

Zasady wyłaniania Sejmu RP

Wstęp

Rzeczpospolita Polska jest państwem demokratycznym, w którym głośno mówi się o potrzebie budowania społeczeństwa obywatelskiego. W społeczeństwie takim pożądana jest wszelka aktywność, zaś niemoc i stagnacja obywateli zawsze są dla państwa demokratycznego czymś niewskazanym. Samo pojęcie demokracja oznacza władzę ludu, społeczeństwa. Jest to ustrój, w którym uznaje się wolę większości obywateli i przyznaje się wszystkim obywatelom swobody i prawa polityczne, dlatego też wielce istotne jest, by uczestniczyć w życiu publicznym. Jedną z możliwych form takiej działalności jest udział w wyborach.

Wybory czyli elekcja to podstawowy mechanizm demokracji, gdzie obywatele wybierają spośród zgłoszonych kandydatów swoich przedstawicieli do organów władzy.

Zasady i sposób przeprowadzania elekcji oraz wszystkie inne kwestie związane z wyborami określa prawo wyborcze. Do zasadniczych źródeł prawa wyborczego zaliczamy Konstytucję zawierającą najważniejsze zasady wyborcze oraz kodeks wyborczy rozwijający te zasady w odniesieniu do poszczególnych elekcji. W miejscu tym wymienić również należy akty rangi podstawowej, a mianowicie rozporządzenia. W ostatnich latach gwałtownie spadło zaufanie obywateli do polityków, polityki i instytucji demokratycznych. Można także zaobserwować zmniejszenie uczestnictwa społeczeństwa polskiego w wyborach.

Celem niniejszego referatu jest przedstawienie podstawowych zasad prawa wyborczego w wyborach do Sejmu RP. Punktem wyjścia do rozważań jest zdefiniowanie pojęcia prawa wyborczego i jego konstytucyjnych zasad.

1. Istota systemu wyborczego

Obywatele Rzeczypospolitej Polskiej nie tylko mają prawo do głosowania, ale również mogą wyrazić swoje zdanie na tematy polityczne. Podstawowym elementem każdego demokratycznego państwa są cyklicznie przeprowadzane, wolne i rywalizacyjne wybory, dzięki którym ogół społeczeństwa ma sposobność podejmowania decyzji o przyszłych kierunkach polityki państwa. W warunkach współczesnych oznacza to przede wszystkim możliwość kreowania zgodnego z wolą elektoratu rządu przedstawicielskiego. Wybory są bardzo ważnym procesem w każdym kraju. Jest to przejaw czystej demokracji, ponieważ społeczeństwo spośród kandydatów może wybrać ludzi, którzy mają reprezentować ich prawa oraz interesy.

1.1. Rola wyborów w państwie demokratycznym

Prawo wyborcze mieszkańców kraju w najlepszy sposób odzwierciedla realizację konstytucyjnej zasady zwierzchnictwa narodu czyli suwerenności. Zasadę tę deklaruje art. 4 ust. 1 Konstytucji z 1997 r. brzmiący: „Władza zwierzchnia w Rzeczypospolitej Polskiej należy do Narodu”. Artykuł ten wyraża jedną z głównych zasad ustrojowych Polski. Swoją wolę naród jako suweren może wyrażać na dwa sposoby: za pośrednictwem swoich przedstawicieli lub bezpośrednio (art. 4 ust. 2 Konstytucji). W ten sposób Konstytucja otwiera drogę dla wprowadzenia zarówno instytucji demokracji pośredniej, czyli przedstawicielskiej, jak i bezpośredniej. Model bezpośredni realizowany jest przez udział w referendum i w drodze obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej bywa stosunkowo rzadko wykorzystywany. Model pośredni sprawowania władzy stanowi podstawę życia politycznego i jest realizowany poprzez wybranych w drodze wyborów przedstawicieli.

Wybory to czynności mające na celu powołanie odpowiednich kandydatów do wypełniania odpowiednich funkcji. Dokonuje się ich przez głosowanie, wyrażając poparcie dla określonego kandy-

data lub listy kandydatów¹. W państwie wybory stanowią poważne wydarzenie polityczne. Społeczeństwo dzięki temu staje się wspólnotą zdolną do działania poprzez zbiorcze powołanie odpowiednich kandydatów do wypełniania określonych funkcji, jaką jest dbanie o wspólny interes państwa. Oddając swój głos w wyborach obywatele stają się współodpowiedzialni za przyszłe losy państwa. Społeczeństwo dzięki wyborom jest zbiorowością, która może podejmować działania poprzez organy wyłonione w ich wyniku. Dzięki temu organy te mogą zaistnieć. Przekłada się to na prawidłowe funkcjonowanie pozostałych elementów systemu organów państwowych.

Wybory mają do spełnienia trzy podstawowe zadania:

- 1) umożliwić wyborcy odzwierciedlenie swoich indywidualnych preferencji na zbiorze dostępnych alternatyw za pomocą aktu głosowania;
- 2) rozstrzygnąć, które z dostępnych alternatyw są na tyle społecznie ważne by można było z pośród nich wybierać oraz w jaki sposób swoje indywidualne preferencje wyborcze ma ujawnić wyborca;
- 3) musi wreszcie dokonać transformacji tych głosów na mandaty, które z kolei przełożą się na konkretny układ polityczny.

Organy przedstawicielskie i sami przedstawiciele uzyskują dzięki wyborom prawną legitymację do sprawowania władzy w imieniu i w interesie wyborców. Wybory legitymują też cały system polityczny i ekipę rządzącą mającą oparcie w większości parlamentarnej wyłonionej w wyborach. Pozwalają domniemywać, że ma ona upoważnienie do działania za wyborców. Legitymacja ta musi być regularnie i okresowo odnawiana, gdyż inaczej zanikłaby z biegiem czasu. Periodycznie dokonywane wybory umożliwiają też kontrolę nad organami przedstawicielskimi ze strony wyborców, zapewniając zgodność działalności tych orga-

¹ B. Banaszak, *Porównawcze prawo konstytucyjne współczesnych państw demokratycznych*, Kraków 2007, s. 284.

nów z wolą suwerena. Wyborcy, dokonując elekcji, mogą wyrazić poparcie dla określonego programu politycznego, w którym kandydaci na przedstawicieli i ich ugrupowania, partie polityczne itp., prezentują wyborcom zadania organów państwowych w różnych dziedzinach życia. Wyborcy udzielając preferencji programowej, w pewnym sensie sami artykułują własne poglądy i interesy. Determinują w ten sposób postępowanie przedstawicieli i działalność organów przedstawicielskich, których skład ustalili w wyniku wyborów².

Udział w wyborach stanowi fundamentalny czynnik procesu kształtowania się społeczeństwa obywatelskiego – zwłaszcza w państwa dopiero co wychodzących z systemu monocentrycznego (tak jak Polska). Tymczasem słaba, żeby nie powiedzieć niska, frekwencja wyborcza stanowi przysłowiową „piętę achillesową” praktycznie wszystkich wyborów w Polsce po 1989 roku. Niewątpliwie można wskazać na cały szereg przyczyn niskiej frekwencji wyborczej w Polsce. Najczęściej wymieniane są takie czynniki absencji wyborczej, jak:

- dziedziczenie systemu, tak zwanego „realnego socjalizmu”, w którym uczestnictwo w wyborach było obowiązkowe, a ich skutek z góry wiadomy i przesądzony;
- utrzymywanie się w świadomości społecznej przekonania, iż społeczeństwo to „my”, a „oni” to władza;
- skojarzenie udziału we władzy jedynie z korzyściami, zwłaszcza materialnymi, a nie z obowiązkami wynikającymi z posiadanych funkcji;
- rozpowszechnianie w opinii społecznej przekonania, iż każda władza jest tak naprawdę taka sama i dba zwłaszcza o własne interesy i korzyści.

1.2. Pojęcie prawa wyborczego i jego źródła

Pojęcie **prawo wyborcze** występuje w znaczeniach podmiotowym i przedmiotowym.

² *Ibidem*, s. 285.

ezcrobyw owarPhcrtw **znaczeniu podmiotowym** oznacza ogół uprawnień wyborczych obywatela. Wyraża je art. 62 ust. 1: „Obywatel polski ma prawo wybierania Prezydenta RP, posłów, senatorów i przedstawicieli do organów samorządu terytorialnego, ma także prawo do udziału w referendum – jeśli najpóźniej w dniu głosowania ukończy 18 lat”. Wspomniane uprawnienie obywatela (wyborcy) wynika oczywiście z przepisów prawa wyborczego w znaczeniu przedmiotowym³. Branie udziału w wyborach może mieć charakter czynny lub bierny. Udział czynny polega na oddaniu głosu na rzecz jakiegoś podmiotu, natomiast bierny na kandydowaniu do określonego organu lub na określone stanowisko.

Prawo wyborcze w **znaczeniu przedmiotowym** jest to system norm prawnych określających sposób zorganizowania i przebiegu postępowania wyborczego. W skład tak rozumianego prawa wyborczego wchodzi m.in. sformułowane przez ustrojodawcę zasady prawa wyborczego. Ponieważ zasady te dotyczą realizowania praw człowieka i obywatela, muszą być materią konstytucyjną⁴.

Ogół zasad postępowania związanych z powoływaniem organów w drodze wyborów tworzy **system wyborczy** (ordynacja wyborcza) kraju. Jest to zbiór przepisów wchodzących w skład tzw. **prawa wyborczego** regulujących sposób przeprowadzenia **wyborów**, a w szczególności zasady wyłaniania ich zwycięzców i podziału mandatów. Pojęcie to jest szersze rozumiane od pojęcia prawa wyborczego, gdyż obejmuje nie tylko reguły prawne, ale także polityczne.

Najistotniejszymi źródłami prawa wyborczego w Polsce są Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. oraz ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy (wraz z przepisami wprowadzającymi tę ustawę).

Przed wejściem w życie Kodeksu wyborczego zasadnicze regulacje prawa wyborczego były zawarte w pięciu odrębnych ustawach, w Polsce tradycyjnie określanych mianem „ordynacji wy-

³ M. Granat, *Prawo konstytucyjne w pytaniach i odpowiedziach*, Warszawa 2010, s. 148.

⁴ *Ibidem*, s. 14.

borczych”. Uchwalenie jednej, spójnej merytorycznie ustawy należy ocenić zdecydowanie pozytywnie. Trzeba pamiętać, iż część bardziej szczegółowych uregulowań prawa wyborczego została zawarta w aktach prawnych niższego niż ustawa rządu. Tytułem przykładu należy podkreślić znaczenie uchwał Państwowej Komisji Wyborczej oraz interpretacje przepisów wyborczych zawarte w orzecznictwie Sądu Najwyższego i Trybunału Konstytucyjnego. Do źródeł prawa wyborczego zaliczyć należy także przepisy ratyfikowanych przez Polskę umów międzynarodowych.

1.3. Funkcje i rodzaje wyborów

Struktura funkcjonowania państwa polskiego określana jest przez szereg ustaw oraz aktów prawnych, z czego najważniejszą jest Konstytucja. Z Konstytucji można się dowiedzieć, że wybory, jakie odbywają się w Polsce mają kilka rodzajów.

Pierwszym z nich są wybory prezydenckie. Odbywają się one co 5 lat, chyba że wynikną nieprzewidziane sytuacje mogące je przyspieszyć. Kolejnym rodzajem są wybory parlamentarne czyli takie, w których Polacy wybierają członków Sejmu oraz głosują na poszczególne partie. Następnie możemy wyróżnić wybory samorządowe, które, podobnie jak parlamentarne, mają miejsce co 4 lata. Od wejścia Polski do Unii Europejskiej mają miejsce również wybory do Parlamentu Europejskiego.

W trakcie **wyborów parlamentarnych** w Polsce obywatele państwa w drodze głosowania wybierają swych przedstawicieli (460 posłów oraz 100 senatorów) do dwuizbowego parlamentu (Sejmu i Senatu). Zgodnie z Konstytucją RP wybory te odbywają się co cztery lata. Istnieje także możliwość zwołania wyborów przedterminowych, co ma miejsce w szczególnych przypadkach, gdy kadencja Sejmu zostanie skrócona na wniosek Sejmu lub Prezydenta RP.

Ze względu na obszar, w którym przeprowadza się wybory można wyróżnić:

- 1) **wybory powszechne** przeprowadzane na całym terytorium państwa (wybory do parlamentu, głowy państwa, organów samorządowych);

- 2) **wybory lokalne** przeprowadzane na części terytorium państwa (np. wybory do organów samorządowych przeprowadzane w jednej lub kilku jednostkach podziału terytorialnego)⁵.

Ze względu na nieobsadzanie w wyborach powszechnych wszystkich mandatów może zaistnieć konieczność przeprowadzenia **wyborów ponownych**. Odbywają się one w tych okręgach wyborczych, w których unieważniono wybory z przyczyn określonych prawem lub też nie obsadzono niektórych mandatów z uwagi na niespełnienie przez kandydatów warunków wymaganych przez prawo wyborcze. Jeżeli natomiast w trakcie kadencji nastąpi zwolnienie mandatów prawidłowo obsadzonych w wyborach powszechnych lub ponownych, wówczas jednym ze sposobów uzupełnienia składu organów przedstawicielskich mogą być **wybory uzupełniające**. Pozwalają one obsadzić brakujące mandaty i przeprowadzane są tylko w tych okręgach, z których pochodził przedstawiciel, którego mandat wygasł⁶.

Wybory we współczesnych państwach demokratycznych pełnią role rozmaitych funkcji. W literaturze przedstawione są różne klasyfikacje. Najbardziej znaną jest podział na: funkcję kreacyjną, funkcję wyrażania woli wyborców, funkcja legitymująca, funkcja kontrolna, funkcja integracyjna.

Szerszy katalog funkcji wyborów wskazują Andrzej Sokala i Bartłomiej Michalak (Tabela 2).

⁵ B. Banaszak, *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 2001, s. 319.

⁶ *Ibidem*, s. 319.

Tabela 1. Funkcje wyborów wg A. Sokali i B. Michalaka

Funkcje wyborów	Istota
funkcja kreacyjna	obsadzenie poszczególnych stanowisk publicznych
funkcja legitymizacyjna	uprawomocnienie wszystkich przyszłych działań i decyzji rządzących na podstawie tego, że zostali oni wybrani w wolnych wyborach
funkcja artykulacyjna	wyrażenie potrzeb i interesów społeczeństwa
funkcja selekcyjna	przeprowadzenie procesu rekrutacji politycznej przez wyborców wśród polityków
funkcja kontrolna	za pośrednictwem wyborów rządzeni sprawują kontrolę nad rządzącymi
funkcja mobilizacyjna	mobilizowanie poparcia wyborców dla poszczególnych wartości społecznych i programów politycznych
funkcja edukacyjna cel podnosi świadomość obywateli na temat zachodzących procesów politycznych	
funkcja integracyjna	sprzyja budowaniu poczucia jedności narodowej, społecznej, grupowej
funkcja kanalizacyjna	kanalizuje i instytucjonalizuje konflikty społeczne, dzięki czemu ulegają one rozładowaniu i/lub łagodzeniu
funkcja informacyjna	informuje elity o aktualnym stanie opinii publicznej
funkcja władzotwórcza	wyłania rządząca większość oraz opozycję kontrolującą tę większość

Źródło: opracowanie własne na podstawie: B. Michalak, A. Sokala, *Leksykon prawa wyborczego i systemów wyborczych*, Warszawa 2010, s. 3.

W literaturze można również odnaleźć funkcję wyłonienia stabilnej większości rządowej wyodrębnioną przez francuskiego politologa G. Burdeau. Wydaje się być bardzo słuszne wyodrębnienie tej funkcji, gdyż w państwie demokratycznym, aby móc efektywnie rządzić, stabilna większość popierająca rząd w parlamencie wydaje się być warunkiem koniecznym.

Bez wątplenia należy zgodzić się ze zdaniem Jacka Raciborskiego⁷, iż liczba funkcji wyborów może być zarówno powiększana jak i uszczuplana.

2. Konstytucyjne zasady prawa wyborczego

Zasady wyborcze stanowią cechy charakterystyczne prawa wyborczego. W Polsce demokratyczne wybory stanowią zasady: powszechności, równości, bezpośredniości, tajności głosowania, wyborów proporcjonalnych oraz wyborów większościowych. Realizacja tych zasad decyduje o demokratycznym charakterze wyborów. Zasady polskiego prawa wyborczego są określone w przepisach rangi konstytucyjnej oraz właściwych ordynacjach wyborczych. Konstytucja z dnia 2 kwietnia 1997 r. określa, że:

- wybory do Sejmu są powszechne, równe, bezpośrednie i proporcjonalne oraz odbywają się w głosowaniu tajnym (art. 96 ust. 2);
- wybory do Senatu są powszechne, bezpośrednie i odbywają się w głosowaniu tajnym (art. 97 ust. 2);
- Prezydent Rzeczypospolitej jest wybierany w wyborach powszechnych, równych, bezpośrednich i w głosowaniu tajnym (art. 127 ust. 1);
- wybory do organów stanowiących samorządu terytorialnego są powszechne, równe, bezpośrednie i odbywają się w głosowaniu tajnym (art. 169 ust. 2)⁸.

⁷ J. Raciborski, *Antynomie konstytucyjnych wartości w polskim prawie wyborczym*, *Studia Prawnicze* 2001, z. 1, s. 6.

⁸ M. Chmaj, W. Skrzydło, *System wyborczy w Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2011, s. 36.

Przepisy Konstytucji, zgodnie z założeniem ustrojodawcy, uszczegółowił kodeks wyborczy:

- w art. 192 powtarza za Konstytucją, że wybory do Sejmu są powszechne, równe, bezpośrednie i proporcjonalne oraz odbywają się w głosowaniu tajnym;
- w art. 255z określa, że wybory do Senatu są powszechne, bezpośrednie i odbywają się w głosowaniu tajnym. Ponadto kodeks zastrzega (art. 266), że senatorów wybiera się według zasady większości;
- w art. 287 powtarza za Konstytucją, że wybory Prezydenta RP są powszechne, równe, bezpośrednie i odbywają się w głosowaniu tajnym;
- w art. 328 określa, że wybory do Parlamentu Europejskiego są równe, powszechne, bezpośrednie, proporcjonalne oraz przeprowadzane są w głosowaniu tajnym;
- **w art. 369 określa, że wybory do rad i sejmików są powszechne, równe, bezpośrednie i odbywają się w głosowaniu tajnym. Ponadto kodeks uściśla: w art. 415 i 416, że w wyborach do rady w gminie niebędącej miastem na prawach powiatu wybory są większościowe, zaś w miastach na prawach powiatu – proporcjonalne; w art. 450, iż wybory do rady powiatu są proporcjonalne; w art. 459 § 1, że wybory do sejmiku województwa są proporcjonalne;**
- w art. 471 zastrzega, iż wójt wybierany jest w wyborach powszechnych, równych, bezpośrednich, w głosowaniu tajnym, a w art. 473 precyzuje, że wybory są większościowe w systemie większości bezwzględnej. Według art. 2 ust. 2 w wyborach głosować można tylko raz⁹.

⁹ *Ibidem*, s. 36–37.

2.1. Zasada powszechności

Znaczenie zasady powszechności koncentruje się na wskazaniu kręgu podmiotów posiadających prawa wyborcze. Zasada ta rozstrzyga, komu prawa wyborcze przysługują, a kto tych praw wyborczych jest pozbawiony. Z tego względu spośród wszystkich zasad prawa wyborczego można ją uznać za najistotniejszą. Decyduje ona bowiem o uczestniczeniu przez obywateli w kształtowaniu polityki państwa, poprzez decydowanie o personalnej obsadzie organów państwowych, czy też, jak to ma miejsce w przypadku referendum, o bezpośrednim decydowaniu o najważniejszych dla państwa zagadnieniach¹⁰. Dotyczy ona określenia kręgu wyborców, czyli, jak się to niekiedy nazywa, korpusu wyborczego.

Krąg wyborców uprawnionych do udziału w wyborach może zostać ograniczony przez cenzusy wyborcze (ograniczenia w prawie wyborczym). Obecnie w Polsce występują:

- cenzus wieku;
- cenzus obywatelstwa.

Cenzus wieku ustala granicę, od której możliwy jest udział w wyborach lub kandydowaniu na wybierane stanowisko. W Polsce art. 62 ust. 1 Konstytucji podaje, że „Obywatel polski ma prawo udziału w referendum oraz prawo wybierania prezydenta RP, posłów, senatorów i przedstawicieli do organów samorządu terytorialnego, jeżeli najpóźniej w dniu głosowania kończy 18 lat”. Ustalona w polskim prawie granica wieku wyborczego na 18 lat pokrywa się z okresem uzyskania pełnoletniości określonym w kodeksie cywilnym. W polskim prawie wyborczym cenzus wieku jest zróżnicowany w zależności od typu wyborów i związanych z nimi uprawnień. Czynne prawo wyborcze przewiduje ukończenie wieku 18 lat, bierne w przypadku rad dzielnic w dużych miastach 18 lat, do Sejmu RP, europarlamentu i pozostałych ciał kolegialnych samorządu – 21 lat, do Senatu RP 30 lat oraz na Prezydenta RP 35 lat.

¹⁰ J. Buczkowski, *Podstawowe zasady prawa wyborczego III Rzeczypospolitej*, Lublin 1998, s. 45.

Cenzus obywatelstwa zgodnie z art. 62 ust. 1 Konstytucji, prawo wyborcze przyznano każdemu obywatelowi. Z głównych aktów prawnych, regulujących kwestię obywatelstwa w Polsce można wyprowadzić szereg ogólnych zasad dotyczących tej kwestii na gruncie prawnym. Na mocy art. 34 Konstytucji można stwierdzić, iż:

- podstawową formą uzyskania obywatelstwa w Polsce jest prawo krwi (zasadę prawa ziemi stosuje się pomocniczo);
- kwestie dotyczące obywatelstwa należą do materii ustawowej (art. 34 Konstytucji mówi, iż „inne przypadki nabywania obywatelstwa polskiego określa ustawa”);
- obywatel polski nie może utracić obywatelstwa inaczej, niż przez jego zrzeczenie się.

Wyłączenie praw wyborczych w Polsce zgodnie z art. 65 ust. 2 Konstytucji dotyczy dwóch kategorii osób: pozbawionych praw publicznych i ubezwłasnowolnionych prawomocnym orzeczeniem sądu.

Według kodeksu karnego sąd może orzec pozbawienie praw publicznych w przypadku skazania za zbrodnię zasługującą na szczególne potępienie. Należy pamiętać, że osoby pozbawione wolności mają prawo głosowania i są umieszczane w spisach wyborców obejmujących osoby aktualnie odbywające karę w zakładzie karnym. Kodeks określa, że pozbawienie praw publicznych jest środkiem karnym, który jest orzekany w latach, na okres od roku do lat 10, a w niektórych przypadkach nawet do 15 lat. Obowiązuje od uprawomocnienia się orzeczenia, przy czym okres, na który orzeczono ten środek, nie biegnie w czasie odbywania kary pozbawienia wolności, chociażby orzeczonej za inne przestępstwo (art. 43 § 2 k.k.). Nie ma więc wątpliwości, że osoba odbywająca karę pozbawienia wolności i pozbawiona praw publicznych nie posiada prawa głosowania. Traci to prawo wraz z momentem uprawomocnienia się orzeczenia, czyli kiedy wyrok zapadnie w drugiej instancji lub kiedy upłynie termin na wniesienie apelacji. Potwierdza to art. 29 § 4 kodeksu wyborczego, który zastrzega, że w wykazie osób, na podstawie którego sporządza się spis wy-

borców w zakładach karnych i aresztach śledczych, nie umieszcza się osób pozbawionych praw publicznych prawomocnym orzeczeniem sądu¹¹.

Kolejnym powodem wyłączenia praw wyborczych jest ubezwłasnowolnienie całkowite lub częściowe. Konstytucja nie określa przyczyn takiego ubezwłasnowolnienia. Są one natomiast określone w ustawie z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz. U. nr 16, poz. 53 z późn. zm.). W art. 13 § 1 zastrzega on, że osoba, która ukończyła trzynaście lat, może być ubezwłasnowolniona całkowicie, „jeżeli wskutek choroby psychicznej, niedorozwoju umysłowego albo innego rodzaju zaburzeń psychicznych, w szczególności pijaństwa lub narkomanii, nie jest w stanie kierować swoim postępowaniem”. Z kolei w art. 16 § 1 k.c. określa, że osoba pełnoletnia może być ubezwłasnowolniona częściowo „z powodu choroby psychicznej, niedorozwoju umysłowego albo innego rodzaju zaburzeń psychicznych, w szczególności pijaństwa lub narkomanii, jeżeli stan tej osoby nie uzasadnia ubezwłasnowolnienia całkowitego, lecz potrzebna jest pomoc do prowadzenia jej spraw”. Zarówno w przypadku ubezwłasnowolnienia całkowitego, jak i częściowego koniecznym warunkiem jest uprawomocnienie się orzeczenia sądu¹².

Z zasadą powszechności nie koliduje również pozbawienie biernego prawa wyborczego określonych kategorii osób. W roku 2009 dokonano nowelizacji Konstytucji RP (Dz. U. nr 114, poz. 946), 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 Sejmu. Nie ma prawa wybieralności w wyborach osoba skazana prawomocnym wyrokiem na karę pozbawienia wolności za przestępstwo umyślne ścigane z oskarżenia publicznego lub umyślne przestępstwo skar-

¹¹ M. Chmaj, W. Skrzydło, *System...*, *op. cit.*, s. 43.

¹² *Ibidem*, s. 46.

bowe, a także osoba, wobec której wydano prawomocne orzeczenie sądu stwierdzające utratę prawa wybieralności, na podstawie ustawy z dnia 18 października 2006 r. o ujawnianiu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa z lat 1944–1990 oraz treści tych dokumentów (tekst jedn.: Dz. U. z 2007 r., nr 63, poz. 425 z późn. zm.). Konsekwentnie do powyższych regulacji wskazano (art. 11 § 3 kodeksu wyborczego), że prawa wybieralności nie ma obywatel Unii Europejskiej niebędący obywatelem polskim, pozbawiony prawa wybieralności w państwie członkowskim Unii Europejskiej, którego jest obywatelem¹³.

Na system gwarancji zasady powszechności wyborów składają się:

- nakaz wyznaczania wyborów na dzień wolny od pracy (umożliwienie swobodnego wzięcia udziału w głosowaniu jak największej liczbie społeczeństwa);
- tworzenie obwodów głosowania, instytucji rejestrów i spisów wyborców oraz zaświadczeń o prawie do głosowania;
- możliwość wniesienia protestu wyborczego w przypadku stwierdzenia naruszenia prawa, które mogło mieć wpływ na wynik wyborów.

Warunkiem niezbędnym do urzeczywistnienia zasady powszechności wyborów jest stworzenie wyżej wymienionych mechanizmów gwarancyjnych korzystania z praw wyborczych.

2.2. Zasada równości

Ścisły związek zasady równości z zasadą powszechności prawa wyborczego widoczny jest w tym, że zasada powszechności określa krąg osób uprawnionych do udziału w wyborach, natomiast zasada równości przesądza o tym, na podstawie jakich reguł podmioty uprawnione będą korzystały z posiadanych praw oraz, czy prawa te będą jednakowe dla wszystkich, czy też zróżnicowane¹⁴. Celem zasady równości wyborów jest zagwarantowanie każdemu wyborcy takiego samego wpływu na wynik.

¹³ *Ibidem*, s. 44.

¹⁴ J. Buczkowski, *Podstawowe zasady...*, *op. cit.*, s. 131.

Zasada równości ma dwa podstawowe znaczenia:

- a) formalne,
- b) materialne.

W znaczeniu formalnym oznacza, że każdy wyborca uczestniczy w wyborach na takich samych zasadach i dysponuje tą samą liczbą głosów. Z reguły oznacza to przestrzeganie formuły „jeden człowiek – jeden głos” (*one man one vote*). Równość wyborów była w przeszłości negowana m.in. przez system głosowania pluralnego. Równość materialna oznacza, że waga głosu (siła głosu) w każdym okręgu wyborczym jest jednakowa lub powinna być przynajmniej zbliżona, czyli że w każdym okręgu wyborczym, aby uzyskać mandat, należy otrzymać tę samą lub przybliżoną liczbę głosów, co łączy się z wyznaczeniem normy przedstawicielstwa. Norma ta ustala proporcje między liczbą mieszkańców lub wyborców (zarejestrowanych lub tych, którzy wzięli udział w głosowaniu) w danym okresie wyborczym a liczbą wybieranych w tym okręgu przedstawicieli¹⁵.

Realizacja zasady formalnej równości w polskim prawie wyborczym opiera się na art. 32 Konstytucji RP. Według tego artykułu: „Wszyscy są równi wobec prawa. Wszyscy mają prawo do równego traktowania przez władze publiczne” (ust. 1). „Nikt nie może być dyskryminowany w życiu politycznym, społecznym lub gospodarczym z jakiejkolwiek przyczyny” (ust. 2). „Wszystkim” ustrojodawca zagwarantował przestrzeganie trzech szczegółowych zasad: a) równość wobec prawa; b) prawo do równego traktowania przez władze publiczne; c) zakaz dyskryminacji. Zasadę niedyskryminacji sformułowano w sposób generalny. Nie przewidziano od niej żadnych odstępstw i wyjątków. Świadczy o tym zastąpienie szczegółowych kryteriów, na przykład rasy, płci, urodzenia, języka itp. klauzulą „jakiegokolwiek przyczyny”.

Konstytucja RP z dnia 2 kwietnia 1997 r. określiła, że równe są wybory: do Sejmu (art. 96 ust. 2), na urząd Prezydenta RP (art. 127 ust. 1) oraz do organów stanowiących samorządu terytorial-

¹⁵ A. Żukowski, *System wyborczy do sejmu i senatu RP*, Warszawa 2004, s. 15.

nego (art. 169 ust. 2). Przepisy konstytucyjne zostały skonkretyzowane przez kodeks wyborczy. Przede wszystkim ustawodawca zastrzegł (art. 3), że „w tych samych wyborach głosować można tylko jeden raz”. Odnośnie wyborów do Sejmu w art. 227 § 1 wskazano, że wyborca głosuje tylko na jedną listę okręgową i na nazwisko jednego kandydata z tej listy, przez co wskazuje jego pierwszeństwo do uzyskania mandatu. Materialny aspekt zasady równości uwzględnia natomiast art. 202 § 1, w którym ustawodawca zastrzegł, iż: „ustalenia liczby posłów wybieranych w poszczególnych okręgach wyborczych oraz podziału województw na okręgi wyborcze dokonuje się według jednolitej normy przedstawicielstwa, obliczonej przez podzielenie liczby mieszkańców kraju przez ogólną liczbę posłów wybieranych w okręgach wyborczych”. Podziału na okręgi wyborcze dokonuje Sejm w formie załącznika do ordynacji wyborczej, zawierającego granice i numery okręgów oraz liczbę wybieranych w nich posłów. Ordynacja sejmowa z 1993 r. wprowadziła zasadę, iż każde z województw stanowi osobny okręg wyborczy. Tylko województwa katowickie i warszawskie były podzielone na dwa lub trzy okręgi, których granice nie mogły jednak naruszać granic gmin. W okręgu wybierano od trzech do 17 posłów. Ordynacja z 2001 r. określiła, że okręg wyborczy obejmuje obszar województwa lub jego część, zaś granice tego okręgu nie mogą naruszać granic wchodzących w jego skład powiatów i miast na prawach powiatu (art. 236). Taki sam przepis znalazł się następnie w kodeksie wyborczym (art. 201 § 3)¹⁶.

W wyborach samorządowych o obowiązywaniu zasady równości przesądza art. 369 kodeksu wyborczego. Równość formalna wynika z art. 3 kodeksu, natomiast aspekt równości materialnej zapewnia art. 373 § 2, wskazujący, że ustalenie liczby radnych dla każdej rady (sejmiku) następuje na podstawie liczby mieszkańców zamieszkałych na obszarze działania danej rady (sejmiku), ujętych w stałym rejestrze wyborców na koniec roku poprzedza-

¹⁶ M. Chmaj, W. Skrzydło, *System wyborczy...*, *op. cit.*, s. 48.

jącego rok, w którym wybory mają być przeprowadzone. W gminach, które nie są miastami na prawach powiatu, okręgi wyborcze są jednomandatowe i obejmują część obszaru gminy. Dla wyboru rady w mieście na prawach powiatu tworzy się okręgi wyborcze, w których wybiera się od 5 do 10 radnych. Okręgiem wyborczym do rady powiatu jest gmina, przy czym ordynacja przewiduje od tej zasady wyjątki. W okręgu wybiera się od 3 do 10 radnych. W wyborach do sejmiku województwa okręgiem wyborczym jest powiat lub jego część. W okręgu wybiera się od 5 do 15 radnych. Aspekt równości materialnej zabezpieczają odpowiednie przepisy kodeksu wyborczego (art. 419, art. 454 § 3 i art. 463 § 1), które zastrzegają, aby podział na okręgi wyborcze był ustalany według jednolitej normy przedstawicielstwa¹⁷.

Konstytucja RP nie wyposażała w przymiot równości wyborów do Senatu. Kodeks wyborczy wprowadził jednomandatowe okręgi wyborcze, przy czym zastosowano mechanizm, na podstawie którego okręgi wielomandatowe zostały wyłączone z dotychczasowych okręgów wielomandatowych. W okręgach tych, na podstawie ordynacji wyborczej z 2001 r., wybierano dotychczas od dwóch do czterech senatorów. Okręg wyborczy obejmuje obecnie część obszaru województwa, przy czym granice okręgu wyborczego nie mogą naruszać granic okręgów wyborczych utworzonych dla wyborów do Sejmu (art. 260 § 2 kodeksu wyborczego)¹⁸.

Zasada równości została przyjęta w wyborach na urząd wójta, co gwarantuje art. 476 kodeksu wyborczego, który zastrzega, że wyborca może oddać głos tylko na jednego kandydata.

2.3. Zasada bezpośredniości

Zasada bezpośredniości prawa wyborczego oznacza, że to sami wyborcy wybierają swych przedstawicieli na określone stanowiska. Zasada ta wyklucza powoływanie osób pośrednich w przekazywaniu woli wyborcy – czyli zasadę pośredniości.

¹⁷ *Ibidem*, s. 49.

¹⁸ *Ibidem*, s. 49.

Zasada wyborów bezpośrednich w krajach demokratycznych implikuje wskazywanie przez samego wyborcę popieranego przez niego kandydata lub popieranej listy. Składa się ona z dwóch elementów:

1) **głosowanie osobiste** – polega na tym, że wyborca oddaje głos osobiście, bez niczyjego pośrednictwa. Wyborcy niepełnosprawni mogą, na własną prośbę, korzystać z pomocy innej osoby przy głosowaniu. Wyłączona jest wszak pomoc członków obwodowej komisji wyborczej i mężów zaufania. Skoro wyborca może głosować tylko osobiście, to przed przystąpieniem do głosowania zobowiązany jest okazać obwodowej komisji wyborczej dokument umożliwiający stwierdzenie jego tożsamości;

2) **głosowanie imienne** – oznacza ono, że wyborca oddaje głos na konkretnego kandydata, określonego z imienia i z nazwiska, stawiając z właściwej strony karty wyborczej znak „x” przy jego nazwisku. Wyborca stawiając ten znak, wskazuje na pierwszeństwo danego kandydata do otrzymania mandatu oraz głosuje równocześnie na listę, na której znajduje się preferowany przez niego kandydat. Ordynacje kładą obecnie nacisk na aktywność wyborcy podczas głosowania, zmuszając go, jeśli chce oddać ważny głos, do wyraźnego zaznaczenia swoich preferencji personalnych i programowych opartych na znajomości kandydatów i ich cechach pozytywnych. Różni się to od występującej w PRL metody skreśleń służącej do dokonywania negatywnej selekcji kandydatów. Zakładała ona, że wyborca tylko wtedy skreśli kandydata, gdy będzie oceniał go negatywnie. Brak takich cech miał powstrzymać wyborcę od skreśleń i sugerował mu akceptowanie kolejności kandydatów ustalonej przez podmioty zgłaszające jedyną listę w wyborach. Ograniczało to możliwość rzeczywistego wpływu wyborców na uzyskanie mandatów przez konkretnych kandydatów. W tych warunkach nie było oczywiście mowy o wyrażeniu przez wyborcę preferencji programowych, gdyż mógł on

co najwyżej, skreślając wszystkich kandydatów, przeciwstawić się ich programowi, ale nie mógł wybrać innego¹⁹.

W krajach demokratycznych bezpośredniość wyborów implikuje wskazywanie przez samego wyborcę popieranego przez niego kandydata lub listy. Przy wyborach z zastosowaniem list mogą być **listy zamknięte**, tzn. takie, na których kolejność kandydatów jest wiążąca dla wyborcy i **listy otwarte**, gdzie on sam dokonuje preferencji personalnych. Pierwsze rozwiązanie budzi pewne wątpliwości z punktu widzenia zasady bezpośredniości, gdyż uniemożliwia wyborcy wskazanie konkretnej osoby lub konkretnych osób cieszących się jego poparciem. Przyjmuje się, że wyborca aprobując listę popiera wszystkich umieszczonych na niej kandydatów. W tym wypadku jednak to podmioty zgłaszające listę i decydujące o kolejności kandydatów na niej przesądzają, o otrzymaniu mandatu. Dzieje się to jakby poza wyborcą. Z drugiej strony zapobiega to konkurencji kandydatów umieszczonych na tej samej liście.

Natomiast drugie rozwiązanie zwiększa demokratyzm wyborów dając wyborcy prawo połączenia preferencji programowych z personalnymi i decydowania o tym, kto z popieranej przez niego listy ma realizować aprobowany przez niego program. Wyborca może wskazać „swojego” kandydata stawiając przy jego nazwisku znak (np. „x”) albo skreślając kandydatów, których nie aprobuje²⁰.

Istotnym aspektem przy rozpatrywaniu zasady bezpośredniości są występujące w niektórych ordynacjach wyborczych tzw. listy państwowe (ogólnokrajowe). W polskim prawie wyborczym do Sejmu listy takie funkcjonowały po raz ostatni w wyborach w 1997 r. Ordynacja z 1993 r. (podobnie jak ordynacja z 1991 r.) wprowadzała zasadę, według której w okręgach wielomandato- wych jest wybieranych 391 posłów z okręgowych list kandydatów, natomiast 69 posłów jest wybieranych z ogólnopolskich list kandydatów na posłów (art. 2). Jednocześnie ustawodawca zastrzegł, iż na liście ogólnopolskiej mogą być zgłoszeni tylko ci

¹⁹ B. Banaszak, *Konstytucja...*, *op. cit.*, s. 498.

²⁰ B. Banaszak, *Prawo...*, *op. cit.*, s. 341.

kandydaci, którzy zostali zarejestrowani na listach okręgowych danego komitetu (art. 76 ordynacji z 1991 r. oraz art. 91 ust. 6 ordynacji z 1993 r.). Mandaty przypadające danej liście ogólnopolskiej uzyskiwali kandydaci w kolejności umieszczania ich nazwisk na liście, z pominięciem tych kandydatów, którzy uzyskali już mandaty w okręgach wyborczych (art. 101 ordynacji z 1991 r. oraz art. 119 ordynacji z 1993 r.). Należy podkreślić, iż w przypadku listy ogólnopolskiej wpływ wyborców na jej ostateczny skład był znikomy. O kolejności umieszczania poszczególnych nazwisk na liście decydowały bowiem poszczególne gremia partyjne. W polskiej rzeczywistości politycznej występowały nawet przypadki, kiedy to jako pierwszy na liście znajdował się kandydat, który następnie w swoim okręgu wyborczym uzyskał bardzo niewielki odsetek głosów. Wyborca mógł jedynie oddać swój głos na kandydata z listy okręgowej takiego czy innego ugrupowania, mając przy tym świadomość, iż ten głos powiększy szansę tego ugrupowania na uczestnictwo w podziale mandatów z listy ogólnopolskiej. Dlatego też obowiązywanie zasady bezpośredniości w przypadku występowania tego rodzaju list było wysoce problematyczne. Można nawet uznać, że obsadzanie mandatów osobami, których wyborcy bezpośrednio nie wybrali, stanowi deformację wyników wyborczych²¹.

2.4. Zasada tajności głosowania

Omawiana zasada odnosi się tylko do jednego etapu wyborów, a mianowicie do samego aktu głosowania. Celem wprowadzenia zasady tajności głosowania jest zapewnienie wyborcom pełnej swobody. Zasada ta gwarantuje wyborcy pewność, że o tym w jaki sposób głosował nikt nie będzie wiedział. Swoją decyzję co do udzielenia poparcia określönemu kandydatowi czy też liście kandydatów, wyborca powinien podejmować w sposób niczym nie skrzępowany, wolny od nacisków i obawy, że z powodu treści oddanego głosu może ponieść jakiegokolwiek konsekwencje.

²¹ M. Chmaj, W. Skrzydło, *System wyborczy...*, *op. cit.*, s. 53.

Zasada ta dotyczy zatem tylko samego aktu głosowania, podczas, gdy na innych etapach kampanii wyborczej jawność działania jest wręcz pożądana, gdyż zabezpiecza ona przed możliwością nadużyć czy oszustw wyborczych²².

Z uwagi na cel, jaki chce się osiągnąć dzięki zasadzie tajności głosowania, przypisuje się jej charakter bezwzględny, czyli należy ją traktować jako ważne uprawnienie wyborcy, ale zarazem i jego obowiązek²³. Pouczające są w tym względzie doświadczenia okresu PRL, w którym wywierano na wyborców naciski, by głosować bez skreśleń, a także bez wchodzenia do kabiny, co budziło u wyborców obawy przed korzystaniem z tej kabiny, a więc i przed głosowaniem z zachowaniem tajności.

Należy podkreślić, że zasada ta w swoim założeniu ma ochronić wyborcę przed ujawnieniem komukolwiek wiadomości, w jaki sposób głosował, a zatem ma umożliwić wyborcy dokonanie swobodnej i bezpiecznej decyzji wyborczej. Ma ona sens tylko wtedy, gdy służy zagwarantowaniu wolnych wyborów. Wyborca uzyskuje pewność, iż w związku z treścią oddanego głosu nie wystąpią w stosunku do niego żadne pozytywne czy negatywne konsekwencje. Zasada tajności nie wiąże jednak samego wyborcy, który wedle swojej woli może ujawnić treść swojego głosu, na przykład dla sondażu wyborczego. Problemатyczne wydaje się natomiast niezastosowanie się przez wyborcę do ustawowo określonych zasad oddawania głosu. Nieudanie się do pomieszczenia zapewniającego tajność głosowania oraz wrzucenie karty do urny w inny sposób niż określony w ustawie nie jest jeszcze wystarczającą przesłanką do uznania głosu za nieważny. Natomiast możliwe jest w takiej sytuacji wniesienie protestu wyborczego, którego przesłanką będzie naruszenie przepisów ustawy dotyczących głosowania. Uznanie takiego protestu przez Sąd Najwyższy (w przypadku wyborów samorządowych – przez właściwy sąd okręgowy) wymaga jednak udowodnienia, iż sposób, w jaki oddano głos, mógł mieć wpływ lub miał wpływ na wynik wyborów. Wpływ te-

²² B. Banaszak, *Prawo...*, *op. cit.*, s. 19.

²³ L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne*, Warszawa 2009, s. 153.

go rodzaju mógłby mieć miejsce w przypadku takiego afiszowania się przez wyborcę treścią oddanego głosu w lokalu wyborczym (lub na terenie budynku, w którym znajduje się lokal wyborczy), iż byłaby to w istocie agitacja wyborcza. Agitacja taka jest bowiem ustawowo zakazana²⁴.

W polskim prawie zasada tajności głosowania została określona w Konstytucji. W głosowaniu tajnym odbywają się wybory do: Sejmu (art. 96 ust. 2), Senatu (art. 97 ust. 2), na urząd Prezydenta (art. 127 ust. 1) oraz do organów stanowiących samorządu terytorialnego (art. 169 ust. 2). Ustawowo zasada tajności została sprecyzowana ponadto w kodeksie wyborczym, który wprowadza ze wszech miar słuszny nakaz, aby wyborca po otrzymaniu karty do głosowania udał się do miejsca zapewniającego tajność głosowania, znajdującego się w lokalu wyborczym. Karta do głosowania zaś ma zostać wrzucona do urny w taki sposób, aby strona zadrukowana nie była widoczna (art. 52 kodeksu wyborczego). Nad zapewnieniem tajności głosowania ma obowiązek czuwać przewodniczący obwodowej komisji wyborczej (art. 49 § 1 kodeksu wyborczego)²⁵.

Za wolnościowym charakterem tajności głosowania w kontekście uprawnienia wyborcy, wypowiedział się marginalnie Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 20 lipca 2011 roku (sygn. akt K 9/11) m.in. w sprawie oceny konstytucyjności głosowania korespondencyjnego, jednak tezy tej wypowiedzi dotyczą ogólnej zasady tajności głosowania: „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”.

²⁴ M. Chmaj, W. Skrzydło, *System wyborczy...*, *op. cit.*, s. 54.

²⁵ *Ibidem*, s. 55.

2.5. Zasada wyborów proporcjonalnych

Po zakończeniu aktu głosowania ustalane są wyniki wyborów. Są one dokonywane poprzez określoną formułę wyborczą, a więc zastosowanie systemu proporcjonalnego, większościowego lub mieszanego. Podstawową ideą systemu proporcjonalnego jest taki podział miejsc w ciele przedstawicielskim, który dokładnie odpowiadałby poparciu, jakie poszczególne komitety wyborcze uzyskają od społeczeństwa. Ponieważ kryteria tej proporcjonalności są bardzo zróżnicowane, można uznać, że istnieje wiele rodzajów systemów proporcjonalnych. System proporcjonalny w odróżnieniu od systemów większościowych, znajduje zastosowanie jedynie w wielomandatowych okręgach wyborczych. Oznacza to, że na podstawie tego systemu można dokonywać wyboru jedynie organów kolegialnych²⁶.

Do zasadniczych zalet stosowania systemów proporcjonalnych należy zaliczyć:

- zapobiegnięcie zbyt dużym deformacjom wyników wyborów, jak ma to miejsce w systemie większościowym;
- zapewnienie odzwierciedlenia w organach przedstawicielskich aktualnego układu sił politycznych w społeczeństwie, co stwarza możliwość reprezentowania różnorodnych poglądów i interesów;
- umożliwienie przedstawicielowi i jego ugrupowaniu (partii) lepszego rozpoznawania potrzeb i interesów całego społeczeństwa, a nie tylko wyborców z jednego okręgu;
- konieczność powstawania rządów koalicyjnych, posiadających większą podatność na potrzeby i postulaty różnych sił politycznych związane z przekształcaniem się sytuacji gospodarczej, politycznej i społecznej²⁷.

Przyjęcie ordynacji proporcjonalnej pociąga za sobą konieczność wyboru określonej metody rozdziału mandatów, czyli matematycznie określonego sposobu przekładania liczby otrzymanych

²⁶ *Ibidem*, s. 56.

²⁷ *Ibidem*, s. 56.

głosów na liczbę otrzymanych mandatów. Do najczęściej występujących należą: metoda d'Hondta, metoda Sainte-League'a, metoda Hare'a, metoda Hare'a-Niemeyera.

Metoda d'Hondta (Tabela 3) opracowana została przez belgijskiego matematyka Victora d'Hondta. Nazywana jest również „metodą największych ilorazów” lub „metodą największych średnich”. W celu dokonania podziału liczby głosów na mandaty, dzielimy każdy wynik listy partyjnej w danym okręgu przez kolejne liczby całkowite (1, 2, 3, 4, 5, etc.) tak długo, aż powstanie tyle następujących po sobie ilorazów, ile jest mandatów do obsadzenia. Metoda ta jest przykładem formuły sprzyjającej silnym wyborczo ugrupowaniom.

Tabela 2. Metoda d'Hondta

Partia	liczba głosów	:1	:2	:3	:4	:5	liczba mandatów
A	146000	146000	73000	24333	6083	1217	4
B	138000	138000	69000	23000	5750	1150	3
C	112000	112000	56000	18667	4667	933	2
D	72000	72000	36000	12000	3000	600	1
E	43000	43000	21500	7167	1792	358	0

Źródło: opracowanie własne.

Przykład powyżej przedstawia sytuację: w okręgu dziesięciomandatowym głosy na 5 partii przedstawiają się tak jak w tabeli powyżej. Dziesięć mandatów zostało rozdzielonych pomiędzy 4 partie A, B, C i D następująco: 4–3–2–1.

Metoda Sainte-League'a (Tabela 4) zwana inaczej „metodą dzielników nieparzystych” jest bardziej skomplikowana. Pierwszym dzielnikiem jest liczba 1.4 a następnymi kolejne liczby nieparzyste (3, 5, 7 itd.). Dalej postępujemy tak samo jak w systemie d'Hondta. W tabeli liczb pochodnych (a więc z pominięciem wier-

sza z liczbą głosów) wybieramy tyle kolejno największych liczb, ile mandatów mamy do rozdzielenia i przyznajemy poszczególnym listom tyle mandatów, ile liczb uprzywilejowanych znajduje się w ich kolumnacher²⁸. Zmodyfikowana Sainte-Lague metoda różni się od oryginalnej wersji jedynie tym, że pierwszym dzielnikiem nie jest 1, lecz liczba 1,4. Praktycznym skutkiem stosowania tej metody jest to, że ogranicza ona nieco, w porównaniu do metody d'Hondta, zjawisko nadreprezentacji partii dużych.

Tabela 3. Metoda Sainte-League'a

Partia	liczba głosów	1,4	3	5	7	9	liczba mandatów
A	146000	104286	34762	6952	993	110	2
B	138000	98571	32857	6571	938,8	104	2
C	112000	80000	26667	5333	762	85	2
D	72000	51429	17143	3429	490	54	2
E	43000	30714	10238	2048	293	33	2

Źródło: opracowanie własne.

Z powyższego przykładu wynika, że dziesięć mandatów rozdzielono po równo pomiędzy pięć partii A, B, C, D i E.

Metoda Hare'a zgodnie z tą metodą wyniki wyborów ustala się w następujący sposób:

$$Q = G/K$$

gdzie:

Q – iloraz wyborczy

G – liczba ważnie oddanych głosów

K – liczba mandatów do obsadzenia

1. Obliczenie tzw. stałego ilorazu wyborczego, tzn. podzielenie ogólnej liczby głosów oddanych w skali całego kraju przez

²⁸ S. Sagan, *Prawo konstytucyjne Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2000, s. 109.

ogólną liczbę mandatów do obsadzenia w wyborach, np. 10 mln głosów przez 200 mandatów = 50 tys. Kandydat, który uzyskał liczbę głosów równą ilorazowi wyborczemu, otrzymywał mandat.

2. Otrzymanie mandatu oznacza „skreślenie” takiego kandydata z listy i badanie głosów oddanych na następnego kandydata z listy. Operację taką powtarza się ze wszystkimi nazwiskami, które otrzymały wymaganą większość głosów.

3. Jeżeli po zbadaniu liczby głosów oddanych na wszystkich kandydatów okaże się, że pozostają mandaty nieobsadzone, wówczas kandydaci, którzy uzyskali liczbę głosów mniejszą od ilorazu wyborczego, otrzymują mandat przy zastosowaniu zasady większości względnej²⁹.

Metoda Hare’a-Niemeyera została nazwana systemem „matematycznej proporcji” lub „największej reszty”. W metodzie tej liczbę ważnie oddanych głosów w okręgu na daną listę, mnoży się za każdym razem przez liczbę mandatów do obsadzenia w danym okręgu a następnie dzieli się przez liczbę oddanych głosów na wszystkie listy w danym okręgu wyborczym. Otrzymany w ten sposób iloraz wartości liczby całkowitej oznacza liczbę mandatów przypadających w okręgu danej liście. Określa się następującym wzorem³⁰:

$$Q = V \times S / C$$

gdzie:

Q – liczba mandatów uzyskanych przez daną listę

V – liczba ważnie oddanych głosów na daną listę w okręgu wyborczym

S – liczba mandatów do obsadzenia w danym okręgu wyborczym

C – łączna liczba głosów oddanych w danym okręgu wyborczym

²⁹ B. Szepietowska, *Zasada proporcjonalności w prawie wyborczym – wybrane systemy rozdziału mandatów*, Informacja nr 695, Protokół dostępu: <http://biurose.sejm.gov.pl/teksty/i-695.htm>, 13.06.2012.

³⁰ M. Chmaj, *Sejm RP w latach 1991–1997 (I i II kadencja). Studium prawnoustrojowe*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 1999, s. 62.

Nie ma idealnego systemu wyborczego, który umożliwiłby podział mandatów ściśle proporcjonalnie do liczby otrzymanych głosów. Systemy wyborcze są niedoskonałe, co przekłada się na zniekształcenie woli wyborców. Stosując określony system podziału mandatów można zmienić wyniki wyborów poprzez matematyczną manipulację. Tabela 5 przedstawia przykładowy podział mandatów różnymi metodami.

Tabela 4. Przykładowy podział 6 mandatów według różnych metod

Partia polityczna	A	B	C	D
Głosy	42000	31000	15000	12000
Podział mandatów według metody d'Hondta	3	2	1	0
Podział mandatów według metody Sainte-League`a	2	2	1	1
Podział mandatów według metody Hare'a	2	2	1	1
Podział mandatów według metody Hare'a-Niemeyera	2	2	1	1

Źródło: W. Sokół, *Geneza i ewolucja systemów wyborczych w państwach Europy Środkowej i Wschodniej*, Lublin 2007, s. 57.

W Polsce, w wyborach do Sejmu na deformację wyniku wyborów mają wpływ:

- a) wprowadzenie w skali kraju progów wyborczych w wysokości 5% dla komitetów wyborczych i 8% dla koalicji komitetów wyborczych;
- b) przyjęcie metody podziału mandatów d'Hondta, zwiększającej wynik wyborczy partii większych;
- c) dokonywanie podziału mandatów w skali kraju, a nie w skali okręgu wyborczego.

Pierwsze wolne wybory do Sejmu odbyły się na podstawie ordynacji wyborczej z 1991 r. Ordynacja ta dla podziału mandatów w okręgach wyborczych wprowadziła metodę Hare'a-Niemeyera (art. 93), natomiast w stosunku do ogólnopolskich list kandydatów podział mandatów odbywał się na podstawie systemu Sainte-

League'a (art. 100 ust. 2). Ordynacja ta nie spełniła związanych z nią oczekiwań, zwłaszcza że po wyborach z dnia 27 września 1991 r. dostrzeżono ogromny wpływ systemu wyborczego na kształt systemu partyjnego. Dlatego też w ordynacji do Sejmu z 1993 r. proporcjonalny system wyborczy osłabiono w wyniku:

- a) przyjęcia technicznego sposobu podziału mandatów według d'Hondta, preferującego ugrupowania silniejsze (zarówno w okręgach, jak i w stosunku do listy ogólnokrajowej);
- b) zwiększenia liczby okręgów wyborczych (z 37 do 52), co wpłynęło na zmniejszenie liczby mandatów będących do zdobycia w każdym z nich; skutkiem tego było pomniejszenie szans ugrupowań o niewielkim poparciu ze strony wyborców na zdobycie mandatu w danym okręgu;
- c) przyjęcia progów wyborczych (klauzul zaporowych) zarówno do podziału mandatów w okręgach wyborczych, jak i z listy ogólnokrajowej³¹.

W odniesieniu do zasady proporcjonalności można wysuwać wiele zastrzeżeń. Przede wszystkim zastosowanie proporcjonalnego podziału mandatów sprzyja dynamice stosunków w systemie partyjnym, a także ma wpływ na wzrost aspiracji małych ugrupowań. W rezultacie powoduje także silne, wzajemne zwalczanie się ugrupowań o zbliżonych programach, walczących o te same grupy wyborców. Ponadto tego rodzaju podział mandatów prowadzi do nadmiernego rozbicia wewnętrznego parlamentu, co w rezultacie utrudnia realizowanie przez Sejm jego funkcji oraz wpływa na niestabilność uformowanych koalicji rządzących³².

Zakończenie

Celem niniejszego referatu było przedstawienie podstawowych założeń prawa wyborczego w Polsce.

³¹ M. Chmaj, W. Skrzydło, *System wyborczy...*, *op. cit.*, s. 65.

³² *Ibidem*, s. 66.

Uczestnictwo obywateli w wyborach jest jednym z ważniejszych atrybutów demokratycznego państwa i jedną z najważniejszych wartości państwa obywatelskiego. Wciąż istnieje spora grupa wyborców, którzy prezentują niezdecydowaną postawę w kontekście uczestniczenia w wyborach. Istotne jest poznanie ich sposobu postrzegania kwestii związanych z wyborami oraz stosunku do aktu głosowania.

Udział w wyborach to przykład wartości powszechnie przez Polaków uznawanej, ale często nierealizowanej. Świadczy o tym wysoki poziom społecznego poparcia dla stwierdzenia, iż uczestnictwo w akcie głosowania stanowi obywatelski obowiązek, przy równoczesnej niskiej frekwencji wyborczej w naszym kraju. Wyniki badań wskazują, iż absencji wyborczej sprzyja przede wszystkim brak sprecyzowanych poglądów politycznych i wiedzy na temat polityki, ale także niechęć do polityków i rozczarowanie ich dotychczasowymi dokonaniem oraz przekonanie, że wynik wyborów tak naprawdę niczego nie zmienia. Należy przy tym wyróżnić dwa rodzaje absencji wyborczej: zawinioną – kiedy wyborcy z własnej woli rezygnują z udziału w wyborach oraz przymusową, gdy niedostosowane do potrzeb wyborców procedury głosowania uniemożliwiają im udział w wyborach. Ograniczeniu drugiego rodzaju absencji sprzyjają przyjęte w kodeksie wyborczym alternatywne sposoby oddawania głosu – głosowanie przez pełnomocnika oraz głosowanie korespondencyjne.

Badania prowadzone zarówno w krajach zachodnich, jak i w Polsce wskazują, że większą absencją w wyborach cechują się z reguły ludzie o niskim poziomie wykształcenia, ludzie biedni i zajmujący najniższe pozycje społeczne (czyli warstwy najniższe), bezrobotni, osoby bierne zawodowo, mieszkańcy wsi, a także kobiety (szczególnie niepracujące zawodowo) oraz wyborcy najmłodsi. Kategorie te często nakładają się na siebie w znacznej mierze, np. warstwy najniższe, bezrobotni, biedni, ludzie o niskim poziomie wykształcenia to często te same osoby. Najwyższą frekwencją wyborczą notuje się wśród kadr kierowniczych, ludzi posiadających wykształcenie wyższe, wśród inteligencji, ludzi za-

możnych, w warstwach średnich i wyższych. Pod tym względem Polska nie różni się od krajów zachodnich, większa jest natomiast sama absencja wyborcza³³.

³³ W. Modzelewski, *Dlaczego w Polsce mamy tak niską frekwencję w wyborach?*, Zeszyt Naukowy nr 6, pod red. D. Milczewskiej, Warszawa 2002, s. 92.