



KANCELARIA SENATU
BIURO ANALIZ I DOKUMENTACJI

Zasada równości oraz problematyka
reprezentatywności w wyborach
do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej

OPINIE EKSPERTYZY

OE-184

LUTY 2012

BIURO ANALIZ I DOKUMENTACJI
Zespół Analiz i Opracowań Tematycznych

**Zasada równości oraz problematyka
reprezentatywności w wyborach
do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej**

OPINIE
EKSPERTYZY

OE-184

Kancelaria Senatu
Luty 2012

Materiał przygotowany przez Zespół Analiz i Opracowań Tematycznych
Biura Analiz i Dokumentacji.

Biuro Analiz i Dokumentacji zamawia opinie, analizy i ekspertyzy sporządzone
przez specjalistów reprezentujących różne punkty widzenia.

Wyrażone w materiale opinie odzwierciedlają jedynie poglądy autorów.

Korzystanie z opinii i ekspertyz zawartych w tym zbiorze bez zezwolenia Kancelarii Senatu
dopuszczalne wyłącznie w ramach dozwolonego użytku w rozumieniu ustawy
z dnia 4 lutego 1994 r. o prawie autorskim i prawach pokrewnych
(Dz. U. z 2006 r. Nr 90, poz. 631 ze zm.)

i z zachowaniem wymogów tam przewidzianych.

W pozostałym zakresie korzystanie z opinii i ekspertyz wymaga każdorazowego
zezwolenia Kancelarii Senatu.

© Copyright by Kancelaria Senatu, Warszawa 2012

Biuro Analiz i Dokumentacji

Dyrektor – Agata Karwowska-Sokołowska – tel. 22 694 94 32, fax 22 694 94 28,
e-mail: sokolows@nw.senat.gov.pl

Wicedyrektor – Ewa Nawrocka – tel. 22 694 90 53,

e-mail: nawrocka@nw.senat.gov.pl

Zespół Analiz i Opracowań Tematycznych tel. 22 694 92 04, fax 22 694 94 28

Redaktor prowadzący – Robert Stawicki

Opracowanie graficzno-techniczne, druk i oprawa
Biuro Informatyki, Dział Edycji i Poligrafii

Równość w wyborach do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej. Uwagi wprowadzające

Kwestia równości w wyborach może być rozpatrywana z różnych punktów widzenia. Prawnicy biorą pod uwagę te jej elementy, które łatwo poddają się ocenie takiej, dzięki której w niezbyt skomplikowany sposób da się stwierdzić, czy wybory są równe czy nie. Przykładowo, bez trudu można stwierdzić, że niektórzy wyborcy mają jeden głos, a inni dwa głosy, a w konsekwencji wybory nią są równe. Tak pojmowaną równość – zwaną w literaturze prawniczej równością formalną – wyraża się stwierdzeniem, iż każdy wyborca ma jeden głos lub każdy wyborca ma taką samą liczbę głosów. Podaje się, że zaprzeczeniem równości formalnej jest sytuacja, w której niektórzy wyborcy, głosując jeden raz, mają kilka głosów albo w której mają prawo oddać głos kilka razy, np. zarówno w miejscu zamieszkania, jak i w miejscu posiadania nieruchomości. Przy definicjach równości formalnej rzuca się jednak w oczy fakt, że na ogół stwierdzeniom o równej liczbie głosów nie towarzyszy ich uzupełnienie, czy chodzi o wszystkich wyborców, czy tylko o pewną ich kategorię, to znaczy, czy równa liczba głosów powinna obejmować cały obszar wyborczy, czy tylko dany okręg wyborczy.

W ten sposób pojawia się płynna granica i przejście do czegoś, co określa się niekiedy jako równość materialna. W tym aspekcie – ze względu na jego zasoby eksploracyjne interesującym również politologów – zwraca się przede wszystkim uwagę na to, czy liczba mandatów obsadzanych w okręgach jest proporcjonalna do liczby mieszkańców (względnie wyborców albo głosujących). W przypadku okręgów jednomandatowych liczba mandatów we wszystkich okręgach jest identyczna, a liczba mieszkańców w tych okręgach powinna być możliwie jak najbardziej zbliżona do siebie („odpowiedzialność” leży więc po stronie wytyczającego granice okręgów). Natomiast w przypadku okręgów wielomandatowych chodzi o to, aby liczba mandatów przypadających na okręg była proporcjonalna do liczby mieszkańców („odpowiedzialność” leży więc po stronie właściwej metody przeliczenia liczby mieszkańców na liczbę mandatów). Ponadto równością materialną niektórzy obejmują równość partii politycznych, domagając się by każda partia miała zbliżoną liczbę wyborców przypadających na jeden mandat¹. Nie jest jasne jednak, czym ten aspekt równości różniłby się od wymaganej niekiedy proporcjonalności wyborów. Niezależnie od tego, jak szeroko definiowalibyśmy równość materialną, nie wszyscy uczestnicy tej dyskusji są przekonani, czy w sposób wiążący można domagać się od systemu wyborczego spełnienia tego kryterium. Stąd zapewne wypowiedzi w literaturze prawniczej są w tym zakresie mniej jednoznaczne, choć niektórzy domagają się określenia nawet granicy, której przekroczenie będzie uznane za naruszenie tak rozumianej równości². Problem polega jednak na tym, że nawet jeśli definiowanie tego, co składa się na równość materialną, przychodzi prawie tak samo łatwo, jak w przypadku równości formalnej,

¹ P. Uziębło, *Zasada równości w wyborach do Sejmu RP (wybrane zagadnienia)*, „Studia Wyborcze” 2008, t. VI, s. 48.

² Tamże, s. 49.

to jednak skonstruowanie obiektywnych kryteriów (granic) równości materialnej, jest – nawet nie trudne – po prostu niemożliwe. W literaturze politologicznej można wskazać wiele prac, ukazujących, w których systemach wyborczych bardziej, a w których mniej zbliżono się do niemożliwego przecież do zastosowania idealnego wzorca równości materialnej. Opisano także konsekwencje dla systemu partyjnego, jakie wiążą się z taką czy inną realizacją owego wzorca równości. Prace te zawierają dobry materiał porównawczy, w żadnym wypadku nie proponują jednak owej granicy równości materialnej.

O płynności granicy między równością formalną a materialną może też świadczyć to, że system kurialny, w którym wyborcy dzieleni są na grupy, z których każda ma prawo wybrać określoną liczbę posłów, ale nie w stosunku do swej liczebności – podaje się jako przykład naruszenia równości formalnej, natomiast system w którym wyborcy również podzieleni są na grupy, z których każda ma prawo wybrać określoną liczbę posłów, również nie w stosunku do swej liczebności, z tą tylko różnicą, że grupy wyborców dzielone są terytorialnie – jest naruszeniem równości materialnej³. Tymczasem w obu przypadkach dochodzi do dysproporcji w relacji liczba mandatów – liczba wyborców.

W celu dalszego „uelastycznienia” twierdzenia, iż równość formalna oznacza, iż każdy wyborca ma taką samą liczbę głosów, zwróćmy uwagę, że kwestia wielkości okręgu (liczby mandatów w nim obsadzanych) to nie to samo, co liczba głosów posiadanych przez wyborców. W okręgach wielomandatowych wyborca może posiadać jeden głos lub większą liczbę głosów (aż do liczby równej liczbie mandatów włącznie). Oba rozwiązania są możliwe i stosowane zarówno przy formułach większościowych (jeden głos: do niedawna pierwsza izba w Japonii, kilka głosów: do niedawna polski Senat) jak i proporcjonalnych (jeden głos: polski Sejm, kilka głosów: szwajcarska Rada Narodowa).

Skąd biorą się zatem ograniczenia w realizacji materialnej równości wyborów? Na początku zwróćmy uwagę, że pełna realizacja równości możliwa byłaby tylko wtedy, gdyby liczba mandatów równała się liczbie wyborców. Stąd – przenosząc się na teren polskich systemów wyborczych – realizacja tego kryterium będzie w przypadku Senatu ponad czterokrotnie gorsza niż w przypadku Sejmu. Senat jest ponad cztery razy mniej liczny niż Sejm, a im mniej liczna izba tym trudniej sprostać wymogom równości. Ponadto zwróćmy uwagę, że na realizację tej równości wpływa wielkość okręgów wyborczych – na ogół związana z formułą wyborczą (większościową lub proporcjonalną), którą zamierza się zastosować. Łatwiej dostosować liczbę mandatów do liczby mieszkańców, w przypadku zakładanej formuły proporcjonalnej i okręgów wielomandatowych, niż granice okręgów do sztywnej liczby mandatów, co jest typowe dla okręgów jednomandatowych wyznaczonych według granic administracyjnych. Nie można wszak oczekiwać, że to granice administracyjne będą dostosowywane do granic okręgów wyborczych, lub że granice okręgów wyborczych będą wytyczane z pominięciem granic administracyjnych (przynajmniej w krajach, w których nie ma takiej praktyki). Jest to zatem drugie ograniczenie realizacji równości materialnej. Trzecim ograniczeniem jest struktura demograficzna i społeczna oraz zachowania wyborcze. Stąd niektórzy proponują rozdzielać mandaty np. nie w oparciu o liczbę ludności czy liczbę wyborców, lecz w oparciu o głosujących. Nadal nie byłoby to jednak skutecznym rozwiązaniem wobec postulatów, by system wyborczy zapewniał, że koszt uzyskania mandatu przez poszczególne partie będzie podobny. Wpływa na to bowiem struktura społeczna i związane z nią zachowania wyborcze, których nie da się w sposób obiektywny wpisać w konstrukcję systemu wyborczego. W końcu swego rodzaju ograniczeniem równości wyborów są celowe manipulacje podmiotów mających wpływ na system wyborczy, w tym na wielkość i granice okręgów wyborczych.

³ J. Jaskiernia, *Zasada równości w prawie wyborczym USA*, Warszawa 1992, s. 18.

Zwróćmy też jeszcze raz uwagę na pewną stopniowalność czy wyrwykowość prawniczych kryteriów oceny systemu wyborczego. Najbardziej oczywiste jest, że każdy wyborca powinien mieć jeden głos, mniej już pewne są kryteria oceny siły tego głosu uzależnionej od wielkości okręgu wyborczego i liczby jego mieszkańców; nie istnieją natomiast wypowiedzi, którym nadawano by postać wiążącej zasady, odnoszące się do sposobu wytyczania granic okręgów wyborczych, które niejednokrotnie mogą być wynikiem służącej tym samym celom manipulacji, co w przypadku manipulacji samą wielkością okręgu wyborczego. Niejednokrotnie bowiem liczba mandatów danej partii – przy niezmiętej liczbie głosów na nią oddanych w skali kraju – może się różnić w zależności od tego, jak wytyczono granice okręgów wyborczych. Jako rozwiązanie tego problemu zaproponowano np. by okręgi wyborcze miały kształt sześciokąta⁴. Możliwe byłoby to w tych krajach, w których nie ma zwyczaju dostosowywania granic okręgów wyborczych do granic administracyjnych.

Przy okazji zwróćmy uwagę, że domaganie, się by system wyborczy zapewniał parlamentarzystom poszczególnych partii reprezentację zbliżoną do liczby wyborców, jest dowodem uznania, że podmiotem w wyborach są nie tylko wyborcy i kandydaci lecz także partie polityczne – czyli organizacje, które wystawiają kandydatów. Najjaskrawszym przykładem wzmocnienia ich roli są proporcjonalne formuły wyborcze, które nakazują dzielić mandaty na podstawie głosów oddanych na partie (niekiedy wręcz z pominięciem mechanizmu oddawania głosów na kandydatów). W przypadku formuł większościowych, choć odsetek głosów oddawanych na partie nie ma żadnego znaczenia (liczy się bowiem sama kolejność kandydatów pod względem liczby głosów w poszczególnych okręgach, a nie udział ich głosów w ogólnej sumie głosów⁵), to jest jednak brany pod uwagę, jako istotny politycznie wynik wyborów oraz jako kryterium oceny funkcjonowania systemu wyborczego (chodzi właśnie o proporcje głosy–mandaty w odniesieniu do poszczególnych partii).

Skłonność do oceny (i szerzej opisu) systemu wyborczego wedle obiektywnych kryteriów wynika więc w znacznej części z tego, czy nauki empiryczne (przede wszystkim politologia korzystająca z metod matematycznych, statystycznych), są w stanie dostarczyć odpowiednich instrumentów takiego pomiaru. Jednym z takich mierników jest indeks dysproporcjonalności (least squares index) skonstruowany przez Michaela Gallaghera⁶. Służy on do pomiaru stopnia dysproporcjonalności podziału mandatów między partie w stosunku do liczby głosów. Choć proporcjonalność nie jest w stosunku do formuł większościowych tak samo istotnym wymogiem, jak wobec formuł proporcjonalnych, nie oznacza to, że nie można dokonywać pomiaru formuł większościowych pod tym względem. Indeksy dysproporcjonalności w wyborach do Sejmu w latach 1991–2011, do którego wybory przeprowadzane są wedle formuły proporcjonalnej, przedstawia tabela 1.

W przypadku Senatu jednak podanie tego indeksu musi być opatrzone uwagą, że do roku 2007 stosowany był system wyborczy, który utrudniał podanie obiektywnych danych, jeśli

Tabela 1. Indeks dysproporcjonalności w wyborach do Sejmu w latach 1991–2011

1991	1993	1997	2001	2005	2007	2011	Średnia
3,78	17,80	10,63	6,33	6,97	4,67	5,91	8,01

⁴ P.J. Taylor, G. Gudgin, R.J. Johnston, *The Geography of Representation: A Review of Recent Findings*, (w:) *Electoral Laws and their Political Consequences*, red. B. Grofman, A. Lijphart, New York 1986, s. 183.

⁵ Określenie formuł większościowych i proporcjonalnych, jako formuł kolejności i udziału zaczerpnąłem od Jarosława Flisa.

⁶ $LSq = \sqrt{\frac{1}{2} \sum (v_i - s_i)^2}$, gdzie v – procent głosów partii, s – procent mandatów partii. Jeżeli indeks równa się 0 – wybory są w pełni proporcjonalne; im bliższy 100, tym wyniki wyborów są bardziej dysproporcjonalne.

chodzi o liczbę głosów partii, czy to w skali okręgu czy w skali kraju. Wyborcy mogli bowiem w ramach swojego głosu udzielić maksymalnie od 2 do 3 wskazań w latach 1991–1997, albo od 2 do 4 w latach 2001–2007, w zależności od wielkości okręgu wyborczego. Minimalna liczba wskazań (niezbędna do ważności głosu) wynosiła zawsze jeden. Wskazań tych mogli udzielać kandydatom różnych partii. Aby więc podać liczbę (odsetek) głosów oddanych na partie w wyborach do Senatu można zsumować głosy (wskazania) oddane na wszystkich kandydatów danej partii, albo tylko głosy (wskazania) jednego kandydata danej partii – tego, który w okręgu otrzymał najwięcej wskazań w porównaniu z innymi kandydatami tej partii (jeśli partia wystawiła więcej niż jednego). Tak obliczone indeksy dysproporcjonalności w wyborach do Senatu w latach 2001–2011 przedstawia tabela 2.

Tabela 2. Indeks dysproporcjonalności w wyborach do Senatu w latach 2001–2011

Podstawa pomiaru odsetka głosów dla lat 2001–2007	2001	2005	2007	2011
Głosy wszystkich kandydatów	27,46	25,97	19,84	21,53
Głosy jednego – najlepszego kandydata	33,36	24,14	24,34	

Jak widać indeks dysproporcjonalności w wyborach senackich jest wyższy niż w wyborach sejmowych. Wynika to przede wszystkim z odmiennej formuły wyborczej. Dodajmy jednak, że w starszych demokracjach, nawet w tych, w których stosuje się formułę większościową, na ogół jest on niższy niż w wyborach do polskiego Senatu. Choć i tam zdarzają się większe dysproporcjonalności. Przykładowo w Wielkiej Brytanii w wyborach do Izby Gmin w 2005 r. wyniósł on 16,72. Należy jednak zwrócić uwagę, że Senat liczy tylko 100 mandatów (przypomnijmy: im mniej liczna izba tym bardziej dysproporcjonalne wyniki wyborów), a ponadto na zachowania wyborcze w wyborach senackich wpływają decyzje głosujących w wyborach do Sejmu. Stąd w wyborach do Senatu nie działa w tym samym stopniu, co w innych systemach z formułą większościową psychologiczny efekt Duvergera⁷, ponieważ wyborcy powielają częściej w przypadku wyborów senackich swoje zachowania z proporcjonalnych wyborów do Sejmu, w których brak jest tak silnego nacisku do głosowania na partie duże. Wyborcy głosują zatem w wyborach senackich także na partie małe, jednak mechaniczny efekt Duvergera jest nadal typowy w wyborach senackich dla systemu większościowego. „Poluzowanie” (jeśli nie brak) psychologicznego efektu nakłada się na bezwzględny efekt mechaniczny. W konsekwencji – rozdziew między odsetkiem głosów a odsetkiem mandatów poszczególnych partii, czyli dysproporcjonalność⁸. Istotnym wnioskiem wynikającym z tabeli 2 jest stwierdzenie, że zmiana wielkości okręgów wyborczych w wyborach senackich z wielomandatowych na jednomandatowe nie prowadzi do zwiększenia dysproporcjonalności wyborów. Nawet uwzględniając, że wyniki dla lat 2001–2007 mają charakter orientacyjny, reforma systemu wyborczego do Senatu z 2011 r. zwiększyła proporcjonalność wyborów rozumianą jako relacje między odsetkami głosów i mandatów poszczególnych partii. Prawdą jest natomiast, że wybory z formułą większościową przynoszą wyniki bardziej dysproporcjonalne niż wybory z formułą proporcjonalną. Jednak w ramach formuły większościowej, to okręgi jednomandatowe zapewniają większą proporcjonalność⁹.

⁷ Psychologiczny efekt Duvergera oznacza skłonność wyborców do głosowania na partie silniejsze w obawie przed zmarnowaniem swojego głosu.

⁸ Mówi też o tym S. Gebethner w opinii zawartej w niniejszym wydawnictwie.

⁹ Wynika to też z ustalonych już wcześniej przez politologię prawideł, było to też do przewidzenia jeszcze przed senackimi wyborami z 2011 r., M. Jarentowski, *Zmiana systemu wyborczego do Senatu RP z 2011 r.*, „Przeгляд Sejmowy” 2011, z. 4, s. 41–42.

Jak jednak wyżej wskazano, kwestia proporcjonalności podziału mandatów między partie, choć jest istotnym kryterium opisu systemów wyborczych, w tym ich skutków, to jednak jest odrębnym zagadnieniem niż wężiej rozumiana równość wyborów. W ramach tak rozumianej równości można jednak rozpatrywać zagadnienie równego (proporcjonalnego) rozdziału mandatów między okręgi wyborcze. Ustawa z 5 stycznia 2011 r. – poza regulacją dopuszczającą tylko w pewnych granicach odbieganie od ogólnokrajowej normy przedstawicielstwa (0,5–2,0 jednolitej normy przedstawicielstwa) – wprowadziła pewne dodatkowe wymogi co do granic senackich okręgów wyborczych, które utrudniają ich konstruowanie w sposób bardzo bliski jednolitej normie przedstawicielstwa (zakaz naruszania granic województw i granic sejmowych okręgów wyborczych, także zakaz dzielenia powiatów, z wyjątkiem tych liczących powyżej 500 tys. mieszkańców). Niemniej jednak jeśli spojrzeć na wyniki indeksu proporcjonalności, to okazuje się, że obecnie nie odbiega on istotnie od jego poprzedniej wysokości.

Tabela 3. Indeks dysproporcjonalności podziału mandatów między okręgi senackie w latach 2005–2011

2005	2007	2011	Średnia
1,37	1,40	1,55	1,44

Wyniki wskazują, że indeks dysproporcjonalności (LSq) podziału mandatów między senackie okręgi wyborcze wynosi obecnie 1,55. Przypomnijmy, że indeks ten mierzony jest w skali od 0 (pełna proporcjonalność) do 100 (brak proporcjonalności). W Wielkiej Brytanii w wyborach do Izby Gmin na terenie Anglii, w której obsadza się 533 mandatów, indeks ten wynosił 0,26. Zważywszy na to, że Izba Gmin jest znacznie liczniejsza od polskiego Senatu i brak tam takich ograniczeń jak w przypadku Senatu, różnica jest śladowa. Być może jednak by zmniejszył jeszcze dysproporcjonalność podziału mandatów do Senatu wskazane byłoby nie tyle zrezygnowanie z wymogu, by okręgi senackie nie przecinały się z sejmowymi, lecz wprowadzenie reguły, by to okręgi sejmowe dostosowywane były do okręgów senackich, po wcześniejszym wytyczeniu tych ostatnich zgodnie z jednolitą normą przedstawicielstwa i w sposób nieprzecinający granic powiatów i województw. Nie wpłynęło to w sposób niekorzystny na proporcjonalność podziału sejmowego, ponieważ w przypadku okręgów sejmowych, to liczba mandatów dostosowywana jest do liczby ich mieszkańców.

Odchodząc od kwestii empirycznych, należy zwrócić jeszcze uwagę na to, że w doktrynie prawa konstytucyjnego występuje różnica zdań, co do tego czy wybory do Senatu powinny być równe. Z jednej strony twierdzi się, że brak zasady równości w art. 97 ust. 2 Konstytucji przesądza o braku równości wyborów do Senatu (co najmniej w aspekcie materialnym – choć dodajmy nie jest jasne o co dokładnie w tym aspekcie może chodzić)¹⁰. Z drugiej jednak strony można twierdzić, że wobec generalnie wyrażonej zasady równości (art. 32 Konstytucji), realizacja wszelkich wolności i praw powinna się odbywać wedle zasady równości, niezależnie od tego czy jest ona osobno wyrażona w poszczególnych przepisach konstytucyjnych, czy nie.

Związany z powyższą kwestią zagadnieniem jest to, kto jest podmiotem praw wyborczych w wyborach do Senatu. Czy można mówić o prawie jednostek terytorialnych do mandatu senatorskiego? Konstytucja nie daje żadnych podstaw do twierdzenia, że którykolwiek z poziomów jednostek samorządu terytorialnego takie prawo posiada. A skoro takich praw jednostki terytorialne nie posiadają, to tym bardziej nie ma powodów by przydzielać tym jednostkom równą reprezentację, naruszając tym samym równość podmiotów prawa wyborczego, jakimi

¹⁰ Tak m.in. A. Stec i T. Strzałkowski, *Art. 96 i 97 Konstytucji RP a perspektywa reform systemu wyborczego do Sejmu i Senatu*, (w:) *Konieczne i pożądane zmiany Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 roku*, red. B. Banaszak, M. Jabłoński, Wrocław 2010, s. 299–300.

są wyborcy. Sytuacja ani byłych (do 1998 r.), ani obecnych województw nie jest porównywalna ze stanami w Stanach Zjednoczonych. Tam stany są nawet nie tyle podmiotami prawa do reprezentacji w Senacie, co przede wszystkim podmiotami federacji – obok obywateli amerykańskich. Stąd stany, tak jak obywatele, mają prawo do równej reprezentacji: obywatele mają po jednym głosie w wyborach do Izby Reprezentantów, stany mają prawo do dwóch przedstawicieli w Senacie. Aby więc odebrać prawo do równej reprezentacji w Senacie obywatelom polskim, należałoby uzasadnić to innym, „mocniejszym” prawem innych podmiotów.

Nie oznacza to jednak, że granice jednostek samorządu terytorialnego, tak jak i inne granice administracyjne, nie mogą być podstawą do tworzenia okręgów wyborczych. Jak najbardziej okręgi wyborcze mogą pokrywać się z jednostkami terytorialnymi. Należy jednak pamiętać, że te ostatnie są tylko zapożyczone do tworzenia okręgów wyborczych, a prawo do reprezentacji posiadają nadal obywatele, i to do nich należy odnosić kryterium równości.

Na marginesie warto też zwrócić uwagę, że Konstytucja nie przesądza, w oparciu o które kryterium powinny być tworzone okręgi wyborcze. Może istnieć jeden ogólnokrajowy okręg wyborczy (praktyczny byłby tylko przy formule proporcjonalnej), możliwych jest też tyle okręgów, ile mandatów (tak jak obecnie). Możliwe są też rozwiązania wielkościowo pośrednie: 49 okręgów (jak w latach 1989–1997) lub 40 okręgów (jak w latach 2001–2007). Zawsze jednak okręgi były tworzone wedle kryterium terytorialnego. Czy jednak nie dałoby się utworzyć okręgów wedle innych kryteriów (np. w oparciu o grupy społeczno-zawodowe), oczywiście nadal przy respektowaniu kryterium równości (zarówno w aspekcie formalnym, jak i materialnym), tak by każdy wyborca miał tyle samo głosów (przynajmniej w ramach danego okręgu), i by w każdym okręgu obsadzano liczbę mandatów senatorskich proporcjonalną do liczby wyborców danego okręgu skupiającego pewną grupę wyborców? Nie musiałyby to naruszać – wprost niewyrażonej, ale chyba istniejącej – reguły wolności wyborów, w tym sensie, że struktura okręgów nie zawęży dotychczasowej możliwości kandydowania z któregośkolwiek okręgu wyborczego. Nie naruszałoby to też reguły, iż senator jest reprezentantem całego narodu (art. 104 ust. 1 Konstytucji), w stopniu wyższym niż dotychczas. Obecnie również parlamentarzyści są wybierani w danym okręgu, ale reprezentują cały naród. Do dyskusji pozostaje sprawa, jaki sens miałyby takie rozwiązanie.

*

W prezentowanej publikacji zawarte są trzy opinie dotyczące przede wszystkim zasady równości w wyborach do Senatu RP. Zawarte są w nich również treści dotyczące reprezentatywności Izby i proporcjonalności wyborów. Autorzy prezentują różne stanowiska w kwestii istnienia konstytucyjnego wymogu równości w odniesieniu do wyborów senackich. Uzasadniając swoje stanowiska, autorzy prezentowanych opinii przedstawiają argumentację odwołującą się bądź to do dwuizbowej struktury polskiego parlamentu i roli Senatu w tej strukturze – tak Hubert Izdebski, bądź do okoliczności, z jakich wynikało pominięcie w 1989 r. równości w stosownym przepisie konstytucyjnym, a które mogą już być nieaktualne – tak Ryszard Piotrowski. Stanisław Gebethner z kolei równość wyborów senackich przedstawia w świetle wyników empirycznej analizy wielkości i zaludnienia senackich okręgów wyborczych oraz zachowań wyborczych z 2011 r.

Realizacja zasady równości po ustanowieniu okręgów jednomandatowych w wyborach do Senatu a deformacja wyników wyborów w 2011 roku

W uchwalonym w styczniu 2011 r. Kodeksie wyborczym¹ wprowadzona została nowa struktura okręgów wyborczych do Senatu. W miejsce dotychczasowych 40 wielomandatowych okręgów, w których poprzednio wybierano dwóch, trzech bądź czterech senatorów, ustanowionych zostało 100 jednomandatowych okręgów wyborczych².

Z ustanowieniem okręgów jednomandatowych część polityków oraz publicystów wiązało wiele złudnych nadziei i bezzasadnych oczekiwań na radykalne zmiany w praktyce wyłaniania Senatu przy zastosowaniu nowego systemu wyborczego.

W większości przypadków zagorzali zwolennicy jednomandatowych okręgów wyborczych wypowiadają się na ten temat bez należytego rozeznania co do funkcjonowania mechanizmów wyborczych i wynikających deformacji, będących konsekwencją stosowania takiej struktury okręgów w powiązaniu z zasadą większości względnej obowiązującej przy ustalaniu wyników wyborów. Taki zaś system wyborczy z istoty swej przyczynia się do znaczących deformacji woli wyborców.

Lekceważy się fakt, że skrajnym przejawem deformacji wynikającej ze stosowania zasady większości w jednomandatowych okręgach (bo też proporcjonalnie jednego mandatu dzielić nie można) są przypadki kiedy określona partia mimo poparcia większości wyborców musi przejść do opozycji ponieważ rywalizująca o przejęcie rządów inna partia zyskuje więcej mandatów mimo mniejszego poparcia w aktywnym elektoracie. Tak właśnie dwukrotnie zdarzyło się w Wielkiej Brytanii. W 1951 roku Partia Pracy otrzymując więcej głosów w całym kraju musiała oddać rządy konserwatystom, którzy uzyskali większość w Izbie Gmin. Podobnie było w 1974 roku, kiedy dla odmiany to konserwatyści otrzymali więcej głosów wyborców, ale większość w Izbie Gmin uzyskali laburzyści i oni stworzyli rząd.

Można przytoczyć też przykład USA z 2004 roku, kiedy to Republikanie, mimo że otrzymali w wyborach do Senatu mniej głosów niż Demokraci, to zachowali większość w tej izbie. W tym przypadku stało się tak nie tylko za sprawą stosowania zasady większości względnej, lecz było rezultatem tego, iż okręgi (którymi są poszczególne stany reprezentowane przez dwóch senatorów) są nierówne co do liczby mieszkańców – a tym samym i wyborców. I tu dotykamy istotnej sprawy, którą jest kwestia nierówności okręgów, jeśli odnosimy to do liczby uprawnionych wyborców. A taka nierówność – czasem usprawiedliwiona różnymi przesłankami, jak uwarunkowania gospodarcze bądź więzi społeczno-polityczne lub struktura etniczna ludności – jedynie potęguje skutki stosowania zasady większości w jedno-mandatowych okręgach wyborczych.

Przyjmuje się, że zadośćuczynienie wymaganiom wynikającym z zasady równości jest takie ukształtowanie liczebności wyborców, aby siła głosu każdego wyborcy była jednakowa

¹ Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. - Kodeks wyborczy (Dz. U. Nr 21, poz. 112, z późn. zm.).

² Wykaz tych okręgów i ich granice określa Załącznik nr 2 do wyżej wymienionej ustawy.

– a w każdym razie aby była sobie bliska. W literaturze światowej przytaczany jest przykład ujawnionej przed 20-tu laty w Indiach dysproporcji między największymi i najmniejszymi liczebnie jednomandatowymi okręgami wyborczymi. Największy z nich liczył 1 744 592 mieszkańców, a w najmniejszym było ich zaledwie 31 665. Tak więc pierwszy z nich 55 razy przewyższał liczebnie najmniejszy okręg. Innym przykładem może być Szkocja, gdzie w wyborach do Izby Gmin w 2005 roku, jednomandatowy okręg Linlithgow and East Falkirk liczył 78 675 wyborców, podczas kiedy okręg położony na Wyspach Zachodnich u wybrzeży Szkocji liczył 21 884 wyborców i był tym samym ponad trzy i pół razy większy od okręgu usytuowanego w hrabstwie Falkirk.

W Polsce po ustaleniu w 2011 roku granic jednomandatowych okręgów do Senatu ta dysproporcja jest znacznie mniejsza, ale jednak istnieje – o czym będzie mowa dalej.

Niezależnie od poglądów wyrażanych w publikacjach dziennikarskich – a powtarzających często powierzchowne opinie na temat znaczenia wprowadzenia jednomandatowych okręgów wyborczych – ta nowa struktura okręgów wyborczych została przyjęta przychylnie przez wielu polityków.

Szczególnie dali temu wyraz niektórzy samorządowcy będący włodarzami większych miast. Doszło między nimi do porozumienia i z inicjatywy prezydenta Wrocławia, Rafała Dutkiewicza powstała Unia Prezydentów – Obywatele do Senatu, stanowiąca swoisty ruch społeczno-polityczny, mający na celu promowanie w wyborach parlamentarnych w 2011 roku kandydatów do Senatu popieranych przez bez-partyjnych prezydentów miast.

Działacze samorządowi, podejmujący wspólną inicjatywę powołania ruchu pod nazwą Unia Prezydentów – Obywatele do Senatu (UP-OdS) – którymi byli wspomniany prezydent Wrocławia Rafał Dutkiewicz oraz prezydent Krakowa Jacek Majchrowski, prezydent Gdyni Wojciech Szczurek, prezydent Kielc Wojciech Lubawski i prezydent Zabrza Małgorzata Mańka-Szulik uznali, iż mogą stać się beneficjentami nowego systemu wyborczego do Senatu. W dniu 5 lipca 2011 roku, na 3 miesiące przed wyborami, przedstawili oni założenia ideowe swego pomysłu.

Istotą ruchu miało być „skończenie wojny polsko-polskiej” dwóch najważniejszych partii oraz „przywrócenie Senatu ludziom”. Chodzi o to, aby w Senacie zasiedli przedstawiciele społeczeństwa obywatelskiego oraz samorządowcy – wyjaśniał wówczas Rafał Dutkiewicz zaznaczając, że żaden z prezydentów nie będzie ubiegał się o mandat senatora. Jego zdaniem w polityce decydujące znaczenie ma obecnie nie jakość kandydatów, ale ich lojalność wobec kierownictwa partii. Inicjatywa prezydentów miast sprzeciwia się zaś „kartelizacji i oligarchizacji polskiego życia politycznego”. Z kolei Jacek Majchrowski, prezydent Krakowa twierdził, że samorządowców zjednoczył minister Jacek Rostowski. Wspólnie bowiem zaprotestowali przeciwko zaostrej regule wydatkowej, którą minister wprowadził w roku 2011. Jednocześnie Jacek Majchrowski podziękował Prezydentowi RP Bronisławowi Komorowskiemu za to, że podpisał ustawę o jednomandatowych okręgach wyborczych do Senatu – co zwiększa, jego zdaniem szanse kandydatów niepartyjnych.

Rafał Dutkiewicz, w rozmowie z redaktorem Grzegorzem Miecugowem na antenie TVN³, przedstawiając sens utworzenia Unii Prezydentów – Obywatele do Senatu, twierdził, iż intencja ruchu jest taka, żeby zrobić lepszy Senat, żeby Senat potrafił być instytucją bardziej kreatywną i czasami niepokorną w stosunku do Sejmu. Jeśli Senat ma kontrolować powstawanie prawa, powinien różnić się od Sejmu po to, aby mógł w niektórych sprawach ostrzej się przeciwstawiać rozwiązaniom sejmowym albo wchodzić z Sejmem w twórczą dyskusję.

³ Audycja w dniu 21 lipca 2011 r.

Dla odmiany Krzysztof Rybiński, kandydujący z poparciem Unii Prezydentów – Obywatele do Senatu, jako gość programu radiowego „Salon Polityczny Trójki”⁴, mówiąc o swoim udziale w nadchodzących wyborach stwierdził że „dzisiejszy Senat działa jak maszynka do głosowania. Nie jest to już miejsce refleksji nad sytuacją w Polsce”.

Najogólniej mówiąc, inicjatywa wspomnianych prezydentów miast nie powiodła się. I nie mogło stać się inaczej z wielu powodów. Zabrakło ośrodka sterującego kampanią wyborczą, nie było żadnego ogólnopolskiego komitetu wyborczego Unii Prezydentów – Obywatele do Senatu. Nie upowszechniono Deklaracji programowej Unii Prezydentów podpisanej 28 lipca 2011 roku w Pławniowicach przez 15 prezydentów miast. Przede wszystkim jednak organizatorzy tego ruchu wywodzili swą ideę, opierając się na fałszywych przesłankach.

Nie było bowiem podstawy dla głoszenia poglądu, że to jednomandatowe okręgi zwiększają szanse kandydatów niepartyjnych – jak to stwierdzał Prezydent Krakowa. W poprzednim systemie wyborczym, kiedy okręgi wyborcze do Senatu były dwumandatowe albo trzymandatowe, a nawet czteromandatowe, kandydaci byli zgłaszani w większości przez partyjne komitety wyborcze, na jednakowych zasadach jak kandydaci lokalnych komitetów wyborców bądź komitetów wyborczych tworzonych w celu zgłoszenia jednego konkretnego kandydata na senatora. W obiegowej opinii utrzymało się fałszywe przekonanie, że skoro są to okręgi wielomandatowe to rejestrowane są listy kandydatów na senatorów – a jeśli są to listy to muszą być listami partyjnymi. Tymczasem przepisy ordynacji wyborczej wyraźnie przewidywały, że każda kandydatura jest zgłaszana odrębnie i każdy kandydat na senatora indywidualnie musi uzyskać poparcie co najmniej 3 tysięcy wyborców – i to bez względu na to, czy zgłoszenia dokonywał partyjny komitet wyborczy czy lokalny komitet wyborców albo komitet wyborczy konkretnego kandydat niezrzeszonego.⁵

Rzecz interesująca, że w poprzednich wyborach w 2001, 2005 i 2007 roku było zarejestrowanych więcej kandydatów przez lokalne komitety wyborców albo komitety wyborcze poszczególnych kandydatów. Teza prezydenta Jacka Majchrowskiego nie znajduje zatem potwierdzenia w praktyce.

Opinie o Senacie, któremu Rafał Dutkiewicz i Krzysztof Rybiński przypisywali rolę „maszynki do głosowania działającej pod dyktando liderów partyjnych” również można podważyć – ale to już inna kwestia.

Nie zyskują też społecznego poparcia takie hasła, jak „Obywatele do Senatu” czy „Bezpartyjni do Senatu”. Wyborcy postępują racjonalnie głosując z reguły na kandydatów partyjnych, mając świadomość iż w pojedynkę indywidualni senatorowie lub posłowie nie są w stanie spełnić oczekiwań, które zrealizować można jedynie w grupie wyznającej takie same wartości i mającej wspólny program. To jest przyczyna, że powszechnie we współczesnych państwach demokratycznych w wyborach parlamentarnych (a w nie małym stopniu i w wyborach samorządowych) głosują na kandydatów partyjnych. Tak też jest i wtedy, kiedy wybory przeprowadza się w jednomandatowych okręgach – jak na przykład w Wielkiej Brytanii. Osoba konkretnego kandydata odgrywa pewną rolę, ale przede wszystkim rozstrzygającą jest przynależność partyjna.

Nie inaczej przedstawia się ta kwestia u nas w przypadku wyborów do Senatu. Nie tylko w rezultacie wyborów izba ta zdominowana jest przez senatorów reprezentujących partie polityczne. Przynależność partyjna przeważa także wśród zarejestrowanych kandydatów na senatorów.

I tak w wyborach 2011 roku spośród ogólnej liczby 482 kandydatów na senatorów partie, zasiadające w Sejmie w dniu zarządzenia wyborów, zarejestrowały 337 (czyli 70%) kandy-

⁴ W wywiadzie udzielonym 22 sierpnia 2011 r.

⁵ Art. 196 ustawy z 12 kwietnia 2001 r. – Ordynacja wyborcza do Sejmu RP i Senatu RP (Dz. U. Nr 46, poz. 499 z późn. zm.).

datów – w tym Platforma Obywatelska 93, Prawo i Sprawiedliwość 93, Polskie Stronnictwo Ludowe 68, Sojusz Lewicy Demokratycznej 68, a Polska Jest Najważniejsza 13.

Komitety wyborcze nie reprezentowanych w Sejmie partii politycznych lub stowarzyszeń zarejestrowały łącznie 60 kandydatów, co stanowiło zaledwie 12,5%, ogólnej liczby kandydatów na senatorów. Były to, między innymi, Polska Partia Pracy – Sierpień 80, Liga Polskich Rodzin, Nasz Dom Polska – Samoobrona Andrzeja Leppera, Partia Demokratyczna, Liga Obrony Suwerenności, Narodowe Odrodzenie Polski, Związek Słowiański, Prawica oraz Nowa Prawica Janusza Korwina-Mikke.

Komitetów wyborczych wyborców, które zarejestrowały kandydatów niezależnych (a ściślej nie-zrzeszonych) było zaledwie 53. Trzech z nich uzyskało mandat senatora – a mianowicie: Marek Borowski (otrzymał 104 238 głosów), Włodzimierz Cimoszewicz (otrzymał 39 095 głosów) i Kazimierz Kutz (otrzymał 81 662 głosów). Niezależnie od tego, że są to osoby dobrze znane ze swej działalności politycznej, to byli oni popierani przez Platformę Obywatelską.

Ponadto siedem zarejestrowanych komitetów wyborczych wyborców kandydatów niezależnych, nie zarejestrowały kandydata ponieważ nie zdołały uzyskać poparcia odpowiedniej liczby wyborców wymaganego do zgłoszenia kandydatury na senatora.

Łącznie 50 niezrzeszonych kandydatów, którzy nie uzyskali mandatu senatora, otrzymało 847 551 głosów, tj. 5,83% ogólnej liczby głosów ważnych. Jeśli do tego dodamy 224 995 głosów otrzymanych przez wybranych na senatorów Marka Borowskiego, Włodzimierza Cimoszewicza i Kazimierza Kutza, to w sumie na niezrzeszonych kandydatów oddano 1 072 546 głosów, czyli 7,38%.

Z kolei lokalne komitety wyborcze wyborców – występujące czasem pod oryginalnymi nazwami, odwołującymi się często do regionalnego patriotyzmu tj.: Wspólnota Doliny Sanu, Dla Pomorza [i] Dla Polski, Podhalanie, Obywatel z Mazur w Ponadpartyjnym Senacie, Nasz Powiat, Polska Obywatelska, Polska Patriotyczna, Bezpartyjni do Senatu, Godność i Praworządność, Ojcowizna oraz temu podobne – zarejestrowały 24 kandydatów na senatorów. Wykaz lokalnych komitetów wyborczych wyborców, które zarejestrowały kandydatów na senatorów znajduje się w Aneksie B. Tej kategorii kandydatów – nazwijmy ich lokalnymi – było znacznie mniej niż we wcześniejszych wyborach do Senatu. Łącznie w całym kraju zebrali oni w 2011 roku 228 963 głosów, tj. zaledwie 1,6% ogólnej liczby ważnie oddanych głosów.

Zbiorne wyniki wyborów do Senatu, które przedstawiono w Tabeli 1 na podstawie urzędowego obwieszczenia Państwowej Komisji Wyborczej (PKW)⁶ ukazują, że w wyborach do

Tabela 1. Ogólne wyniki wyborów do Senatu przeprowadzonych 9 października 2011r.

Uprawnionych do głosowania – 30 762 931 osób, w tym 22 951 tj. 0,07% wyraziło zamiar głosowania korespondencyjnie.
Do lokali wyborczych zgłosiło się – 15 040 067 osób, tj. 48,89%.
Pełnomocnictwa do głosowania udzieliło 12 394 wyborców, tj. 0,04% spośród ogółu uprawnionych.
Kart do głosowania wyjętych z urn – 15 061 640, co oznacza, że 48,96% uprawnionych wzięło udział w głosowaniu, w tym 17 016, tj. 0,06% wyborców przesłało karty do głosowania pocztą.
Ważnych kart do głosowania oddano 15 048 260.
Nieważnych kart do głosowania oddano 13 380.
Liczba ważnych głosów wyniosła 14 531 462, tj. 96,57% ogólnej liczby głosów.
Liczba nieważnych głosów wyniosła 516 798, tj. 3,43% ogólnej liczby głosów.

⁶ Obwieszczenie Państwowej Komisji Wyborczej (PKW) z dnia 11 października 2011 r. (Dz. U. Nr 218, poz. 1295).

Senatu wzięło udział 15 040 067 wyborców, czyli 48,89% ogólnej liczby uprawnionych, a głosów ważnych oddano 14 531 462.

Podane w Tabeli 3 wyniki wyborów, oparte na własnych wyliczeniach, ukazują skalę poparcia dla poszczególnych partii i komitetów wyborczych. Wyliczenia te sporządzono na podstawie wyników głosowania przedstawionych we wskazanym wyżej obwieszczeniu PKW odrębnie dla każdego okręgu wyborczego. PKW bowiem nie podaje (nie ma takiego obowiązku) liczby głosów, oddanych na poszczególne partie i inne ugrupowania, jak to jest w przypadku wyników wyborów do Sejmu.

Tabela 2. Liczba głosów oddanych na kandydatów poszczególnych partii i innych komitetów wyborczych i przypadające im mandaty dzielone w województwach proporcjonalnie metodą Sainte-Laguë.

Woj.	PO		PIS		PSL		SLD		UP-OdS		Inni		Mandatów w w-twie
	Głosy	Mandaty	Głosy	Mandaty	Głosy	Mandaty	Głosy	Mandaty	Głosy	Mandaty	Głosy	Mandaty	
D:	393 083	(3)	205 667	(1)	80 356	(1)	76 984	(1)	261 035	(2)	61 519	(0)	8
C:	276 364	(2)	161 888	(1)	40 746	(0)	105 623	(1)	32 328	(0)	113 96	(1) ¹	5
L:	108 085	(1)	284 022	(2)	153 700	(1)	75 630	(1)	21 549	(0)	143 312	(1) ²	6
F:	141 795	(1)	66 778	(1)	49 477	(1)	30 262	(0)	14 291	(0)	38 705	(0)	3
E:	326 524	(2)	294 780	(2)	106 256	(1)	115 063	(1)	79 175	(1)	48 515	(0)	7
K:	506 520	(3)	361 955	(3)	65 502	(0)	55 836	(0)	86 665	(1)	95 538	(1)	8
W:	422 149	(3)	449 338	(3)	238 625	(2)	73 594	(1)	46 411	(0)	113 254	(0)	9
mst	418 741	(2)	296 937	(1)	15 447	(0)	50 197	(0)	33 665	(0)	186 063	(1) ³	4
O:	109 156	(1)	41 750	(0)	36 093	(0)	50 683	(1)	17 868	(0)	59 384	(1) ⁴	3
R:	155 163	(1)	337 507	(2)	89 744	(1)	27 855	(0)	2 731	(0)	152 416	(1) ⁵	5
B:	124 222	(1)	151 253	(1)	62 670	(1)	39 408	(0)	–	–	55 792	(0) ⁶	3
G:	466 919	(3)	205 739	(2)	24 773	(0)	82 896	(1)	47 193	(0)	45 887	(0)	4
S:	660 468	(5)	394 469	(3)	59 440	(0)	146 525	(1)	81 804	(1)	443 546	(3) ⁷	13
T:	61 942	(1)	138 300	(1)	97 315	(1)	56 050	(0)	39 639	(0)	49 285	(0)	3
N:	204 744	(2)	78 776	(1)	69 307	(1)	50 753	(0)	16 081	(0)	47 819	(0)	4
P:	550 325	(4)	271 859	(2)	142 436	(1)	203 370	(1)	9 433	(0)	105 827	(1)	9
Z:	247 100	(2)	71 142	(0)	31 882	(0)	114 256	(1)	27	(0)	109 216	(1)	4
	5 173 300	(37)	3 915 355	(27)	1 363 796	(11)	1 355 151	(9)	817 775	(5)	1 906 085	(11)	100

¹ Byłby to mandat dla kandydata niezrzeszonego Romana Jasiakiewicza, który otrzymał 41 464 głosów.

² Byłby to mandat dla kandydatki niezrzeszonej Izabelli Sierakowskiej, która otrzymała 50 931 głosów.

³ Byłby to mandat dla kandydata niezrzeszonego Marka Borowskiego, popieranego przez PO i SLD, który otrzymał 104 238 głosów w okręgu nr 42.

⁴ Mandat uzyskałby Józef Franciszek Kotyś zgłoszony w okręgu nr 53 przez KWW Mniejszość Niemiecka, który otrzymał 19 968 głosów.

⁵ Mandat uzyskałby Tadeusz Ferenc, Prezydent Rzeszowa zgłoszony przez KWW „Rozwój Podkarpacia” i otrzymał 68 847 głosów.

⁶ Oznacza to, że senator Włodzimierz Cimoszewicz, który jako nie zrzeszony (choć z poparciem PO i SLD) uzyskał mandat w okręgu nr 61, otrzymując 39 095 głosów, nie wszedłby do Senatu przy stosowaniu zasady proporcjonalności.

⁷ Jeden z tych 3 mandatów to uzyskany przez Kazimierza Kutza, który w okręgu nr otrzymał 81 662 głosów, a jeden z dwu pozostałych przypadłby KWW Autonomia dla Ziemi Śląskiej, na kandydatów, którego to komitetu w 5 okręgach oddano łącznie 141 073 głosów.

Uwaga: Dla oznaczenia województwa posłużono się tu literami wyróżniającymi dane województwo na tablicach rejestracyjnych pojazdów mechanicznych. Ponieważ potraktowałem miasto jako odrębny czteromandatowy okręg wyborczy to otrzymał on tu oznaczenie „mst”. Natomiast pozostały obszar woj. mazowieckiego jest oznaczony literą „W”. Przypomnijmy zatem, że D oznacza woj. dolnośląskie, C – kujawsko-pomorskie, L – lubelskie, F – lubuskie, E – łódzkie, K – małopolskie, O – opolskie, R – podkarpackie, B – podlaskie, G – pomorskie, S – śląskie, T – świętokrzyskie, N – warmińsko-mazurskie, P – wielkopolskie i Z – zachodniopomorskie.

Tabela 3. Liczba i procent ważnie oddanych głosów na poszczególne partie lub ugrupowania i uzyskane mandaty

Komitety wyborcze	Otrzymane ważne głosy		Uzyskane mandaty	Liczba mandatów przypadających wg. metody Sainte-Laguë*	
	Liczba	%		a	b
Platforma Obywatelska RP (PO)	5 173 300	42,84	63	37	38
Prawo i Sprawiedliwość (PiS)	3 915 355	23,64	31	27	27
Polskie Stronnictwo Ludowe (PSL)	1 363 796	8,46	2	9	11
Sojusz Lewicy Demokratycznej (SLD)	1 355 151	8,40	0	9	9
Unia Prezydentów – Obywatele do Senatu (UP-OdS)**	817 775	5,07	1***	6	5
Inni	1 906 085	11,59	3****	13	10
Razem	14 531 462	100,00	100	100	100

* W kolumnie *a* jest podana liczba mandatów wyliczona globalnie dla całego kraju traktowanego jako jeden okręg wyborczy. Liczba zaś podana w kolumnie *b* stanowi sumę mandatów obliczonych odrębnie dla każdego województwa, stanowiącego okręg wielomandatowy.

** Łącznie z 232 853 głosami oddanymi w woj. dolnośląskim na 7 kandydatów zarejestrowanymi przez utworzony przez prezydenta Wrocławia – Komitet Wyborczy Wyborców – Dutkiewicz.

*** Jest to Jarosław Wojciech Obremski (63 717 głosów) zgłoszony przez Komitet Wyborczy Wyborców – Dutkiewicz.

**** Są to Marek Borowski (104 238 głosów), Kazimierz Kutz (81 662 głosów) i Włodzimierz Cimoszewicz (39 095 głosów).

Równocześnie – znając liczbę głosów, oddanych w wyborach do Senatu na kandydatów zgłoszonych przez komitety wyborcze Platformy Obywatelskiej, Prawa i Sprawiedliwości, Polskiego Stronnictwa Ludowego i Sojuszu Lewicy Demokratycznej oraz komitety wyborcze występujące pod parasolem Unii Prezydentów – Obywatele do Senatu (jak i komitetów firmowanych przez prezydenta Kielc lub prezydenta Wrocławia) – dokonałem dla porównania także analizy ukazującej – jak przedstawiałby się podział mandatów dokonany proporcjonalnie bądź to w skali całego kraju bądź to w skali województw traktowanych jako okręgi wielomandatowe. Wybrałem metodę Sainte-Laguë stosowaną obecnie w krajach skandynawskich i w Niemczech. Prawdopodobny podział mandatów rozdzielanych metodą Sainte-Laguë na poszczególne województwa przedstawiono w Tabeli 2. W Tabeli 3 zestawiono zaś wynik rzeczywistego podziału miejsc w Senacie z możliwym podziałem mandatów metodą Sainte-Laguë w całym kraju lub w województwach.

Na tej podstawie można wyliczyć średnią liczbę ważnie oddanych głosów przypadających na jeden mandat poszczególnych ugrupowań, przedstawiając te wyliczenia w tabeli 4. Taka liczba jest miernikiem siły głosu wyborców poszczególnych partii bądź ugrupowań politycznych. Jest to zarazem jeden z ważniejszych wskaźników stopnia realizacji idei równości. Można bowiem upatrywać gwarancji równości w tym, aby siła głosu każdego wyborcy była

Tabela 4. Liczba głosów przypadająca na jeden mandat

	W obowiązującym systemie	Rozdzielane proporcjonalnie metodą Sainte-Laguë	
		w całym kraju	w województwie
Platforma Obywatelska RP	82 116	143 703	136 139
Prawo i Sprawiedliwość	126 302	145 013	145 013
Polskie Stronnictwo Ludowe	681 898	151 533	123 981
Sojusz Lewicy Demokratycznej (SLD)	–	150 572	150 572
Unia Prezydentów – Obywatele do Senatu	817 775	136 296	163 555
Inni	635 362	146 622	190 609

jednakowa – przynajmniej była do siebie najbardziej zbliżona. Porównanie odmiennej siły głosu wyborców poszczególnych partii, bądź ugrupowań politycznych, pozwala ustalić w jakim zakresie w praktyce przejawia się równość, lub nierówność, oraz wpływ poszczególnych grup wyborców na końcowy ogólny wynik wyborów.

Z danych przedstawionych w Tabeli 4 wynika, że w wyborach do Senatu z 2011 roku na jeden mandat uzyskany przez senatora Platformy Obywatelskiej przypadło 82 116 głosów, podczas kiedy na jeden mandat senatora Prawa i Sprawiedliwości – 126 302, a na jeden mandat senatora Polskiego Stronnictwa Ludowego – 681 898 głosów. A zatem siła jednego głosu wyborcy PO była o 54% większa w porównaniu z siłą głosu wyborcy PiS, a w zestawieniu z siłą głosu wyborcy PSL aż 8 razy większa.

Przedstawiony obraz zróżnicowanej siły głosu w wyborach do Senatu przeprowadzonych w 2011 roku ukazuje słabe strony systemu wyborczego opartego na stosowaniu zasady większości względnej w jedno-mandatowych okręgach.

Jeśliby ustalenie podziału mandatów następowało w skali całego kraju – albo w skali województwa – proporcjonalnie przy zastosowaniu metody Sainte-Laguë, to przedstawione w Tabeli 3 zestawienie tak mierzonego wskaźnika siły głosu ukazuje w miarę wyrównaną siłę głosu wyborców poszczególnych partii lub innych komitetów wyborczych. Jednakże i w tym przypadku siła głosu wyborców ruchu Unia Prezydentów – Obywatele do Senatu byłaby o 12% mniejsza od siły głosu wyborcy PSL i o 10% mniejsza od siły głosu wyborcy SLD.

Zestawienie przedstawione w Tabeli 4 potwierdza też słuszność racji przemawiających na rzecz stosowania zasady proporcjonalności także przy ustalaniu wyników wyborów do Senatu – jeśli mielibyśmy zadbać o realizację zasady równości rozumianej jako zapewnienie jednakowej (lub maksymalnie zbliżonej) siły głosu każdego wyborcy.

Rodzi się zatem pytanie, czy wynikające z istoty obowiązującego systemu wyborczego do Senatu wskazane wyżej znaczące zróżnicowanie siły głosu można uznać za naruszenie ogólnej zasady równości zapisanej w Konstytucji? Nie podzielam tego poglądu – choć nie należę do zwolenników przeprowadzania wyborów w jednomandatowych okręgach przy zastosowaniu zasady większości względnej (*the first past the post*), a to przede wszystkim dlatego, że taki system wyborczy prowadzi do deformacji (czasem wręcz jaskrawej) wyników wyborów. Niezbity tego dowód dostarczają wyniki wyborów do Senatu z 2011 roku.

Nie wspomnę o przypadku Wielkiej Brytanii, gdzie doszło dwukrotnie do sytuacji kiedy partia otrzymująca najwięcej głosów w całym kraju musiała zająć miejsca na ławach opozycji ponieważ partia konkurencyjna, mimo że otrzymała w sumie mniej głosów uzyskała absolutną większość mandatów w Izbie Gmin. Pierwszy raz zdarzyło się tak w 1951 roku. Partia Pracy otrzymała wówczas 48,8%, ale tylko 295 mandatów, podczas kiedy konserwatyści otrzymali 48,0% i uzyskali 321 mandatów, czyli ponad połowę miejsc w Izbie Gmin. Natomiast w 1974 roku Partia Pracy, otrzymując 37,1% uzyskała 301 mandatów, a konserwatyści przy poparciu 37,8% wyborców uzyskali jedynie 297 mandatów.

Nie można jednak dopatrywać się naruszenia naszej Konstytucji skoro w art. 97 ust. 2 nie wymaga w wyborach do Senatu stosowania zasady równości. Zróżnicowanie zaś treści ust. 1 i ust. 2 art. 97 nie stwarza też podstawy do odwoływania się w tym przypadku do ogólnej zasady równości wynikającej z art. 32 Konstytucji. Jeśli zróżnicowano katalog zasad praw wyborczych do Sejmu i Senatu, to wyraźnie potwierdzono odmienną charakterystykę wyborów do poszczególnych izb parlamentu i tym samym wyłączono stosowanie zasady równości wynikającej z art. 32 Konstytucji.

Trzeba też pamiętać, że realizacja w wyborach zasady równości może być różnie rozumiana – jako nakaz posiadania przez każdego wyborcę jednego głosu (*one person – one vote*) lub takiej samej liczby głosów, bądź nakaz tworzenia okręgów wyborczych z zachowaniem

jednolitej normy przedstawicielstwa czy spowodowanie, aby siła głosu wyborców była jednakowa (o czym już wyżej wspomniano), a także jako konieczność zapewnienia jednakowych warunków wymaganych przy zgłaszaniu kandydatów.

Z zasady równości praw wyborczych wynika, że każdy człowiek bez względu na różnice płci musi mieć zapewnioną możliwość udziału w głosowaniu. Mimo deklarowania ogólnej zasady równości, kobiety przez dziesiątki lat pozbawione były prawa głosu. W niektórych państwach europejskich kobiety otrzymały prawo głosu dopiero po II wojnie światowej – jak na przykład we Francji w 1946 r. czy w 1971 r. w Szwajcarii (gdzie w kilku kantonach nadal kobiety nie mają prawa głosu).

W przeszłości w niektórych państwach wyborcom przysługiwało kilka głosów. W Wielkiej Brytanii poza głosem w miejscu zamieszkania wyborca miał drugi głos w okręgu w którym miał swoje przedsiębiorstwo a niektórzy także trzeci głos jeśli byli absolwentami uniwersytetów w Cambridge lub Oxford stanowiące odrębne okręgi wyborcze. W Belgii zaś, kiedy prawo wyborcze mieli tylko dorośli mężczyźni, każdy z nich miał tyle głosów ile liczyła jego rodzina (także głos żony oraz wszystkich dzieci pozostających na jego utrzymaniu). Takie rozwiązanie określa się mianem głosowania pluralnego. Było to sprzeczne z postulatem równości w myśl hasła *one person – one vote*.

Natomiast nie miały charakteru głosowania pluralnego wybory do Senatu, kiedy wyborca miał dwa głosy w okręgu dwumandatowym, trzy głosy w okręgu trzymandatowym albo cztery głosy w okręgu czteromandatowym i oddawał w swoim okręgu głos odpowiednio na dwóch, trzech lub czterech kandydatów. Z prawnego punktu widzenia zasada równości nie była naruszona. W praktyce jednak zrodziły się istotne odchylenia, przejawiające się w tym, że spora grupa wyborców korzystała z jednego głosu, podczas kiedy inni wyborcy korzystali ze wszystkich posiadanych głosów. Najdokładniej zjawisko to można było wykryć na podstawie analizy wyników głosowania w okręgach dwumandatowych. Z analizy statystycznej wyników głosowania w tych okręgach dowiadujemy się, że w 2001 roku drugiego głosu nie wykorzystywała niekiedy nawet blisko połowa wyborców. Tak było w województwie piłskim, w którym aż 49,87% wyborców, biorących udział w głosowaniu, nie wykorzystywała drugiego głosu. Najmniej straconych – bo tylko 26,86% – odnotowaliśmy w jednym z okręgów na Śląsku. Dane, dotyczące niewykorzystanego (straconego) drugiego głosu wyliczone dla wszystkich dwumandatowych okręgów przedstawiono w Aneksie D. W przypadku okręgów trzy i czteromandatowych również występowało niewykorzystanie drugiego, trzeciego lub czwartego głosu. Nie sposób jednak dokładnie ustalić skali tego zjawiska na podstawie dostępnych danych statystycznych.

Podobne analizy przeprowadzone w odniesieniu do wyborów z 2005, 2007 i 2009 roku potwierdzają, że zjawisko niewykorzystanych głosów nadal występowało, a nawet liczba takich głosów wzrastała. Przyczyna była prosta. Znacząca część wyborców była przekonana, że na karcie do głosowania w wyborach do Senatu należy postawić znak „x” przy nazwisku tylko jednego kandydata, tak jak jest wymagane w wyborach do Sejmu. W przypadku wyborów dokonywanych w okręgach jednomandatowych nie ma okoliczności powodujących powstawanie zjawiska niewykorzystanych głosów.

Jeśli zaś uznamy, że w sensie materialnym (ale nie w znaczeniu prawnym) liczba niewykorzystanych głosów podważała ideę równości, to fakt ustanowienia w 2011 roku okręgów jednomandatowych w wyborach do Senatu stanowi umocnienie warunków realizacji zasady równości. I to jest pozytywny efekt zmiany systemu wyborczego do Senatu wprowadzonych dzięki uchwaleniu Kodeksu wyborczego.

Spory może natomiast wywoływać sprawa tworzenia okręgów wyborczych z zachowaniem jednolitej normy przedstawicielstwa. W Polsce jednolitą normę przedstawicielstwa określa się

w odniesieniu do liczby mieszkańców, ustalając na ilu mieszkańców ma przypadać jeden mandat. Ma to służyć zagwarantowaniu realizacji zasady równości. Odstępstwa lub odchylenia od jednolitej normy przedstawicielstwa mają między innymi wpływ na zróżnicowanie wspomnianej siły głosu, a w konsekwencji na zasięg stosowania zasady równości.

W praktyce nie ma możliwości wytyczenia granic okręgów wyborczych tak, aby w każdym okręgu jednomandatowym do Senatu zamieszkiwała taka sama liczba mieszkańców. Dzieje się tak ponieważ za podstawę określania obszaru okręgu wyborczego bierze się podział terytorialny państwa – granice okręgu wyborczego nie mogą naruszać granic powiatów, choć nie wynika to wprost z postanowień art. 260 Kodeksu wyborczego. Jednakże zgodnie z przepisami art. 15 i 16 Konstytucji RP mieszkańcy powiatu, traktowanego jako jednostka zasadniczego podziału terytorialnego, stanowią wspólnotę opartą na konkretnych (często utrwalonych historycznie) więziach społecznych, gospodarczych lub kulturowych. Dlatego trzeba często odstąpić od dokładnego stosowania jednolitej normy przedstawicielstwa. Tak też się stało przy tworzeniu obecnie istniejących okręgach jednomandatowych w wyborach do Senatu.

Dr Konrad Składowski z Uniwersytetu Łódzkiego dokonał analizy z punktu widzenia zgodności z jednolitą normą przedstawicielstwa przyjętego w 2011 roku podziału kraju na jednomandatowe okręgi wyborcze utworzone dla wyboru senatorów, wskazując w procentach na skalę odchylenia *in plus* oraz *in minus*.⁷

W skrajnym przypadku w okręgu nr 30 (obejmującym obszar powiatów: chrzanowskiego, myślenickiego, oświęcimskiego, suskiego i wadowickiego) odchylenie *in plus* wynosi 70%, zaś w okręgu nr 67 (obejmującym obszar powiatów: kwidzińskiego, malborskiego, nowodworskiego i sztumskiego) odchylenie *in minus* wynosi 40%. Według danych zawartych w rejestrach organów administracji wyborczej na obszarze okręgu nr 30 było 642 362 mieszkańców, co przełożyło się na 512 929 uprawnionych osób do głosowania umieszczonych w dniu wyborów w spisach wyborców. Natomiast na obszarze okręgu nr 67 mieszkańców było 224 903, co przełożyło się na 178 174 wyborców uprawnionych do głosowania umieszczonych w tym okręgu w dniu wyborów w spisach wyborców. W okręgu nr 30 mieszkańców było blisko 3 razy więcej niż okręgu nr 67. Podobnie liczba osób uprawnionych do głosowania w pierwszym z tych okręgów była 3 razy większa niż w tym drugim. A zatem siła głosu wyborców w okręgu nr 67 była 3 razy mocniejsza od siły głosu wyborców w okręgu nr 30. Tym samym między wyborcami obu wspomnianych okręgów wyborczych zachodziła różnica co do siły ich głosu, a więc nie została zachowana zasada równości. Na tym właśnie polega naruszenie w sensie materialnym zasady równości wynikające ze zróżnicowania wielkości okręgów wyborczych mierzonej liczbą mieszkańców.

Oczywiście należy dążyć do tego, aby okręgi w miarę możliwości były równe z punktu widzenia liczby mieszkańców przebywających na ich obszarze. Nie zawsze da się to osiągnąć z uwagi na odmienne uwarunkowania demograficzne i geograficzne.

Tak to jest, na przykład, w województwie małopolskim z okręgiem nr 30. Jeśli powiat myślenicki włączyłoby się do okręgu nr 36 (obejmującego powiaty: limanowski, nowotarski i tatrzański), to w okręgu nr 30 liczba mieszkańców z 642 362 spadłaby do 451 846, ale za to w okręgu nr 36 liczba mieszkańców z 381 278 wzrosłaby do 571 794. Wtedy odchylenie od jednolitej normy przedstawicielstwa w okręgu nr 30 wyniosłoby *in plus* 20%. Ale jednocześnie w okręgu nr 36 takie odchylenie wyniosłoby wtedy ponad 50%, podczas gdy w obecnym układzie trudno dostrzec znaczące odchylenie od jednolitej normy przedstawicielstwa w odniesieniu do okręgu nr 36.

⁷ Patrz Konrad Składowski, *Zasada równości wyborów a wybory do Senatu w kodeksie wyborczym w Kodeks wyborczy. Wstępna ocena*, pod red. K. Skotnickiego. Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2011.

Można prześledzić konsekwencje innego wariantu, kiedy – dla odmiany – powiat chrzanowski przeniosłoby się do sąsiedniego okręgu nr 31 (obejmującego powiaty: krakowski, miechowski i olkuski). Wprawdzie wówczas w okręgu nr 30 liczba mieszkańców z 642 362 spadłaby do 395 987, ale wtedy z kolei w okręgu nr 31 liczba mieszkańców z 417 100 wzrosłaby aż do 663 475 – co oznaczałoby w tym okręgu odchylenie od jednolitej normy przedstawicielstwa o ponad 75%.

Można mieć też poważne obiekcje, co do tego czy, ze względu na tradycję utrwaloną więzami społeczno-politycznymi, zasadnym byłoby oddzielać społeczność powiatu myślenickiego od społeczności powiatów: chrzanowskiego, oświęcimskiego, suskiego i wadowickiego poprzez włączenie tego powiatu do okręgu nr 36 albo przenoszenie powiatu chrzanowskiego z okręgu do nr 30 okręgu nr 31.

Podobne problemy z uwarunkowaniami geograficznymi i demograficznymi utrudniającymi dochowanie zgodności z jednolitą normą przedstawicielstwa wystąpiły w województwie pomorskim, gdzie w okręgu nr 67 odchylenie *in minus* wyniosło 40%. Takie problemy pojawiają się zresztą i innych województwach. Nie sposób ich wszystkich przeanalizować w tym opracowaniu.

Podstawowym zagadnieniem jest jednak odpowiedź na pytanie, w jakim zakresie dopuszczalne są odchylenia od jednolitej normy przedstawicielstwa, a przede wszystkim udzielenie odpowiedzi na pytanie w jakim stopniu nierówność okręgów wyborczych przyczynia się znacząco do deformacji wyników wyborów w jednomandatowych okręgach.

Mechanizm powstawania deformacji wyników wyborów spowodowanej zastosowaniem zasady większości względnej w jednomandatowych okręgach wyborczych ilustrują przykłady przedstawione w Tabelach 5 i 6.

W Tabeli 5 przyjęto założenie, że wielkość okręgów jest idealnie równa. W każdym okręgu w głosowaniu uczestniczyło 100 wyborców. W tym przypadku w następstwie zastosowania zasady większości względnej partia A, otrzymując łącznie w 5 okręgach 38% głosów, uzyskuje 80% mandatów, podczas kiedy partia B, która otrzymała 42% głosów uzyskała tylko 20% mandatów.

W Tabeli 6 przyjęto natomiast założenie, że okręgi są nierówne – między innymi w okręgu nr 4 jest dwa razy mniej wyborców niż w okręgu nr 1. W efekcie deformacji Partia A, otrzymując łącznie w 5 okręgach 27% głosów, uzyskuje 60% mandatów, podczas kiedy partia B, która otrzymała 40,2% głosów uzyskała tylko 20% mandatów.

Porównanie wyników wyborów przedstawionych w powyższych tabelach wskazuje, że wbrew pozorom nierówność okręgów wyborczych, będąca następstwem znacznych odchyień od jednolitej normy przedstawicielstwa wcale nie musi potęgować zjawiska deformacji.

Dlatego też uważam, że z umiarem i wstrzeźliwością należy odnosić się do postulatów dokładnego stosowania jednolitej normy przedstawicielstwa przy wytyczaniu granic jednomandatowych okręgów wyborczych bądź ustanowienia konstytucyjnej zasady równości w odniesieniu do wyborów do Senatu.⁸

Wątpliwości mogą natomiast budzić zalecenia Kodeksu wyborczego, wynikające z treści art. 260 w związku z art. 203. Z tych postanowień bowiem wypływa konkluzja, że Sejm – na wniosek PKW – nie później niż na 3 miesiące przed upływem terminu zarządzenia wyborów dokonuje zmian w podziale na okręgi wyborcze do Senatu, „jeżeli konieczność taka wynika ze zmian w zasadniczym podziale terytorialnym państwa lub ze zmiany liczby mieszkańców w okręgu wyborczym lub w kraju”. Innymi słowy z postanowień Kodeksu wyborczego, wynika nakaz dokonywania przed każdymi kolejnymi wyborami korekty podziału na jednomandatowe

⁸ Por. Konrad Składowski, op. cit., s. 292.

Tabela 5. Deformacja wyników wyborów spowodowana zastosowaniem zasady większości względnej

Kandydat partii	Okręg nr 1	Okręg nr 2	Okręg nr 3	Okręg nr 4	Okręg nr 5	Razem głosów	Uzyskane mandaty	Liczba mandatów według podziału proporcjonalnego
	Głosów	Głosów	Głosów	Głosów	Głosów			
A	40	19	46	35	50	190	4	2
B	39	53	45	34	39	210	1	2
C	11	20	5	21	9	66	0	1
D	10	8	4	10	2	34	0	0
	100	100	100	100	100	500		

Tabela 6. Deformacja wyników wyborów spowodowana zastosowaniem zasady większości względnej sprzężonej z nierównością okręgów wyborczych

Kandydat partii	Okręg nr 1	Okręg nr 2	Okręg nr 3	Okręg nr 4	Okręg nr 5	Razem głosów	Uzyskane mandaty	Liczba mandatów według podziału proporcjonalnego
	Głosów	Głosów	Głosów	Głosów	Głosów			
A	30	9	36	25	35	135	3	2
B	60	63	30	24	34	201	2	2
C	26	20	15	21	9	91	0	1
D	34	8	14	5	2	52	0	0
	150	100	95	75	80	500		

okręgi ze względu na zmiany liczby mieszkańców, które nastąpiły w okresie od poprzednich wyborów. Przyjęcie zasady, w myśl której przed każdymi wyborami, czyli co 4 lata, mają być dokonywane zmiany w podziale na okręgi jednomandatowe do Senatu z uwagi na zmiany liczby mieszkańców, trudno uznać za rozstrzygnięcie racjonalne.

Oczywiście potrzeba dokonania korekty granic okręgów wyborczych do Senatu może zaistnieć kiedy obszar jakiegoś powiatu zostałby podzielony na dwa odrębne powiaty albo z dwóch sąsiadujących ze sobą powiatów utworzono nowy jeden powiat. Należy przyjąć, iż odnosi się to także do połączenia lub podzielenia dzielnic w Warszawie lub w Krakowie albo do tego rodzaju zmian przeprowadzonych we Wrocławiu czy w Łodzi w podziale na osiedla – mimo, że ani dzielnice ani osiedla nie są jednostkami zasadniczego podziału terytorialnego, lecz jednostkami pomocniczego podziału terytorialnego. Te zmiany w wykazie okręgów wyborczych do Senatu stają się rzeczywiście konieczne.

Natomiast poważne obiekcje budzi nakaz zmiany granic jednomandatowych okręgów wyborczych do Senatu kiedy na ich obszarze doszło do zmiany – nawet znaczącej – liczby mieszkańców, w tym także spowodowanej przemieszczeniem jakiejś gminy z jednego powiatu do drugiego.

W literaturze – zwłaszcza anglosaskiej dotyczącej problematyki wyborów dominuje pogląd, że stabilność okręgów wyborczych powinna być zachowana na dłuższy okresu czasu – co najmniej na 15-20 lat. W żadnym wypadku jednomandatowe okręgi wyborcze nie powinny być odrębnie tworzone lub ich granice korygowane pod kontem widzenia li tylko zgodności z jednolitą normą przedstawicielstwa.

Okręg wyborczy tworzy przestrzeń kształtująca więzi gospodarcze oraz społeczno-polityczne, a czasem i etniczne, z których wyrasta o trwałym charakterze społeczność (wspólnota) wyborców konkretnego okręgu wyborczego. To właśnie w tej przestrzeni określonej granicami jednomandatowego okręgu zadzierzgnięta i umacniana zostaje więź między posłem do Izby

Gmin, bądź kongresmanem, a jego wyborcami. To o poparcie tej wspólnoty zabiegają potencjalni kandydaci rywalizujący z aktualnym piastunem mandatu z tego okręgu.

Dlatego stabilność granic okręgów wyborczych uznawana jest za ważniejszą niż przestrzeganie zasady równości ze względu na wymóg zgodności z jednolitą normą przedstawicielstwa. I to jest przyczyna, dla której zmiany granic jednomandatowych okręgów wyborczych w USA czy w Wielkiej Brytanii dokonuje w dużych odstępach czasu.

Z powyższych powodów uważam, iż art. 260 Kodeksu wyborczego powinien być zmieniony. Należałoby ustalić, że ewentualne korekty granic jednomandatowych okręgów wyborczych do Senatu wynikające ze zmiany liczby mieszkańców w okręgach wyborczych lub w kraju dokonywane są co 15 lat, a być może nawet co 20 lat. Natomiast dokonywanie doraźnych korekt powinno być dopuszczone jedynie w przypadku zmian w zasadniczym podziale terytorialnym państwa lub pomocniczym podziale terytorialnym i tylko wtedy kiedy jest o niezbędne.

W literaturze⁹ wskazuje się, że przy tworzeniu okręgów wyborczych należy kierować się zaleceniami Kodeksu Dobrej Praktyki w Sprawach Wyborczych ustanowionym przez Europejską Komisję na rzecz Demokracji przez Prawo¹⁰, czyli tzw. Komisję Wenecką Rady Europy. Zgodnie z wytycznymi przyjętymi przez Komisję Wenecką w celu uczciwego (sprawiedliwego) przeprowadzenia wyborów mandaty należy równomiernie rozdzielać między okręgi wyborcze, a dopuszczalne odstępstwa od jednolitej normy przedstawicielstwa nie powinny przekraczać 10% – i z pewnością nie mogą być większe niż 15%, z wyjątkiem szczególnych przypadków, kiedy byłoby to usprawiedliwione ochroną prawa do reprezentacji skupisk mniejszości narodowych lub stanem wyjątkowo rzadkiego zaludnienia terytorium konkretnej jednostki podziału terytorialnego.¹¹ Słusznie zwraca się uwagę, że ustalenie dopuszczalnych odchyień od jednolitej normy przedstawicielstwa na poziomie 10% albo 15% jest w istocie arbitralne. Autorzy Kodeksu Dobrej Praktyki w Sprawach Wyborczych w żaden sposób nie uzasadnili, czemu ma to być właśnie 10% czy 15%.¹² Zgodzić się wypada, że tak ustalone progi mają charakter umowny i nie dające się w żaden racjonalny sposób uzasadnić, zwłaszcza, iż w praktyce znaczne procentowo odchylenia od jednolitej normy przedstawicielstwa wymuszone są przez inne przyczyny aniżeli wzgląd na ochronę praw mniejszości narodowych albo stanem gęstości zaludnienia. Przedstawione wyżej problemy z tworzeniem jednomandatowych okręgów wyborczych w województwie małopolskim wskazują na to, że od wymogu dochowania zgodności z jednolitą normą przedstawicielstwa bardziej sprawiedliwym może być poszanowanie dla granic przestrzennych w celu utrzymania i utrwalenia więzi gospodarczych, społeczno-politycznych i kulturowych oraz historycznych danej wspólnoty wyborców konkretnego okręgu wyborczego.

Uwzględnianie jednolitej normy przedstawicielstwa ma – i powinno mieć – istotne znaczenie, lecz nie jest to jedne kryterium dokonania ze względów społeczno-politycznych sprawiedliwego podziału na okręgi wyborcze.

Jeśli uznamy, że ważniejsze jest przestrzeganie istniejącej spójności wspólnoty wyborców konkretnego okręgu wyborczego, to powinniśmy się pogodzić z nierównością ocenianą z punktu widzenia odchyień od jednolitej normy przedstawicielstwa. Tak też jest z reguły we wszystkich państwach, gdzie wybory są przeprowadzane w okręgach jednomandatowych, odstępstwa od jednolitej normy przedstawicielstwa również bardzo często występują.

⁹ Por. Krzysztof Lorenz, *Wpływ funkcji wyborów na kryteria oceny sprawiedliwości*, [w] *Studia Wyborcze*, Tom XII (2011) s. 26 oraz Konrad Składowski, op. cit., s.274.

¹⁰ European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission).

¹¹ Patrz opinia Europejskiej Komisji na rzecz Demokracji przez Prawo, nr 190 z 2002 r.

¹² Krzysztof Lorenz, j.w.

W przyjętym w Kodeksie wyborczym w podziale na jednomandatowe okręgi wyborcze do Senatu nie było również możliwości uniknięcia tego rodzaju nierówności.

I tak z punktu widzenia liczby mieszkańców największy okręg to, wspomniany już wyżej, okręg nr 30, (obejmujący obszar powiatów: chrzanowskiego, myślenickiego, oświęcimskiego, suskiego i wadowickiego) liczący 642 362 mieszkańców. Natomiast najmniejszy to okręg nr 61 (obejmujący obszar powiatów: bielskiego, hajnowskiego, siemiatyckiego i wysokomazowieckiego) liczący 217 595 mieszkańców. Oznacza to, że okręg nr 30 jest trzy razy większy od okręgu nr 61. W takiej samej skali różnią się te okręgi z punktu widzenia liczby uprawnionych do głosowania; w okręgu nr 30 było ich aż 512 929, a w okręgu nr 61 tylko 176 598.

Jak przedstawiono wyżej w przykładach zaprezentowanych w Tabelach 5 i 6 nierówność okręgów wyborczych nie musi pogłębiać deformacji wyników wyborów. Owa deformacja spowodowana jest przede wszystkim stosowaniem zasady większości względnej w okręgach jednomandatowych.

Byłem, i jestem zdecydowanym przeciwnikiem wyborów do Senatu na zasadzie większości – i to w dodatku w wielomandatowych okręgach – którą to zasadę zastosowano w kolejnych ordynacjach wyborczych z 1989, 1991 i 2001 roku.

Trudno bowiem zaakceptować tak ekstremalną deformację wyników wyborów do Senatu, która przy takim systemie wyborczym musi wystąpić. Ilustracją są tu wybory 1989 roku i 2001 roku. W pierwszym przypadku 66% głosów oddanych na kandydatów „Solidarności” dało tej formacji 99% mandatów w Senacie, a z kolei w 2001 roku 34% głosów oddanych na kandydatów koalicji wyborczej SLD-UP w efekcie przyniosło tym partiom 75% mandatów senatorskich. Takiej deformacji wyników wyborów nie da się uzasadnić w demokratycznym państwie prawnym.

Jak wskazano w przedstawionych wyliczeniach zawartych w Tabeli 3 skala deformacji, która wystąpiła w 2011 roku nie odbiegała od tej z 1989 roku – 66,48% głosów oddanych na kandydatów Platformy Obywatelskiej oraz Prawo i Sprawiedliwość przyniosło obu tym partiom łącznie 94% mandatów w Senacie.

Niewiele by też zmieniło wprowadzenie zasady większości bezwzględnej z koniecznością zarządzenia ponownego głosowania (drugiej tury wyborów) w przypadku, kiedy żaden z kandydatów nie otrzymałby takiej większości w pierwszym głosowaniu. Jak dowodzą tego przykłady Francji czy Węgier nie eliminuje to zjawiska deformacji wyników wyborów – a nawet może powiększać jej skalę, nie wspominając o zwiększeniu kosztów przeprowadzenia wyborów.

Warto przy tej okazji zwrócić uwagę, że większość bezwzględną głosów w 2011 roku otrzymało dziesięcioro senatorów – a mianowicie: Stanisław Kogut (PiS) w okręg nr 37, Marek Borowski w okręgu nr 42, Barbara Borys-Damięcka (PO) w okręgu nr 44, Alicja Maria Zajac (PiS) w okręgu nr 57, Kazimierz Mariusz Kleina (PO) w okręgu nr 62, Bogdan Michał Borsewicz (PO) w okręgu nr 65, Kazimierz Kutz w okręgu nr 80, Ryszard Józef Górecki (PO) w nr okręgu 86, Marek Aleksander Ziółkowski (PO) w okręgu nr 90 oraz Jadwiga Kazimiera Rotnicka (PO) w nr okręgu 91. W okręgu nr 61 Włodzimierzowi Cimoszewiczowi zaś zabrakło 131 głosów do osiągnięcia większości bezwzględnej.

Oznacza to, że jeśli by obowiązywała zasada większości bezwzględnej (czyli wymóg otrzymania ponad połowy ważnie oddanych głosów w danym okręgu), to w 90 okręgach trzeba byłoby przeprowadzić głosowanie ponowne, czyli zarządzić drugą turę wyborów.

Moim zdaniem należałoby dokonać istotnej zmiany systemu wyborczego, wprowadzając jeden z kompensacyjnych (wyrównawczych) systemów, czyli AMS (*Additional Member System*) nazywanym też MMP (*Mixed Member Proportional*). Taki system wyborczy obowiązuje

obecnie w wyborach do parlament-tów regionalnych w Szkocji i Walii.¹³ W naszym przypadku mogłoby to wyglądać tak, że w 41 okręgach wyborczych do Sejmu wybierałoby się po jednym senatorze na zasadzie większości względnej. Pozostałe zaś 59 mandatów przydzielanych byłoby z list wojewódzkich zgłaszanych przez partyjne albo inne komitety wyborcze, na które to listy wyborca oddawał drugi głos.

I tak – dla przykładu – w województwie dolnośląskim 3 senatorów wybieranych byłoby w trzech okręgach jednomandatowych, których granice pokrywałyby się granicami trzech okręgów wyborczych do Sejmu. Pozostałe 5 mandatów, przypadających na to województwo, byłoby rozdzielne między listy wojewódzkie na zasadzie kompensacji odpowiednio do liczby drugich głosów oddanych na te listy.

Można też rozważyć czy nie warto byłoby zmienić samej koncepcji wyłaniania Senatu, tak aby stał się on izbą samorządową. Wymagałoby to oczywiście dokonania zmian w Konstytucji. Wprawdzie w toku prac nad przygotowaniem projektu obowiązującej Konstytucji idea Senatu jako izby samorządowej została odrzucona głównie ze względu na ówczesny opór ze strony działaczy samorządowych, obawiających się powrotu do systemu w którym Rada Państwa sprawowała nadzór zwierzchni nad radami narodowymi. Po 15 latach od uchwalenia Konstytucji sytuacja uległa zmianie. Powołanie do życia Unii Prezydentów – Obywatele do Senatu oraz przyjęcie jej Deklaracji programowej wskazuje, że działacze samorządu terytorialnego uświadomili sobie potrzebę stworzenia instytucjonalnej ich reprezentacji, którą mógłby stać się właśnie Senat.

Co się tyczy konieczności zapewnienia jednakowych warunków wymaganych przy zgłaszania kandydatów, to formalnie zasada równości jest spełniona w przepisach Kodeksu wyborczego. Każdy kandydat na senatora – bez względu na to czy zamierza go zgłosić partia polityczna, regionalne lub lokalne stowarzyszenie bądź potencjalny kandydat sam pragnie się ubiegać o miejsce w Senacie – musi indywidualnie uzyskać dla swej kandydatury poparcie co najmniej 2 000 wyborów.

Inną sprawą natomiast jest równość szans. Kandydaci zgłaszani przez partie polityczne albo przez nie popierani z natury rzeczy są w lepszej sytuacji. Chodzi nie tylko o to, że partie polityczne – zwłaszcza te największe – tworzą sprawne zaplecze organizacyjne dla swoich kandydatów na senatorów. Rzecz w tym, że cała kampania wyborcza do Senatu toczy się w cieniu kampanii do Sejmu prowadzonej w celu uzyskania poparcia dla partii politycznych. I to zapewne sprawia, że większość wyborców preferuje partyjnych kandydatów na senatorów. Z tej też przyczyny wśród zarejestrowanych kandydatów na senatorów przeważają kandydaci reprezentujących partie polityczne, a w wyborach 2011 roku kandydatów lokalnych komitetów wyborczych wyborców było już mniej w poprzednich latach.

Najistotniejszą przyczyną deformacji wyników wyborów, przejawiającej się także w nierówności siły głosu poszczególnych wyborców jest przede wszystkim stosowanie zasady większości względnej (*the first past the post*).

Oto bowiem – kandydatka PO, która otrzymała w okręgu nr 44 w Warszawie 196 735 głosów, wygrała ze swą rywalką z PiS, uzyskując nad nią przewagę aż 96 851 głosów. Natomiast w okręgu nr 30 w województwie małopolskim kandydat PiS otrzymał 92 779 głosów i wygrał ze swoim konkurentem z PO przewagą tylko 82 głosów. Dodajmy jeszcze, że frekwencja w okręgu nr 30 wyniosła 49,35%, a w okręgu nr 44 aż 73,69%. A zróżnicowanie frekwencji jest też czynnikiem kształtującym wskaźniki siły głosu i co się z tym wiąże ma również wpływ na deformację wyników wyborów.

¹³ Szerzej na temat systemu AMS vide Electoral Reform Society – Building a better democracy (<http://www.electoral-reform.org.uk>)

Okręg nr 44 w Warszawie jest wprawdzie nietypowy. Obejmuje on obszar dzielnic: Białołęka, Bielany i Żoliborz oraz Śródmieście. A to właśnie na kandydatów zgłoszonych w okręgu wyborczym obejmującym dzielnicę Śródmieście w Warszawie oddają swe głosy wyborcy przebywający zagranicą. I dlatego to uprawnionych do głosowania w tym okręgu było aż 454 263 wyborców, podczas gdy według spisów ewidencji ludności na terenie tych czterech dzielnic było tylko 373 071 mieszkańców. Według danych PKW za granicą w wyborach uczestniczyło 126 273 wyborców spośród 139 415 wpisanych do spisów wyborców. To oznacza, iż osoby wyrażające zamiar głosowania za granicą stanowiły ponad 25% uprawnionych do głosowania w tym okręgu.

Jeśli wszakże ten najwyższy wynik otrzymanych głosów w okręgu nr 44 zestawimy z najniższym wynikiem uzyskanym przez zwycięskiego kandydata, tj. z 26 415 głosami, które Józef Zając z PSL otrzymał w Chełmie oraz powiatach chełmskim, krasnostawskim i włodawskim (czyli w okręgu nr 18), to okaże się iż wskaźnik dysproporcji wyniesie 7,45. To jeszcze niewiele nam mówi o przyczynach deformacji wyników wyborów przeprowadzanych w jednomandatowych okręgach wyborczych.

Kiedy skrajny przypadek wyniku głosowania w okręgu nr 44 z wyżej wspomnianych powodów pominiemy, to za najwyższy wynik wypada uznać rezultat osiągnięty przez senator Jadwigę Kazimierę Rotnicką z PO, która w okręgu nr 91 (Poznań) z przewagą 103 794 głosów nad następnym kandydatem otrzymała 161 582 głosów, tj. 62,29% ważnie oddanych w tym okręgu. W zestawieniu z wynikiem senatora Józefa Zająca w okręgu nr 18 otrzymamy wskaźnik dysproporcji 6,12. Kiedy zaś porównamy liczbę mieszkańców, to okaże się, iż w Poznaniu jest równo dwa razy więcej mieszkańców niż w Chełmie i okolicznych powiatach. Tak samo liczba uprawnionych do głosowania w okręgu nr 91 jest również dwa razy większa niż liczba wyborców uprawnionych do głosowania w okręgu nr 18. Dodajmy jeszcze, że odchylenie od jednolitej normy przedstawicielstwa w okręgu nr 91 wynosi 37%, a w okręgu nr 18 – 32%. Wypada też podkreślić, że w okręgu nr 91 odnotowano jedną w najwyższych frekwencji, która wyniosła 62,18%; zaś okręgu nr 18 była na poziomie 41,23%.

Jeśli przyczyn nierównej siły głosu miałyby się upatrywać w zróżnicowaniu frekwencji wyborczej, to należy wspomnieć, że najniższa była w województwie opolskim w okręgu nr 53 (obejmującym powiaty: głubczycki, kędzierzyńsko-kozielski, krapkowicki, oleski oraz strzelecki) i wyniosła 38,10%, a najwyższa w wymienianym już wyżej okręgu nr 91 gdzie wyniosła 62,18%, czyli była bez mała dwa razy wyższa.

Wypada zwrócić uwagę na jeszcze jeden aspekt deformacji, wynikający z przyjętego w Kodeksie wyborczym systemu wyborczego do Senatu, a przejawiający się w nienależycie ukształtowanej reprezentacji politycznej poszczególnych województw.

I tak w woj. kujawsko-pomorskim wszystkie pięć mandatów przypadło PO przy uzyskaniu poparcia 37,8% biorących udział w głosowaniu wyborców, którzy oddali ważne głosy. Podobnie w woj. lubuskim wszystkie trzy mandaty przypadły PO przy uzyskaniu 41,5% poparcia. Również w województwach, w których wybierano po trzech senatorów, tj. warmińsko-mazurskim przy poparciu 44,5% i zachodnio-pomorskim przy poparciu 41,3%, wszystkie mandaty uzyskała PO. W woj. pomorskim zaś wszystkie sześć mandatów przypadło PO przy uzyskaniu 52,9% poparcia.

Z kolei PiS w woj. podkarpackim uzyskało wszystkie pięć mandatów przy poparciu 44,2%, a w woj. świętokrzyskim zdobyło wszystkie trzy mandaty przy otrzymanym poparciu 43,5%.

Jak wynika z powyższego, pięć województw jest reprezentowanych wyłącznie przez senatorów PO w liczbie 20. Natomiast dwa województwa reprezentowane są wyłącznie przez senatorów PiS. Jest ich 8.

Jeśli zaś w województwie pomorskim dla podziału sześciu mandatów zastosowano metodę Sainte-Laguë, to PO przypadłyby trzy mandaty, Prawu i Sprawiedliwości dwa, zaś szósty

mandat uzyskałyby SLD. Dla odmiany w województwie kujawsko-pomorskim, przy zastosowaniu metody Sainte-Laguë dla podziału pięciu mandatów, PO uzyskałaby trzy, zaś PiS i SLD po jednym mandacie. Natomiast w województwie podkarpackim z pięciu mandatów PiS zachowałby tylko dwa, a PO i PSL uzyskałyby po jednym mandacie. Piąty mandat przypadłby zaś Tadeuszowi Ferencowi – prezydentowi Rzeszowa utożsamianemu z SLD. Był on zgłoszony przez Komitet Wyborczy Wyborców Ferenc „Rozwój Podkarpacia” jako kandydatowi niezależny i popierany przez SLD i PSL oraz Komitet Wyborczy Wyborców Unia Prezydentów – Obywatele do Senatu.

Powyżej przedstawiona wstępna analiza zastosowania po raz pierwszy nowego systemu wyborczego do Senatu z okręgami jednomandatowymi – w których wynik wyborów ustala się na zasadzie *the first past the post*, czyli mandat uzyskuje ten który otrzymał najwięcej głosów – pozwala w konkluzji stwierdzić, że zasada równości nie jest spełniona, czego syntetycznym wykładnikiem stało się zróżnicowanie siły głosu poszczególnych grup wyborców. Jednakże ujawniona deformacja wyników wyborów w 2011 roku nie jest następstwem zaistniałych odchyłeń od jednolitej normy przedstawicielstwa przy wyznaczaniu granic okręgów wyborczych, lecz stanowi konsekwencję samej istoty nowego systemu wyborczego wprowadzonego w uchwalonym w styczniu 2011 roku Kodeksie wyborczym.

Ponadto warto zauważyć, że zarówno we wszystkich poprzednich wyborach do Senatu, jak też w przypadku tych ostatnich, wyborcy w zdecydowanej większości głosowali na kandydatów zgłoszonych przez partie polityczne lub przez nie popieranych.

ANEKSY

ANEKS A. Komitety wyborcze które zarejestrowały kandydatów do Senatu

	Kandydatów	Wybranych
1. Komitet Wyborczy Platforma Obywatelska RP	93	63
2. Komitet Wyborczy Prawo i Sprawiedliwość	93	31
3. Komitet Wyborczy Polskie Stronnictwo Ludowe	68	2
4. Komitet Wyborczy Sojusz Lewicy Demokratycznej	68	0
5. Komitet Wyborczy Polska Partia Pracy – Sierpień 80	14	0
6. Komitet Wyborczy Polska jest Najważniejsza	13	0
7. Komitet Wyborczy Nowa Prawica – Janusza Korwina-Mikke	10	0
8. Komitet Wyborczy Prawica	9	0
9. Komitet Wyborczy Ligi Obrony Suwerenności	4	0
10. Komitet Wyborczy Nasz Dom Polska – Samoobrona Andrzeja Leppera	3	0
11. Komitet Wyborczy Partii Demokratycznej – demokraci.pl	2	0
12. Komitet Wyborczy Liga Polskich Rodzin	1	0
13. Komitet Wyborczy Przymierze dla Polski	1	0
14. Komitet Wyborczy Narodowego Odrodzenia Polski	1	0
15. Komitet Wyborczy Polska Patriotyczna	1	0
16. Komitet Wyborczy Związku Słowiańskiego	1	0
	382	96

ANEKS B. Komitety wyborcze wyborców które zarejestrowały kandydatów do Senatu

	Kandydatów	Wybranych
1. Komitet Wyborczy Wyborców Unia Prezydentów – Obywatele do Senatu	26	0
2. Komitet Wyborczy Wyborców Rafał Dutkiewicz	7	1
3. Komitet Wyborczy Wyborców W. Lubawskiego – Senat dla Obywateli	3	0
4. Komitet Wyborczy Wyborców Bezpartyjni do Senatu	1	0
5. Komitet Wyborczy Wyborców Polska Obywatelska	1	0
6. Komitet Wyborczy Wyborców Autonomia dla Ziemi Śląskiej	6	0
7. Komitet Wyborczy Wyborców Obywatel z Mazur w Ponadpartyjnym Senacie	1	0
8. Komitet Wyborczy Wyborców Podhalanie	1	0
9. Komitet Wyborczy Wyborców Obywatelskich List Wyborczych Nowego Ekranu	2	0
10. Komitet Wyborczy Wyborców "Wolni i Solidarni" Kornela Morawieckiego	1	0
11. Komitet Wyborczy Wyborców Mniejszość Niemiecka	2	0
12. Komitet Wyborczy Wyborców Wspólnoty Doliny Sanu	1	0
13. Komitet Wyborczy Wyborców „Ojcowizna”	1	0
14. Komitet Wyborczy Wyborców Dla Pomorza... Dla Polski	1	0
15. Komitet Wyborczy Wyborców Kandydat Częstochowy	1	0
16. Komitet Wyborczy Wyborców Konfederacja Godność i Praworządność	3	0
17. Komitet Wyborczy Wyborców Bezpartyjni.pl	1	0
18. Komitet Wyborczy Wyborców „Nasz Powiat” Piotr Badura	1	0
	60	1

ANEKS C. Komitety wyborcze wyborców kandydatów niezależnych
(w nawiasach podano nr okręgu, w którym zarejestrowano kandydata)

	Wybrani
1. Komitet Wyborczy Wyborców Marka Borowskiego [42]	1
2. Komitet Wyborczy Wyborców Cimoszewicz do Senatu [61]	1
3. Komitet Wyborczy Wyborców Kazimierza Kutza [80]	1
4. Komitet Wyborczy Wyborców Baćko do Senatu [2]	
5. Komitet Wyborczy Wyborców Artura Balazsa [98]	
6. Komitet Wyborczy Wyborców „Banaś do Senatu” [83]	
7. Komitet Wyborczy Wyborców Bogdna Bardzika [56]	
8. Komitet Wyborczy Wyborców Bartnika Łukasza [18]	
9. Komitet Wyborczy Wyborców Katarzyna Elżbieta Bider [93]	
10. Komitet Wyborczy Wyborców Piotr Biliński Obywatele w Senacie [23]	
11. Komitet Wyborczy Wyborców Iwony Borchulskiej [77]	
12. Komitet Wyborczy Wyborców Bogdana Borkowskiego [87]	
13. Komitet Wyborczy Wyborców Andrzej Celiński do Senatu [43]	
14. Komitet Wyborczy Wyborców Zbigniewa Chlebowskiego [4]	
15. Komitet Wyborczy Wyborców Jacka Ciechanowskiego [88]	
16. Komitet Wyborczy Wyborców Bogumiła Czubackiego [38]	
17. Komitet Wyborczy Wyborców Barbary Dolniak [76]	
18. Komitet Wyborczy Wyborców Wiesława Domian [87]	
19. Komitet Wyborczy Wyborców Senat Obywatelski – Konstanty Dombrowicz [9]	
20. Komitet Wyborczy Wyborców Tadeusza Ferenc „Rozwój Podkarpacia” [56]	
21. Komitet Wyborczy Wyborców Jerzego Geryka [46]	
22. Komitet Wyborczy Wyborców Konrada Głębockiego Obywatele do Senatu [69]	
23. Komitet Wyborczy Wyborców Grażyny Głuszak [94]	
24. Komitet Wyborczy Wyborców Adama Hajduka Razem [72]	
25. Komitet Wyborczy Wyborców Elżbiety Hibner [23]	
26. Komitet Wyborczy Wyborców Jacka Janiszewskiego [12]	
27. Komitet Wyborczy Wyborców Romana Jasiakiewicza [9]	
28. Komitet Wyborczy Wyborców Longina Kajki [14]	
29. Komitet Wyborczy Wyborców Edmunda Klicha [94]	
30. Komitet Wyborczy Wyborców Władysława Komarnickiego [21]	
31. Komitet Wyborczy Wyborców Longina Komołowskiego [97]	
32. Komitet Wyborczy Wyborców Jerzego Krzekotowskiego [44]	
33. Komitet Wyborczy Wyborców Ryszarda Kurpa [89]	
34. Komitet Wyborczy Wyborców Niezależnego Kandydata na Senatora Leszka Lewoc [59]	
35. Komitet Wyborczy Wyborców Józefa Makosza [73]	
36. Komitet Wyborczy Wyborców Jacek Markowski Twój Senator [64]	
37. Komitet Wyborczy Wyborców Śląsk Jerzy Markowski [71]	
38. Komitet Wyborczy Wyborców Janusza Michalaka [25]	
38. Komitet Wyborczy Wyborców Jarosława Milczarka „Zlikwidować Senat” [11]	
39. Komitet Wyborczy Wyborców Alojzego Motylewskiego [95]	
40. Komitet Wyborczy Wyborców Michała Okły [82]	
41. Komitet Wyborczy Wyborców Marii Olszak - Winiarskiej [15]	
42. Komitet Wyborczy Wyborców Radosława Piesiewicza [42]	

43. Komitet Wyborczy Wyborców Wiesław Piotrowski Bezpartyjny [39]	
44. Komitet Wyborczy Wyborców Paweł Policzkiewicz [16]	
45. Komitet Wyborczy Wyborców Izabelli Sierakowskiej [16]	
46. Komitet Wyborczy Wyborców Tadeusza Skorupy [36]	
47. Komitet Wyborczy Wyborców Wincentego Szarmacha [85]	
48. Komitet Wyborczy Wyborców Romualda Szeremietiewa [54]	
49. Komitet Wyborczy Wyborców Roberta Węgrzyna [53]	
50. Komitet Wyborczy Wyborców Włodzimierza Wiertka [81]	
51. Komitet Wyborczy Wyborców Jana Wojtery [25]	
52. Komitet Wyborczy Wyborców Aleksandra Ziolo [72]	
53. Komitet Wyborczy Wyborców Przemysława Zalisieńskiego [33]	

ANEKS D. Głosy niewykorzystane (stracone) w dwumandatowych okręgach w wyborach do Senatu w 2001 r.

Województwo lub okręg	Liczba kart ważnych	Suma głosów oddanych	Nie wykorzystane drugie głosy	
			Liczba	%
Wałbrzyskie	237 719	394 348	81 090	34.11
Bydgoskie	349 547	575 525	123 569	35.35
Łódzkie	329 208	560 860	97 556	29.63
Piotrkowski	246 232	397 217	95 247	38.68
Nowosądeckie	251 397	405 035	97 759	38.89
Tarnowskie	229 274	80 988	77 560	33.83
Płockie	262 236	427 695	96 777	36.90
Radomskie	236 718	379 275	94 157	39.78
Warszawskie	288 924	492 053	85 795	29.69
Krośnieńskie	304 768	499 852	109 684	35.99
Bielskobialskie	278 826	452 302	105 350	37.78
Częstochowskie	214 412	332 055	96 769	45.13
Gliwicki	256 945	444 864	69 026	26.86
Rybnicki	232 460	396 927	67 993	29.25
Sosnowiecki	278 391	471 348	85 434	30.69
Elbląskie	197 340	316 440	78 240	39.65
Olsztyńskie	231 324	386 146	76 502	33.07
Konińskie	260 910	416 551	105 269	40.35
Pilskie	263 287	395 282	131 292	49.87
Poznańskie	322 294	538 291	106 297	32.98
Koszalińskie	208 837	337 046	80 628	38.61
Szczecińskie	340 479	577 480	103 478	30.39

ANEKS E. Liczba głosów oddanych na kandydatów zgłoszonych przez partyjne i inne komitety wyborcze

Okręg	PO	PIS	PSL	SLD	UP-OdS	Inni	Frekwencja
Województwo dolnośląskie							
1	33 641	19 965	7 476	10 149	20 474	2 934	42,09%
2	40 703	21 966	9 896	19 799	–	6 877	44,87%
3	44 866	45 167	8 644	20 999	33 452	–	47,74%
4	35 461	22 098	5 999	12 200	28 282	11 729	43,23%
5	49 054	26 233	9 020	14 037	16 573	–	42,30%
6	73 121	42 966	39 321	–	46 063	5 364	44,79%
7	62 452	27 272	–	–	52 574	–	60,91%
8	53 785	–	–	–	63 717	34 615	58,62%
Województwo kujawawsko-pomorskie							
9	77 485	42 419	16 362	26 455	–	77 559	51,03%
10	61 026	31 392	–	35 579	–	6 778	43,00%
11	47 641	32 682	–	15 781	32 328	5 238	49,96%
12	40 492	24 674	24 384	–	–	15 905	40,77%
13	49 720	30 721	–	27 808	–	8 486	41,05%
Województwo lubelskie							
14	35 001	56 709	26 776	17 705	–	18 897	45,66%
15	–	65 504	31 439	21 427	–	31 001	46,06%
16	–*	52 961	16 575	–*	14 331	71 091	57,89%
17	22 256	31 716	20 427	20 766	–	2 723	46,27%
18	25 799	22 871	26 415	5 838	–	3 480	41,23%
19	25 029	54 261	32 068	9 900	7 218	16 120	41,83%
Województwo lubuskie							
20	53 489	23 645	25 753	–	14 291	–	47,42%
21	44 484	22 035	11 506	12 840	–	38 705	43,49%
22	43 822	21 098	12 218	17 422	–	–	40,03%
Województwo łódzkie							
23	76 862	43 773	–	–	26 617	7 948	56,70%
24	78 707	49 422	11 411	33 293	–	–	54,24%
25	22 858	27 392	16 712	8 861	6 784	10 557	2,21%
26	55 097	40 700	13 865	19 124	–	–	9,43%
27	28 303	33 770	21 733	12 894	27 338	–	3,92%
28	34 126	51 797	16 504	22 065	18 733	–	46,49%
29	30 571	47 926	26 031	18 826	–	–	47,10%
Województwo małopolskie							
30	92 697	92 779	–	28 470	20 516	9 652	49,35%
31	47 878	49 885	26 404	19 117	14 380	–	48,08%
32	77 790	60 373	–	–	28 453	–	58,63%
33	95 439	55 091	–	–	23 316	7 840	61,54%
34	47 174	51 013	19 520	8 249	–	3 134	48,04%

* PO i SLD nie zgłosiły kandydatów, udzielając poparcie kandydatce niezrzeszonej, Izabelli Sierakowskiej, która otrzymała 50 931 głosów.

Zasada równości oraz problematyka reprezentatywności w wyborach do Senatu...

Okręg	PO	PIS	PSL	SLD	UP-OdS	Inni	Frekwencja
35	47 686	52 814	19 578	–	–	16 434	47,88 %
36	45 938	–*	–	–	–	84 279	46,10%
37	51 918	102 185	–	–	–	–	51,25%
Województwo mazowieckie (z wyjątkiem m. st. Warszawy)							
38	45 916	50 904	36 214	29 702	–	11 781	45,60%
39	23 336	33 421	26 494	–	10 340	14 360	40,07%
40	95 003	69 664	19 195	–	–	30 050	55,77%
41	105 825	63 871	30 169	–	23 865	12 444	59,85%
46	28 229	42 603	28 747	14 568	–	18 114	44,53%
47	31 171	46 999	30 673	–	12 209	–	49,09%
48	26 836	41 260	26 447	–	–	–	49,39%
49	18 251	37 384	18 452	11 448	–	–	45,53%
50	47 582	63 232	22 234	17 836	–	26 505	47,31%
Miasto st. Warszawa							
42	–	59 153	–	–	33 665	114 599**	64,31%
43	122 648	67 595	–	–	–	59 469	70,96%
44	196 735	99 884	15 447	–	–	11 995	73,69%
45	99 358	70 315	–	50 197	–	–	66,96%
Województwo opolskie							
51	44 124	28 645	25 520	14 233	11 381	4 828	40,36%
52	35 934	13 105	4 001	24 968	–	14 279	45,91%
53	29 098	–	6 572	11 482	6 487	40 427	38,10%
Województwo podkarpackie							
54	39 686	50 185	15 190	–	2 731	14 648	45,02%
55	–	82 425	61 237	–	–	23 985	47,20%
56	29 138	69 484	–	–	–	74 686	53,65%
57	27 196	63 552	13 317	9 945	–	4 314	44,65%
58	59 143	72 861	–	17 910	–	34 783	43,88%
Województwo podlaskie							
59	40 173	51 758	35 899	14 330	–	11 306	41,67%
60	84 049	70 621	16 289	25 078	–	5 391	51,70%
61	–	28 874	10 482	–	–	39 095	45,45%
Województwo pomorskie							
62	89 389	37 932	–	24 680	–	13 519	48,87%
63	71 275	36 084	–	14 021	–	24 058	46,84%
64	70 345	25 494	–	11 245	31 177	12 286	59,98%
65	147 909	62 603	–	20 149	–	6 024	61,65%
66	53 771	28 581	17 034	–	15 996	–	46,11%
67	34 230	15 045	7 739	12 801	–	–	40,41%
Województwo śląskie							
68	50 287	33 313	20 111	16 507	–	6 804	43,61%
69	37 471	20 799	–	12 207	3 862	26 613	53,56%

* PiS nie zgłosiło kandydata, lecz poparło kandydata Związku Podhalan, który otrzymał 38 243 głosów.

** Z tej liczby 114 599 głosów 104 238 przypadło Markowi Borowskiemu, który dzięki temu jako kandydat niezrzeszony uzyskał mandat.

Okręg	PO	PIS	PSL	SLD	UP-OdS	Inni	Frekwencja
70	81 206	36 701	–	–	24 696	25 037	48,69%
71	49 705	27 240	–	–	13 091	26 911	43,04%
72	50 903	32 843	5 589	13 898	–	46 835	45,82%
73	40 929	26 622	–	–	8 300	44 151	49,76%
74	63 789	34 836	4 194	15 206	–	44 065	47,81%
75	48 281	–	–	–	23 908	34 527	52,95%
76	47 820	27 322	–	23 131	7 947	49 850	48,70%
77	55 043	25 279	–	30 016	–	16 312	51,05%
78	86 086	57 579	12 707	16 872	–	14 203	55,14%
79	48 948	39 030	16 839	18 688	–	6 284	50,91%
80	–	32 905	–	–	–	102 054*	56,18%
Województwo świętokrzyskie							
81	26 207	45 526	29 906	15 401	17 076	8 547	40,23%
82	–	52 972	31 979	23 973	10 081	22 170	41,97%
83	35 735	39 802	35 430	16 676	12 482	18 568	49,61%
Województwo warmińsko-mazurskie							
84	43 129	26 423	20 542	12 753	–	5 133	42,51%
85	33 627	18 700	24 121	12 767	–	4 975	39,91%
86	84 271	33 653	–	25 233	–	–	47,40%
87	43 717	–	24 644	–	16 081	37 711	39,29%
Województwo wielkopolskie							
88	60 565	26 952	21 987	27 197	–	5 990	45,70%
89	38 040	20 367	25 213	26 177	–	15 670	45,78%
90	89 368	29 248	–	–	–	19 701	56,72%
91	161 582	57 788	–	40 039	–	–	62,18%
92	56 695	30 809	18 898	25 377	–	9 127	46,77%
93	39 507	33 255	13 744	30 444	–	11 805	44,07%
94	38 077	21 405	12 781	15 638	–	23 669	44,17%
95	35 612	26 292	36 566	17 030	–	6 300	45,48%
96	30 879	25 743	13 274	21 468	9 433	13 565	46,18%
Województwo zachodnio-pomorskie							
97	87 115	49 770	6 557	29 485	–	23 754	54,90%
98	64 833	–	–	44 957	–	74 723	41,98%
99	44 974	21 372	11 658	23 375	–	10 739	42,24%
100	50 178	–	13 667	16 439	27 527	–	45,85%

* Z tej liczby 102 054 głosów 81 662 oddano na Kazimierza Kutza, który jako kandydat niezrzeszony uzyskał mandat senatora.

Reprezentatywność a rola Senatu Rzeczypospolitej Polskiej

„Władzę ustawodawczą w Rzeczypospolitej Polskiej sprawują Sejm i Senat. [...] Wybory do Sejmu są powszechne, równe, bezpośrednie i proporcjonalne oraz odbywają się w głosowaniu tajnym. [...] Wybory do Senatu są powszechne, bezpośrednie i odbywają się w głosowaniu tajnym. [...] Obywatel polski ma prawo udziału w referendum oraz prawo wybierania Prezydenta Rzeczypospolitej, posłów, senatorów i przedstawicieli do organów samorządu terytorialnego, jeżeli najpóźniej w dniu głosowania kończy 18 lat. [...] Kandydatów na posłów i senatorów mogą zgłaszać partie polityczne i wyborcy”. Powyższe przepisy Konstytucji RP (art. 95 ust. 1, art. 96 ust. 2, art. 97 ust. 2, art. 62 ust. 1 i art. 100 ust. 1), z których wynika współuczestnictwo Senatu w sprawowaniu władzy ustawodawczej (art. 95 ust. 1 powtarza przy tym początkowy fragment przepisu art. 10 ust. 2 Konstytucji), przedstawicielski charakter Senatu oraz – co potwierdzają liczni przedstawiciele doktryny - możliwość niestosowania w wyborach do Senatu zasad równości i proporcjonalności, mają podstawowe znaczenie dla rozważań nad związkami pomiędzy rolą drugiej izby polskiego parlamentu a jego reprezentatywnością.

Właśnie brak, zdaniem wnioskującej grupy posłów, reprezentatywności Senatu w świetle unormowań art. 260 i nast. ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy¹, wprowadzających jednomandatowe okręgi w wyborach do Senatu, był jednym, co prawda nie najistotniejszym, z zarzutów przedstawionych w ich wniosku do Trybunału Konstytucyjnego o stwierdzenie niezgodności także tych przepisów Kodeksu z Konstytucją. Zdaniem wnioskodawców, powołujących się na art. 2 Konstytucji i mającą wynikać z niego zasadę rzetelności wyborów, reprezentatywność oznacza wymóg zasiadania w organie przedstawicielskim reprezentantów różnych opcji politycznych, uwzględniania przy podziale na okręgi, o ile jednak są, uwarunkowań geograficznych i historycznych, a nie preferowania określonych kierunków ideowo-politycznych, jak również wymóg dokonywania wyboru przedstawicieli bezwzględną większością głosów.

Wyrokiem z dnia 20 lipca 2011 r.² Trybunał umorzył w tym zakresie postępowanie, „mając na uwadze to, że wnioskodawca nie uzasadnił w należyty sposób niezgodności przepisów dotyczących jednomandatowych okręgów wyborczych do Senatu z art. 2 Konstytucji i wywodzoną z niego zasadą rzetelności wyborów”. Tym niemniej, Trybunał, choć w tym zakresie przyjął rozstrzygnięcie natury formalnej, zawarł w uzasadnieniu pewną merytoryczną polemikę z argumentacją wniosku. Jego zdaniem, „system wyborczy oparty na okręgach jednomandatowych stwarza szanse otrzymania mandatu kandydatom bez zaplecza politycznego, stąd zarzut większego upartyjnienia tych wyborów jest chybiony”. Trybunał Konstytucyjny nie odniósł się jednak wprost do argumentu o konieczności stosowania większości bezwzględnej, natomiast w kwestii podziału na okręgi ograniczył się do formalnego stwierdzenia, że „wnio-

¹ Dz. U. Nr 21, poz. 112, z późn. zm.

² K 9/11 – OTK-A 2011 nr 6, poz. 61.

skodawca nie przytoczył ani jednego argumentu, który wskazywałby na to, że w Rzeczypospolitej Polskiej nie istnieje geograficzne zróżnicowanie preferencji ideowo-politycznych albo że granice jednomandatowych okręgów wyborczych nie respektują istniejących odrębności geograficznych, socjologicznych, wyznaniowych itp.”.

Tym samym, kwestia, jak ją określono we wniosku, reprezentatywności Senatu w świetle przepisów Kodeksu wyborczego nie doczekała się pełniejszego wyjaśnienia z punktu widzenia wymogów Konstytucji.

Trudno przy tym nie zauważyć, że wyniki ostatnich wyborów do Senatu przeprowadzonych na podstawie przepisów Kodeksu wyborczego – w których z pięciu partii politycznych, które weszły do Sejmu, w Senacie znaleźli się przedstawiciele tylko trzech ugrupowań (i czterech senatorów niezależnych, co nie musiało jednak oznaczać braku poparcia partii dla ich kandydatur), przy wyraźnej przewadze jednej z partii, Platformy Obywatelskiej - powinny rodzić rezerwę wobec sformułowanej w powołanym wyroku Trybunału Konstytucyjnego, przed wyborami dość popularnej, tezy o stworzeniu szans otrzymania mandatu kandydatom bez zaplecza politycznego. O takiej szansie można zasadnie mówić w wyborach lokalnych (Kodeks wprowadził okręgi jednomandatowe w gminach niebędących miastami na prawach powiatu), lecz nie w wyborach ogólnokrajowych, które wymagają odpowiedniej aparatury technicznej, jaką są w stanie zapewnić prawie wyłącznie partie polityczne.

Bez używania określenia „reprezentatywność”, w przytoczonym wyroku Trybunał Konstytucyjny, ze względu na zarzut niezgodności z art. 62 ust. 1 w związku z art. 32 ust. 2 Konstytucji, zajął się jej istotnym aspektem, mianowicie stosowaniem do wyborów do Senatu zasady równości w jej aspekcie materialnym (tj. nie formalnym, czyli równą siłą głosu w danym okręgu wyborczym). Wobec stwierdzenia we wniosku, że pominięcie zasady równości w art. 97 ust. 2 Konstytucji było wynikiem utrzymania w toku prac nad projektem ustawy zasadniczej konfiguracji okręgów ukształtowanej w 1989 r. w wyniku porozumień Okrągłego Stołu, tyle że ustawowa regulacja wyborów do Senatu oddaliła się już od modelu „okrągłostołowego”, Trybunał orzekł, że „nie można [...] uznać, że równość materialna jest koniecznym elementem wyborów demokratycznych”, a ustrojodawca zasadę tę w odniesieniu do wyborów do Senatu świadomie pominął”. Tym samym, pośrednio uznano, że reprezentatywność nie wymaga materialnej równości wyborów, lecz i ta kwestia nie znalazła, jak się wydaje, wystarczającego rozwinięcia.

Z kolei, w jednym z wcześniejszych wyroków - w wyroku z dnia 12 stycznia 2005 r.³ – Trybunał Konstytucyjny zaznaczył, że art. 10 ust. 2 i art. 95 ust. 1 Konstytucji „stanowią wyrażenie, że władzę ustawodawczą (w Rzeczypospolitej Polskiej) sprawują Sejm i Senat i to obu tym izbom ustrojodawca powierzył kompetencje w zakresie tworzenia prawa; skoro Senat jest jedną z izb ustawodawczych, to uznać trzeba, że wszystko, co wiąże się ze stanowieniem prawa lub też wpływaniem na jego treść, należy do jego konstytucyjnych kompetencji; [...] Senat jest pełnoprawnym uczestnikiem procesu stanowienia prawa, co do zasady współodpowiedzialnym za jego treść i formę”, a „uprawnienia i sam charakter Senatu wynikają wprost z zasady przedstawicielstwa, a pośrednio również – suwerenności Narodu”. Jak się wydaje, Trybunał, podkreślając, że do Senatu nie należy kontrola działalności władzy wykonawczej, stanął na stanowisku, że w zakresie władzy ustawodawczej występuje konstytucyjne domniemanie równego uczestnictwa Sejmu i Senatu w sprawowaniu władzy ustawodawczej, chyba że co innego (jak to, że ustawy formalnie uchwała tylko Sejm) wynika z wyraźnych sformułowań Konstytucji.

³ K 24/04 – OTK-A 2005 nr 1, poz. 3.

Jak wiadomo, od czasu prac nad projektem przyszłej, jak się okazało, Konstytucji Marcovej, toczą się w Polsce dyskusje na temat celowości powołania lub istnienia drugiej izby parlamentu⁴. Są one odpowiednikiem ogólniejszych, zresztą tradycyjnych, dyskusji na temat wad i zalet bikameralizmu i monokameralizmu. Dyskusje te sprowadzają się w istocie do wskazywania potrzeby albo, przeciwnie, kwestionowania istnienia takich zadań, które może należycie realizować jedynie wyższa izba parlamentu. Ostatnia szersza i pogłębiona dyskusja na ten temat miała miejsce podczas posiedzeniu Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego w dniu 25 stycznia 1995 r., gdy rozważano wybór pomiędzy opcją parlamentu jednoizbowego, jak i dwuizbowego⁵.

Nie budziło wówczas wątpliwości to, że utworzenie Senatu w 1989 r. miało charakter o tyle doraźny, że wiązało się z faktem, że Sejm nie miał być wybierany w wolnych wyborach, co nie oznaczało, że nie mogły istnieć inne przesłanki trwałego utrzymania tej instytucji. Niekwestionowana też była potrzeba występowania wyższej izby parlamentu w ustroju federalnym – tyle że przyjęta u nas koncepcja państwa unitarnego (jednolitego w rozumieniu art. 3 Konstytucji RP) wykluczyła nie tylko wprowadzenie ustroju federalnego (w nowoczesnym państwie polskim jedynym poważniejszym projektem wprowadzenia takiego ustroju był projekt Józefa Buzka z 1919 r.), ale i przyjmowanie, na wzór Republiki Włoskiej i Hiszpanii, rozwiązań polegających na autonomii regionalnej, tj. decentralizacji władzy ustawodawczej (i przy okazji władzy wykonawczej)⁶; inna sprawa, że we Francji, gdzie koncepcja unitaryzmu jest tego samego rodzaju co we współczesnej Polsce, Senat jest tradycyjnie reprezentacją jednostek terytorialnych czyli swoistą „izbą samorządową”⁷.

Jak zauważył przewodniczący Podkomisji organów władzy ustawodawczej, „przeważa pogląd, że druga izba wydłuża procedurę, co powoduje stratę czasu nie znajdującą uzasadnienia w państwie unitarnym; argumentując za dwuizbowością wskazywano na element tradycji historycznej związanej z istnieniem drugiej izby – podkreślono, że w grę wchodzi element rozważania i korygowania decyzji pierwszej izby, podkreślano również, że dobrze jest, jeżeli istnieje organ, który obok Sejmu ma również wgląd w kształt przyjmowanych rozwiązań, wskazywano również, że Senat to element symboliki narodowej zasługujący na utrzymanie”. W ten sposób spór o monokameralizm albo bikameralizm sprowadził się w dużej mierze do sporu o to, czy – co tradycyjnie wyrażały środowiska lewicowe (oraz również Konfederacja Polski Niepodległej), a co zostało w swoisty sposób wykorzystane w sfałszowanym referendum z 1946 r. - druga izba stanowi ograniczenie demokracji, dla krytyków instytucji Senatu całkowicie uosobionej w izbie pochodzącej z wyborów powszechnych.

Należy podkreślić, że Polskie Stronnictwo Ludowe generalnie opowiadało się za koncepcją Senatu jako izby samorządowej, a jeden z jego przedstawicieli w ogólniejszy sposób zauważył – co może być aktualne i po kilkunastu latach - że „ostatnie doświadczenia z pracy parlamentu wskazują na to, że bardzo często system prawny naszego państwa jest korygowany ustawami częściowymi”, podczas gdy „istnienie Senatu umożliwi eliminowanie tych błędów”, przede wszystkim jednak „Sejm jako izba prawodawcza związany jest z rządem jako organem władzy wykonawczej, powoływanym przez Sejm i przed Sejmem odpowiedzialnym; Senat jest natomiast w mniejszym stopniu związany ze sprawowaniem władzy wykonawczej, [...] w zwią-

⁴ Por. S. Krukowski, *Geneza konstytucji z 17 marca 1921 r.*, Warszawa 1977.

⁵ *Biuletyny Komisji Sejmowych* nr 1228/II. Ogólnie w kwestii dwuizbowości – M. Dobrowolski, *Zasada dwuizbowości parlamentu w polskim prawie konstytucyjnym*, Warszawa 2003 oraz tenże, *Zasada dwuizbowości parlamentu, w: Zasady ustroju III Rzeczypospolitej Polskiej*, red. D. Dudek, Warszawa 2009, s. 227 i nast.

⁶ H. Izdebski, *Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności*, Warszawa 2011, s. 27 i nast.

⁷ „Senat zapewnia reprezentację wspólnot terytorialnych Republiki” (art. 24 ust. 3 Konstytucji Republiki Francuskiej).

ku z tym spojrzenie Senatu jako drugiej izby, od strony trafności rozwiązań legislacyjnych przyjętych w Sejmie, jest pełniejsze [...]”.

Podstawową rolę Senatu określano zatem mianem „izby rozwagi” czy, szerzej, „izby rozwagi, rozsądku i wysokiej jakości prawa”. Istotnym przedmiotem dyskusji Komisji Konstytucyjnej był zatem – co pozostaje w ścisłym związku z przedmiotem niniejszego opracowania - polityczny charakter Senatu. Podczas gdy przedstawiciel Senatorskiego Klubu Demokratycznego stwierdził: „Senat nie powinien być izbą polityczną jak jest obecnie, jest to jednak kwestia ordynacji wyborczej do Senatu”, przedstawiciel pełnomocnika obywatelskiego projektu konstytucji wyrażał pogląd o wiele bardziej, także obecnie, normatywny niż deskryptywny: „Senat wzmacnia demokrację, kreuje autorytety i sprzyja kreowaniu lokalnych przywódców”. Zdaniem przedstawiciela Unii Wolności, zdecydowanego zwolennika bikameralizmu, Senat powinien widzieć projekty ustaw przez pryzmat jedności systemu prawa i poprawności legislacyjnej, a jeżeli tego nie czyni, „sytuacja taka nie obciąża Senatu jako instytucji, lecz co najwyżej obciąża siły polityczne, które nie potrafiły wysunąć takich kandydatów na senatorów, którzy byliby w stanie zrealizować [tę] wizję Senatu”. Zdaniem przedstawiciela Unii Pracy, „zapropozowany wariant drugiej izby kształtuje ją jako izbę polityczną. Problem zaś sprowadza się do tego, że jest to izba polityczna, której struktura polityczna jest ukształtowana inaczej niż izby poselskiej przede wszystkim poprzez ordynację wyborczą. Jeżeli bowiem w tym samym czasie odbywają się wybory do Sejmu i Senatu, to tylko ordynacja wyborcza może doprowadzić do innego rozkładu sympatii politycznych w Sejmie i Senacie. Dzisiaj w skrajnej postaci sprowadza się to do tego, że jest kwestionowana – w sposób szczególnie dotkliwy – zasada równości [...]. Nierówność reprezentacji wyborców z województw małych i województw dużych – jeżeli chodzi o liczbę ludności – jest bardzo widoczna. Nierówności nie da się pogodzić z demokracją”.

Wynikało by z tego, że przyjęty ostatecznie model Senatu nie jest demokratyczny, które to zdanie nie spotkało się jednak, jak była o tym mowa, z aprobatą Trybunału Konstytucyjnego. Demokrację będzie się bowiem różnie rozumiało, gdy zajmie się różne stanowiska w istotnych kwestiach ustrojowych – poczynając od zasadniczej różnicy poglądów co do tego, czy w ogóle ma się przyjąć podział władz, a jeżeli przyjmuje się zasadę podziału władz, to jak należy ją rozumieć; reprezentatywności i roli Senatu nie sposób analizować bez uwzględnienia problematyki podziału władz.

*

Po ponad piętnastu latach od czasu powyższej dyskusji w Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego nie posunęliśmy się o wiele dalej od stanowisk wyrażonych w ówczesnej debacie – mimo zajęcia przez Trybunał Konstytucyjny wskazanego stanowiska, prawda, że nie do końca oraz pomimo dość powszechnego przypisania Senatowi roli „izby refleksji”. O takiej roli Senatu mówili w przemówieniu na pierwszym jego posiedzeniu w nowej kadencji dwaj kolejni Prezydenci: Lech Kaczyński w 2007 r. („Senat uchodzi za izbę refleksji i ta refleksja jest potrzebna”) i Bronisław Komorowski w 2011 r. („[...] Izba bywa nazywana izbą refleksji; oznacza to, że [jej] zadaniem było, jest i będzie czuwanie nad jakością powstającego polskiego prawa”). Marszałek senior Senatu obecnej kadencji miał podstawy, by w przemówieniu w dniu 8 listopada 2011 r. twierdzić, że nazwa „izba refleksji” była dotąd niesłuszna, i zauważyć, że, w sytuacji „schyłkowej, by nie powiedzieć: patologicznej, formy gumki myszki w przepływie ustaw rządzącej koalicji”, „samoistność i pożyteczność społeczna Senatu jest skrepowana i nader ograniczona, a w dodatku zrutynizowana”, co nie oznacza, że Senat nie może „uruchomić ukrytej energii, która w nim drzemie” i „wyjść odważnie poza opłotki partyjne”.

Wciąż poszukuje się zatem – także w samym Senacie – sposobów wyjścia poza zakłęte koło politycznego charakteru Izby, który nadaje Senatowi charakter dysfunkcyjny w należyтым odgrywaniu jego roli konstytucyjnej.

Można także sądzić, na podstawie dotychczasowych doświadczeń, iż całą kwestię odnoszącą się ostatecznie do ustalenia racji bytu Senatu (marszałek senior nieprzypadkowo zaznaczył w powołanym przemówieniu: „nazywanie dziś debatą klepania partyjnych paciorków z okazji procedowanych ustaw stanie się w ósmej kadencji jałowym obrzędem i stanie się wodą na młyn zwolenników zlikwidowania Senatu”) można sprowadzić do, bardzo trudnego w obecnych uwarunkowaniach konstytucyjnych, powiązania reprezentatywności Senatu z jego rolą konstytucyjną. Niepozbawione zasadności krytyki dotychczasowej działalności Izby wynikają z niedostateczności takiego powiązania.

Aczkolwiek spotykane są opinie, iż to „organ tworzy funkcję”⁸, poglądem zdecydowanie przeważającym we współczesnej, szeroko rozumianej, nauce zarządzania publicznego (do którego coraz częściej stosuje się określenie *public governance*) jest to, że poszukiwania odpowiednich rozwiązań strukturalnych można prowadzić dopiero po zidentyfikowaniu zadań, jakie są do wykonania, a zatem po określeniu funkcji i ról. Jak wiadomo z prawa i praktyki różnych państw, rola izby wyższej, niezależnie od ewentualnego wyrażania złożonej struktury państwa, może być bardzo różna – od dublowania izby niższej w sferze ustawodawstwa i kontroli władzy wykonawczej (a w USA nawet roli tradycyjnie większej) do skromnego udziału w procesie legislacyjnym (co przypadło brytyjskiej Izbie Lordów).

Polski ustawodawca konstytucyjny przyjął, że obok monteskiuszowskiego trójpodziału władz występuje „wewnętrzny podział władzy ustawodawczej”⁹, w ramach którego Senat stanowi rodzaj hamulca Sejmu, a w mniejszym stopniu inicjatora legislacji. Poza udziałem w powoływaniu na niektóre funkcje publiczne, bierze zatem określony udział w procesie legislacyjnym, dający się sprowadzić do roli „izby refleksji”, nie mając jednakże kompetencji w zakresie kontroli władzy wykonawczej; zasadnie zatem mówi się o polskiej dwuizbowości asymetrycznej.

Ów wewnętrzny podział władzy ustawodawczej trzeba uznać za tak samo istotne dopełnienie klasycznego podziału władz, jak właściwy dla systemu parlamentarnego podział ról w obrębie władzy wykonawczej pomiędzy Prezydenta i rząd. Brak takiego dopełnienia może kierować w stronę, negujących podział władz, „rządów zgromadzenia”, a te, z wyjątkiem Szwajcarii z jej odwiecznymi tradycjami, w praktyce łączyły się z fasadowością demokracji.

Powinno to zmuszać do postawienia pytania czy do wykonywania takiej roli potrzebna jest, choć Senat pozostać ma organem przedstawicielskim, reprezentatywność rozumiana tak samo jak reprezentatywność Sejmu – a nawet czy reprezentatywność typu sejmowego nie jest przeszkodą w odgrywaniu takiej roli. Nie zadając wprost takich pytań, Piotr Winczorek stwierdza, że „sposób ustalania wyników wyborów do Senatu zależy od woli ustawodawcy, choć biorąc pod uwagę wzajemne stosunki między obu izbami polskiego parlamentu oraz ustrojową rolę Senatu, sposób ten nie powinien być taki sam jak w przypadku Sejmu”¹⁰. Zadając takie pytania, można pójść dalej - twierdząc, że reprezentatywność *à la* Sejm, wymagająca zasady materialnej równości wyborów (a także, w naszej nowoczesnej tradycji, proporcjonalności), a oznaczająca w istocie reprezentatywność ogólnokrajowych (i regionalnych) interesów politycznych, byłaby wręcz przeszkodą w odgrywaniu przez Senat jego roli konstytucyjnej. Nie

⁸ Pogląd J. S. Langroda – *Instytucje prawa administracyjnego. Zarys części ogólnej*, t. 1, Kraków 1948 (reprint 2003).

⁹ P. Winczorek, *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku*, wyd. 2, Warszawa 2008, s. 222.

¹⁰ Tamże, s. 226-227.

można wykluczyć, że za powołanym stanowiskiem Trybunału Konstytucyjnego w kwestii braku potrzeby uwzględnienia zasady równości w wyborach do Senatu stało ogólniejsze przeświadczenie o podobnej treści.

W wielu wystąpieniach politycznych i eksperckich, w tym powołanych w niniejszym opracowaniu, daje się odczuć oczekiwanie, że Senatowi uda się „wyjść odważnie poza opłotki partyjne”. Istotnie, dopóki Senat będzie reprezentatywny dla interesów politycznych (a od 2011 r. nie powinno ulegać wątpliwości, że reprezentatywności tej nie zmieniają wybory w okręgach jednomandatowych), dopóty nie tylko nie wyjdzie on „poza opłotki partyjne”, ale i nie będzie w stanie w pełni wywiązywać się ze swojej roli „izby refleksji”. Są jednak także inne ważne kategorie interesów: ekonomiczne (niewyrażane w sposób sformalizowany ze względu na brak powszechnego samorządu gospodarczego), społeczne – „trzeciosektorowe” (tylko w ograniczony sposób wyrażane w ramach Rady Działalności Pożytku Publicznego i terytorialnych rad pożytku publicznego), lokalno-polityczne (znów tylko w ograniczony sposób wyrażane w ramach działalności strony samorządowej Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego) czy twórczości – w sferze artystycznej i w sferze naukowej (przy czym w tej ostatniej występują formalne ciała o charakterze reprezentacji interesów, jak Rada Główna Nauki i Szkolnictwa Wyższego oraz Konferencja Rektorów Akademickich Szkół Polskich).

Stworzenie z Senatu instytucji zapewniającej reprezentowanie innych niż *scricte* polityczne interesów nie jest rzeczą prostą w obecnych uwarunkowaniach konstytucyjnych, czyniących z Senatu organ przedstawicielski, wybierany w wyborach powszechnych, przy prawie do zgłaszania kandydatów, obok wyborców, przez partie polityczne.

De lege lata, pozostaje jedynie poszukiwanie takich mechanizmów – praktycznych, ale także formalnych, w ramach rewizji Kodeksu wyborczego – zgłaszania kandydatów, w ramach których propozycje kandydatur wychodziłyby efektywnie od podmiotów reprezentujących inne interesy niż ogólnokrajowe interesy polityczne. Oczywiście, inaczej byłoby w ramach rozważań oderwanych od obecnych rozwiązań konstytucyjnych. Zaznaczyć jednak należy, że, wysuwane od dawna, koncepcje uczynienia z Senatu izby samorządowej wydają się w omawianym kontekście już nazbyt ograniczone.

Zasada równości a wybory do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej

1. Równość jest wartością konstytucyjną o szczególnym znaczeniu w ustroju demokratycznym. Konstytucja RP pozwala dekodować tę wartość z art. 30, który wskazuje na godność człowieka jako źródło praw i wolności, z art. 1, w myśl którego Rzeczpospolita jest dobrem wspólnym wszystkich obywateli, z art. 2 – stwierdzającego, że Rzeczpospolita jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej, a także z art. 32, stanowiącego: „Wszyscy są wobec prawa równi. Wszyscy mają prawo do równego traktowania przez władze publiczne” (ust. 1), a ponadto „Nikt nie może być dyskryminowany w życiu politycznym, społecznym lub gospodarczym z jakiejkolwiek przyczyny” (ust. 2).

Zasada równości, jako jedna z podstawowych zasad państwa prawnego, była wielokrotnie przedmiotem rozważań Trybunału Konstytucyjnego. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego „konstytucyjna zasada równości wobec prawa polega na tym, że wszystkie podmioty prawa (adresaci norm prawnych), charakteryzujące się daną cechą istotną (relewantną) w równym stopniu, mają być traktowani równo. A więc bez żadnych różnicowań zarówno dyskryminujących jak i faworyzujących”¹. Według Trybunału Konstytucyjnego chcąc ocenić zasadność zarzutów wskazujących na naruszenie zasady równości należy najpierw zbadać, czy istnieje jakaś cecha wspólna, uzasadniająca podobne traktowanie adresatów², ustalić kryterium, według którego te podmioty zostały przez kwestionowany przepis różnie potraktowane, a następnie rozważyć, czy ta odmienność jest uzasadniona³. Cechą wspólną, decydującą o podobieństwie danej grupy podmiotów, może być zarówno cecha faktyczna jak prawna, a ustalenie jej istnienia dokonuje się z uwzględnieniem treści i celu przepisów, w których zawarta jest kontrolowana norma⁴.

Według ustabilizowanego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, z zasady równości wyrażonej w art. 32 ust. 1 Konstytucji, wynika nakaz jednakowego traktowania podmiotów prawa w obrębie określonej klasy (kategorii). Wszystkie podmioty prawa charakteryzujące się w równym stopniu daną cechą istotną (relewantną) powinny być traktowane równo, a więc według jednakowej miary, bez zróżnicowań zarówno dyskryminujących jak i faworyzujących. Wynika stąd w szczególności, że prawodawca przyznając jednostkom określone uprawnienia, nie może określać kręgu osób uprawnionych w sposób dowolny. Musi on przyznać dane uprawnienie wszystkim podmiotom charakteryzującym się daną cechą istotną. Jednocześnie zasada równości zakłada odmienne traktowanie tych podmiotów prawa, które nie posiadają wspólnej cechy istotnej⁵.

¹ Tak w uzasadnieniu wyroku w sprawie o sygn. U 7/87.

² Tak w uzasadnieniu wyroku w sprawie o sygn. U 17/97.

³ Tak w uzasadnieniu wyroku w sprawie o sygn. K 8/97.

⁴ Tak w uzasadnieniu wyroku w sprawie o sygn. K 6/98.

⁵ Tak zwłaszcza w uzasadnieniu wyroku w sprawie o sygn. P 13/04.

Trybunał Konstytucyjny, analizując relację między oboma ustępami art. 32 Konstytucji, stwierdził: „art. 32 stanowi całość normatywną. Ust. 1 wymienionego artykułu formułuje w sposób ogólny zasadę równości jako normę konstytucyjną adresowaną do wszelkich organów władzy publicznej – zarówno do organów stosujących prawo, jak i do organów stanowiących prawo. Ust. 2 precyzuje bliżej znaczenie konstytucyjnej zasady równości. Po pierwsze, art. 32 ust. 2 wyraża uniwersalny charakter zasady równości, nakazując jej przestrzeganie we wszystkich sferach życia – zarówno w życiu politycznym, społecznym jak i gospodarczym. Po drugie, art. 32 ust. 2 określa bliżej granice dopuszczalnych różnicowań podmiotów prawa. W myśl tego przepisu żadne kryterium nie może stanowić podstawy dla różnicowań niesprawiedliwych, dyskryminujących określone podmioty”⁶.

Trybunał Konstytucyjny, rozważając również zakres podmiotowy zasady równości, stwierdził, że zasada ta odnosi się zarówno do osób fizycznych, jak i do osób prawnych, a także do innych podmiotów występujących w obrocie prawnym⁷. Według Trybunału Konstytucyjnego fakt, że zasada równości została wyrażona w szeregu przepisów konstytucyjnych, „nasuwa pytanie o relację, jaka zachodzi między art. 32 Konstytucji a szczegółowymi przepisami gwarantującymi przestrzeganie zasady równości w określonych dziedzinach życia. Analiza unormowań konstytucyjnych prowadzi do wniosku, że znaczenie przepisów szczegółowych nie polega na wprowadzaniu wyjątków od ogólnych uregulowań konstytucyjnych, ale na potwierdzeniu obowiązywania omawianej zasady w wymienionych w nich dziedzinach życia”⁸.

Uniwersalny charakter zasady równości wiąże ustawodawcę również w sferze regulacji dotyczących zasad systemu wyborczego. W świetle zasady równości ustawodawca ma obowiązek przyznać prawa wyborcze wszystkim podmiotom spełniającym kryteria konstytucyjne określające przesłanki nabycia prawa i powinien to uczynić unikając regulacji faworyzujących lub dyskryminujących określonych wyborców.

2. Równość jest także wartością nadającą kształt procedurom wyborczym w świetle reguł współczesnego prawa międzynarodowego. Powszechna Deklaracja Praw Człowieka stanowi w art. 21, że wybory „powinny być powszechne i równe”. Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych mówi o głosowaniu „powszechnym i równym”, gwarantującym „wyborcom swobodne wyrażenie woli” (art. 25). Protokół dodatkowy do Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności ustanawia prawo do wolnych wyborów, bez wskazywania na znaczenie równości (art. 3). Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej nie wymienia równości jako zasady wyborów do Parlamentu Europejskiego stwierdzając, że jego członkowie „są wybierani w powszechnych wyborach bezpośrednich, w głosowaniu wolnym i tajnym” (art. 39 ust. 2).

3. W doktrynie prawa konstytucyjnego przyjmuje się, że zasada równości, jako zasada prawa wyborczego, w znaczeniu formalnym oznacza, „że nie może być sytuacji, w której jednemu wyborcy przypadłaby większa liczba głosów niż innym”⁹, co jest współistotne wykluczeniu cenzusów wyborczych przez zasadę powszechności¹⁰; zachodzi zatem istotna zbieżność funkcjonalna zasady równości w jej wymiarze formalnym i zasady powszechności wyborów¹¹.

⁶ Tak w uzasadnieniu wyroku w sprawie o sygn. K 22/01.

⁷ Tak w uzasadnieniu wyroku w sprawie o sygn. K 23/99.

⁸ Tak w uzasadnieniu wyroku w sprawie o sygn. K 13/02.

⁹ Tak L. Garlicki: *Polskie prawo konstytucyjne*, Warszawa 2011, s. 156.

¹⁰ Por. L. Garlicki: op. cit., s. 152.

¹¹ Wynika to zwłaszcza z wywodów K. Skłodowskiego, por. *Zasada równości wyborów a wybory do Senatu w Kodeksie wyborczym*, w: K. Skotnicki, red.: *Kodeks wyborczy. Wstępna ocena*, Warszawa 2011, s. 282 i nast.

Zasada równości w znaczeniu materialnym „wymaga, by głos każdego wyborcy miał mniej więcej tę samą siłę, a więc by wpływał na wynik wyborów w tym samym mniej więcej stopniu”¹²; w praktyce zasada równości materialnej oznacza, że „na jeden mandat musi przypadać taka sama liczba wyborców”¹³. W doktrynie wskazano również, że zasada równości wyborów „jest na gruncie prawa wyborczego konkretyzacją zasady równości obywateli we wszystkich dziedzinach życia”¹⁴.

4. Założycielska koncepcja Senatu jako organu „równo reprezentującego województwa”¹⁵ była trudna do pogodzenia z zasadą równości w znaczeniu materialnym, ponieważ wyborcy w województwach małych dysponowali „silniejszymi” głosami, niż ci w województwach dużych. Koncepcję tę utrzymano w obowiązującej Konstytucji RP, co – zdaniem jej twórców – wymagało pominięcia równości jako cechy wyborów do Senatu. Próba powiązania liczby mandatów przypadających na poszczególne województwa z liczbą ich mieszkańców przyniosła rozwiązanie przyznające wyborcom z niektórych okręgów wyborczych większą liczbę głosów w stosunku do wyborców z innych okręgów, co – przy zachowaniu proporcji między liczbą mieszkańców a liczbą mandatów i odpowiadającą jej liczbą głosów pozostających w dyspozycji wyborcy - nie naruszało zasady równości. Rozwiązanie obecnie obowiązujące przewiduje wybór senatorów w jednomandatowych okręgach wyborczych: może to sprzyjać respektowaniu zasady równości¹⁶, stanowiąc „zmianę zasadniczą” bo ustalając „zasadę wyboru senatorów w okręgach jednomandatowych, tworzonych na podstawie jednolitej normy przedstawicielstwa”¹⁷.

Pominięcie przez twórców Konstytucji równości w katalogu zasad prawa wyborczego do Senatu (art. 97 ust. 2 Konstytucji) nie wynikało z antyegalitarnych założeń, ale było konsekwencją braku kompromisu w sprawie koncepcji izby wyższej. Utrzymano zatem rozwiązanie przewidziane przez obowiązujące przepisy konstytucyjne, pozostawiając ustawodawcy możliwość ewentualnego zaliczenia równości do zasad wyborów do Senatu. Podczas obrad Podkomisji organów władzy ustawodawczej, wykonawczej i samorządu terytorialnego wskazywano, że „liczba 100 senatorów obecnie nie jest powiązana z zasadą równości. Odzwierciedla to obecny model Senatu. Utrzymanie wyrazu „równe” oznacza konieczność poszukiwania nowego modelu Senatu”¹⁸, a ponadto „jeżeli skreślimy wyraz „równe”, to nie przesadzamy, że wybory nie będą równe, a jednocześnie stwarzamy możliwość do utrzymania status quo. Tworzymy więc bardzo elastyczne rozwiązanie”¹⁹.

Należy zatem stwierdzić, że walor normatywny omawianego pominięcia konstytucyjnego jest ograniczony. Chodziło przecież ustrojodawcy o uwzględnienie w ustawie zwykłej konsekwencji konkretnej koncepcji Senatu i sposobu jego wyboru, opartego na reprezentacji województw, który w praktyce prowadził do „nieusprawiedliwionej deformacji woli wyborców

¹² Tak L. Garlicki: op. cit., s. 156.

¹³ Tak w uzasadnieniu wyroku w sprawie o sygn. K 9/11.

¹⁴ Tak K. Składowski: op. cit., s. 271.

¹⁵ Tak L. Garlicki: op. cit., s. 157. Por. także M. Jarentowski: *Zmiana systemu wyborczego do Senatu RP z 2011 r.*, „Przegląd Sejmowy”, nr 4/ 2011, s. 46.

¹⁶ Por. M. Jarentowski: op. cit., s. 38 i nast.

¹⁷ Tak L. Garlicki: *Polskie prawo konstytucyjne*, Warszawa 2011, s. 157.

¹⁸ Por. wypowiedź posła J. Jaskierni, *Komisja Konstytucyjna Zgromadzenia Narodowego*, Biuletyn X, Warszawa 1995, s. 185.

¹⁹ Ibidem.

i drastycznego zniekształcenia reprezentacji politycznej w drugiej izbie”²⁰. Za uznaniem pominięcia w art. 97 ust. 2 Konstytucji równości jako zasady wyborów do Senatu za przejaw doraźnego pragmatyzmu ustrojodawcy o ograniczonej doniosłości normatywnej przemawia zarówno geneza redakcji art. 97 ust. 2 Konstytucji, jak i konsekwencje wykładni systemowej art. 97 ust. 2 Konstytucji. Pominięcie równości jako zasady wyborów do Senatu nie znajduje oparcia w żadnej wartości konstytucyjnej, która byłaby równocenna z punktu widzenia zasady równości i związanego z nią zakazu dyskryminacji w życiu politycznym z jakiegokolwiek przyczyny. Zasada równości – zdaniem doktryny – znajduje odniesienie „do wszystkich dziedzin funkcjonowania państwa, w tym także do wyborów”, a pominięcie zasady równości w art. 97 ust. 2 Konstytucji „należy traktować jako wyjątek od ogólnej treści zasady równości, a wyjątki nie mogą podlegać interpretacji rozszerzającej”²¹. Według doktryny pominięcie zasady równości wyborów nie oznacza, że „zasada równości w wyborach do Senatu w ogóle nie obowiązuje”²². Ustawowa regulacja wyborów do Senatu powinna zatem w możliwie najmniejszym stopniu odbiegać od standardu równości, skoro obowiązkiem ustawodawcy wynikającym z art. 8 ust. 1 Konstytucji („Konstytucja jest najwyższym prawem Rzeczypospolitej Polskiej”) pozostaje realizacja postanowień ustawy zasadniczej w największym możliwym stopniu. Z tego punktu widzenia wybory do Senatu mogą odbiegać od zasady równości jedynie w najmniejszym możliwym stopniu. W praktyce jest jednak inaczej – blisko połowa okręgów wyborczych utworzonych na podstawie przepisów Kodeksu wyborczego dla wyborów do Senatu odbiega od normy przedstawicielstwa o 15%²³.

Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie wyjaśniał znaczenie zasady równości. Zgodnie z ustalonym orzecznictwem Trybunału, zasada ta polega na tym, że wszystkie podmioty prawa charakteryzujące się daną cechą istotną w równym stopniu, powinny być traktowane równo, tj. bez różnicowań zarówno faworyzujących jak i dyskryminujących. Jednocześnie zasada równości zakłada odmienne traktowanie tych podmiotów prawa, które nie posiadają wspólnej cechy istotnej. Badając zgodność regulacji prawnej z konstytucyjną zasadą równości, należy ustalić, czy zachodzi podobieństwo określonych podmiotów, a więc czy możliwe jest wskazanie wspólnej cechy istotnej lub faktycznej uzasadniającej równe traktowanie tych podmiotów. Ustalenie to wymaga analizy celu i treści aktu normatywnego, w którym zawarta została kontrolowana norma prawna. Jeżeli prawodawca różnicuje podmioty prawa, które charakteryzują się wspólną cechą istotną, to wprowadza odstępstwo od zasady równości. Odstępstwo takie jest dopuszczalne, jeżeli zostały spełnione trzy warunki. Po pierwsze, wprowadzone przez prawodawcę różnicowania muszą być racjonalnie uzasadnione. Muszą one mieć związek z celem i treścią przepisów, w których zawarta jest kontrolowana norma. Po drugie, waga interesu, któremu ma służyć różnicowanie podmiotów podobnych, musi pozostawać w odpowiedniej proporcji do wagi interesów, które zostaną naruszone w wyniku ich różnego traktowania. Po trzecie, różnicowanie podmiotów podobnych musi znajdować podstawę w wartościach, zasadach lub normach konstytucyjnych²⁴. W świetle ustalonego przez Trybunał Konstytucyjny modelu oceny dopuszczalności różnicowania podmiotów podobnych nie znajduje uzasadnienia rezygnacja z zasady równości jako zasady prawa wyborczego do Senatu.

²⁰ Tak S. Gebethner: *Wybory jako demokratyczny sposób kreowania organów władzy publicznej*, w: W. Skrzydło, red.: *Ustrój i struktura aparatu państwowego i samorządu terytorialnego*, Warszawa 1997, s. 53.

²¹ Tak L. Garlicki: *Uwagi do art. 97 Konstytucji*, w: L. Garlicki, red.: *Konstytucja RP. Komentarz*, t. I, Warszawa 1999, s. 10 i nast.

²² Tak K. Składowski: op. cit., s. 279.

²³ Por. K. Składowski: op. cit., s. 287.

²⁴ Tak w uzasadnieniu wyroku w sprawie o sygn. K 13/02.

W doktrynie podkreślono, że „istotą sformułowania art. 97 ust. 2 jest pozostawienie swobody regulacyjnej ustawodawcy zwykłemu, w pełni zgodne z konstytucją byłoby więc też przyjęcie w ordynacji senackiej zasady równej siły głosu każdego wyborcy i odpowiednie ukształtowanie wielkości okręgów wyborczych”, a ponadto nie jest dopuszczalne zróżnicowanie „liczby głosów przypadających poszczególnym wyborcom”²⁵. Skoro w art. 97 ust. 2 pominięto wymaganie równości, to system wyborczy do Senatu „nie musi przyjmować materialnego aspektu zasady równości, może więc rozrywać związek pomiędzy liczbą wyborców w okręgu a liczbą mandatów na ten okręg przypadających”²⁶.

Jednakże dokonana w Kodeksie wyborczym zmiana, polegająca na wprowadzeniu okręgów jednomandatowych, eliminuje przesłankę wyboru Senatu opartego na reprezentacji województw jako uzasadnienie dla pominięcia w art. 97 ust. 2 Konstytucji równości wśród zasad wyborów do tej Izby. Skoro ustały powody, dla których wprowadzono przy tworzeniu Konstytucji wyjątek od zasady równości, to tym samym zasada ta znajduje odniesienie do wyborów do Senatu i powinna znaleźć odzwierciedlenie w Kodeksie wyborczym²⁷, a także w ustawie zasadniczej, jeśli byłoby to związane z konstytucjonalizacją koncepcji Senatu.

Konstytucja z 1997 r. „w przypadku wyborów do Senatu nie wymaga respektowania zasady równości”²⁸, ale pominięcie tego wymagania było uwarunkowane konkretnymi przesłankami związanymi z modelem wyborów do Senatu. Model ten uległ zmianie, co – zwłaszcza w świetle ustrojowego znaczenia zasady równości – uzasadnia ponowną ocenę aktualności konsekwencji samego pominięcia dla oceny konstytucyjnych reguł kształtowania systemu wyborczego do Senatu. Nie wydaje się, by wobec przyjęcia koncepcji wyboru senatorów w okręgach jednomandatowych, można uznać, że nadal ma miejsce „świadome pominięcie przez ustrojodawcę zasady równości materialnej w wyborach do Senatu w art. 97 ust. 2 Konstytucji”²⁹. Świadomość ustrojodawcy obejmowała koncepcję Senatu jako swego rodzaju reprezentacji województw. Obecnie jednak mamy do czynienia ze zmianą koncepcji Senatu, wobec wprowadzenia systemu okręgów jednomandatowych. Trudno zatem uznać, że owa „świadomość ustrojodawcy” może determinować aktualną interpretację Konstytucji w sposób wykluczający dekodowanie zasady równości materialnej w wyborach do Senatu z zasady równości³⁰. Pominięcie, które – jak zauważa L. Garlicki – „miało sens w 1989 r.”, ale przecież nie ma już owe go „sensu” obecnie, nie może determinować wykładni Konstytucji, ani działań racjonalnego ustawodawcy.

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego znalazło wyraz przekonanie, że „podstawą każdego systemu norm prawnych jest fikcja prawna racjonalności prawodawcy”³¹, a jednocześnie „punktem wyjścia dla kontroli konstytucyjności prawa jest zawsze założenie racjonalnego działania ustawodawcy”³², przekonanie, że „wszelkie działania prawodawcy są efektem dogłębnego rozważenia problemu i dojrzałej decyzji znajdującej racjonalne uzasadnienie. Wynika więc stąd, że stanowione prawo cechuje się założonym z góry racjonalizmem”³³. To właśnie ów racjonalizm ustawodawcy „pozwala wymagać od wszystkich obywateli” respektowania

²⁵ Ibidem.

²⁶ Ibidem.

²⁷ Por. M. Jarentowski: op. cit., s. 46.

²⁸ Tak S. Gebethner: *Wybory do Sejmu i do Senatu. Komentarz do ustawy z dnia 12 kwietnia 2001 r. – Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2001, s. 279.

²⁹ Tak w uzasadnieniu wyroku w sprawie o sygn. K 9/11.

³⁰ Inaczej Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wyroku w sprawie o sygn. K 9/11.

³¹ Tak w uzasadnieniu wyroku w sprawie o sygn. P 6/04.

³² Tak w uzasadnieniu wyroku w sprawie o sygn. K 5/99.

³³ Tak w uzasadnieniu wyroku w sprawie o sygn. P 6/04.

prawa. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego „odrzućcie fikcji racjonalności ustawodawcy wiązałoby się z dopuszczeniem możliwości podważania poszczególnych aktów prawnych i odmowy ich stosowania, to zaś groziłoby rozprzężeniem wszystkich więzi prawnych i społecznych. Skoro punktem wyjścia jest przyjęcie racjonalności ustawodawcy (i wynikającego stąd racjonalizmu poszczególnych unormowań prawnych), to racjonalizm stanowionego prawa musi zostać uznany za składową przyzwoitej legislacji”³⁴. Trudno uznać za racjonalne – z tej perspektywy – traktowanie jako wytycznej polityki ustawodawczej motywu, który miał znaczenie w przeszłości, ale utracił je w następstwie kolejnych zmian koncepcji wyborów do Senatu.

5. Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że równość formalna odnosi się także do wyborów do Senatu, choć art. 97 ust. 2 Konstytucji „pomija ją w katalogu przymiotników wyborczych. Można ją jednak dekodować z innych (...) przepisów konstytucyjnych”³⁵. Natomiast równość materialna jest – zdaniem Trybunału Konstytucyjnego – „pewną dyrektywą, którą ustawodawca powinien starać się realizować, mając świadomość, że nie jest możliwe zrealizowanie jej w pełnym zakresie. Nie można zatem uznać, że równość materialna jest koniecznym elementem wyborów demokratycznych”³⁶. Jednakże respektowanie zasady równości materialnej przez ustawodawcę sprzyja przecież realizacji wartości konstytucyjnej będącej podstawą demokratycznej legitymacji organów przedstawicielskich, a więc owej rzetelności i sprawności działania instytucji publicznych, która jest – w myśl wstępu do Konstytucji – celem jej ustanowienia. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego realizacja zasady równości materialnej w wypadku jednomandatowych okręgów wyborczych oznacza „konieczność takiego skonstruowania okręgów wyborczych, by obejmowały one taką samą lub zbliżoną liczbę mieszkańców”³⁷. W doktrynie wskazano, że „niesłuchanie trudne” jest „dokonanie takiego podziału na okręgi, aby nie została naruszona zasada równości wyborów w jej aspekcie materialnym, czyli dążeniu do zapewnienia równej siły (wartości) głosu każdego wyborcy”³⁸. Wyrażono także pogląd, że dopóki nie zrezygnujemy w Kodeksie z zamiaru pogodzenia struktury okręgów wyborczych do Senatu z granicami okręgów wyborczych w wyborach do Sejmu oraz podziałem państwa na województwa, „dopóty nie ma szans na zachowanie równości materialnej w wyborach do Senatu przy jednomandatowych okręgach wyborczych”³⁹. Nie jest jasne, jaka wartość konstytucyjna nakazuje ustawodawcy rezygnację z należytego respektowania zasady równości materialnej w wyborach do Senatu.

Powołane w literaturze przykłady wątpliwej praktyki w zakresie podziału na jednomandatowe okręgi wyborcze w ostatnich wyborach parlamentarnych⁴⁰ wskazują na znaczenie starannego egzekwowania zasady równości materialnej w wyborach do Senatu. Pominięcie równości w art. 97 ust. 2 Konstytucji – uzasadnione przez ustrojodawcę przesłankami, które straciły aktualność – nie powinno prowadzić do kształtowania składu Senatu w jakikolwiek sposób osłabiający demokratyczną legitymację parlamentu.

Zasada równości jest także odnoszona do biernego prawa wyborczego. W tej dziedzinie wprowadzenie systemu jednomandatowych okręgów wyborczych do Senatu ograniczyło szan-

³⁴ Ibidem.

³⁵ Tak w uzasadnieniu wyroku w sprawie o sygn. K 9/11.

³⁶ Ibidem.

³⁷ Ibidem.

³⁸ Tak A. Rakowska, K. Skotnicki: *Zmiany w prawie wyborczym wprowadzone przez Kodeks wyborczy*, „Przegląd Sejmowy”, nr 4/2011, s. 11.

³⁹ Tak K. Składowski: op. cit., s. 292.

⁴⁰ Por. A. Rakowska, K. Skotnicki: op. cit., s. 11.

se kandydatów ugrupowań nie mających przewagi w wyborach sejmowych oraz kandydatów niezależnych⁴¹ i spowodowało regres w zakresie proporcjonalnej równości szans, aczkolwiek Kodeks wyborczy zapewnia równe traktowanie zgłoszonych kandydatów w ramach reguł, które „nie odbiegają od zachowujących standard równości szans wcześniejszych rozwiązań”⁴².

6. W konkluzji należy stwierdzić, że zmiana systemu wyborczego do Senatu dezaktualizuje racjonalność przesłanek pominięcia zasady równości w art. 97 ust. 2 Konstytucji, określającym zasady prawa wyborczego do tej Izby; odstępstwa od zasady równości w podziale na okręgi wyborcze i dysfunkcjonalne z punktu widzenia tej zasady skutki wyborów do Senatu w okręgach jednomandatowych wskazują na jej doniosłość i aktualność z punktu widzenia rzetelności i sprawności funkcjonowania parlamentu, a tym samym jego legitymizacji. Zasada równości – tak w aspekcie formalnym, jak i materialnym – powinna odnosić się również do wyborów do Senatu, ale art. 97 ust. 2 nie ustanawia tego rodzaju zasady, co – zwłaszcza w porównaniu z zasadami prawa wyborczego do Sejmu – wskazuje, że ustrojodawca nie wprowadził jej dla wyborów do Senatu.

W świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego jest jasne, że zasada równości materialnej w wyborach do Senatu została pominięta w art. 97 ust. 2 i nie można jej „zrekonstruować” z treści „innych przepisów konstytucyjnych”⁴³. Wydaje się, że pominięcie zasady równości w odniesieniu do wyborów do ciała przedstawicielskiego jest dopuszczalne jedynie wtedy, kiedy znajduje uzasadnienie w koncepcji wyborów związanej z charakterem i funkcjami tego ciała, a w wyborach respektowana jest zasada powszechności.

W obecnym stanie konstytucyjnym do ustawodawcy należy sprecyzowanie koncepcji Senatu. Jeśli uzna za potrzebne uczynienie Senatu ponownie swego rodzaju reprezentacją województw, będzie mógł przeprowadzić ten zamiar, ponieważ Konstytucja milczy w sprawie równości wyborów do Senatu, a zatem dopuszcza – na zasadzie wyjątku – niestosowanie tej zasady w podziale mandatów pomiędzy okręgi wyborcze. Milczenie Konstytucji w sprawie równości wyborów do Senatu w przypadku wprowadzenia jednomandatowych okręgów wyborczych powoduje, że staje się potrzebne respektowanie zasady równości w odniesieniu do podziału na okręgi wyborcze, czego jednak – w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego – Konstytucja nie wymaga, ale też nie zakazuje, pozostawiając zagadnienie do uregulowania ustawodawcy zwykłym. Pominięcie konstytucyjne pociąga za sobą przekazanie fragmentu materii konstytucyjnej, którą stanowią zasady prawa wyborczego, do regulacji w ustawie zwykłej. Tego rodzaju rozwiązanie budzi wątpliwości interpretacyjne, rozstrzygnięte przez Trybunał Konstytucyjny⁴⁴, związane z odpowiedzią na pytanie, czy milczenie Konstytucji uchyla obowiązywanie zasady równości w odniesieniu do wyborów do Senatu. Rozwiązanie to ma jednak istotną zaletę – może ułatwić poszukiwanie nowej koncepcji wyborów do Senatu, a tym samym nowej koncepcji Senatu, pozwalającej zrezygnować z wyboru senatorów w okręgach jednomandatowych. Z tej perspektywy niejednoznaczność rozwiązania przyjętego przez twórców Konstytucji może okazać się dla przyszłości Senatu bardzo pożyteczna.

⁴¹ Ibidem.

⁴² Tak K. Składowski: op. cit., s. 294.

⁴³ Tak w uzasadnieniu wyroku w sprawie o sygn. K 11/09.

⁴⁴ Tak w uzasadnieniu wyroku w sprawie o sygn. K 11/09.

Spis treści

Dr Marek Jarentowski – <i>Równość w wyborach do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej.</i> <i>Uwagi wprowadzające</i>	3
Prof. dr hab. Stanisław Gebethner – <i>Realizacja zasady równości po ustanowieniu okręgów jednomandatowych w wyborach do Senatu a deformacja wyników wyborów w 2011 roku</i> . . .	9
Prof. dr hab. Hubert Izdebski – <i>Reprezentatywność a rola Senatu Rzeczypospolitej Polskiej</i> .	31
Dr Ryszard Piotrowski – <i>Zasada równości a wybory do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej.</i>	37

