

dr hab. Lech Jamróz
profesor w Katedrze Prawa Konstytucyjnego
Wydział Prawa Uniwersytetu w Białymstoku
e-mail: l.jamroz@uwb.edu.pl
ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-7409-6525>

Lekcja: Systemy wyborcze (większościowy, proporcjonalny i mieszany)¹

SŁOWA KLUCZOWE: system wyborczy, system większościowy, system proporcjonalny, system mieszany

SYSTEM WIĘKSZOŚCIOWY

Jak ogólnie można scharakteryzować system większościowy?

- jest historycznie wcześniejszy niż system proporcjonalny;
- jest systemem, w którym zwycięzca „bierze wszystko”;
- jest charakterystyczny dla państw, w których dominują dwie partie polityczne i prowadzi do/utrwała system dwóch dominujących partii;
- jest niekorzystny dla partii małych i średnich;
- ma dwa oblicza (tzn. występują dwa rodzaje): większość zwykła i większość bezwzględna.

Jaka jest istota wyborczego systemu większościowego opartego na większości zwykłej?

W systemie większości zwykłej (względnej) mandat zdobywa ten kandydat, który uzyskał więcej głosów niż pozostali kandydaci. Dotyczy to okręgów jednomandatowych, tzn. startuje wielu kandydatów, ale wygra ten z najlepszym wynikiem w głosowaniu (np. od 2011 r. w Polsce wybory do Senatu i przeprowadzane w 100 jednomandatowych okręgach

¹ Publikacja dofinansowana ze środków budżetu państwa w ramach programu Ministra Edukacji i Nauki pod nazwą „Nauka dla Społeczeństwa II” nr projektu NdS-II/SN/0131/2023/01 kwota dofinansowania 431 200,00 zł całkowita wartość projektu” 431 200,00 zł.

wyborczych), albo wielomandatowych – np. są 3 mandaty do obsadzenia w okręgu wyborczym i mandat zdobędą 3 osoby z trzema kolejno największymi wynikami (np. w okręgu wyborczym obejmującym obszar województwa podlaskiego w wyborach do Senatu od 2001 do 2007; wcześniej, tzn. w okresie 1991-1997 kraj podzielony był na 49 okręgów wyborczych w wyborach do Senatu, które pokrywały się z obszarem ówczesnych województw i w każdym z nich wybierano 2 senatorów, a w woj. warszawskim i katowickim – po 3.

W okręgach wielomandatowych może też być tak – ale to nie występuje w Polsce – że system większości względnej dotyczy całej listy kandydatów, wtedy to lista musi uzyskać więcej głosów niż inne konkurencyjne listy. Następnie wyłącznie z tej zwycięskiej listy obsadzane są mandaty – „zwycięzca bierze wszystko”.

Jakie są podstawowe zalety obsadzania mandatów wg metody większości zwykłej (względnej)?

- taki proces wyborczy jest uproszczony w realizacji (szybciej poznajemy wynik) oraz lepiej rozumiany przez wyborców (bo jest łatwiejszy)
- nie ma możliwości przeprowadzania II tury głosowania, a zatem jest szybciej i generuje mniej kosztów.

Jakie są wady tej metody?

Podstawowa wadą jest „zmarnowanie” sporego odsetka oddanych głosów.

Jaka jest istota wyborczego systemu większościowego opartego na większości bezwzględnej?

W systemie większości bezwzględnej mandat zdobywa ten kandydat, który uzyskał w danym okręgu wyborczym więcej niż połowę liczby głosów ważnych. Jeśli żaden z kandydatów nie uzyskał większości bezwzględnej, to przeprowadza się powtórne głosowanie między dwoma kandydatami z największą liczbą głosów. Przykłady: kiedyś: wybory czerwcowe 1989 do Sejmu i Senatu (pamiętamy o słynnej dacie głosowania 4 czerwca, ale część mandatów poselskich (295) i 8 senatorskich została zdobyta dopiero w powtórnym głosowaniu w dniu 18 czerwca 1989 r.; w drugim głosowaniu wystarczyło zresztą uzyskanie większości względnej); obecnie: wybory Prezydenta RP w Polsce od 1990 r.; wybory wójta/burmistrza/prezydenta miasta.

Może być też tak – ale to nie występuje w Polsce – że to lista musi osiągnąć więcej niż połowę ważnie oddanych głosów. Jeśli żadna nie osiągnie tego pułapu, to do tzw. II tury w wyborach kwalifikują się dwie listy z dwoma odpowiednio największymi wynikami. Inna ewentualność – tego też nie ma w Polsce – że jeśli do II tury przechodzą wszyscy kandydaci lub wszystkie listy, to w tej II turze stosuje się już później metodę większości względnej.

Jaka jest cecha metody większości bezwzględnej?

Kandydaci uważani przed wyborami za najsilniejszych mogą przyciągać większe zainteresowanie i w ten sposób kumulować głosy. Wyborca może nie chcieć, aby jego głos przepadł wraz ze słabym kandydatem, który ma małe szanse by wygrać lub ewentualnie wejść do II tury głosowania. Z kolei w przypadku przejścia do II tury głosowania może to wymuszać koalicję, tzn. kandydaci, którzy znaleźli się w II turze często zabiegają o głosy wyborców, którzy popierali kandydatów przegranych.

Jaka jest podstawowa zaleta obsadzania mandatów wg metody większości bezwzględnej?

Zaletą tej metody jest silna legitymizacja piastuna mandatu, skoro wygrał w wyborach uzyskując więcej niż połowę ważnie oddanych głosów.

Jakie są wady tej metody?

Zasadnicza wada tej metody jest taka, że częstokroć do obsadzenia mandatu konieczne jest przeprowadzenie II tury głosowania, co generuje dodatkowe koszty dla państwa i przedłuża okres kampanii wyborczej, a nadto w II turze istnieje obawa o niższą frekwencję (wyborcy z reguły powtórnie głosują mniej chętnie).

SYSTEM PROPORCJONALNY

Jaka jest ogólna charakterystyka proporcjonalnych systemów wyborczych?

Ogólna charakterystyka proporcjonalnych systemów wyborczych opiera się na następujących aspektach:

- proporcjonalny system wyborczy stosowany jest tylko w okręgach wielomandatowych;
- wyborca, wybierając kandydata głosuje w ten sposób na listę (jest to rywalizacja pomiędzy listami kandydatów, a nie poszczególnymi kandydatami);
- konkretny przydział mandatów następuje po zastosowaniu określonej tzw. metody wyborczej;

- o zdobyciu mandatu nie decyduje miejsce kandydata na liście wyborczej, lecz rzeczywisty wynik w postaci uzyskanych głosów.
- wynika z przekonania, że w przypadku wyborów większej ilości przedstawicieli, powinni on reprezentować różne ugrupowania (różne poglądy funkcjonujące w społeczeństwie). Mandaty przydziela się proporcjonalnie do liczby głosów zdobytych przez poszczególne ugrupowania polityczne lub komitety wyborcze. Oznacza to, że głos oddany na konkretnego kandydata jest jednocześnie głosem na konkretną listę wyborczą (partii politycznej lub komitetu wyborczego). System proporcjonalny funkcjonuje w okręgach wielomandatowych, najczęściej do pierwszej izby parlamentu. W Polsce system ten obowiązuje w wyborach do Sejmu, do Parlamentu Europejskiego, do rad gmin liczących powyżej 20.000 mieszkańców, do rad powiatu i do sejmików wojewódzkich;
- w praktyce funkcjonuje w oparciu o konkretną tzw. metodę wyborczą, tj. konkretny algorytm, wg którego przelicza się uzyskane przez daną listę głosy na liczbę uzyskanych mandatów.

Jakie są najbardziej popularne, czyli najczęściej stosowane tzw. metody wyborcze?

Najpopularniejsze w świecie metody wyborcze (inaczej zwane systemami wyborczymi *sensu stricto*), to:

- a) metoda największej reszty – preferuje ugrupowania (listy) z małym poparciem, kosztem list z największym poparciem
- b) metoda d'Hondta – preferuje listy z największym poparciem (duże partie)
- c) metoda (system) Sainte-Laguë – uprzywilejowuje partie o średniej wielkości (czyli średnim poparciu)
- d) metoda największej średniej
- e) metoda (system) Hare'a-Niemeyera – uważany za najbardziej zbliżony do proporcjonalnego; neutralny
- f) metoda Hagenbacha-Bischoffa

Wszystkie te metody mają wspólne założenie, a różni je jedynie mechanizm dokonywania obliczeń wyniku wyborów. Im więcej jest mandatów do obsadzenia w ramach okręgu wyborczego, tym bardziej jest realizowana zasada ich proporcjonalnego rozdziału.

MIESZANE SYSTEMY WYBORCZE

Jaka jest ogólna charakterystyka mieszanych systemów wyborczych?

Ogólna charakterystyka mieszanych systemów wyborczych opiera się na następujących aspektach:

- stanowią one połączenie systemów większościowych i proporcjonalnych w ramach jednych wyborów – co do zasady – pół na pół (np. połowa mandatów obsadzana jest w systemie proporcjonalnym, a połowa w większościowym);
- częściej jednak przyjmuje się modyfikację systemu proporcjonalnego, włączając do niego elementy systemu większościowego albo odwrotnie: włączenie elementów systemu proporcjonalnego do systemu większościowego – tak np. we Włoszech w wyborach do izby pierwszej;
- występują przykładowo: we Włoszech, na Litwie, w Ukrainie.

ARGUMENTY NA RZECZ SYSTEMÓW WIĘKSZOŚCIOWYCH

Jakie są argumenty na rzecz systemów większościowych?

1. są prostsze proceduralnie i mniej kosztowne w realizacji
2. są bardziej zrozumiałe dla wyborców
3. ułatwia wyłonienie parlamentu zdolnego do efektywnego działania (mniej ugrupowań politycznych to mniej sporów)
4. z jednej strony - potencjalnie łatwiej umożliwiają osiągnięcie większości zdolnej do stworzenia rządu w parlamencie i zapewnieniu stabilności rządu, ale
5. z drugiej strony – nieznaczne wahania w poparciu społecznym dla kandydatów (partii) mogą wpłynąć istotnie na wynik wyborczy i na liczbę obsadzonych mandatów i w rezultacie doprowadzić do zmiany większości parlamentarnej
6. wyraźniejsza jest odpowiedzialność partii, która jest zapleczem politycznym rządu
7. zapewniają mocniejszą więź mandatariusza z wyborcami, zwłaszcza, że okręgi wyborcze są tu z reguły mniejsze



8. teoretycznie większa jest niezależność mandatariusza (wybranego przedstawiciela) od gremiów kierowniczych partii politycznej, z której został wybrany (czyli bardziej reprezentuje on wyborców niż partię)
9. teoretycznie większa jest szansa na zdobycie mandatu przez kandydata niezależnego (np. polskie wybory do Senatu), chociaż systemy większościowe sprzyjają też polaryzacji (dwubiegunowości) politycznej
10. rozstrzyga reguła większości w okręgu, a zatem umożliwiają sytuację zdobycia większości mandatów przy jednocześnie mniejszej ilości głosów oddanych na dane ugrupowanie liczonych w skali kraju
11. konieczność przeprowadzenia wyborów uzupełniających w okręgu, w którym przed upływem kadencji wygasł mandat może być uznana przejaw demokracji

ARGUMENTY NA RZECZ SYSTEMÓW PROPORCJONALNYCH

Jakie są argumenty na rzecz systemów proporcjonalnych?

1. pełniejsza, bardziej pluralistyczna reprezentacja poglądów społeczeństwa, wyborców
2. lepiej zapewniają materialną równość głosu, czyli tzw. siłę głosów
3. mniej jest tzw. głosów straconych (jeśli nie ma progów wyborczych, albo są ustalone na dość niskim poziomie)
4. mniejsze ugrupowania mogą łatwiej uzyskać mandaty w parlamencie (jeśli nie ma progów wyborczych, albo są ustalone na dość niskim poziomie)
5. ewentualność głosowania na tzw. listy ogólnopństwowe (lub terytorialne), które umożliwiają zdobycie mandatu przez osoby dobrze przygotowane, które w okręgach wyborczych mogłyby nie zdobyć mandatu **[obecnie nie ma w Polsce mechanizmu list ogólnopństwowych; obowiązywał w latach 1989-1997 w wyborach do Sejmu]**
6. rezultatem wyborów są dość często kompromisy polityczne, które wynikają z lepszego rozeznania interesów poszczególnych grup społecznych, popierających różne ugrupowania
7. może prowadzić do zawiązania w parlamencie koalicji słabszych ugrupowań, które łącznie będą skupiały większą liczbę mandatów niż ugrupowanie, które zwyciężyło w wyborach



8. nie ma konieczności organizowania wyborów uzupełniających w przypadku opróżnienia mandatu – tak jak ma to miejsce w przypadku wyborów większościowych
9. przyczynia się do kształtowania i utrwalania systemu wielopartyjnego

ROZWIĄZANIA PRAWNE W SYSTEMIE PROPORCJONALNYM SPRZYJAJĄCE PERSONALIZACJI WYBORÓW

Jakie są rozwiązania prawne w systemie proporcjonalnym sprzyjają personalizacji wyborów?

Prawo wyborcze w niektórych państwach **[tego nie ma w Polsce]**, przewiduje takie mechanizmy, które umożliwiają efekt personalizacji wyborów proporcjonalnych. Są to mechanizmy dość skomplikowane; stają się bardziej zrozumiałe, jeśli przedstawia się je w oparciu o konkretne wyliczenia, ale chodzi o to, by w ramach ogólnego systemu proporcjonalnego w pewnej części funkcjonował mechanizm większościowy, który charakteryzuje się większym zakresem personalizacji wyborów. Przykładowo, w wyborach do Bundestagu (RFN), partia polityczna otrzymuje tzw. mandaty nadwyżkowe w sytuacji, gdy w okręgach jednomandatowych zdobyła więcej mandatów, niż przysługiwałoby jej to w wyniku proporcjonalnego podziału mandatów z list krajowych.

Taka częściowa personalizacja wyborów proporcjonalnych przykład hybrydy, połączenia dwóch odrębnych metod: proporcjonalnej i większościowej, ale nie jest to jednocześnie system mieszany, ponieważ dominującą metodą jest metoda proporcjonalna, a uzupełniającą – metoda większościowa. Dodać jednak trzeba, że system proporcjonalny spersonalizowany może przyjmować różne ujęcia, (tzn. rozwiązania szczegółowe).

Czy personalizacja systemu proporcjonalnego występuje w polskim prawie wyborczym?

Mechanizmy personalizacji systemu proporcjonalnego nie są ujęte w polskim prawie wyborczym.

Czy w Polsce rozważano w ogóle potrzebę wprowadzenia takiego mechanizmu?

Jak dotąd rozważania na temat zapewnienia większego stopnia personalizacji proporcjonalnego systemu wyborczego prowadzone są przez przedstawicieli nauki. W tym

kontekście warto zwrócić uwagę na jedną z propozycji, wysuniętą przez prof. Jarosława Flisa z UJ, która zdaniem jej autora nadawałaby się do zastosowania w Polsce)².

Założenia tej koncepcji są następujące: wszystkie okręgi wyborcze podzielone są na podokręgi (w liczbie 230, czyli połowy mandatów do Sejmu), ale każdy komitet może wystawić tylko jednego kandydata w podokręgu. Każdy podokręg ma gwarantowany mandat, tzw. mandat bezpośredni, ponieważ kandydat, który w danym podokręgu uzyska największą liczbę głosów, automatycznie otrzymuje mandat (a więc jest to ten element większościowy). Komitety wystawiałyby jednak również listy okręgowe i dlatego pozostałą połowę mandatów, tzw. mandatów uzupełniających, rozdzielano by już na poziomie okręgu, a nie podokręgu. W tym wypadku podstawą do ich wyliczenia byłaby suma głosów oddanych na daną partię w skali całego okręgu. Tu rozdział mandatów następowałby wg znanej metody d'Hondta.

Inaczej mówiąc: w tej propozycji wszystkie mandaty obsadza się proporcjonalnie, ale uwzględnia się przy tym wynik kandydata w podokręgu, z którego kandyduje oraz ogólny wynik listy w całym okręgu. Sumuje się te głosy – tu także występuje element większościowy, a następnie rozdziela się mandaty wg metody proporcjonalnej d'Hondta. Analizując tę propozycję, wychodzi na to, że kryterium większości jest brane pod uwagę lokalnie (podokręg), tzn. połowa mandatów rozdzielanych jest w wyborach większościowych, zaś druga połowa w wyborach proporcjonalnych, ale łącznie w ten sposób, żeby ogół 460 mandatów był rozdzielony proporcjonalnie. W pierwszej kolejności pomiędzy komitety wyborcze (listy), a następnie kandydatów tych komitetów z list okręgowych alternatywnie – albo według kolejności wskazanej przez partię, albo zgodnie z największą liczbą głosów względnie procentem głosów uzyskanym w podokręgu.

2 Prezentacja tego pomysłu na stronie: <https://klubjagiellonski.pl/2019/11/25/projekt-ordynacji-sprawiedliwej/> (dostęp: 20.10.2024)

ROZWIĄZANIA PRAWNE W SYSTEMIE PROPORCJONALNYM SPRZYJAJĄCE STABILNOŚCI RZĄDU:

Co można wskazać jako elementy wzmacniające stabilność rządu?

Podstawowym czynnikiem sprzyjającym stabilności rządu jest wykreowanie stabilnego politycznie parlamentarnego zaplecza rządu. Służą temu przede wszystkim progi wyborcze (inaczej: klauzule zaporowe), które mają za zadanie wyeliminować z podziału mandatów partie, które uzyskały stosunkowo niewielkie poparcie. W ten sposób parlament nie jest rozdrobniony politycznie, składa się z mniejszej liczby ugrupowań i w takich warunkach potencjalnie łatwiej jest sformować koalicję rządzącą.

Jaka jest wysokość progów wyborczych w Polsce?

Progi wyborcze na poziomie 5% liczony w stosunku do wszystkich ważnych głosów oddanych w skali kraju obowiązują w wyborach do:

- Sejmu (przy czym dla koalicji partii jest to 8%)
- Parlamentu Europejskiego
- rad gmin powyżej 20.000 mieszkańców, rad powiatów i sejmików wojewódzkich.

SYSTEM WYBORCZY W POLSCE (OBECNIE)

Jak można zwięźle przedstawić zastosowanie systemów wyborczych w wyborach do organów przedstawicielskich w Polsce?

W obowiązującym prawie wyborczym poszczególne systemy wyborcze kształtują się następująco:

- system większości zwykłej (względnej):
 - wybory do Senatu
 - w części wyborów do rad gmin (tylko w gminach do 20.000 mieszkańców)
- system większości bezwzględnej:
 - wybory na urząd Prezydenta RP

- wybory na wójta/burmistrza/prezydenta miasta
- system proporcjonalny (we wszystkich przy zastosowaniu metody d'Hondta):
 - wybory do Sejmu
 - wybory do Parlamentu Europejskiego³
 - wybory do rad gmin (w gminach powyżej 20.000 mieszkańców), rad powiatów i sejmików wojewódzkich

MATERIAŁY DO SAMOKSZTAŁCENIA:

<https://klubjagiellonski.pl/2019/11/25/projekt-ordynacji-sprawiedliwej/>

³ W wyborach do Parlamentu Europejskiego głosuje się w okręgach wyborczych, ale mandaty obsadza się w skali kraju. To dlatego liczba mandatów w poszczególnych okręgach może być w kolejnych wyborach różna. To inne rozwiązanie niż stosowane w wyborach do Sejmu i Senatu, gdzie już przed wyborami wiadomo, ile mandatów przypada na konkretny okręg.

SCENARIUSZ DO LEKCJI**Systemy wyborcze (większościowy, proporcjonalny i mieszany)****Cele:**

- uczniowie poznają podstawowe definicje: system wyborczy w rozumieniu szerokim i system wyborczy w rozumieniu wąskim (tzw. metoda wyborcza); okręg wyborczy, próg wyborczy,
- uczniowie poznają charakterystyczne elementy omawianych systemów wyborczych,
- uczniowie przygotowują się do dokonywania porównań systemu większościowego i systemu proporcjonalnego,
- kształtowanie świadomości prawnej w zakresie rozróżnienia skutków podstawowych metod (systemów) proporcjonalnych: metody d'Hondta i metody St Laguë
- orientacja w obrębie wpływu obu podstawowych systemów wyborczych na stabilność rządów i strukturę partyjną w ciele przedstawicielskim

Planowane efekty kształcenia:

1. Uczniowie rozumieją podstawowe definicje związane z prawem wyborczym
2. Uczniowie znają założenia obu podstawowych metod wyborczych: większościowej i proporcjonalnej.
3. Uczniowie znają cechy charakterystyczne obu podstawowych systemów wyborczych.
4. Uczniowie potrafią określić zalety i wady obu podstawowych systemów wyborczych.
5. Uczniowie rozumieją, że demokratyczny sposób wyboru przedstawicieli posiada może być zróżnicowany.
6. Uczniowie rozumieją, że demokratyczny sposób wyboru przedstawicieli wymaga przestrzegania podstawowych wartości, jak: wolność wyboru, sprawiedliwość procedur wyborczych, należyta legitymizacja władzy, dbałość o wysoką frekwencję wyborczą.
7. Uczniowie rozumieją założenia mieszanych systemów wyborczych

Metody i formy pracy: wykład, wykres, przykłady porównania poparcia uzyskanego w wyborach z liczbą mandatów w wyborach do Sejmu i Senatu od 1997 roku, tabele podziału mandatów wg różnych metod wyborczych (przede wszystkim metody d'Hondta i metody St Laguë).

Przebieg lekcji:

1. WSTĘP: wprowadzenie do tematu, wyjaśnienie podstawowych pojęć i definicji związanych z materią prawa wyborczego
2. ROZWINIĘCIE: Omówienie założeń i podstawowych cech (w tym skutków) systemu proporcjonalnego. Wyświetlenie tabel ukazujących zróżnicowanie wyników wyborów przy zastosowaniu różnych metod proporcjonalnych przy identycznym poparciu w wyborach (inna liczba mandatów przy takim samym poparciu dla danego ugrupowania czy partii politycznej). Omówienie założeń i podstawowych cech (w tym skutków) systemu większościowego. (opcjonalnie) Pytanie do całej klasy: który z systemów wyborczych jest bardziej sprawiedliwy? Prośba o argumentację na poparcie zajętego stanowiska. Przedstawienie (wyświetlenie) podstawowych cech systemu mieszanego. Wyświetlenie grafiki ukazującej podział na okręgi wyborcze w wyborach do Sejmu (system proporcjonalny). Wyświetlenie grafiki ukazującej podział na okręgi wyborcze w wyborach do Senatu (system większościowy).
3. ZAKOŃCZENIE: Dyskusja o ewentualnych modyfikacjach systemu wyborczego w Polsce.