

Bartłomiej Wróblewski^a, Marcin Rulka^b

Perspektywy wprowadzenia mieszanego systemu wyborczego w wyborach do Sejmu RP

Prospects of introduction of a mixed electoral system in elections to the Sejm of the Republic of Poland

The paper presents the mixed electoral system and its models, and analyses their applicability in the elections to the Sejm of the Republic of Poland. The authors focus on the German personalised proportional system and the proposal for an electoral system based on this system constructed by Jarosław Flis. The analysis concerns not only the legal aspect but also the political and social consequences. The presented experiences of various countries show that the reaction of political parties and voters to a new electoral system can be surprising and the political consequences unpredictable.

Keywords: democracy, electoral system, Sejm

W opracowaniu przedstawiono mieszany system wyborczy oraz jego modele, dokonano analizy możliwości ich zastosowania w wyborach do Sejmu RP. Autorzy skupiają się na niemieckim spersonalizowanym systemie proporcjonalnym oraz bazującej na tym systemie propozycji systemu wyborczego skonstruowanego przez Jarosława Flisa. Analiza dotyczy nie tylko aspektu prawnego, ale również konsekwencji politycznych i społecznych. Przedstawione doświadczenia różnych państw pokazują, że reakcja partii politycznych oraz wyborców na nowy system wyborczy może być zaskakująca, zaś skutki polityczne nieprzewidywalne.

Słowa kluczowe: demokracja, system wyborczy, Sejm

^a Doktor nauk prawnych ■
Uniwersytet SWPS, Wydział Psychologii i Prawa w Poznaniu ■ Katedra Prawa Publicznego i Teorii Prawa, POZNAŃ, POLSKA ■ bwroblewski@swps.edu.pl ■
<https://orcid.org/0000-0003-3641-8719>

^b Doktor nauk prawnych ■
Wyższa Szkoła Kadr Menedżerskich, KONIN, POLSKA ■
marcinrulka2@o2.pl ■ <https://orcid.org/0000-0002-2617-2148>

Propozycja zastosowania mieszanego systemu wyborczego w polskim prawie wyborczym pojawiła się, jak się wskazuje, po raz pierwszy w roku 1998¹. Od tego czasu w dyskursie politycznym co pewien czas powraca postulat wprowadzenia tego rodzaju systemu wyborczego, przede wszystkim w wyborach sejmowych. Możliwość zastosowania w polskich wyborach systemu wyborczego, który łączyłby rozwiązania systemu większościowego i proporcjonalnego, oraz jego kon-

¹ M.G. Jarentowski, *Mieszane systemy wyborcze i ich zgodność z art. 96 ust. 2 Konstytucji RP*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2008, nr 4, s. 21.

sekwencje stanowi również przedmiot zainteresowania doktryny². W związku z tym pojawia się kilka pytań, które będą przedmiotem rozważań w niniejszym artykule. Przede wszystkim, czy system mieszany da się pogodzić z konstytucyjną zasadą proporcjonalności wyborów do Sejmu, a jeśli tak, czy w każdej jego odmianie. Odrębną kwestią jest to, czy i który model systemu mieszanego mógłby uzyskać społeczną akceptację i sprawdzilby się w wyborach do Sejmu. Należy pamiętać, że liczba stosowanych w praktyce odmian systemów większościowych, a w jeszcze większym stopniu proporcjonalnych, jest znaczna. Sprawia to, że w przypadku systemu mieszanego, stanowiącego połączenie systemu większościowego i proporcjonalnego, prawodawca dysponuje jeszcze szerszym spektrum możliwości. Istotne jest również pytanie o konsekwencje wprowadzenia mieszanego systemu wyborczego dla uczestników procesu wyborczego. Analizując wszystkie te zagadnienia, konieczne jest odwołanie się nie tylko do ustaleń polskiej doktryny, ale również do piśmiennictwa oraz praktyki innych państw.

Jak definiować mieszany system wyborczy?

W naukach prawnych i politologicznych pojęcie mieszanego systemu wyborczego nie jest rozumiane jednolicie. Przeważa stanowisko, że są to takie systemy wyborcze, w których określona część mandatów rozdzielana jest według systemu proporcjonalnego, a część – większościowego³. Brak jest jednak jednolitego podejścia w zakresie minimalnej liczby spośród ogółu mandatów wybieranych wedle jednego z dwóch wymienionych systemów wyborczych, aby określić dany system wyborczy mianem mieszanego. Takim systemem nie będzie natomiast system, w którym występują dwie pule mandatów, jednak obie rozdzielane według różnych odmian systemu większościowego (np. systemu większości bezwzględnej oraz względnej) czy też proporcjonalnego. Tym samym w polskich wyborach za mieszany system wyborczy nie można uznać systemu wyborczego do Sejmu z pierwszej połowy lat 90., kiedy to 391 mandatów wybierano w okręgach wyborczych, a z listy ogólnopolskiej wybieranych było pozostałych 69 posłów.

Najbardziej ogólny podział systemów mieszanych to podział na systemy, w których mamy do czynienia z dwoma nakładającymi się na siebie pod względem terytorialnym okręgami wyborczymi (jednomandatowymi oraz wielomandatowymi), oraz systemy, w których *de facto* odbywają się dwa odrębne wybory (proporcjonalne i większościowe), tj. część mandatów rozdzielana jest w systemie

² Mimo sporej liczby publikacji o charakterze przyczynkarskim problematyka mieszanego systemu wyborczego doczekała się jednak monograficznych opracowań tylko jednego autora: B. Michalak, *Mieszane systemy wyborcze. Cele, rozwiązania, konsekwencje*, Toruń 2013, s. 7–30; *idem*, *Mieszany system wyborczy dla Polski?*, Toruń 2023.

³ J. Szymanek, *Wstęp do prawa wyborczego*, Lublin 2021, s. 101.

proporcjonalnym, część zaś w systemie większościowym. Podstawowa różnica między tymi grupami mieszanych systemów wyborczych odnosi się do wyborcy, który w pierwszej z wymienionych grup systemów głosuje zarówno w wyborach proporcjonalnych, jak i większościowych (nawet jeśli dysponuje tylko jednym głosem), zaś w drugiej – głosuje tylko w jednym z wymienionych systemów (w zależności od miejsca zamieszkania). Współcześnie dominująca jest pierwsza z wymienionych grup, co wynika przede wszystkim z orientacji ustawodawców na wyborcę, który oczekuje od ustawodawcy stworzenia jak największych możliwości wyboru, czego realizacją jest niewątpliwie możliwość poparcia zarówno partii politycznej (wybory proporcjonalne), jak i konkretnego kandydata (wybory większościowe). Systemy z tej grupy skonstruowane są również zwykle w ten sposób, aby następowało pewne sprzężenie, które wyraża się przede wszystkim w kompensacie zachodzącej między wynikami wyborów większościowych oraz proporcjonalnych, mającej na celu zapewnienie jak najdalej idącej proporcjonalności ogólnego wyniku wyborów. Tym samym realizują postulat doktryny, według którego systemy mieszane powinny łączyć najważniejsze zalety systemów większościowych (wybory personalne) oraz wyborów proporcjonalnych (odzwierciedlenie poglądów wyborców)⁴.

Rodzaje mieszanych systemów wyborczych

Mnogość mieszanych systemów wyborczych w perspektywie oceny możliwości ich zastosowania w określonych realiach prawnych, politycznych oraz społecznych każe dokonać pewnego ograniczenia pola badawczego do rozwiązań stosowanych najczęściej. Poniżej przedstawiono charakterystykę wybranych systemów wyborczych⁵.

1. System koegzystencji (segmentowy), w którym na części obszaru wyborczego wybory przeprowadzane są według systemu większościowego, na części zaś proporcjonalnego. Takie rozwiązanie znajduje zastosowanie przede wszystkim w sytuacji, gdy podział na okręgi wyborcze jest konsekwencją podziału administracyjnego państwa czy jednostki samorządowej. W sytuacji natomiast, gdy mandatów jest niewiele, a jednostek stosunkowo dużo, zachowanie równości materialnej wyborów wymaga, aby części okręgów wyborczych przyznać tylko jeden mandat, co czyni wybory w tym okręgu wyborami większościowymi.

⁴ Stąd mieszany system wyborczy bywa określany jako „the best of both worlds”, zob. M.S. Shugart, M.P. Wattenberg, *Mixed-Member Electoral Systems, The Best of Both Worlds?*, Oxford 2003, s. 270.

⁵ M.G. Jarentowski, *Mieszane systemy wyborcze*, op. cit., s. 11–16; J. Flis, B. Michalak, *Mieszany system wyborczy – cztery warianty dla Polski*, „Atheneum. Polskie Studia Politologiczne” 2017, t. 55, s. 66–75.

System ten znajduje zastosowanie między innymi w wyborach do francuskiego Senatu.

2. System kombinacji polega na tym, że okręgi wyborcze jednomandatowe (system większościowy) oraz wielomandatowe (system proporcjonalny) pokrywają się. Terytorium kraju w tym systemie podzielone jest na dwa niezależne systemy okręgów wyborczych jednomandatowych oraz wielomandatowych. W takiej sytuacji każdy wyborca ma do dyspozycji dwa głosy, które może oddać na dwie różne opcje polityczne. W system ten wpisuje się jednak również rozwiązanie, w którym wyborca oddaje tylko jeden głos – na kandydata w okręgu jednomandatowym i głos ten jednocześnie zaliczany jest na listę kandydatów tej samej partii, z której pochodzi poparty kandydat w okręgu wielomandatowym (a często okręgu ogólnokrajowym)⁶.

3. System korekcji (kompensacji) – w tym systemie również występują dwa poziomy okręgów wyborczych, utworzone na potrzeby wyborów większościowych oraz proporcjonalnych. Podział terytorium kraju na okręgi jednomandatowe oraz wielomandatowe jest zupełnie niezależny, jednak powiązanie między systemem proporcjonalnym oraz większościowym występuje na etapie podziału mandatów, gdzie przejawia się właśnie kompensacja. Rozdział mandatów następuje tak naprawdę w wyborach proporcjonalnych, gdyż od puli mandatów uzyskanych w wyborach proporcjonalnych odejmuje się liczbę mandatów uzyskanych w wyborach większościowych. Zatem system ten jedynie technicznie jest systemem mieszanym, gdyż z reguły podział mandatów dokonany z jego zastosowaniem odpowiada zdobytym przez poszczególne opcje polityczne głosom. Przykładem tego systemu jest chyba najbardziej znany na świecie system mieszany, tj. niemiecki spersonalizowany system proporcjonalny wykorzystywany w wyborach do Bundestagu.

4. System fuzji polega na zastosowaniu proporcjonalnego systemu wyborczego z tą jednak istotną korektą, że ugrupowanie, które uzyska największą liczbę głosów, ma zagwarantowaną określoną liczbę mandatów, zwykle większą niż połowa. Rozwiązanie to stanowi odpowiedź na dużą fragmentację sceny politycznej przy zachowaniu jednak proporcjonalnego rozdziału mandatów spośród mandatów pozostałych do rozdysponowania dla pozostałych uczestników procedury wyborczej. System ten miał zastosowanie we Włoszech zarówno w Izbie Deputowanych, jak i Senacie, został jednak uchylony przez Sąd Konstytucyjny⁷. Występuje również w zmodyfikowanej wersji, w której gwarancja uzyskania określonej

⁶ Do tej pory, jak się wydaje, żadne państwo nie zaadaptowało tego rozwiązania w wyborach ogólnokrajowych. Na szczeblu regionalnym stosowane jest natomiast w niemieckich krajach związkowych – Badenii-Wirtembergii i Bawarii, B. Michalak, *Mieszane systemy*, *op. cit.*, s. 73.

⁷ Zob. M. Rulka, *Glosa do wyroku Sądu Konstytucyjnego Republiki Włoskiej z 4 grudnia 2013 r.*, nr 1/2014, „Państwo Prawne” 2016, nr 1, s. 264–273.

liczby mandatów nie jest przyznawana partii, która zdobyła największą liczbę głosów, gdyż konieczne jest dodatkowo uzyskanie określonego udziału w ogólnej liczbie oddanych głosów. Dlatego system ten zwany jest warunkowym⁸.

5. System supermieszany polega na połączeniu co najmniej dwóch systemów mieszanych. Powoduje to, że jest on bardzo skomplikowany i trudno zrozumiały dla przeciętnego wyborcy. Co jednak istotne, pomaga osiągnąć wysoką proporcjonalność wyników wyborów. Najbardziej znany był system supermieszany stosowany na Węgrzech do reformy prawa wyborczego z 2011 r. W systemie tym występowały trzy poziomy rozdziału mandatów. Na pierwszym obowiązywał system większościowy, na drugim system proporcjonalny z wielomandatowymi okręgami wyborczymi, a na trzecim, na którym wyborca nie dysponował już głosem, następowała korekcja rozdziału mandatów dokonanych na pierwszym i drugim poziomie, celem osiągnięcia wysokiej proporcjonalności wyników wyborów.

Zgodność mieszanego systemu wyborczego z przepisami Konstytucji RP

Artykuł 96 ust. 2 Konstytucji RP⁹ stanowi, że wybory do Sejmu są proporcjonalne. Mimo to w opinii wielu przedstawicieli doktryny prawa konstytucyjnego przynajmniej niektóre odmiany mieszanego systemu wyborczego pozostają w zgodzie z tą regulacją¹⁰.

Kluczowa w tym kontekście jest odpowiedź za pytanie, czy wyrażona w art. 96 ust. 2 Konstytucji RP zasada proporcjonalności wyborów nakłada na ustawodawcę zwykłego bezwzględny obowiązek wprowadzenia proporcjonalnego systemu wyborczego? W doktrynie prawa konstytucyjnego nie ukształtowało się jednolite stanowisko w tej kwestii. Zarysowały się natomiast trzy poglądy co do wymogów, jakie niesie ze sobą zasada proporcjonalności prawa wyborczego: formalne, materialne oraz formalnomaterialne. Zwolennicy podejścia formalnego twierdzą, że zasada proporcjonalności wymaga jedynie, aby system wyborczy *sensu largo* był oparty na proporcjonalnej formule wyborczej, wielomandatowych okręgach wyborczych, racjonalnej wysokości progów wyborczych oraz głosowaniu na listę¹¹.

⁸ Włoskie prawo wyborcze z 1923 r. przewidywało, że ugrupowanie, które zdobędzie największą liczbę głosów, uzyska $\frac{1}{3}$ mandatów, pod warunkiem że liczba głosów uzyskanych przez tę partię głosów stanowić będzie co najmniej 25% ogółu oddanych głosów. Zob. M.G. Jarentowski, *Mieszane systemy wyborcze*, *op. cit.*, s. 15.

⁹ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. nr 78, poz. 483, ze zm.

¹⁰ M.G. Jarentowski, *Mieszane systemy wyborcze*, *op. cit.*, s. 17–27; P. Winczorek, *Ordynacja mieszana jest możliwa tylko po zmianie konstytucji*, „Rzeczpospolita” nr 71 z 24 marca 2006 r., s. 4.

¹¹ P. Winczorek, *Czy zmieniać Konstytucję Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r.*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2003, nr 3, s. 41.

Protagonści podejścia materialnego podkreślają natomiast, że istotne jest nie to, jaki kształt przyjmie system wyborczy, ale to, czy ostatecznie w wyniku wyborów znajdzie odzwierciedlenie zasada proporcjonalności¹². Najbardziej rygorystycznie do zasady proporcjonalności podchodzą natomiast ci przedstawiciele doktryny, którzy uważają, że wymaga ona, aby zarówno pod względem formalnym, jak i materialnym, wybory były proporcjonalne¹³.

Podsumowując, należy stwierdzić, że część doktryny dopuszcza ujęcie w ogólnie proporcjonalnym systemie wyborczym pewnych elementów systemu większościowego lub wprowadzenie systemu mieszanego¹⁴. W związku z rozbieżnymi opiniami co do treści konstytucyjnej zasady proporcjonalności nie można zatem wykluczyć dopuszczalności zmiany systemu wyborczego na poziomie ustawowym. Zakładając bowiem, że zasada proporcjonalności nie wymaga proporcjonalnego systemu wyborczego, możliwe jest wprowadzenie pewnych elementów większościowego systemu wyborczego.

Warto przywołać jeszcze rozwiązania konstytucyjne tych państw, które wprowadziły mieszany system wyborczy i należy zauważyć, że ustawy zasadnicze Niemiec¹⁵, Węgier¹⁶ czy Włoch¹⁷ milczą w kwestii systemu wyborczego, co pozostawia pełną swobodę ustawodawcy zwykłemu.

¹² M. Granat, *W sprawie dopuszczalności wprowadzenia jednomandatowych okręgów wyborczych w wyborach do Sejmu RP*, „Przegląd Sejmowy” 2001, nr 1, s. 66.

¹³ Takie właśnie stanowisko zajmuje m.in. Krzysztof Skotnicki, zob. K. Skotnicki, *Ogólna charakterystyka trybu uchwalenia i postanowień ordynacji wyborczej*, „Przegląd Sejmowy” 2001, nr 4, s. 27; A. Rakowska, K. Skotnicki, *Konsekwencje konstytucjonalizacji zasady proporcjonalności wyborów do Sejmu RP* [w:] *Zmiana ordynacji wyborczej a zmiana konstytucji*, red. S. Grabowska, R. Grabowski, Rzeszów 2008, s. 80–104.

¹⁴ Zob. przepis 10.

¹⁵ Art. 38 ust. 1 „Deputowani do Niemieckiego Bundestagu wybierani są w wyborach powszechnych, bezpośrednich, wolnych, równych i w tajnym głosowaniu. Są oni przedstawicielami całego narodu, nie są związani zaleceniami ani instrukcjami i podlegają wyłącznie własnemu sumieniu”; art. 38 ust. 3 „Szczegóły określa ustawa federalna” *Ustawy Zasadniczej Republiki Federalnej Niemiec* z 23 maja 1949 r. Zob. B. Banaszak, A. Malicka, *Ustawa Zasadnicza Republiki Federalnej Niemiec*, https://biblioteka.sejm.gov.pl/wp-content/uploads/2016/02/Niemcy_pol_010711.pdf [dostęp 12 sierpnia 2023 r.].

¹⁶ Art. 2 ust. 1 Konstytucji Węgier z 25 kwietnia 2011 r. stanowi, że: „Obywatele mający prawa wyborcze wybierają deputowanych do Zgromadzenia Krajowego w powszechnych i równych wyborach, w głosowaniu bezpośrednim i tajnym, w sposób określony w ustawie organicznej, zapewniający wyborcom wyrażenie ich wolnej woli”, zob. *Ustawa zasadnicza Węgier*, tłum. J. Snopek, Warszawa 2015, s. 72.

¹⁷ Art. 56 Konstytucji Włoch z 22 grudnia 1947 r.: „Izba Deputowanych jest wybierana w głosowaniu powszechnym i bezpośrednim”, zob. *Konstytucja Republiki Włoskiej*, tłum. Z. Witkowski, https://biblioteka.sejm.gov.pl/wp-content/uploads/2016/11/Wlochy_pol_010711.pdf [dostęp 12 sierpnia 2023 r.].

Mając powyższe na względzie, skłaniamy się w kierunku odpowiednich zmian Konstytucji RP oraz wprowadzenia mieszanego systemu wyborczego w drodze ustawy.

Kwestię tę może rozstrzygnąć jedynie Trybunał Konstytucyjny, który jednak, jak dotąd, nie zajmował się bezpośrednio zagadnieniem zasady proporcjonalności wyborów oraz wymogów, jakie zasada ta nakłada na ustawodawcę zwykłego, a jedynie wymogami, jakie powinien spełniać proporcjonalny system wyborczy¹⁸.

Rozważając kwestię konstytucyjności mieszanego systemu wyborczego, należy odnieść się także do regulacji prawa międzynarodowego w związku ze zobowiązaniem wynikającym z art. 9 Konstytucji RP. W tym kontekście należy stwierdzić, że żadna norma prawa międzynarodowego nie reguluje prawa wyborczego w tym zakresie. Państwa mają więc szeroki margines wyboru jednego z wymienionych systemów wyborczych lub jakiegokolwiek innego. W szczególności tego rodzaju obowiązku nie nakłada art. 3 protokołu dodatkowego nr 1, wiążąc państwa-sygnatariuszy jedynie do organizowania w rozsądnych odstępach czasu wolnych wyborów opartych na tajnym głosowaniu, w warunkach zapewniających swobodę wyrażania opinii ludności w wyborze ciała ustawodawczego, ani żadne inne postanowienie europejskiej konwencji praw człowieka¹⁹. Jak stwierdziła Europejska Komisja Praw Człowieka w decyzji w sprawie *X vs. Wielka Brytania*, konieczność zagwarantowania swobody wyrażania opinii nakłada na władze państwowe obowiązek zapewnienia wyborcom możliwości oddania głosu bez jakichkolwiek nacisków, nie zaś obowiązek stosowania konkretnego systemu wyborczego, w szczególności systemu proporcjonalnego²⁰. Na marginesie można dodać, że przepis w tym brzmieniu został ukształtowany właśnie na wniosek Wielkiej Brytanii. Według pierwotnego projektu miał gwarantować, że opinia wyrażona przez obywateli w wyborach znajdzie odzwierciedlenie w składzie organu ustawodawczego²¹. Korekta brzmienia była podyktowana chęcią wyłączenia kwestii systemu wyborczego z uwagi na fakt, że w Wielkiej Brytanii, w okresie opracowywania projektu konwencji, jak i obecnie, obowiązuje syste-

¹⁸ Za kluczowy w tym zakresie należy uznać wyrok TK z 3 listopada 2006 r., sygn. akt K 31/06, w którym Trybunał uznał, że „istotny wpływ na ostateczny wynik wyborczy, z punktu widzenia kształtu prawa wyborczego, mają takie mierzalne czynniki jak: a) wielkość okręgów wyborczych, b) wysokość ewentualnych «progów wyborczych» w systemie proporcjonalnym, c) przyjęty system ustalania wyników wyborów (przeliczania głosów na mandaty)”.

¹⁹ Konwencja z 4 listopada 1950 r. o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, Dz.U. 1993, nr 61, poz. 284.

²⁰ Decyzja Europejskiej Komisji Praw Człowieka z 6 października 1976 r. w sprawie *X vs. Wielka Brytania*, skarga nr 7140/75, <https://hudoc.echr.coe.int>.

²¹ Rada Europy, *Preparatory work on Article 3 of Protocol No. 1 to the European Convention of Human Rights*, s. 1, [https://www.echr.coe.int/LibraryDocs/Travaux/ECHRTravaux-P1-3-Cour\(86\)36-BIL1221606.pdf](https://www.echr.coe.int/LibraryDocs/Travaux/ECHRTravaux-P1-3-Cour(86)36-BIL1221606.pdf) [dostęp 28 lutego 2023 r.].

mem większościowy. Ten zaś, jak wiadomo, zwykle nie prowadzi do odzwierciedlenia poglądów wyborców w składzie wybieranego organu w takim stopniu, jak to jest w systemie proporcjonalnym.

Mieszany system wyborczy w wyborach sejmowych

W Polsce od wielu lat regularnie powraca temat zmiany systemu wyborczego do polskiego parlamentu, a przede wszystkim Sejmu. Niekiedy pojawiają się również propozycje zmian w ramach obowiązujących systemów wyborczych do obu izb parlamentarnych, np. co do wielkości czy też kształtu okręgów wyborczych. Potrzebę zmiany w tej dziedzinie dostrzega polski centralny organ wyborczy²². Formułowany jest także postulat wprowadzenia w wyborach do Sejmu systemu wyborów większościowych w okręgach jednomandatowych²³. W związku jednak z tym, że taki system wyborczy wymagałby zmiany ustawy zasadniczej, coraz częściej pojawiają się propozycje wprowadzenia mieszanego systemu wyborczego w takiej odmianie, która dałaby się pogodzić z zasadą proporcjonalności wyborów.

Warto wskazać na pierwszą propozycję wprowadzenia takiego systemu, która stała się przedmiotem prac Sejmu. Została ona przedłożona w 2003 r. przez grupę posłów Klubu Parlamentarnego Prawo i Sprawiedliwość. W uzasadnieniu projektu można było przeczytać, że zakładano wprowadzenie „spersonalizowanego systemu proporcjonalnego”. Każdy wyborca uprawniony byłby do dokonania wyboru posła w jednomandatowym okręgu wyborczym, a drugi przysługujący mu głos miał służyć do wyboru listy w wojewódzkim okręgu wyborczym. Według tego projektu do Sejmu miało być wybieranych nie więcej niż 230 posłów w jednoman-

²² Zob. *Wniosek Państwowej Komisji Wyborczej w sprawie zmiany granic okręgów wyborczych i liczby posłów w nich wybieranych z 21.10.2022 r.*, <https://pkw.gov.pl/aktualnosci/informacje/wniosek-panstwowej-komisji-wyborczej-w-sprawie-zmiany-granic-okregow-wyborczych-i-liczby-poslow-w-ni> [dostęp 12 sierpnia 2023 r.]. Również w doktrynie dostrzega się potrzebę zmiany liczby mandatów przypadających poszczególnym okręgom wyborczym w wyborach sejmowych, co spowodowane jest zmianą liczby mieszkańców. Zob. J. Haman, *Podział mandatów pomiędzy okręgi wyborcze w wyborach do Sejmu*, 2022, <https://www.batory.org.pl/publikacja/korekta-demograficzna/> [dostęp 28 lutego 2023 r.].

²³ Należy wskazać w szczególności na Ruch Obywatelski na rzecz Jednomandatowych Okręgów Wyborczych oraz partię Kukiz'15. W dniu 6 września 2015 r. zostało przeprowadzone referendum ogólnokrajowe, w którym jedno z pytań brzmiało: „Czy jest Pani/Pan za wprowadzeniem jednomandatowych okręgów wyborczych w wyborach do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej?”. Ponad 78,5% głosujących opowiedziało się za wprowadzeniem jednomandatowych okręgów wyborczych. Ponieważ jednak frekwencja wyborcza wyniosła zaledwie 7,8%, nie przekroczyła progu połowy uprawnionych, zgodnie z art. 125 ust. 3 Konstytucji RP wynik referendum nie był wiążący.

datowych okręgach wyborczych oraz co najmniej 230 posłów z wojewódzkich list kandydatów na posłów w wielomandatowych okręgach wyborczych utworzonych po jednym w każdym województwie. Z uzasadnienia można było się dowiedzieć się, że „w przypadku, gdy liczba mandatów uzyskanych w okręgach jednomandatowych przez dane ugrupowanie okazała się większa (na terenie województwa) niż liczba mandatów przypadająca danemu komitetowi na zasadzie proporcjonalności, mandatów nie obejmowali ci kandydaci, którzy w swoich okręgach uzyskali najniższy odsetek głosów, choć wygrali rywalizację wyborczą”²⁴. Projekt ten oparty na niemieckim spersonalizowanym systemie proporcjonalnym²⁵ został jednak odrzucony. Powrócił w podobnym brzmieniu z inicjatywy posłów Prawa i Sprawiedliwości w 2006 r.²⁶, jednak również wówczas nie uzyskał poparcia.

Niewątpliwie wybór jednego z przedstawionych modeli mieszanego systemu wyborczego powinien być oparty nie tylko na analizie jego zgodności z przepisami konstytucyjnymi, które przy odpowiednio szerokim poparciu politycznym (prawdopodobnie również partii opozycyjnych) mogą być przedmiotem zmiany, ale również z uwzględnieniem konsekwencji politycznych takiej zmiany. Dokonywane są symulacje korekt w podziale mandatów między ugrupowaniami politycznymi, które nastąpiłyby w wyborach do Sejmu, w przypadku zastosowania zamiast obowiązującego systemu wyborczego poszczególnych typów systemu mieszanego. Są to zmiany poważne²⁷. Dalszą konsekwencją takich zmian może być w dłuższym okresie zmiana systemu partyjnego²⁸.

W polskim systemie prawnym i politycznym za najbardziej odpowiedni z mieszanych systemów wyborczych, a być może nawet jedyny realnie możliwy do rozważenia, należy uznać system korekcji (kompensacji), który w dalszej części opracowania określany jest jako spersonalizowany systemem proporcjonalny. System ten z jednej strony, w ocenie istotnej części doktryny, jak i autorów niniejszego artykułu, pozostaje w zgodzie z zasadą proporcjonalności wyborów,

²⁴ Druk sejmowy nr 1963/IV kad., [https://orka.sejm.gov.pl/Druki4ka.nsf/0/436E5F6124BF1E19C1256D9D002D224B/\\$file/1963.pdf](https://orka.sejm.gov.pl/Druki4ka.nsf/0/436E5F6124BF1E19C1256D9D002D224B/$file/1963.pdf) [dostęp 28 lutego 2023 r.].

²⁵ Trzeba pamiętać, że w odróżnieniu od rozwiązania stosowanego w Niemczech, w tej propozycji utrzymana byłaby – zgodnie z art. 96 ust. 1 Konstytucji RP – stała liczba 460 posłów. Natomiast w Niemczech w przypadku dodatkowych mandatów (*Überhangsmandate*) liczba deputowanych ulega zmianie. W konsekwencji w każdej kadencji parlamentu jest inna liczba członków Bundestagu. Liczba ta ulega dodatkowemu powiększeniu w związku z wprowadzeniem mandatów wyrównawczych (*Ausgleichsmandate*). Zob. R. Radek, *Deformacje w niemieckim systemie wyborczym* [w:] *Wpływ deformacji wyborczych na systemy polityczne*, red. J. Iwanek, Toruń 2014, s. 221–222.

²⁶ Druk sejmowy nr 434/V kad., [https://orka.sejm.gov.pl/Druki5ka.nsf/0/4A4CEA8198219E30C125713A0027781C/\\$file/434.pdf](https://orka.sejm.gov.pl/Druki5ka.nsf/0/4A4CEA8198219E30C125713A0027781C/$file/434.pdf) [dostęp 28 lutego 2023 r.].

²⁷ J. Flis, B. Michalak, *Mieszany system wyborczy*, op. cit., s. 77–84.

²⁸ P. Uziębło, *Wpływ systemów wyborczych na systemy partyjne (wybrane zagadnienia)*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2011, nr 3, s. 84–86.

z drugiej zaś strony mógłby uzyskać akceptację społeczną i być zrozumiały dla przeciętnego wyborcy. Czytelność zasad wyłaniania przedstawicieli uważamy za jeden z podstawowych warunków, który powinien spełniać demokratyczny system wyborczy.

Spersonalizowany system proporcjonalny – możliwe modele

Spersonalizowany systemem proporcjonalny w podstawowej wersji, za którą należy uznać tę obowiązującą w wyborach do Bundestagu, zwany jest także systemem głosu podzielonego. Wyborca dysponuje dwoma głosami – jednym w wyborach większościowych (jednomandatowe okręgi wyborcze), drugim zaś w wyborach proporcjonalnych (w okręgu wielomandatowym). Niekoniecznie oba głosy muszą być oddane na tę samą formację polityczną. W systemie niemieckim w każdej z tych pul znajduje się 299 mandatów. Jeżeli partia polityczna uzyska więcej mandatów bezpośrednich niż wynika to z proporcji głosów drugich, oddanych na listę partyjną w kraju związkowym, powstają mandaty dodatkowe: nadwyżkowe i wyrównawcze. Mandaty nadwyżkowe stanowią mandaty przydzielone tym kandydatom, którzy wygrali w swoich okręgach jednomandatowych, jednak ich partia nie uzyskała odpowiedniego poparcia w skali kraju związkowego (drugich głosów), aby mogli objąć swój mandat z podstawowej puli mandatów. Z kolei mandaty wyrównawcze stanowią rekompensatę dla innych partii, które w związku z przyznanymi mandatami nadwyżkowymi uzyskiwałyby mniejszy procent mandatów niż wynikałoby z ich poparcia w wyniku otrzymania drugich głosów. Po wyborach do Bundestagu przeprowadzonych w 2017 r. przyznano aż 111 dodatkowych mandatów, dlatego liczba posłów zwiększyła się z 598 do aż 709, a w wyniku wyborów w 2021 r. liczba deputowanych Bundestagu wzrosła o 138 dodatkowych mandatów do 736²⁹.

Należy zauważyć, że system ten ma wbudowany mechanizm zapewniający zachowanie wysokiego stopnia odzwierciedlenia poglądu wyborców (zasady proporcjonalności). Mimo to nadal nie jest to pełna kompensacja, jak w mieszanym systemie wyborczym obowiązującym na Węgrzech do 2011 r. Cechą tego systemu jest bowiem nie tylko zachowanie proporcjonalności wyników wyborów, ale również stabilność wybieranego organu przez ograniczenie fragmentacji sceny politycznej. Jest to osiągnięte między innymi przez istnienie pięcioprocentowego progu wyborczego.

Mieszany system wyborczy w polskich wyborach do Sejmu mógłby bazować na przedstawionym systemie niemieckim, choć z pewnymi koniecznymi korektami. Warto przedstawić propozycję systemu wyborczego Jarosława Flisa, który

²⁹ <https://www.bundeswahlleiterin.de/en/service/glossar/u/ueberhangmandate.html> [dostęp 12 sierpnia 2023 r.].

on sam określa jako ordynację proporcjonalno-lokalną³⁰. Punktem wyjścia takiego systemu jest zachowanie elementów obecnego systemu wyborczego – czyli 41 okręgów wyborczych oraz rozwiązania, zgodnie z którym wyborca głosujący w wyborach sejmowych na karcie do głosowania wskazuje tylko jednego kandydata. Głos ten jest jednocześnie głosem na ugrupowanie, które tego kandydata wystawiło. Zachowany zostaje również system d’Hondta, jako sposób dzielenia mandatów między partie, oraz pięcioprocentowy próg wyborczy. Najistotniejsza zmiana polegałaby na tym, że w obecnych 41 okręgach wydzielonych zostało 230 podokręgów. Co istotne, każdy komitet wyborczy wystawiałby w danym podokręgu tylko jednego kandydata, który otrzymywałby mandat w przypadku uzyskania największej liczby głosów w podokręgu. Kandydatowi towarzyszyłby w wyborach zastępca, który obejmowałby mandat, gdy kandydat „główny” z jakiegokolwiek powodu utraciłby mandat w trakcie kadencji (m.in. rezygnacja, śmierć, wyrok sądu). Tym samym niepotrzebne byłoby przeprowadzenie wyborów uzupełniających. Komitety wystawiałyby jednak również listy okręgowe. Składałyby się one wyłącznie z kandydatów w podokręgach i ich zastępców. Głosy oddane na wszystkich kandydatów danej partii w podokręgach byłyby następnie sumowane, tworząc wynik partii w danym okręgu. W ten sposób 230 mandatów rozdzielanych byłoby w wyborach większościowych, zaś pozostałe 230 mandatów w wyborach proporcjonalnych, ale w ten sposób, żeby ogół 460 mandatów był rozdzielony proporcjonalnie. W pierwszej kolejności pomiędzy komitety wyborcze, a następnie kandydatów tych komitetów z list okręgowych alternatywnie – albo według kolejności wskazanej przez partię, albo zgodnie z największą liczbą głosów względnie procentem głosów uzyskanych w podokręgu³¹.

Warto zwrócić uwagę, że podobne rozwiązanie zaproponował Jacek Haman. Zauważył, że w pierwszych niemieckich wyborach przeprowadzonych według spersonalizowanego systemu proporcjonalnego w 1949 r. wyborca mógł oddać nie dwa, a tylko jeden głos. Jeśli kandydat nie zdobył mandatu w okręgu jednomandatowym, to, czy dostanie mandat z puli „proporcjonalnej”, zależało od jego pozycji na liście, a nie liczby głosów uzyskanych bezpośrednio od wyborców³². Cytowany Autor był także zdania, że „możliwe jest jednak rozwiązanie, w któ-

³⁰ Zob. J. Flis, *Projekt ordynacji sprawiedliwej*, <https://klubjagiellonski.pl/2019/11/25/projekt-ordynacji-sprawiedliwej/> [dostęp 28 lutego 2023 r.]; *idem*, *Ekspertyza – Projekt ordynacji proporcjonalno-lokalnej*, s. 1–2, www.sejm.gov.pl [dostęp 28 lutego 2023 r.]. Należy zwrócić uwagę, że koncepcja w szczególności ewoluuje. Referujemy na podstawie cytowanych wyżej tekstów.

³¹ Inną konsekwencją, choć niezwiązaną bezpośrednio z przedstawioną koncepcją, byłby ponowny rozdział mandatów między 41 okręgami wyborczymi. Prowadziłoby to do wyrównania siły głosów wyborców z poszczególnych okręgów, która uległa zmianie od momentu ich utworzenia w 2011 r.

³² J. Haman, *Większościowy system wyborczy: oczekiwania, ograniczenia, rozwiązania alternatywne*, „Decyzje” 2005, nr 4, s. 23–25.

rym mandaty «proporcjonalne», rozdzielane między partie, przyznawane byłyby ich kandydatom ze względu na liczbę uzyskanych przez nich głosów w okręgach jednomandatowym – a więc w pierwszym rzędzie tym, którym najmniej zabrakło do zwycięstwa w okręgu»³³.

Proponowany system wyborczy zakłada również możliwość indywidualnego startu kandydata w pojedynczym podokręgu, bez konieczności wchodzenia na listy którejkolwiek z partii politycznych. Daje to, przynajmniej w teorii, możliwość uzyskania mandatu kandydatom niezależnym. Jednak szanse w praktyce są mocno ograniczone. W wyborach do niemieckiego Bundestagu w 2021 r. żaden mandat w jednomandatowych okręgach wyborczych nie przypadł kandydatowi niezależnemu³⁴. Innymi słowy, możliwość taka, jakkolwiek przytaczana regularnie jako argument za jednomandatowymi okręgami wyborczymi, jest raczej teoretyczna. W naszej opinii najlepszy indywidualista nie ma bowiem zwykle szansy w konkurencji ze profesjonalizowanymi formacjami politycznymi.

Przy przyjęciu spersonalizowanego systemu wyborczego w wyborach do Sejmu mogłoby zostać zastosowane jeszcze inne rozwiązanie z wyborów krajowych w Badenii-Wirtembergii. Chodzi o to, aby najlepszy z kandydatów w danym podokręgu zawsze otrzymywał mandat. Mandaty przyznaje się tak długo, dopóki są jeszcze jakieś do rozdzielenia. Tym samym nigdy nie dochodzi to pojawienia się tzw. mandatów nadwyżkowych, choć może dojść przez to do dodatkowych odchyień od proporcjonalności. Nie może być to jednak czynnik decydujący przy rozpatrywaniu zgodności takiego systemu wyborczego z zasadą proporcjonalności wyborów. Należy pamiętać, że nierzadko proporcjonalne systemy wyborcze deformują wyniki wyborów w sposób znaczny. W wyborach do Sejmu RP w 1993 r. nowo wprowadzony pięcioprocentowy próg wyborczy wyeliminował z walki o mandaty 19 komitetów wyborczych (które łącznie zdobyły prawie 35% głosów). Dzięki temu ugrupowania, które dostały się do Sejmu, uzyskały znaczną nadreprezentację. Ograniczenie liczby rozdzielanych mandatów jest konieczne z punktu widzenia polskich przepisów konstytucyjnych, które w sposób sztywny określają liczbę posłów na 460. Innym możliwym rozwiązaniem, które ograniczyłoby ryzyko powstawania dużej liczby mandatów nadwyżkowych, byłoby dokonanie podziału mandatów z części większościowej i proporcjonalnej w jednym okręgu ogólnokrajowym.

W tak skonstruowanym systemie wyborczym liczba mandatów, jaką uzyskują w wyborach poszczególne partie, jest zdeterminowana działaniem formuły proporcjonalnej ze wskazanym już zastrzeżeniem, że kandydat z największą liczbą głosów w każdym podokręgu uzyskuje mandat, niezależnie od wyniku ugrupowania, z którego listy startuje.

³³ *Ibidem*.

³⁴ <https://www.bundeswahlleiterin.de/en/bundestagswahlen/2021/ergebnisse/bund-99.html> [dostęp 12 sierpnia 2023 r.].

Według J. Flisa oraz B. Michalaka oparcie mieszanego systemu wyborczego na rozwiązaniach „badeńskich” powinno przynieść wyniki niemal tożsame z wynikami w obecnie obowiązującym proporcjonalnym systemie wyborczym³⁵. Nie bez znaczenia jest również fakt, że system ten, jeśli chodzi o techniczny aspekt oddania głosu, jest niemal identyczny ze stosowanym obecnie, z tą jedynie różnicą, że głos oddaje się tylko na konkretnego kandydata z pominięciem głosowania na listy. Kluczowe w związku z tym dla pozytywnego odbioru tego systemu przez wyborców byłoby przeprowadzenie szerokiej kampanii informacyjnej dotyczącej tego, w jaki sposób oddany przez wyborcę głos przekładałby się na wyniki głosowania i wyborów.

Konsekwencje wprowadzenia mieszanego systemu wyborczego

Mieszany system wyborczy wprowadziły zarówno kraje ze stosowanym w nich dotychczas systemem większościowym (np. Nowa Zelandia), jak i kraje, w których stosowany był system proporcjonalny (np. Włochy). Zmiana systemu wyborczego rodzi poważne konsekwencje dla wszystkich uczestników wyborów. Formacje polityczne i kandydaci muszą dostosować prowadzoną przez siebie kampanię wyborczą do zasad nowego systemu wyborczego. Wyborcy powinni mieć natomiast możliwość zrozumienia nowych zasad rozdziału mandatów, nawet jeśli sposób głosowania się nie zmienia. Poniżej analizujemy możliwy wpływ przedstawionego mieszanego systemu wyborczego na uczestników procedury wyborczej, tj. partie polityczne, kandydatów oraz wyborców. Pomijamy przy tym organizatorów procedury wyborczej, tj. aparat państwowy, który podejmuje jedynie działania czysto techniczne, wynikające z przepisów prawa. Należy zastrzec, że w związku z dużą liczbą możliwych wariantów systemu mieszanego konsekwencje mogą istotnie różnić się w zależności od wybranego rozwiązania. Dodatkowo różnice mogą wynikać z innych czynników, jak np. podział terytorialny, tradycje i bieżąca sytuacja polityczna, struktura społeczna, zastosowane rozwiązania systemu wyborczego (wielkość okręgów, progi wyborcze, system przeliczenia głosów itp.).

Dla partii politycznych oraz kandydatów

Wprowadzenie spersonalizowanego systemu proporcjonalnego, przy założeniu, że wcześniej obowiązywał system większościowy, powinno prowadzić do zwiększenia liczby partii w parlamencie. Potwierdzeniem tego mogą być wyniki wy-

³⁵ J. Flis, B. Michalak, *Mieszany system wyborczy*, *op. cit.*, s. 85. Symulacje przeprowadzono na podstawie wyników wyborów 2011 r. i 2015 r. oraz hipotetycznych wyników wyborów 2019 r. (uśrednionych wyników wyborów z roku 2011 i 2015).

borów parlamentarnych w systemie mieszanym w Nowej Zelandii³⁶. Odmiana mieszanego systemu wyborczego ma również istotny wpływ na kształt kampanii wyborczej prowadzonej przez ugrupowania polityczne. Tam, gdzie występuje mechanizm kompensacyjny, partie polityczne mogą być mniej skłonne do przenoszenia ciężaru kampanii na poszczególnych kandydatów, kosztem ogólnej promocji programu całej formacji. Wynika to z konsekwencji mechanizmu kompensacyjnego, który sprawia, że ostateczny podział mandatów między partie polityczne w duży stopniu odpowiada uzyskanemu przez nie poparciu. Z kolei w systemach mieszanych, w których nie występuje element kompensacyjny, partie w większym stopniu są zainteresowane promocją poszczególnych kandydatów w okręgach jednomandatowych³⁷. Istotne znaczenie może mieć również to, czy w ramach puli proporcjonalnej listy mają charakter otwarty (głosowanie na konkretnego kandydata i podział mandatów w ramach listy według liczby bądź procenta uzyskanych głosów), czy też zamknięty (głosowanie na listę *en bloc*, w którym mandaty rozdzielane są zgodnie z kolejnością kandydatów na liście). W każdym wypadku partie powinny dążyć do wystawienia najlepszych kandydatów w podokręgach, jak i na listach, zawsze na ich czołowych miejscach. Jednak w przypadku listy otwartej wynik wyborczy kandydata będzie wpływał na to, kto otrzyma mandat (większa więc aktywność kandydatów), podczas gdy w przypadku listy zamkniętej decydująca będzie wola partii politycznych. Należy jednak zauważyć, że nie zawsze kandydat dobrze znany na poziomie ogólnokrajowym uzyska mandat na poziomie lokalnym, nawet jeśli wywodzi się z tego okręgu, w którym ubiega się o mandat. Zależy to od kilku czynników, czy wygra w swoim okręgu, czy lista będzie otwarta czy zamknięta, a w tym ostatnim wypadku – na jakim miejscu się znajdzie. Ale konsekwencje mogą mieć jeszcze inny wymiar. Badania dokonane na wynikach wyborów przeprowadzonych według mieszanych systemów wyborczych w Meksyku, Niemczech oraz Japonii pokazały, że kobiety znajdują się w gorszej sytuacji w porównaniu z systemem proporcjonalnym, natomiast w lepszej sytuacji w porównaniu z systemem większościowym³⁸.

Skutki wprowadzenia tego systemu dla partii politycznych mogą okazać się nietypowe. Na przykład na Litwie od 1992 r. połowa mandatów obsadzana jest wedle formuły większościowej bezwzględnej, a druga połowa wedle formuły proporcjonalnej, zaś wyborca ma dwa głosy. Przeprowadzona analiza wyników wyborów z lat 1992–2008 prowadzi jednak do wniosku, że więcej partii dostawało

³⁶ D. Arsenau, *The Impact of MMP on Representation in New Zealand's Parliament – a view from outside Parliament*, <https://www.aspg.org.au/wp-content/uploads/2017/08/Session-2-Dr-Therese-Arseneau-The-Impact-of-MMP-on-Representation-in-New-Zealands-Parliament.pdf> [dostęp 28 lutego 2023 r.].

³⁷ J. Salomon, *Wpływ kandydatów na głosowanie podzielone w mieszanych systemach wyborczych*, „Kwartalnik Naukowy OAP UW „e-Politikon” 2012, nr 3, s. 191–192.

³⁸ Y.P. Kerevel, A.S. Matthews, K. Seki, *Mixed-member electoral systems, best loser rules, and the descriptive representation of women*, „Electoral Studies” 2019, vol. 57, s. 162.

się do parlamentu z puli większościowej niż proporcjonalnej³⁹. Należy mieć na względzie jeszcze inne czynniki, które mogą wywierać wpływ na wynik wyborów, w szczególności wynikające z zamieszkiwania w danym okręgu wyborczym przez zwarte mniejszości narodowe, etniczne, inne.

Odrębną kwestią jest strategia partii politycznych w zależności od wielkości mierzonej sondażowym poparciem wyborców. Pojawia się przede wszystkim pytanie, jak zachowują się mniejsze partie w mieszanym systemie wyborczym z dwoma głosami. Wyniki badań pokazują, że partie te nie rezygnują z wystawiania kandydatów w okręgach jednomandatowych, mimo iluzorycznych szans na uzyskanie mandatu, licząc zapewne na przyciągnięcie w ten sposób większej liczby wyborców do głosowania decydującego o rozdziale mandatów według systemu proporcjonalnego⁴⁰. Problem ten oczywiście nie istnieje w sytuacji, gdy wyborcy dysponują jednym głosem, jak we wspomnianej ordynacji proporcjonalno-lokalnej.

Powoduje to, że przedstawiony system mieszany, niezawierający elementu kompensacyjnego, prowadziłyby zapewne partie do ekspozycji podczas kampanii wyborczej kandydatów w poszczególnych okręgach wyborczych. Przed partiami politycznymi pojawiłby się również dylemat „rozlokowania” kandydatów w poszczególnych niewielkich terytorialnie okręgach wyborczych. Nie ulega wątpliwości, że „najlepsi” kandydaci zostaliby skierowani do okręgów jednomandatowych. Pojawiłby się jednak problem w tym, że wielu kandydatów kojarzonych z dużymi ośrodkami byłoby wystawianych w niewielkich ośrodkach, celem maksymalizacji wyniku wyborczego ich partii. Skutki tego byłyby jednak trudne do oceny. Kandydaci tacy, nawet jeśli pochodziliby z obszaru obejmującego dany okręg wyborczy, mogliby nie wygrać rywalizacji z lokalnymi kandydatami, nie tak popularnymi na szerszą skalę, jednak mającymi duże poparcie w danym regionie.

Ostatecznie zastosowanie systemów mieszanych, jak podkreśla się w doktrynie, powoduje najczęściej efekt pośredni między systemami większościowymi a proporcjonalnymi, z jednej strony wzmacniając najsilniejsze ugrupowania, z drugiej zaś strony, z uwagi na element proporcjonalności, chroniąc przez dupolem partyjnym⁴¹. Jednocześnie zwiększa zależność kandydatów od aparatu

³⁹ M.G. Jarentowski, *Mieszany system wyborczy w wersji „kombinacyjnej”, jako sposób wzmocnienia dużych partii politycznych na przykładzie Litwy*, „Przegląd Politologiczny” 2018, nr 4, s. 237.

⁴⁰ M. Umeda, *Myth of the Contamination Effect?: Different Questions, Different Conclusions for Small Party's Strategy under the Mixed-Member Electoral System* [w:] *Three Essays on the Party Strategies under the Mixed-Member Electoral System, A dissertation submitted in partial fulfillment of the requirements for the degree of Doctor of Philosophy (Political Science) in The University of Michigan 2011*, s. 17, https://deepblue.lib.umich.edu/bitstream/handle/2027.42/86305/umedam_1.pdf%3Bsequence=1 [dostęp 28 lutego 2023 r.].

⁴¹ P. Uziębło, *Wpływ systemów wyborczych*, op. cit., s. 87.

partyjnego, który poza decyzją o umieszczeniu kandydata w tym czy innym okręgu wyborczym decyduje również o systemie wyborczym, w warunkach którego będzie rywalizował o mandat.

Dla wyborców

W związku z tym, że większość modeli mieszanego systemu wyborczego przewiduje możliwość oddania przez wyborcę dwóch głosów, stawia to przed głosującymi możliwość podziału głosów będących w ich dyspozycji. W związku z tym, że świadomość wyborców w tej dziedzinie, szczególnie gdy system ten nie był wcześniej stosowany, jest niewielka, trudno ocenić, jak się zachowają. Zapewne wielu z nich nie dostrzeże nowej możliwości. Niektórzy wyborcy mogą natomiast głosować strategicznie, w szczególności koalicyjnie dzieląc głosy między swój „pierwszy” wybór oraz jego prawdopodobnego koalicyjanta. Nie można jednak także wykluczyć, że niekiedy głosy będą oddane na kandydatów z przeciwnych obozów, gdy kandydat jednego cieszy się szczególną osobistą (lokalną) sympatią. Podobnie nie można wykluczyć, że część wyborców odda tylko jeden głos. Analizy przeprowadzone w tym obszarze pokazują jednak, że wpływ ten niekoniecznie musi być znaczący. Symulacje przeprowadzone dla Holandii wskazują, że wpływ ten jest wręcz znikomy, szczególnie jeśli chodzi o rozdział mandatów między partie polityczne⁴².

Mieszane systemy wyborcze zastępują system wyborczy, w którym obowiązuje wyłącznie system proporcjonalny lub większościowy, przy czym w większości przypadków jest to system proporcjonalny. Jednym z podstawowych argumentów za wprowadzeniem systemu mieszanego jest personalizacja wyborów (głosowanie na konkretnego kandydata, a nie na partię polityczną), przy zachowaniu jednak proporcjonalności ich wyników. Doświadczenia Niemiec, które stanowią kolebkę spersonalizowanego systemu proporcjonalnego, pokazują jednak, że również w tym systemie związek deputowanego z wyborcami pozostaje słaby⁴³.

Odrębną kwestią jest społeczna akceptacja zmian systemu wyborczego, a dalej jego zrozumienie przez polskich wyborców. Każda tego rodzaju zmiana wywołuje pytanie o korzyści dla środowisk inicjujących zmianę, a następnie partii wspierających przyjęcie nowelizacji prawa wyborczego. Nie jest jasne, czy doprowadziłoby to do zwiększenia, czy zmniejszenia frekwencji wyborczej. Kluczowe w związku z tym dla pozytywnego odbioru takiej zmiany przez wyborców byłoby przeprowadzenie szerokiej kampanii informacyjnej dotyczącej tego, w jaki sposób oddany przez wyborcę głos przekładałby się na wyników głosowania i wy-

⁴² T. Gschwenda, H. van der Kolk, *Split Ticket Voting in Mixed Member Proportional Systems: The Hypothetical Case of The Netherlands*, „Acta Politica” 2006, nr 41, s. 163.

⁴³ H.-D. Klingemann, B. Weßels, *Political consequences of Germany's mixed-member system: Personalization at the grass-roots?*, „WZB Discussion Paper” 1999, no. FS III 99-205, s. 1.

borów. Dalej wskazane byłoby odsunięcia wejścia w życie takiej zmiany, tak aby znalazła zastosowanie nie w najbliższych, a dopiero kolejnych wyborach.

Uwagi końcowe

Niezależnie od tego, czy i jak uczestnicy procedury wyborczej dostosują się do zmienionych reguł gry, nowy system wyborczy wywołuje konsekwencje polityczne rozumiane jako zmiana rozdziału mandatów między poszczególne siły polityczne. Efekty polityczne zmiany systemu wyborczego, zwłaszcza na system mieszany, mogą być nieprzewidywalne. Na przykład we Włoszech wprowadzenie systemu mieszanego w miejsce systemu proporcjonalnego zamiast spodziewanego zmniejszenia fragmentacji sceny politycznej tylko ją nasiliło⁴⁴. Podobne skutki polityczne wprowadzenie mieszanego systemu wyborczego przyniosło w Rosji⁴⁵. Konkretnie efekty polityczne działania obydwu systemów wynikały nie tyle z ich konstrukcji „mechanicznej”, co raczej ze „strategicznych” zachowań partii politycznych (szerokie koalicje we Włoszech) i wyborców (rozdzielanie głosów między systemami większościowym i proporcjonalnym w Rosji)⁴⁶.

Jak słusznie zauważył M.G. Jarentowski, „mieszany system wyborczy nie jest połączeniem wad i zalet większościowego i proporcjonalnego systemu wyborczego, w takim stosunku, w jakim mają się do siebie mandaty obsadzone wedle obu formuł, lecz jest on zupełnie nowym systemem wyborczym, którego skutków nie sposób przewidzieć w oparciu o znane skutki większościowych oraz proporcjonalnych systemów wyborczych”⁴⁷.

Z powyższych względów niekiedy proponuje się, aby tego rodzaju, niezwykle innowacyjne dla wyborców, systemy wyborcze, niezależnie od tego, który z wymienionych modeli znalazłby zastosowanie, powinny zostać najpierw wprowadzone „testowo” w wyborach drugorzędnych (*second-order elections*⁴⁸). W Polsce takimi wyborami są wybory do Parlamentu Europejskiego. Należy wyjaśnić, że niewielka liczba mandatów rozdzielanych w tych wyborach w zestawieniu z wyborami parlamentarnymi nie stanowiłaby przeszkody, zakładając, że mandaty z puli proporcjonalnej rozdzielane byłyby w okręgu obejmującym cały obszar wyborczy. W wyborach do Parlamentu Europejskiego stanowiłoby to zresztą przyjęcie rozwiązań większości państw członkowskich UE, w których występu-

⁴⁴ J.M. Colomer, *The Strategy and History of Electoral System Choice* [w:] *The Handbook of Electoral System Choice*, ed. J.M. Colomer, Londyn 2004, s. 8; B. Michalak, *Mieszane systemy*, *op. cit.*, s. 58–59.

⁴⁵ B. Michalak, *Mieszane systemy*, *op. cit.*, s. 65–66.

⁴⁶ *Ibidem*, s. 68.

⁴⁷ M.G. Jarentowski, *Mieszany system wyborczy*, *op. cit.*, s. 249.

⁴⁸ P. Norris, *Second-Order Elections Revisited*, „European Journal of Political Research” t. 31, nr 1, s. 109–124.

je jeden ogólnokrajowy okręg wyborczy⁴⁹. Wprowadzenie tego rodzaju systemu wyborczego w wyborach do Parlamentu Europejskiego nie rodziłoby jednocześnie wątpliwości co do naruszenia norm konstytucyjnych oraz prawa UE. Pierwszy z wymienionych aktów prawnych w ogólnie nie reguluje bowiem wyborów do Parlamentu Europejskiego. Prawo UE pozostawia państwom członkowskim pewien zakres swobody, co do kształtu systemu wyborczego. Należy zauważyć, że prawo UE nie jest restrykcyjne, jeśli chodzi o system proporcjonalny, dopuszczając system pojedynczego głosu przenoszonego (STV), stanowiąc w art. 1 aktu dotyczącego wyborów przedstawicieli do Parlamentu Europejskiego w powszechnych wyborach bezpośrednich, że „[w] każdym Państwie Członkowskim członkowie Parlamentu Europejskiego są wybierani na zasadzie proporcjonalnej z zastosowaniem systemu list lub pojedynczego głosu podlegającego przeniesieniu”, jednocześnie dopuszczając tworzenie okręgów wyborczych ogólnie nie naruszających proporcjonalnego charakteru systemu wyborczego (art. 2)⁵⁰. Wydaje się, że stwarza to możliwość wprowadzenia takiego systemu mieszanego⁵¹, po zastosowaniu którego zachowana będzie proporcjonalność wyników wyborów. Wyniki tych wyborów mogłyby dać pewne wyobrażenie, jak dany system wyborczy może wpłynąć na kształt krajowej sceny politycznej. Stanowiłoby to istotny materiał do dyskusji nad wprowadzeniem systemu mieszanego w najważniejszych polskich wyborach, jakimi niewątpliwie są wybory do Sejmu. Nie ma jednocześnie wątpliwości, że sama tego rodzaju propozycja byłaby uznana za dyskusyjną.

Należy wspomnieć również, że propozycja wprowadzenia mieszanego systemu wyborczego pojawiła się również w wyborach samorządowych, a konkretnie na etapie tworzenia ordynacji wyborczej regulującej wybory do samorządu wojewódzkiego. Akcja Wyborcza Solidarność przedłożyła w marcu 1998 r. projekt ordynacji przewidujący system mieszany, przyznający wyborcy dwa głosy, w któ-

⁴⁹ B. Michalak, *Polish Electoral System to the European Parliament: Drawbacks and Alternatives*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2019, nr 5, s. 119–120.

⁵⁰ Decyzja Rady 76/787/EWWiS, EWG, Euratom z 20 września 1976 r., Dz.Urz. UE L 278 z 8 października 1976 r., s. 1; decyzja Rady 2002/772/WE, Euratom z 25 czerwca i 23 września 2002 r. zmieniająca akt dotyczący wyborów przedstawicieli do Parlamentu Europejskiego w powszechnych wyborach bezpośrednich, załączony do decyzji 76/787/EWWiS, EWG, Euratom, Dz.Urz. UE L 283 z 21 października 2002 r., s. 1.

⁵¹ B. Michalak jako jedną z alternatyw obecnie obowiązującego systemu wyborczego w polskich wyborach do Parlamentu Europejskiego wskazuje mieszany system wyborczy, *idem*, *Polish Electoral System*, *op. cit.*, s. 119–120. Należy jednak zwrócić uwagę, że żadne państwo, które w krajowych wyborach parlamentarnych stosuje system mieszany (Niemcy, Węgry czy Włochy), nie wprowadziło tego systemu w wyborach do Parlamentu Europejskiego. W istocie problem dopuszczalności wprowadzenia mieszanego systemu wyborczego w wyborach do tego ciała ustawodawczego jest tego samego rodzaju jak w wyborach do Sejmu.

rych połowa radnych województw miała być wybierana bezpośrednio w jednomandatowych okręgach wyborczych obejmujących teren powiatu, pozostali zaś wybierani mieli być w systemie proporcjonalnym z zastosowaniem formuły wyborczej d'Hondta, w okręgach liczących od 5 do 10 mandatów⁵². Ostatecznie jednak propozycja ta została odrzucona⁵³. Wprowadzenie mieszanego systemu wyborczego na poziomie samorządowym nie wydaje się dobrym rozwiązaniem, przede wszystkim ze względu na niewielką liczbę mandatów będących do rozdysonowania.

Propozycja wprowadzenia w wyborach do Sejmu mieszanego systemu wyborczego jest niewątpliwie godna uwagi. Ze względu na regulacje konstytucyjne zmiana ta możliwa jest bez zmiany ustawy zasadniczej w stosunkowo wąskim zakresie. *De constitutione lata* możliwe jest w Polsce wprowadzenie spersonalizowanego systemu proporcjonalnego. Rozwiązanie takie, jak zresztą każda zmiana systemu wyborczego, niesie jednak ze sobą istotne niewiadome i ryzyka. Ponieważ trudno przewidzieć, jak na zmiany zareagują formacje polityczne, a tym bardziej wyborcy, konsekwencje prawne i polityczne pozostają niejasne. Wiele wskazuje, że mogą być inne niż zakładane i doprowadzić do daleko idących zmian na scenie politycznej.

Bibliografia

Akty prawne

■ Prawo krajowe

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. nr 78, poz. 483, ze zm.
Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności sporządzona w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r., Dz.U. 1993, nr 61, poz. 284.

■ Prawo unijne

Decyzja Rady 76/787/EWWiS, EWG, Euratom z 20 września 1976 r., Dz.Urz. WE L 278 z 8 października 1976 r., s. 1.
Decyzja Rady 2002/772/WE, Euratom z 25 czerwca i 23 września 2002 r. zmieniająca akt dotyczący wyborów przedstawicieli do Parlamentu Europejskiego w powszechnych wyborach bezpośrednich, załączony do decyzji 76/787/EWWiS, EWG, Euratom, Dz.Urz. WE L 283 z 21 października 2002 r., s. 1.

⁵² Druk sejmowy nr 215/III kad., [https://orka.sejm.gov.pl/RejestrD.nsf/0/3C006F35642435D3C12565BE003214B4/\\$file/215.pdf](https://orka.sejm.gov.pl/RejestrD.nsf/0/3C006F35642435D3C12565BE003214B4/$file/215.pdf) [dostęp 28 lutego 2023 r.]

⁵³ L. Nikolski, *System wyborczy do sejmików województw*, „Państwo i Społeczeństwo” 2009, nr 1, s. 111–114.

Orzecznictwo

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 3 listopada 2006 r., sygn. akt K 31/06.

Decyzja Europejskiej Komisji Praw Człowieka z 6 października 1976 r. w sprawie *X vs. Wielka Brytania*, skarga nr 7140/75.

Literatura

Arsenau D., *The Impact of MMP on Representation in New Zealand's Parliament – a view from outside Parliament*, <https://www.aspg.org.au/wp-content/uploads/2017/08/Session-2-Dr-Therese-Arseneau-The-Impact-of-MMP-on-Representation-in-New-Zealand's-Parliament.pdf>.

Banaszak B., Malicka A., *Ustawa Zasadnicza Republiki Federalnej Niemiec*, https://biblioteka.sejm.gov.pl/wp-content/uploads/2016/02/Niemcy_pol_010711.pdf.

Colomer J.M., *The Strategy and History of Electoral System Choice* [w:] *The Handbook of Electoral System Choice*, ed. J.M. Colomer, Londyn 2004, https://doi.org/10.1057/9780230522749_1.

Flis J., *Ekspertyza – Projekt ordynacji proporcjonalno-lokalnej*, [https://orka.sejm.gov.pl/opinie9.nsf/nazwa/821_20221031/\\$file/821_20221031.pdf](https://orka.sejm.gov.pl/opinie9.nsf/nazwa/821_20221031/$file/821_20221031.pdf).

Flis J., Michalak B., *Mieszany system wyborczy – cztery warianty dla Polski*, „Athenum. Polskie Studia Politologiczne” 2017, t. 55, <https://doi.org/10.15804/athena.2017.55.04>.

Flis J., *Projekt ordynacji sprawiedliwej*, <https://klubjagiellonski.pl/2019/11/25/projekt-ordynacji-sprawiedliwej/>.

Granat M., *W sprawie dopuszczalności wprowadzenia jednomandatowych okręgów wyborczych w wyborach do Sejmu RP*, „Przegląd Sejmowy” 2001, nr 1.

Gschwenda T., van der Kolk H., *Split Ticket Voting in Mixed Member Proportional Systems: The Hypothetical Case of The Netherlands*, „Acta Politica” 2006, nr 41, <https://doi.org/10.1057/palgrave.ap.5500150>.

Haman J., *Podział mandatów między okręgi wyborcze w wyborach do Sejmu*, 2022, <https://www.batory.org.pl/publikacja/korekta-demograficzna/>.

Haman J., *Większościowy system wyborczy: oczekiwania, ograniczenia, rozwiązania alternatywne*, „Decyzje” 2005, nr 4.

Jarentowski M.G., *Mieszane systemy wyborcze i ich zgodność z art. 96 ust. 2 Konstytucji RP*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2008, nr 4.

Jarentowski M.G., *Mieszany system wyborczy w wersji „kombinacyjnej”, jako sposób wzmocnienia dużych partii politycznych na przykładzie Litwy*, „Przegląd Politologiczny” 2018, nr 4, <https://doi.org/10.14746/pp.2013.18.4.15>.

Kerevel Y.P., Matthews A.S., Seki K., *Mixed-member electoral systems, best loser rules, and the descriptive representation of women*, „Electoral Studies” 2019, vol. 57, <https://doi.org/10.1016/j.electstud.2018.11.006>.

Klingemann H.-D., Weßels B., *Political consequences of Germany's mixed-member system: Personalization at the grass-roots?*, „WZB Discussion Paper”, No FS III 99-205, Berlin 1999.

- Konstytucja Republiki Włoskiej*, tłum. Z. Witkowski, https://biblioteka.sejm.gov.pl/wp-content/uploads/2016/11/Wlochy_pol_010711.pdf.
- Michalak B., *Mieszane systemy wyborcze. Cele, rozwiązania, konsekwencje*, Toruń 2013.
- Michalak B., *Mieszany system wyborczy dla Polski?*, Toruń 2023.
- Michalak B., *Polish Electoral System to the European Parliament: Drawbacks and Alternatives*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2019, nr 5, <https://doi.org/10.15804/ppk.2019.05.08>.
- Nikolski L., *System wyborczy do sejmików województw*, „Państwo i Społeczeństwo” 2009, nr 1.
- Radek R., *Deformacje w niemieckim systemie wyborczym [w:] Wpływ deformacji wyborczych na systemy polityczne*, red. J. Iwanek, Toruń 2014.
- Rakowska A., Skotnicki K., *Konsekwencje konstytucjonalizacji zasady proporcjonalności wyborów do Sejmu RP [w:] Zmiana ordynacji wyborczej a zmiana konstytucji*, red. S. Grabowska, R. Grabowski, Rzeszów 2008.
- Rulka M., *Glosa do wyroku Sądu Konstytucyjnego Republiki Włoskiej z 4 grudnia 2013 r., nr 1/2014*, „Państwo Prawne” 2016, nr 1.
- Salomon J., *Wpływ kandydatów na głosowanie podzielone w mieszanych systemach wyborczych*, „Kwartalnik Naukowy OAP UW „e-Politikon” 2012, nr 3.
- Shugart M.S., Wattenberg M.P., *Mixed-Member Electoral Systems, The Best of Both Worlds?*, Oxford 2003.
- Skotnicki K., *Ogólna charakterystyka trybu uchwalenia i postanowień ordynacji wyborczej*, „Przegląd Sejmowy” 2001, nr 4.
- Szymanek J., *Wstęp do prawa wyborczego*, Lublin 2021.
- Umeda M., *Myth of the Contamination Effect?: Different Questions, Different Conclusions for Small Party's Strategy under the Mixed-Member Electoral System [w:] Three Essays on the Party Strategies under the Mixed-Member Electoral System, A dissertation submitted in partial fulfillment of the requirements for the degree of Doctor of Philosophy (Political Science) in The University of Michigan 2011*, https://deepblue.lib.umich.edu/bitstream/handle/2027.42/86305/umedam_1.pdf%3Bsequence=1.
- Ustawa zasadnicza Węgier*, tłum. J. Snopek, Warszawa 2015.
- Uziębło P., *Wpływ systemów wyborczych na systemy partyjne (wybrane zagadnienia)*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2011, nr 3.
- Winczorek P., *Czy zmieniać Konstytucję Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r.*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2003, nr 3.
- Winczorek P., *Ordynacja mieszana jest możliwa tylko po zmianie konstytucji*, „Rzeczpospolita” nr 71 z 24 marca 2006 r.

Inne

Projekt ustawy o zmianie ustawy – Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej, druk sejmowy nr 1963/IV kad., [https://orka.sejm.gov.pl/Druki4ka.nsf/0/436E5F6124BF1E19C1256D9D002D224B/\\$file/1963.pdf](https://orka.sejm.gov.pl/Druki4ka.nsf/0/436E5F6124BF1E19C1256D9D002D224B/$file/1963.pdf).

Projekt ustawy – Ordynacja wyborcza do organów stanowiących samorządu terytorialnego, druk sejmowy nr 215/III kad., [https://orka.sejm.gov.pl/RejestrD.nsf/0/3C006F35642435D3C12565BE003214B4/\\$file/215.pdf](https://orka.sejm.gov.pl/RejestrD.nsf/0/3C006F35642435D3C12565BE003214B4/$file/215.pdf).

Projekt ustawy o zmianie ustawy – Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej, druk sejmowy nr 434/V kad., [https://orka.sejm.gov.pl/Druki5ka.nsf/0/4A4CEA8198219E30C125713A0027781C/\\$file/434.pdf](https://orka.sejm.gov.pl/Druki5ka.nsf/0/4A4CEA8198219E30C125713A0027781C/$file/434.pdf).