

Marcin Rulka ■

PROPORCJONALNE FORMUŁY WYBORCZE I ICH KONSEKWENCJE

Formuła wyborcza to matematycznie określony sposób przekładania liczby otrzymanych głosów na liczbę uzyskanych mandatów przez daną partię¹. Formuła wyborcza obok okręgów wyborczych oraz progów wyborczych jest jednym z elementów proporcjonalnego systemu wyborczego. W analizach systemu proporcjonalnego przyjmuje się powszechnie, że decydujący wpływ na wynik wyborów ma rozmiar i struktura okręgów wyborczych oraz wysokość progów wyborczych², formuła wyborcza zaś w porównaniu do roli, jaką odgrywają progi wyborcze oraz okręgi wyborcze, ma zwykle znaczenie marginalne. Dodatkowo należy stwierdzić, iż znaczenie formuły wyborczej jest ściśle powiązane z wielkością okręgów wyborczych, wysokością progu ustawowego oraz rozkładem głosów pomiędzy partie³. W okręgach małych i średnich, w szczególności o nieparzystej liczbie mandatów, formuła może odgrywać istotną rolę, natomiast w okręgach dużych i narodowych jej znaczenie jest niewielkie. Rozpatrując wpływ wielkości okręgów wyborczych na znaczenie formuły wyborczej, można również stwierdzić, iż w każdym okręgu, niezależnie od jego wielkości formuła decyduje zazwyczaj o tym, komu przypadnie ostatni mandat resztkowy.

¹S. Gebethner, *System wyborczy: deformacja czy reprezentacja?* [w:] *Wybory 1991 i 1993 a polska scena polityczna*, S. Gebethner (red.), Warszawa 1995, s. 29-31.

²Zob. szerzej M. Rulka, *Progi wyborcze – analiza prawnoporównawcza*, „Studia Wyborcze”, Tom VIII, s. 56-60.

³D. Nohlen, *Prawo wyborcze i system partyjny. O teorii systemów wyborczych*, przekład R. Alberski, J. Sroka, Z. Wiktor, Warszawa 2004, *passim*.

Konsekwencje wyboru formuły wyborczej mogą być jednak w określonym układzie również bardzo daleko idące, a czasem urastają nawet do czynnika decydującego o tym, która partia po wyborach obejmie władzę. Przykładowo, gdy utworzonych zostaje 20 pięciomandatowych okręgów wyborczych i w każdym z nich rozkład głosów przedstawia się w ten sposób, iż dominująca partia uzyskuje ok. 45% głosów, dwie mniejsze po ok. 15% głosów, natomiast pozostałe partie marginalne mniej niż 5%, to oczywistym jest, iż w wyborach proporcjonalnych partia dominująca zdobędzie 2 mandaty, a dwie mniejsze partie po jednym mandacie – o tym jednak, która z partii zdobędzie piąty mandat rozstrzygnie formuła wyborcza. Dodatkowo jeśli wyniki wyborów we wszystkich okręgach będą takie same, to okaże się, iż formuła decyduje o przesunięciu rzędu 20% mandatów na rzecz partii dominującej lub jednej z partii mniejszych. O tym na rzecz której partii (mniejszej czy większej) nastąpi wskazane przesunięcie zadecyduje zastosowana formuła wyborcza. Stwarza to przyczynek do rozważań nad aparatem matematycznym najpopularniejszych formuł wyborczych oraz konsekwencjami ich stosowania.

W doktrynie proponowane są różne podziały formuł proporcjonalnych⁴. Jedną z najlepszych podziałów zaproponował wybitny znawca systemów wyborczych Arend Lijphart, według którego formuły proporcjonalne można podzielić na:

- system pojedynczego głosu przenoszonego (system STV), w którym wyborca głosuje na indywidualnych kandydatów wskazując przy tym swoje preferencje,
- system list partyjnych, na który składają się metody dzielnikowe oraz kwotowe⁵;

System STV

System STV mimo swych niewątpliwych zalet⁶, stosowany jest obecnie w zaledwie kilku państwach świata (Malta, Irlandia). Jest to system specyficzny, gdyż wyborca, mając w dyspozycji jeden głos, może wskazać tyle preferencji ile mandatów jest do obsadzenia w „jego” okręgu wyborczym. System STV mimo że zapewnia dość wierne przełożenie wyników głosowania na wyniki wyborów,

⁴ Zob. np. J. Buczkowski, *Podstawowe zasady prawa wyborczego III Rzeczypospolitej*, Lublin 1998, s. 348-350.

⁵ A. Lijphart, *Inżynieria wyborcza: ograniczenia i możliwości*, przekład J. Raciborski [w:] *Władza i społeczeństwo 2*, red. J. Szczupaczyński, Warszawa 1998, s. 78.

⁶ System STV łączy zalety tradycyjnych systemów większościowych i proporcjonalnych, nie kumulując przy tym ich wad, takich jak: pozbawienie mniejszości szans na reprezentację (system większościowy), przekazanie części decyzji wyborczych władzom politycznym (system proporcjonalny). Por. J. Haman, *Demokracja, decyzje, wybory*, Warszawa 2003, s. 160.

przez wielu uważany jest za system większościowy. Kenneth Shepsle i Mark Bonchek określają go nawet jako najbardziej niezwykły system większościowy, a to z uwagi na fakt, iż wybór w tym systemie uzależniony jest od otrzymania większej liczby głosów od innych kandydatów. Zdaniem wymienionych autorów systemowi STV bliżej jest do systemu większościowego aniżeli proporcjonalnego również dlatego, iż większość miejsc w parlamencie może zdobyć partia, która wcale nie uzyskała największej liczby głosów (tzw. *bias*). *Bias* zaobserwowano w praktyce w wyborach do Izby Reprezentantów Malty i dlatego też obecnie zwycięskiej partii przyznawane są mandaty bonusowe, które wyłączają możliwość wystąpienia takiego zjawiska. Klasyfikując system STV należy zatem odpowiedzieć na pytanie, czy o przynależności do jednej z grup systemów wyborczych decydujące znaczenie mają elementy techniczne (bliżej mu wówczas do systemu większościowego) czy też faktyczny wpływ na wynik wyborów (system ten zapewnia proporcjonalność charakterystyczną dla systemów proporcjonalnych)⁷?

System STV nie może funkcjonować samodzielnie, gdyż musi być uzupełniony o formułę wyborczą, którą niemal zawsze jest iloraz Droopa (sporadycznie wykorzystywana jest kwota Hare'a). Połączenie STV z kwotą Droopa powoduje, iż system ten nie sprzyja ani dużym, ani małym partiom. W procesie rozdziału mandatów w pierwszej kolejności liczy się głosy zgodnie z pierwszą preferencją wyborcy. Kandydaci, którzy przekroczyli kwotę Droopa (liczba ważnie oddanych głosów/liczba mandatów do obsadzenia w okręgu + 1, do otrzymanego wyniku dodajemy jeden) zostają wybrani. Tym jednak, co odróżnia ten system od innych jest przeprowadzana w dwóch etapach obsada mandatów resztkowych:

- nadwyżka głosów, niepotrzebna kandydatowi już wybranemu, jest przenoszona na innych kandydatów proporcjonalnie do drugich preferencji; procedura ta jest powtarzana aż do obsadzenia wszystkich mandatów (etap pierwszy);
- gdy żaden z kandydatów nie zostaje wybrany w pierwszym etapie, wówczas najślabszy kandydat według pierwszej preferencji „odpada”, a jego głosy są przenoszone na kandydatów znajdujących się na drugim miejscu. Ta procedura nie jest jednak powtarzana (chyba, że mandat nie został przydzielony), gdyż po przydzieleniu jednego choćby mandatu wraca się do etapu pierwszego (etap drugi)⁸.

W ramach pierwszego etapu tej procedury należy rozstrzygnąć, które głosy oddane na już wybranego kandydata będą usuwane, a które pozostawiane jako nadmiarowe. Możliwych jest tutaj kilka rozwiązań:

⁷D. Nohlen, op. cit, s. 99.

⁸A. Żukowski, *Systemy wyborcze. Wprowadzenie*, Olsztyn 1999, s. 65-67.

- nadanie głosom wskazującym na pierwszym miejscu kandydatów, którzy uzyskali mandat, odpowiednich wag i posługiwanie się tymi wagami w dalszej procedurze rozdziału mandatów – jest to rozwiązanie najtrudniejsze, ale zapewnia wybór „właściwego” kandydata;
- w przypadku, gdy któryś z kandydatów osiągnął kwotę, później liczone głosy oddane na niego zaliczane są na rzecz kolejnego kandydata;
- wykorzystanie metod czysto losowych, które minimalizują do czysto teoretycznych przypadków zagrożenie, iż zostanie wybrany niewłaściwy kandydat⁹.

Każde z tych rozwiązań wymaga mniej lub bardziej pracochłonnych obliczeń. Ta wada systemu STV nie ma jednak obecnie większego znaczenia wobec możliwości wykorzystywania do obliczeń specjalistycznych programów komputerowych. Niestety poza Estonią, która na początku lat 90. stosowała system STV, nie widać zainteresowania tym systemem¹⁰.

Drugim problemem, przed którym staje prawodawca konstruujący system wyborczy z wykorzystaniem STV jest sposób postępowania z głosem niezawierającym pełnego rankingu. Jest to problem istotny, gdyż prawodawca nie może liczyć na to, że wszystkie mandaty zostaną rozdzielone bez korzystania z dalszych preferencji. Również tutaj można wymienić kilka rozwiązań:

- sankcja nieważności za brak wszystkich preferencji;
- przyznanie wszystkim kandydatom mandatu mimo nieosiągnięcia kwoty pod warunkiem jednak, iż liczba niewybranych i niewyeliminowanych kandydatów jest równa liczbie mandatów pozostających jeszcze do obsadzenia;
- wyznaczenie nowej kwoty opartej na liczbie faktycznie dostępnych głosów¹¹.

Podsumowując, system STV jest wyodrębniony od pozostałych formuł wyborczych z uwagi na to, że dokonuje zupełnie innego rozdziału mandatów reszkowych. System ten pozwala bowiem, aby to sami wyborcy zdecydowali, którzy z kandydatów uzyskają nierozdzielne mandaty, podczas gdy inne formuły decydują o tym w sposób arbitralny.

⁹ J. Haman, *Demokracja...*, s. 153-158.

¹⁰ *Ibidem*, s. 161.

¹¹ *Ibidem*, s. 158-159.

Metody dzielnikowe

Wśród drugiej grupy formuł proporcjonalnych w pierwszej kolejności chciałbym omówić metody dzielnikowe, określane również jako metody największych ilorazów lub metody największych liczb. W metodach dzielnikowych przydzielanie mandatów następuje według największych liczb lub największych ilorazów otrzymanych wskutek podziału liczby głosów uzyskanych przez partie, przy zastosowaniu szeregu dzielników¹².

Pierwsza metoda dzielnikowa została opracowana w 1882 r. przez belgijskiego profesora prawa cywilnego i podatkowego Victora d'Hondta i od jego nazwiska nosi nazwę metody d'Hondta. Po raz pierwszy znalazła ona zastosowanie w 1899 r. w wyborach do parlamentu belgijskiego. Podziału w tej metodzie dokonuje się dzieląc liczbę głosów przypadających każdej partii przez kolejne liczby naturalne. Z tak obliczonych ilorazów, wybieranych jest tyle, ile jest mandatów do obsadzenia. Rozwiązanie to, choć wydaje się całkiem neutralne, przysparza znacznych korzyści ugrupowaniom najsilniejszym¹³. Współcześnie jest to najczęściej stosowana formuła wyborcza (wykorzystują ją m.in. Portugalia, Bułgaria, Dania, Finlandia, Hiszpania, a od 2002 r. również Polska)¹⁴, gdyż w połączeniu z okręgami wyborczymi co najwyżej średniej wielkości i klauzulą zaporową, przynosi ona to, czego wymaga się od systemów proporcjonalnych, a więc względnie wysoką proporcjonalność oraz stabilny parlament.

W podstawowej wersji tej metody dzielnikami są liczby naturalne: 1, 2, 3 itd.¹⁵. Metoda ta może jednak ulegać pewnym modyfikacjom. Ustawodawca ma w tym zakresie znaczną swobodę i zmieniając poszczególne dzielniki może uprzywilejowywać partie mniejsze lub większe. Próba takiej modyfikacji miała miejsce w 2000 r. w Czechach, kiedy to wprowadzając wiele zmian w systemie wyborczym, dokonano również zmiany formuły wyborczej z metody Hagenbacha-Bischoffa,

¹² D. Nohlen, *op. cit.*, s. 103.

¹³ Aparat matematyczny metody d'Hondta zapewnia, że jeśli jakaś partia zdobędzie ponad dwukrotnie więcej głosów niż inna partia, to uzyska tym samym co najmniej dwukrotnie więcej mandatów. Metoda ta zapewnia ponadto, że koalicja dwóch partii uzyskuje zawsze nie mniej mandatów niż partie te łącznie uzyskałyby, startując osobno. Żadna z podstawowych formuł nie łączy w sobie tych cech. Te właściwości metody d'Hondta sprawiają, iż jest ona korzystna dla partii dużych. Por. R. Golański, K. Kasprzyk, *Wybór...*, s. 41; J. Haman, *Demokracja...*, s. 145-146.

¹⁴ D. Nohlen, *op. cit.*, s. 103-105.

¹⁵ Ustawodawca może jednak w inny sposób skonstruować aparat matematyczny tej metody. W Chile, gdzie w każdym okręgu do rozdzielenia są 2 mandaty, lista, która zdobywa pierwszy mandat, drugi otrzymuje tylko w przypadku, gdy liczba uzyskanych przez nią głosów jest dwa razy większa od liczby głosów drugiej w kolejności listy. Nie ma tu jednak wątpliwości, iż jest to metoda d'Hondta. Por. D. Nohlen, *op. cit.*, s. 241.

na zmodyfikowaną metodę d'Hondta z pierwszym dzielnikiem 1,42, co w zamysłu miało utrudnić wejście do Izby Poselskiej małym ugrupowaniom¹⁶. Rozwiązanie to było spójne z pozostałymi postanowieniami nowelizacji, które sprzyjały partiom silnym. Unormowanie to ostatecznie nie weszło jednak w życie, gdyż Sąd Konstytucyjny jeszcze przed upływem *vacatio legis* ordynacji, uchylił zmiany odnoszące się do systemu wyborczego, w tym również przepis dotyczący zmiany formuły wyborczej¹⁷.

Jeszcze dalej posuniętej modyfikacji metody d'Hondta dokonano w 1992 r. w Estonii, gdzie na trzecim poziomie repartycji mandatów zastosowano metodę d'Hondta z kolejnymi dzielnikami: 1, 1,87, 2,69, 3,48, co z kolei zdecydowanie sprzyjało partiom małym. Rozwiązania tego nie należy jednak traktować jako instrumentalizacji prawa, gdyż było uzasadnione kompensacyjnym charakterem rozdziału pozostałych mandatów resztkowych na trzecim poziomie¹⁸. W tym przypadku można się zastanawiać nawet, czy była to ciągle metoda d'Hondta, która przecież w swej klasycznej wersji z reguły uprzywilejowuje duże ugrupowania.

Warto zaprezentować sposób rozdziału mandatów w metodzie d'Hondta i konsekwencje tejże metody na przykładzie. Załóżmy że w okręgu wyborczym w którym do rozdysponowania jest 10 mandatów w wyborach uczestniczyły 4 partie, na które łącznie oddano 10 000 głosów.

Tabela 1. Podział mandatów metodą d'Hondta¹⁹.

Partia	Partia A	Partia B	Partia C	Partia D
Liczba głosów	18 200	36 300	18 000	27 500
:1	18 200	36 300	18 000	27 500
:2	9 100	18 150	9 000	13 750
:3	6 067	12 100	6 000	9 167
:4	4 550	9 075	4 500	6 875

Źródło: obliczenia własne.

¹⁶ Podwyższenie pierwszego dzielnika z 1 do 1,4 powoduje, iż pierwszy iloraz jest dużo niższy. Dotyczy to co prawda wszystkich ugrupowań, lecz partie małe przekonują się o tym najboleśniej, gdyż to pierwszy iloraz często decyduje o ich być albo nie być w parlamencie. Szczególnie jest to widoczne w małych i średnich okręgach wyborczych, gdyż większe partie swoim trzecim lub kolejnym ilorazem mogą zabrać małej partii (wskutek obniżenia pierwszego ilorazu) jej jedyny mandat.

¹⁷ *Czechy: Ordynacja...*, przekład i opracowanie K. Skotnicki, „Przegląd Sejmowy” 1998, nr 2, s. 163-164.

¹⁸ W. Sokół, *Geneza i ewolucja systemów wyborczych w państwach Europy Środkowej i Wschodniej*, Lublin 2007, s. 243.

¹⁹ W tabeli wytłuszczonym drukiem oznaczono partie, które zdobyły mandat. Podobnie jest w kolejnych tabelach.

Przedstawione wyliczenia wyraźnie pokazują, które partie są głównym beneficjentem stosowania metody d'Hondta. Są to partie A, B i D, które uzyskały kilkuprocentową nadreprezentację kosztem partii C, która mimo, iż zdobyła prawie 1/5 głosów to uzyskała tylko 1 z 10 mandatów. Nie da się jednak ukryć, iż przykład ten jest celowo opracowany, aby wyjaskrawić główną wadę metody d'Hondta tj. sprzyjanie partiom dużym. Może się jednak też zdarzyć, iż metoda ta przysporzy korzyści partii małej. Przykładowo, zakładając iż 150 wyborców (czyli zaledwie 0,15%) zamiast na największą partię B zagłosowałoby na partię C, to okazałoby się, iż to trzy najmniejsze partie stałyby się beneficjentami podziału (A-2, B-3, C-2, D-3), a partia największa pozostałaby wyraźnie niedoreprezentowana. Przydatne w tym miejscu jest powtórzenie za J. Hamanem: „To, że jakaś metoda jest korzystniejsza dla partii dużych niż dla małych oznacza nie tyle, że zawsze jest korzystniejsza, ile raczej, że na ogół jest korzystniejsza”²⁰.

Drugą z podstawowych metod dzielnikowych jest metoda Sainte-Laguë. Metoda ta została opracowana w 1910 r. przez francuskiego profesora matematyki Andre Sainte-Laguë'a i zakłada dzielenie wyniku wyborczego poszczególnych partii przez kolejne liczby nieparzyste, czyli 1, 3, 5 itd. Metoda ta jest uznawana za zbyt dobrze odzwierciedlającą wyniki głosowania, dlatego obecnie, kiedy funkcja odzwierciedlenia wyników wyborów wyraźnie ustępuje funkcji zapewnienia stabilnej większości rządowej, jej stosowanie należy współcześnie do rzadkości (np. Łotwa, Nowa Zelandia)²¹.

Tabela 2. Podział mandatów metodą Sainte-Laguë.

Partia	Partia A	Partia B	Partia C	Partia D
Liczba głosów	18 200	36 300	18 000	27 500
:1	18 200	36 300	18 000	27 500
:3	6 067	12 100	6 000	9 167
:5	3 640	7 260	3 600	5 500
:7	2 600	5 186	2 570	3929

Źródło: obliczenia własne.

Jak widać, w porównaniu do podziału dokonanego metodą d'Hondta, partia C uzyskała mandat kosztem partii B. Podział stał się w ten sposób dużo bardziej sprawiedliwy. Wynika to z faktu, że dzielnikami w metodzie Sainte-Laguë'a są liczby nieparzyste, co prowadzi do tego, iż różnice między poszczególnymi dzielnikami to dwie jednostki. Większe różnice między dzielnikami powodują

²⁰ J. Haman, *Racjonalne metody podziału mandatów w wyborach proporcjonalnych*, „Studia Socjologiczne” 2000, nr 1-2, s. 38.

²¹ D. Nohlen, *op. cit.*, s. 105.

również większe różnice w kolejnych ilorazach. Jest to korzystne dla partii małych, gdyż aby uzyskać jeden lub dwa mandaty w okręgu kilkumandatowym potrzebne jest im proporcjonalnie mniej głosów niż partiom dużym, ponieważ dzielnikami tych ostatnich są w sytuacji walki o ostatnie wolne mandaty dzielniki 5, 7 i kolejne, podczas gdy dzielnikami partii małych są cyfry 1 i 3.

Współcześnie częściej niż klasyczna postać metody Sainte-Laguë'a wykorzystywana jest jej zmodyfikowana postać, której pierwszym dzielnikiem jest nie 1, lecz 1,4. Zmodyfikowaną metodę Sainte-Laguë'a wprowadziła w 1949 r. Norwegia, w 1952 r. rozwiązanie to przejęła Szwecja, a rok później Dania²². W Polsce metoda ta znalazła zastosowanie podczas wyborów do Sejmu w 2001 r. Zwiększenie pierwszego dzielnika w tej metodzie powoduje redukcję pierwszych ilorazów o ok. 29%. Działa to na niekorzyść partii małych i nowo tworzących się, gdyż utrudnia zdobycie jedyne go mandatu, o który najczęściej walczą te właśnie ugrupowania²³. Z kolei zachowanie w niezmienniej wysokości kolejnych dzielników powoduje również utrudnioną sytuacją partii dużych. W tej sytuacji największą korzyść odnoszą partie o średnim poparciu.

Tabela 3. Podział mandatów zmodyfikowaną metodą Sainte-Laguë'a.

Partia	Partia A	Partia B	Partia C	Partia D
Liczba głosów	18 200	36 300	18 000	27 500
:1,4	13 000	25 989	12 857	19 643
:3	6 067	12 100	6 000	9 167
:5	3 640	7 260	3 600	5 500
:7	2 600	5 186	2 570	3929

Źródło: obliczenia własne.

Na podstawie wyników, jakie przyniósł podział mandatów z zastosowaniem przedstawionych metod dzielnikowych, można ułożyć ich hierarchię. Kryterium tej hierarchii będzie stanowić rosnąca tendencja do faworyzowania ugrupowań o wysokim poparciu:

metoda Sainte-Laguë (1) < metoda Sainte-Laguë (1,4) < metoda d'Hondta

Przedstawione metody największych średnich, nie są jedynymi metodami z tej grupy. Można wymienić jeszcze 3 inne metody, a mianowicie metodę Adam-

²² Wprowadzenie zmodyfikowanej metody Sainte-Laguë'a przez państwa skandynawskie było podyktowane dysproporcją w wynikach wyborów, jakie wywoływała metoda d'Hondta oraz chęcią jednoczesnego zachowania stabilizacji politycznej, której nie gwarantowała klasyczna metoda Sainte-Laguë'a. Por. D. Nohlen, op. cit., s. 205.

²³ M. Grzybowski, *Ewolucja systemów wyborczych Norwegii i Szwecji (zagadnienia wybrane)*, „Państwo i Prawo” 1981, z. 2, s. 99-100.

sa, Hilla i Deana, które zostały opracowane w Stanach Zjednoczonych Ameryki na potrzeby rozdziału mandatów między okręgi. Metody te zastosowane dla rozdziału mandatów między partie nie sprawdzają się jednak, gdyż przyznają mandat każdej partii, która zdobyła choćby 1 głos. Metody te mogą być dlatego przydatne dla rozdziału mandatów między partie tylko w przypadku uzupełnienia ich o próg niezbędny do uzyskania pierwszego mandatu²⁴.

Metody kwotowe

Drugą grupą metod w systemie list partyjnych są metody kwotowe, zwane też metodami największych reszt. Metody te polegają na wyznaczeniu kwoty, której osiągnięcie oznacza uzyskanie mandatu. Pojęcie kwoty zostało sformułowane w 1842 r. przez angielskiego konstytucjonalistę Thomasa Hare'a. Od jego nazwiska jest ona zwana kwotą Hare'a. Metoda ta polega na podzieleniu wszystkich ważnie oddanych głosów przez liczbę mandatów do obsadzenia. Każdej partii przysługuje tyle mandatów ile razy kwota jest zawarta w liczbie głosów przez nią uzyskanych. Kwota Hare'a stanowi największą liczbę całkowitą, przy której istnieje pewność, że wszystkie mandaty zostaną rozdzielone, jeśli nie na poziomie podstawowym, to w procesie rozdzielania mandatów resztkowych²⁵. Zazwyczaj okazuje się jednak, iż nie wszystkie mandaty zostają rozdzielone na poziomie podstawowym. Dokonując rozdziału mandatów resztkowych można posługiwać się różnymi metodami. Diether Nohlen wyróżnia cztery takie metody:

- metoda największych reszt, gdzie mandat otrzymuje partia z największą resztą;
- metoda najmniejszych reszt, gdzie mandat uzyskuje partia z najmniejszą resztą;
- metoda największych ilorazów, która polega na tworzeniu największych ilorazów za pomocą dzielenia reszt przez kolejne liczby naturalne, czyli tak jak w metodzie d'Hondta;
- metoda największych średnich, która polega na dzieleniu pozostałych głosów przez powiększoną o jeden liczbę już uzyskanych mandatów.

Najczęstszym uzupełnieniem kwoty Hare'a jest metoda największych reszt (m.in. Belgia, Islandia, Litwa, Rumunia). Kwota Hare'a plus największa reszta przynosi identyczne wyniki podziału jak metodą skonstruowaną przez niemieckiego matematyka Horsta Niemeyera (metoda Hare'a-Niemeyera, zwana również

²⁴J. Haman. *Demokracja...*, s. 136, 148.

²⁵*Ibidem*, s. 128.

metodą największych reszt, stosowa w Austrii, a w wyborach do Sejmu z 1991 r. również w Polsce). Choć operacje matematyczne wyglądają w tej metodzie inaczej niż w metodzie Hare’a, gdyż ważne oddane głosy na każdą z list są mnożone przez liczbę obsadzanych mandatów, uzyskany wynik jest dzielony przez łączną liczbę oddanych głosów, a pozostałe mandaty są rozdzielane według największych reszt, to wyniki rozdziału mandatów z wykorzystaniem obu tych metod są zawsze identyczne²⁶.

Tabela 4. Podział mandatów metodą Hare’a-Niemeyera.

Partia	Partia A	Partia B	Partia C	Partia D
Metoda Hare’a-Niemeyera	$(18200 \times 10) : 100000$	$(36300 \times 10) : 100000$	$(18000 \times 10) : 100000$	$(27500 \times 10) : 100000$
Wysokość kwoty	1,82	3,63	1,80	2,75
Mandaty z pełnych kwot	1	3	1	2
Mandaty resztkowe	1	0	1	1
Liczba uzyskanych mandatów	2	3	2	3

Źródło: obliczenia własne.

Metoda Hare’a-Niemeyera jest korzystna dla małych ugrupowań, gdyż pozwala im uzyskać mandat, gdy ich kwota jest mniejsza niż 1 (czego nie dopuszcza metoda d’Hondta), a nawet, gdy jest mniejsza niż 0,5 (czego z kolei nie dopuszcza metoda Sainte-Laguë’a). Może się zatem zdarzyć, podobnie jak w przypadku metody Hilla, Deana i Adamsa, iż mandat zdobędzie partia, która uzyskała tylko 1 głos, co jest poddawane krytyce. Część doktryny odrzuca te zarzuty, twierdząc, iż jest to metoda neutralna, gdyż wielkość reszty nie zależy od wielkości partii²⁷. Zgadzam się z poglądem Stanisława Gebethnera, według którego metoda Hare’a-Niemeyera jest najbardziej sprawiedliwa z arytmetycznego punktu

²⁶ D. Nohlen, *op. cit.*, s. 105-109.

²⁷ W rzeczywistości rację mają zarówno ci którzy twierdzą, że metoda Hare’a-Niemeyera sprzyja partiom małym, jak i ci którzy uważają, że jest to neutralna metoda. Jak zauważył J. Haman, o tym jakie wyniki przyniesie zastosowanie tej metody w konkretnym przypadku zadecyduje wielkość okręgów wyborczych oraz kształt systemu partyjnego. Dla przykładu, jeśli kraj podzielony jest na okręgi wyborcze o średniej wielkości ok. 20 mandatów, a kilka partii dysponuje poparciem w granicach 3-5%, to metoda Hare’a-Niemeyera najprawdopodobniej przyniesie korzyść tym partiom. Wynika to z faktu, iż kwota wynosi 5%, a więc już poparcie 3% daje duże szanse na zdobycie mandatu, gdyż w przypadku partii dużych średnia wartość reszty będzie wynosiła ok. 0,5 wobec 0,6 partii małych. Taka sytuacja miała miejsce podczas wyborów do Sejmu RP w 1991 r. W porównywalnej sytuacji, tyle że, w systemie partyjnym z kilkoma średnimi i dużymi partiami (tak jak jest to obecnie w Polsce) metoda ta najpewniej okazałaby się neutralna. Por. J. Haman, *Demokracja...*, s. 145.

widzenia, gdyż w globalnym efekcie mandaty dzielone są najbardziej adekwatnie do proporcji głosów oddanych na poszczególne partie w skali kraju²⁸. Metoda ta jest niestety obciążona kilkoma paradoksami:

- przy takim samym procentowym poparciu dwóch partii, na przestrzeni dwóch wyborów, jedna z nich może utracić mandat pomimo zwiększenia liczby obsadzanych miejsc (paradoks Alabamy)²⁹. Ten paradoks miał znaczenie jedynie w państwach, w których stosowano stałą normę przedstawicielską, polegającą na tym, iż za określoną z góry liczbę głosów przyznawano jeden mandat. Powodowało to, że wielkość niższej izby parlamentu w tych państwach ciągle się zmieniała, a najczęściej rosła (taka sytuacja miała miejsce w PRL w 1952 i 1957 r.). Jednak również obecnie, gdy stała norma przedstawicielska stosowana jest bardzo rzadko, wystąpienie tego paradoksu nie jest wykluczone. W niektórych państwach liczba deputowanych jest bowiem określona „wielokowo” np. w Hiszpanii jest to 300-400 deputowanych (aktualnie 350). Powoduje to, iż stosunkowo łatwo można dokonać zmiany ich ilości, choćby w przypadku dążenia do jak najlepszego dochowania zasady równości w znaczeniu materialnym (w Hiszpanii okręgami wyborczymi są poszczególne prowincje kraju zatem problem dochowania zasady równości w znaczeniu materialnym występuje w praktyce)³⁰;
- przy dwóch różnych głosowaniach, w których rozdzielano tyle samo mandatów, może się zdarzyć, że partia A w drugim głosowaniu, mimo że uzyskała więcej głosów niż w pierwszym głosowaniu, otrzymuje mniej mandatów, podczas gdy partia B przy mniejszej ilości głosów uzyskuje większą liczbę mandatów (paradoks populacji);
- przy takim samym poparciu poszczególnych partii i takiej samej liczbie mandatów, dopuszczenie do udziału w podziale mandatów dodatkowej partii może spowodować, iż któraś z partii dotychczasowych zyskuje mandat (paradoks nowego stanu);
- może się również zdarzyć, iż rozdzielając mandaty tylko pomiędzy partię A i B uzyskamy inny podział mandatów pomiędzy te partie, niż w sytuacji gdy do tego podziału dochodzą jeszcze inne partie, mimo że ilość zdobytych głosów nie zmienia się (łamanie postulatu zgodności)³¹.

W zależności od sposobu wyznaczania kwoty można wyróżnić jeszcze kilka innych metod kwotowych. Najczęściej stosowaną z pozostałych metod jest

²⁸ Podobną opinię wyraża B. Banaszak. Por. Idem, *Prawo wyborcze obywateli*, Warszawa 1996, s. 11; S. Gebethner, *System wyborczy...*, s. 13.

²⁹ J. Haman, *Demokracja...*, s. 130.

³⁰ D. Nohlen, *op.cit.*, s. 346.

³¹ J. Haman, *Demokracja...*, s. 129-133.

metoda Hagenbacha-Bischoffa. Metoda ta została opracowana przez profesora uniwersytetu w Bazylei Eduarda Hagenbacha-Bischoffa i stosowana jest m.in. w Szwajcarii, Słowacji, Luksemburgu i Liechtensteinie. Aby dokonać podziału mandatów w ramach tej metody najpierw należy ustalić kwotę, którą oblicza się dzieląc ważnie oddane głosy w okręgu przez liczbę mandatów w okręgu powiększoną o jeden. W następnym etapie liczbę głosów uzyskanych przez poszczególne partie należy podzielić przez otrzymany iloraz (zaokrąglony do liczby całkowitej). Otrzymane wyniki w postaci liczb całkowitych stanowią liczbę mandatów uzyskanych przez poszczególne ugrupowania. Dla rozdziału mandatów resztkowych wykorzystywana jest metoda największych średnich, co oznacza, iż liczbę głosów otrzymanych przez poszczególne listy dzieli się przez powiększoną o jeden liczbę uzyskanych przez każdą partię mandatów. W wyniku tego działania może być rozdzielony tylko jeden mandat resztkowy, a uzyskuje go partia o największym ilorazie. Jeśli nadal pozostają nierozdzielne mandaty, działanie to się ponawia, aż do momentu rozdzielenia wszystkich mandatów³².

Tabela 5. Podział mandatów metodą Hagenbacha-Bischoffa.

Partia	Partia A	Partia B	Partia C	Partia D
Metoda Hagenbacha-Bischoffa	$100000:(10+1)=9091$	$100000:11=9091$	$100000:11=9091$	$100000:11=9091$
Wysokość kwoty	$18200:9091=2,00$	$36300:9091=3,99$	$18000:9091=1,98$	$27500:9091=3,02$
Mandaty z pełnych kwot	2	3	1	3
Metoda największych średnich	–	$0,99:4(3+1)=0,25$	$0,98:2(1+1)=0,49$	$0,02:4(3+1)=0,05$
Mandaty resztkowe	–	0	1	0
Liczba uzyskanych mandatów	2	3	2	3

Źródło: obliczenia własne.

Inną kwotą wykorzystywaną w praktyce (choć bardzo rzadko) jest kwota Imperiali. Otrzymywana jest ona poprzez podzielenie liczby głosów oddanych na partie przez liczbę mandatów powiększoną o dwa. Powoduje to, iż kwota gwarantująca uzyskanie mandatu jest niższa niż w metodzie Hare’a-Niemeyera i Hagenbacha-Bischoffa, co powinno ułatwić zdobycie mandatu partiom małym. Formuła ta sprawdza się szczególnie dobrze w systemach, w których jest wiele okręgów

³² M. Chmaj, *Zasady polskiego prawa wyborczego* [w:] *System wyborczy w Rzeczypospolitej Polskiej*, M. Chmaj, W. Skrzydło, Kraków 2002, s. 65.

wyborczych, a w wyborach bierze udział wiele ugrupowań. Niewątpliwą wadą tej formuły jest jednak to, iż jej zastosowanie może doprowadzić do przydzielenia większej liczby mandatów niż jest do dyspozycji. Decydując się na zastosowanie tej metody koniecznym jest więc ustalenie, co zrobić w takiej sytuacji. Możliwe są cztery rozwiązania:

- odbiera się mandat jednej z partii, przy czym należy ustalić kryterium, które będzie o tym decydowało np. mandat traci partia, która posiada najmniejszą resztę;
- dopuszcza się taką możliwość, co jednak oznacza, że dopiero po wyborach znana będzie liczba wybranych deputowanych (jest to mało realne rozwiązanie z uwagi na to, iż w większości państw liczba deputowanych jest ściśle określona i to na poziomie konstytucyjnym);
- powstała nadwyżka pomniejsza pulę mandatów do rozdzielenia w okręgu wyższego stopnia;
- dokonuje się ponownego dzielenia mandatów za pomocą większej kwoty (takie rozwiązanie przewidywał system włoski, który był ostatnim systemem wyborczym, korzystającym z tej formuły)³³.

Tabela 6. Podział mandatów za pomocą kwoty Imperiali.

Partia	Partia A	Partia B	Partia C	Partia D
Formuła Imperiali	$100000:(10+2)=8333$	$100000:12=8333$	$100000:12=8333$	$100000:12=8333$
Wysokość kwoty	$18200:8333=2,18$	$36300:8333=4,36$	$18000:8333=2,16$	$27500:8333=3,30$
Mandaty z pełnych kwot	2	4	2	3

Źródło: obliczenia własne.

W analizowanym przykładzie zaistniał wspomniany paradoks, rozdzielono 11 mandatów, czyli o jeden więcej niż był do dyspozycji. Gdyby pozbawić mandatu partię, która ma najmniejszą resztę, co wydaje się najbardziej racjonalne, mandat straciłaby partia C. Spowodowałoby to, iż podział mandatów przedstawiałby się tak samo jak w metodzie d'Hondta. Formuła Imperiali zatem tylko na pozór sprzyja małym partiom, w rzeczywistości jednak korzyści odnoszą partie duże. Wystąpienie paradoksu, którym obciążona jest metoda Imperiali (w przeciwieństwie

³³ Włochy ostatecznie zrezygnowały z kwoty Imperiali w 1993 r. Warto również zaznaczyć, iż w latach 1948-1953 w tym kraju stosowana była zmodyfikowana wersja tej kwoty, w której w dzielniku do liczby mandatów doliczano nie dwie, lecz trzy jednostki, co jeszcze bardziej zwiększało prawdopodobieństwo rozdzielenia zbyt dużej liczby mandatów. Por. J. Haman, *Demokracja...*, s. 128-129.

do innych paradoksów, którymi są obciążone metody kwotowe) jest zupełnie realne, co powoduje, iż współcześnie metoda ta nie jest stosowana³⁴.

Ostatnią z głównych metod kwotowych, jest kwota Droopa. Formuła ta jest bardzo podobna do metody Hagenbacha-Bischoffa, z tą różnicą, że uzyskana w wyniku zastosowania tej metody kwota powiększana jest o jeden. Powoduje to minimalne podwyższenie progu, jaki musi osiągnąć partia czy kandydat, aby zdobyć mandat. Wyniki podziału mandatów w ramach obu tych formuł są jednak zwykle takie same. Metody te dają podobny podział mandatów do tego, które uzyskuje się po zastosowaniu zmodyfikowanej metody Sainte-Laguë'a, a więc sprzyjają partiom średniej wielkości.

Wszystkie wymienione wyżej metody kwotowe posługują się ilorazami ustalnymi po wyborach na podstawie liczby ważnie oddanych głosów i liczby mandatów. Warto jednak wspomnieć, iż w przeszłości konstruowano również metody, w których wielkość ilorazu dla całego terytorium ustalana była przed wyborami, co powodowało, iż okręgi wyborcze odgrywały jedynie rolę organizacyjno-techniczną. Ta grupa metod nazywana była metodami automatycznymi, gdyż każda partia otrzymywała za określoną liczbę głosów jeden mandat, bez względu na to, jaki procent głosów zdobyła, jaki rozkładało się jej poparcie w całym kraju i bez względu na liczbę głosów uzyskanych przez pozostałe partie. Zastosowanie jednej z tych metod miało miejsce w Republice Weimarskiej, gdzie uzyskanie 60 000 głosów gwarantowało każdej partii zdobycie mandatu. Podział nierozdzielonych w ten sposób mandatów dokonywany był następnie w zespolonych okręgach, a w ostatniej fazie, na poziomie krajowym, gdzie mandat przyznawano nawet za 30 000 głosów. W ostatniej fazie rozdziału mogły uczestniczyć jedynie partie, które zdobyły choćby jeden mandat na pierwszym lub drugim poziomie rozdziału. Metoda ta sprzyjała małym partiom i stanowiła część „czystego” systemu proporcjonalnego, który gwarantował mandat nawet bardzo małym ugrupowaniom. Na dowód tego wystarczy wskazać, iż w 1933 r., aby zdobyć mandat wystarczyło poparcie rzędu 0,06% ogólnej liczby głosów³⁵.

Również w ramach metod kwotowych można dokonać pewnej hierarchizacji biorąc za kryterium skłonność do faworyzowania dużych partii. Ta hierarchia przedstawia się następująco:

metoda Hare'a-Niemeyera (kwota Hare'a) < metoda Hagenbacha – Bischoffa
< kwota Droopa < kwota Imperiali

³⁴ J. Haman, *Demokracja...*, s. 66; R. Golański, K. Kasprzyk, *O wpływie stosowanej metody przeliczania głosów na mandaty na wynik wyborów*, „Przegląd Statystyczny” 1998, z. 3, s. 439-440.

³⁵ D. Nohlen, *op. cit.*, s. 312.

Warto zauważyć, że wszystkie wymienione metody dzielnikowe i kwotowe mogą być teoretycznie wykorzystane zarówno do podziału mandatów pomiędzy partie, jak i podziału mandatów między okręgi. W praktyce jednak, w związku z tym, iż podziałom tym przyświecają różne cele, nie wszystkie metody będą przydatne w obu tych podziałach. O przyczynach niemożności stosowania metody Deana, Hilla i Adamsa do podziału mandatów pomiędzy partie już wspominałem. Co do innych metod, to metoda d'Hondta oraz kwota Imperiali nie powinny być stosowane do podziału mandatów pomiędzy okręgi ponieważ sprzyjałyby dużym okręgom, podczas gdy celem tego podziału jest jak najlepsze dochowanie zasady równej siły głosu a nie stabilizacja sceny politycznej (na tle tego podziału ten problem w ogóle nie występuje). Do tego podziału nie powinna być również stosowana metoda Hare'a-Niemeyera oraz metoda Sainte-Leaguë'a w wersji podstawowej, gdyż sprzyjałyby małym okręgom. Zauważalna jest więc odmiennność celów, którymi powinien kierować się prawodawca, dobierając do tych podziałów poszczególne metody. Celem podziału mandatów pomiędzy partie jest uzyskanie tylko zbliżonej proporcji. Celem podziału mandatów pomiędzy okręgi jest natomiast równa siła głosów wszystkich wyborców, czyli jak najwyższa proporcjonalność. Względny natury geograficznej, politycznej, a przede wszystkim podział administracyjny kraju oraz częste braki w aktualizacji danych o liczbie mieszkańców powodują znaczne uszczuplenie zasady równej siły głosu. W związku z tym do podziału mandatów między okręgi powinna być wybrana metoda, która w jak najwyższym stopniu spełnia wymogi zasady proporcjonalności, a przez to nie pogłębi jeszcze bardziej dysonansu w sile głosu wyborców. Pozostają zatem tylko dwie metody, które mogą być stosowane w zarówno w podziale mandatów pomiędzy partie, jak i okręgi. Jest to zmodyfikowana metoda Sainte-Laguë'a oraz kwota Droopa. Należy wyjaśnić, że obie te metody nie sprzyjają ani dużym ani małym okręgom, dlatego też zastanawiające jest, iż żadna z nich nie znalazła powszechnego zastosowania do rozdziału mandatów między okręgi. Na marginesie warto zresztą zauważyć, że większość metod wykorzystywanych obecnie do rozdziału mandatów pomiędzy partie została opracowana w XVIII i XIX w. w Stanach Zjednoczonych na potrzeby rozdziału mandatów pomiędzy okręgi, a zatem niejako naturalnie są one bardziej predestynowane do wykorzystania w tym właśnie podziale.

Należy stwierdzić, iż współcześnie metody największych średnich są stosowane dużo częściej niż metody kwotowe. Wynika to przede wszystkim z ich prostoty (w metodach największych średnich obowiązuje podział jednostopniowy, podczas gdy w metodach kwotowych funkcjonuje podział dwustopniowy: mandaty z kwoty pełnej oraz mandaty resztkowe), odporności na paradoksy, a także łatwości w manipulowaniu i dostosowywaniu ich do własnych potrzeb.

Nawiązując do kwestii konsekwencje poszczególnych formuł wyborczych, należy wskazać również, że w związku z tym, iż żadna formuła wyborcza nie spełnia postulatu konkluzywności³⁶, istotne jest, aby ustawa wyborcza określała nie tylko formułę wyborczą, ale również wskazywała, co zrobić, gdyby według dokonanych obliczeń ostatni z mandatów miałby przypaść kilku listom (kandydatom). Rozwiązania tego problemu mogą być następujące³⁷:

- decyduje suma głosów zdobytych w danym okręgu lub w całym kraju (teoretycznie kilka list może uzyskać tą samą liczbę głosów);
- decyduje liczba obwodów, w których przewagę miały poszczególne listy (również to kryterium może okazać się niewystarczające);
- decyduje losowanie (jest to jedyne kryterium które zapewnia rozstrzygnięcie tej patowej sytuacji)³⁸.

W kontekście tego problemu, krytycznie należy odnieść się do rozwiązania polskiej ordynacji wyborczej do Sejmu z 2001 r., która nie do końca rozstrzyga problem „remisów”. Wspomniana ordynacja w art. 110 ust. 2 wymienia jedynie dwa pierwsze kryteria nie wskazując jednak na losowanie, które jest jedynym ostatecznym rozwiązaniem takiej sytuacji. Jest to kontynuacja niechlubnej tradycji w tej kwestii, gdyż również ordynacje z 1991 r.³⁹ i 1993 r.⁴⁰ nie rozwiązywały tego problemu. Taką samą regulację w art. 127 ust. 2 zawiera ordynacja wyborcza do Parlamentu Europejskiego z 2004 r.⁴¹ Z tej praktyki wyłamuje się jedynie ordynacja samorządowa z 1998 r.⁴², która w art. 127 ust. 2, art. 151 ust. 2 oraz art. 178 ust. 4 przewiduje losowanie jako ostateczne rozwiązanie ewentualnie zaistniałego „remisu”. Trudno zrozumieć taką niekon-

³⁶ Postulat konkluzywności jest spełniony wówczas, gdy wykluczona jest możliwość, w której do uzyskania jednego mandatu uprawnione będzie więcej niż jedno ugrupowanie. Por. J. Haman, *Demokracja...*, s. 111-112.

³⁷ R. Golański, K. Kasprzyk, *O wpływie...*, s. 440.

³⁸ Są oczywiście inne kryteria, które mogą rozstrzygnąć patową sytuację np. kryterium starszeństwa, czy termin zarejestrowania listy wyborczej, który był ostatecznym kryterium przyznania spornego mandatu według ordynacji rosyjskiej z 2002 r. (obecnie obowiązuje już nowa ordynacja z 2005 r.). Żadne z tych kryteriów nie jest jednak neutralne, co w kontekście wolnych i demokratycznych wyborów jest najistotniejsze. Por. W. Sokół, *op. cit.*, s. 564.

³⁹ Ustawa z dnia 28 czerwca 1991 r. Ordynacja wyborcza do Sejmu RP (Dz. U. 1991, nr 59, poz. 252 ze zm.) w ogóle nie odnosiła się do problemu „remisów”.

⁴⁰ Ustawa z 28 maja 1993 r. Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U.1993 Nr 45 poz. 205 ze zm.) w art. 110 ust. 2 zawiera identyczną regulację jak ordynacja z 2001 r.

⁴¹ Ustawa z dnia 23 stycznia 2004 r. Ordynacja wyborcza do Parlamentu Europejskiego (Dz.U.2004, nr 25, poz. 219 z ze zm.).

⁴² Ustawa z dnia 16 lipca 1998 r. Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw (tekst jedn., Dz. U. 1998, nr 159, poz. 1547 ze zm.).

sekwencję ustawodawcy, szczególnie z uwagi na to, iż to niedopatrzenie może doprowadzić do poważnego kryzysu konstytucyjnego⁴³.

Polityczne konsekwencje proporcjonalnych formuł wyborczych

Powyżej przedstawione zostały matematyczne konsekwencje zastosowania poszczególnych formuł wyborczych. Konsekwencje zastosowania poszczególnych formuł nie zamykają się jednak w rozważaniach matematycznych. Metody podziału mandatów mają również istotny wpływ na strategię politycznej partii. Obowiązująca formuła wyborcza powoduje, iż partie polityczne z jednej strony mogą podejmować działania w kierunku jej zmiany, a z drugiej strony formuła determinuje ich decyzje o samodzielnym starcie w wyborach lub utworzeniu koalicji. Na przeciwnych biegunach, jeśli chodzi o sprzyjanie dużym i małym partiom znajdują się metody Hare'a-Niemeyera i d'Hondta i do wprowadzenia jednej z tych metod dążą partie polityczne w zależności od ich sondażowych wyników. Doszukiwanie się natomiast wpływu formuły wyborczej na zachowania strategiczne wyborców, jest chyba zbyt daleko posuniętym wnioskowaniem. Nie wydaje się bowiem, aby wśród wyborców powszechna była wiedza o stosowanych metodach podziału mandatów, a tym bardziej o ich skutkach, a jeżeli nawet tak by było, to należy pamiętać, iż wyborca zmienia swoją preferencję najczęściej pod wpływem sondaży wyborczych, które nie dają większych szans na wejście do parlamentu jego pierwszej preferencji. Formuła wyborcza, owszem, ma pewien wpływ na wysokość progu naturalnego (oznacza on minimalną liczbę głosów, która zapewnia mandat w danym okręgu wyborczym), a przez to na szanse partii małych na uzyskanie mandatu, lecz o ostatecznym wpływie formuły dowiadujemy się dopiero po wyborach. Decydujący jest tu dokładny rozkład poparcia, którego nie znamy przed wyborami, a trzeba pamiętać, że żadna formuła nie sprzyja bezwzględnie partiom małym czy dużym⁴⁴.

Problem instrumentalizacji formuły wyborczej chciałbym przedstawić na tle polskiego systemu wyborczego ostatnich kilkunastu lat. W pierwszej kolejności należy sięgnąć do roku 1991 r. Wówczas to ordynacją z 1991 r. wprowadzono metodę Hare'a-Niemeyera, wpisującą się w pozostałe elementy ówczesnego systemu wyborczego, który został ustanowiony w formie zapewniającej wysoką proporcjonalność wyników wyborów. Było to podyktowane między innymi tym, aby nowo wybrany parlament, w przyszłości mający utworzyć konstytuante, był

⁴³ J. Haman, *Demokracja...*, s. 148.

⁴⁴ W. Sokół, *op. cit.*, s. 58.

w pełni legitymowany do sprawowania władzy. Wobec bardzo wysokiej fragmentacji Sejmu, będącej rezultatem obowiązującego systemu wyborczego, w 1993 r. dokonano szerokiej reformy systemu wyborczego, zmieniając m.in. formułę wyborczą. Metodę Hare'a-Niemeyera zastąpiono metodą d'Hondta, która sprzyja dużym partiom, a tym samym zapobiega dużemu rozdrobnieniu partyjnemu. Trudno doszukiwać się w tej zmianie instrumentalizacji prawa wyborczego, gdyż zmiana ta, choć celowa, była jednocześnie zasadna, choć niektórzy podnoszą, iż kumulacja elementów ograniczających proporcjonalność wyników wyborów była zbyt duża⁴⁵. Kolejna zmiana formuły wyborczej miała miejsce wiosną 2001 r.⁴⁶ W tym przypadku instrumentalny charakter tej zmiany był bezsporny. Zmiany metody d'Hondta na zmodyfikowaną metodę Sainte-Laguë'a dokonano wówczas w obliczu zbliżających się wyborów i niekorzystnych dla rządzącej koalicji sondaży wyborczych, a argumentacja, iż metoda Sainte-Laguë'a lepiej spełnia wymogi konstytucyjnej zasady proporcjonalności było tylko wymówką. W kilka miesięcy po wyborach zwycięska koalicja dokonała kolejnej zmiany, powracając do formuły d'Hondta. Niewątpliwym celem tej zmiany była chęć zwiększenia swego stanu posiadania w kolejnych wyborach⁴⁷.

Najbardziej jaskrawy przejaw instrumentalizacji formuły wyborczej w badanym okresie miał miejsce w 2001 r. O preferencjach partii politycznych w toku debat sejmowych, a następnie głosowania decydowały wówczas sondaże wyborcze. Dowodzi tego wynik głosowania z 7 marca 2001 r., którego przedmiotem była ostateczna wersja ordynacji przewidująca metodę Sainte-Laguë'a jako formułę wyborczą. Prowadząca wówczas w sondażach koalicja SLD/UP (36% poparcia) zagłosował przeciw przyjęciu ordynacji, podczas gdy pozostałe ugrupowania (AWS, UW, PSL) cieszące się sondażowym poparciem w granicach 10-16% zagłosowały za przyjęciem ordynacji⁴⁸. Późniejsze wyniki wyborów pokazują, iż partie głosujące za przyjęciem ordynacji miały w tym swój wyraźny cel.

⁴⁵ Zob. Z. Jarosz, *Nowa ordynacja wyborcza do Sejmu RP*, „Przegląd Sejmowy” 1993, nr 7, s. 13-14; S. Gebethner, *System wyborczy...*, s. 24.

⁴⁶ Próbę zmiany formuły wyborczej podjęto również przed wyborami w 1997 r. Nie była to jednak inicjatywa rządzących partii, które w tamtym okresie cieszyły się stosunkowo wysokim poparciem, lecz balansującej na granicy progu wyborczego Unii Pracy. Ostatecznie stosunkiem głosów 182 do 181 projekt zmiany ordynacji odrzucono. Por. R. Chruściak, *System wyborczy i wybory w Polsce 1989-1998. Parlamentarne spory i dyskusje*, Warszawa 1999, s. 191.

⁴⁷ W. Sokół, *op. cit.*, s. 309-353.

⁴⁸ *Ibidem*, s. 349.

Tabela 7. Podział mandatów na podstawie wyników wyborów z 2001 r. według różnych formuł wyborczych.

Formuła wyborcza	SLD/UP	PSL	UW	AWS
d'Hondta	245	37	Nie przekroczyła progu ustawowego (3,10%)	Nie przekroczyła progu ustawowego (5,60%)
Sainte-Laguë (1,4)	216	42		
Hare'a-Niemeyera	210	47		

Źródło: W. Sokół, *Partie polityczne na arenie parlamentarnej i gabinetowej* [w:] *Współczesne partie i systemy partyjne. Zagadnienia teorii i praktyki politycznej*, W. Sokół, M. Żmigrodzki (red.), Lublin 2003, s. 173.

Przede wszystkim warto zauważyć, iż zmiana metody d'Hondta na metodę Sainte-Laguë'a pozbawiła koalicję SLD/UP nie tylko 29 mandatów, ale też bezwzględnej większości parlamentarnej. W ten sposób SLD i UP straciły możliwości samodzielnego realizowania swojej polityki nieskrępowanej postulatami koalicjanta. Korzyść odniosło na tym PSL i pozostałe partie w tabeli niewymienione⁴⁹, które rozdzieliły pomiędzy siebie wspomniane 29 mandatów. Korzyści ze zmiany nie odniosły natomiast partie, które były inicjatorami zmian i miały największą siłę w Sejmie III kadencji, czyli AWS i UW, gdyż nie zdołały one przekroczyć obowiązującego ich progu⁵⁰. Warto zauważyć, iż partie, których głosami uchwalono nową ordynację przy wprowadzeniu metody Hare'a-Niemeyera mogły osiągnąć większe zyski aniżeli przy zastosowaniu metody Sainte-Laguë'a, pomniejszając jeszcze bardziej zwycięstwo koalicji SLD/UP. Wyniki sondaży wskazywały jednak, iż najkorzystniejsza dla rządzącej koalicji będzie zmodyfikowana metoda Sainte-Laguë'a.

W analizowanym przypadku instrumentalizacja prawa wyborczego miała zatem bardzo poważne konsekwencje. W związku z tym warto przytoczyć często pojawiający się w doktrynie postulat ograniczenia zmian w prawie wyborczym, a szczególnie zmiany w systemie wyborczym *sensu stricto* w bezpośredniej bliskości wyborów. Warto się wobec tego zastanowić, w jakim okresie przed wyborami zmiany powinny być dopuszczalne? Według Kodeksu Dobrych Praktyk Wybor-

⁴⁹ Tj. Platforma Obywatelska RP, Samoobrona RP, Prawo i Sprawiedliwość oraz Liga Polskich Rodzin.

⁵⁰ Błędne kalkulacje tych partii wywołane były nieprzewidywanymi zmianami preferencji elektoratu związanymi głównie z pojawieniem się na krótko przed wyborami nowych ugrupowań politycznych, które szybko rosły w siłę. Spowodowało to, iż ordynacja uchwalona w 2001 r., mimo że wydawała się bardzo korzystna dla rządzącej koalicji, w praktyce nie zapewniła tej koalicji choćby jednego mandatu. Jedynym „ratunkiem” dla rządzących było w tej sytuacji obniżenie progu wyborczego.

czych taka zmiana może być dokonana nie później niż na rok przed wyborami, o czym stanowić powinna ustawa wyborcza (kodeks wskazuje również na inne sposoby rozwiązania problemu częstych zmian formuły wyborczej⁵¹). Na podobny okres wskazują przedstawiciele doktryny. Zdaniem Arkadiusza Żukowskiego problem doraźności w tworzeniu prawa wyborczego mógłby rozwiązać zakaz dokonywania zmian w ordynacji w ostatnim roku konstytucyjnego okresu kadencji parlamentu⁵². W tej kwestii wypowiedział się również Trybunał Konstytucyjny wskazując, iż uchwalanie istotnych zmian w prawie wyborczym powinno następować co najmniej na sześć miesięcy przed zarządzeniem wyborów⁵³. Niestety polski ustawodawca często wprowadza zmiany do prawa wyborczego tuż przed wyborami. Na dowód tego można przytoczyć daty uchwalania kolejnych ordynacji i następujących po nich wyborów:

- 28 III 1991 r. - 27 X 1991 r.
- 28 V 1993 r. - 19 IX 1993 r.
- 12 IV 2001 r. - 23 IX 2001 r.

W kontekście tych danych pozytywnie należy ocenić to, iż od 2002 r. nie zachodzą zmiany w zakresie podstawowych elementów systemu wyborczego, w tym formuły wyborczej. Jednak brak zmian nie oznacza, iż takie próby nie zostały podejmowane. Ramy tego opracowania nie pozwalają na szczegółowe omówienie tych prób i przesłanek, które kierowały ich inicjatorów. Warto jednak wskazać na projekt zmiany systemu większościowego na system proporcjonalny, który był przedmiotem debat na przełomie 2003 i 2004 r., kiedy to Prawo i Sprawiedliwość chciało przeforsować projekt zmiany systemu proporcjonalnego na system mieszany według modelu niemieckiego. Wniosek ten jednak, zupełnie słusznie, został odrzucony. Należy bowiem pamiętać, iż Konstytucja w art. 96 ust. 2 wskazując na zasadę proporcjonalności, jaką jedną z zasad prawa

⁵¹ Kodeks wskazuje na 2 sposoby:

1) uregulowanie kwestii systemu wyborczego na poziomie konstytucji lub innego prawa, które jest na szczeblu wyższym aniżeli prawo powszednie,
2) dokonanie zastrzeżenia w konstytucji, że jeśli prawo wyborcze ulegnie zmianie, to w najbliższych wyborach będzie miał zastosowanie stary system, pod warunkiem, że wybory będą miały miejsce w tym samym lub następnym roku.
Por. Kodeks dobrej praktyki w sprawach wyborczych, Wytyczne II.2.b. oraz Raport wyjaśniający II.2.67., Komisja Wenecka, Strasburg 2003.

⁵² A. Żukowski, *System wyborczy do Sejmu i do Senatu RP*, Warszawa 2004, s. 191.

⁵³ Wyrok TK z 3 listopada 2006 r., sygn. akt K 31/06, OTK ZU 2006, seria A, nr 10, poz. 147; wyrok TK z 28 października 2008 r., sygn. akt Kp 3/09, OTK ZU 2008, seria A, nr 9, poz. 138.

wyborczego, wyłącza jednocześnie możliwość wprowadzenia systemu większościowego czy nawet mieszanego⁵⁴.

Oceniając zmiany w zakresie formuły wyborczej, należy zauważyć, iż u ich podstaw w dwóch na trzy przypadki leżała wyłącznie chęć zdobycia większej liczby mandatów. Zmiany dyktowane były głównie wynikami badań demoskopowych, a nie chęcią uzdrowienia polskiego systemu wyborczego⁵⁵. Niezbędnym wydaje się wobec powyższego, jeśli tylko utrzyma się tendencja do ciągłej alternacji władzy po każdych kolejnych wyborach, aby w przyszłości określenie obowiązującej formuły wyborczej znalazło się w konstytucji.

Czym zatem powinien kierować się ustawodawca dokonując wyboru formuły wyborczej, aby nie być posądzonym o instrumentalizację formuły wyborczej, a jednocześnie dokonać wyboru racjonalnego i prawidłowego? Zdaniem D. Nohlena wybór ten:

- powinien być zharmonizowany z innymi elementami systemu proporcjonalnego;
- powinien uwzględniać wartości, jakie ustawodawca chce osiągnąć za pomocą formuły;
- powinien być skorelowany z lokalnymi uwarunkowaniami, w tym zwłaszcza z tradycjami, wartościami i przyzwyczajeniami⁵⁶.

Krócej mówiąc, ustawodawca dokonując wyboru formuły wyborczej powinien wziąć pod uwagę zarówno pozostałe elementy systemu wyborczego, jak

⁵⁴W doktrynie wykształciły się dwa podejścia, co do kwestii dopuszczalności zastosowania w wyborach do Sejmu zasady większości. Według podejścia formalnego, zasada proporcjonalności jest pojęciem „zastanym” dopuszczającym obowiązywanie jedynie okręgów wielomandatowych (P. Winczorek, K. Skotnicki). Z kolei zwolennicy podejścia materialnego (B. Banaszak, S. Gebethner) uważają, iż ważnym jest nie tyle czy wybory odbywają się w okręgach jednomandatowych czy wielomandatowych, lecz to czy ich wynik zapewni podział mandatów pomiędzy ugrupowania w sposób równy w stosunku do liczby oddanych na nie głosów. Por. L. Garlicki, *Komentarz do art. 96, Uwaga 33* [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, Tom 1*, L. Garlicki (red.), Warszawa 1999; K. Skotnicki, *Ogólna charakterystyka trybu uchwalenia i postanowień ordynacji wyborczej*, „Przegląd Sejmowy” 2001, nr 4, s. 79; W. Sokół, *op. cit.*, s. 355-356.

⁵⁵Świadczy o tym fakt, iż niemal każda większość parlamentarna w ostatnich kilkunastu latach podejmowała próbę zmiany systemu wyborczego *sensu stricto*. Warto przytoczyć tezę sformułowaną przez Steina Rokšana, według której systemy wyborcze zmieniają się wtedy, kiedy partia lub koalicja partii popiera nowe rozwiązanie zwiększające liczbę posiadanych mandatów i ma możliwości decyzyjne, aby wprowadzić to w życie. W praktyce politycznej III RP teza ta w pełni się potwierdziła. Por. S. Rokkan, *Citizens, elections and parties: approaches to the comparative study of the process of development*, New York-Oslo 1970 podaję za W. Sokół, *op. cit.*, s. 224.

⁵⁶D. Nohlen: *Changes and Choices in Electoral System* [w:] *Choosing an Electoral System: Issues and Alternatives*, A. Lijphart, B. Grofman (red.), New York, s. 217 i n.

i kontekst, w którym cały system jest formowany (sytuacja społeczna, gospodarcza, ekonomiczna itd.). Dopiero uwzględnienie wszystkich tych czynników pozwala na dokonanie wyboru optymalnej dla danego państwa formuły wyborczej.

Na koniec rozważań nad konsekwencjami proporcjonalnych formuł wyborczych warto zastanowić się, która z obecnie stosowanych formuł jest najbardziej sprawiedliwa. Zwolennicy każdej z tych formuł mają swoje argumenty. Zdaniem Marka Jarentowskiego celem metody d'Hondta jest to, aby na każdy mandat przypadała podobna liczba głosów⁵⁷. Metoda d'Hondta jest wobec tego najbardziej sprawiedliwa z punktu widzenia wyborcy. Trudno nie uznać także za sprawiedliwą metody Sainte-Laguë'a, gdyż analizy matematyczne wykazują, iż nie sprzyja ona ani dużym, ani małym partiom. Z kolei z logicznego punktu widzenia najbardziej sprawiedliwa wydaje się metoda Hare'a-Niemeyera, gdyż rozdziela mandaty resztkowe według najbardziej logicznego i neutralnego kryterium, a mianowicie według największych reszt, nie eliminując przy tym z tego podziału partii, które nie osiągnęły pełnej kwoty.

Wydaje się jednak, iż ważniejszym jest nie to, która formuła jest najbardziej sprawiedliwa, lecz to, która jest najbardziej użyteczna na potrzeby systemu proporcjonalnego. Pomijając pozostałe elementy systemu wyborczego, do których najczęściej dostosowuje się formułę wyborczą, wydaje się, iż najlepszą jest metoda d'Hondta, która zachowując dość wysoką proporcjonalność wyników wyborów, sprzyja jednocześnie dużym partiom, co pomaga w wyłonieniu stabilnej większości parlamentarnej.

Reasumując, ustawodawca ma dużą swobodę w wyborze formuły wyborczej. Ma on do dyspozycji metodę STV, jak i katalog metod dzielnikowych oraz kwotowych, ale może również opracować własną metodę rozdziału mandatów. Jest w tym jednak ograniczony przez zasadę proporcjonalności, która nie dopuszcza, aby tak opracowana formuła choćby po części wykazywała cechy formuł większościowych. Uważam, że formuła, która odbiega od rozdziału dokonanego przez formuły najbliższe zasadzie proporcjonalności (Hare'a-Niemeyera, Sainte-Laguë) o więcej niż 2 mandaty na korzyść jednej czy drugiej partii, łamie zasadę proporcjonalności⁵⁸. Formuła wyborcza powinna być również dopasowana do pozosta-

⁵⁷ M. G. Jarentowski, op. cit., s. 41.

⁵⁸ Zazwyczaj różnica w rozdziale mandatów pomiędzy podstawowymi metodami podziału nie przekracza 1 mandatu na korzyść jednej lub drugiej partii. Czasem może to być jednak różnica 2 mandatów. Taka sytuacja miała miejsce w 2 okręgach podczas wyborów z 2001 r., kiedy to zastosowanie obowiązującej metody Sainte-Laguë'a dało koalicji SLD-UP tylko 7 mandatów, podczas gdy zastosowanie metody d'Hondta dałoby tej koalicji aż 9 mandatów.

łych elementów systemu proporcjonalnego, a w szczególności do okręgów wyborczych, które wraz z formułą tworzą wspólną konstrukcję progu naturalnego⁵⁹. Wysokość tego progu powinna być dostosowana też do wysokości progu wyborczego. Wybór konkretnej formuły wyborczej z grupy formuł proporcjonalnych, powinien być oparty na efektywności systemu politycznego, który został wyłoniony w oparciu o dotychczasową formułę, a w żadnym razie nie powinien być oparty o badania sondażowe i przewidywane konsekwencje dla wyniku wyborczego partii politycznych zastosowania poszczególnych formuł wyborczych. Tym bardziej krytycznie należy odnieść się do częstej instrumentalizacji formuły wyborczej, która przez wiele lat była w Polsce elementem „gry politycznej”.

PROPORTIONAL ELECTORAL METHODS AND THEIR CONSEQUENCES

Electoral method is mathematical mode of translating votes on mandates. Electoral method, together with constituencies and electoral thresholds is one of the element of proportional electoral system. In the surveys of proportional system majority of doctrine assume, that deciding influence on electoral outcomes has magnitude and structure of constituencies and amount of electoral thresholds, while electoral method comparing with aforementioned elements has usually minor meaning. Consequences of choosing electoral method can be however very crucial, sometimes becoming even the most important factor deciding which political parties takes power after elections. This fact create tribute to contemplations on mathematical apparatus and consequences of their applying. In doctrine are proposing different proportional methods. One of the best esteem expert of electoral systems Arend Lijphard, consider that proportional methods should be divided on simple transferable vote system, in which voter vote on individual candidates marking his preferences and party list system, which consist of divisor and quota method.

In the article was presenting mathematical and political implication of using particular electoral methods. Author points out that contemporary divisor methods are using commonly than quota methods. It's ensue mainly form it's simplicity, endurance on antinomies and easiness in tinkering. Large part of consideration regarded to instrumentalization of electoral methods.

⁵⁹ Próg naturalny to najmniejsza liczba głosów, która gwarantuje uzyskanie przynajmniej 1 mandatu w danym okręgu wyborczym.