



RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

Demokratyczny Audyt Polski 2: Demokracja wyborcza w Polsce lat 2014-15

Redakcja:

Radosław Markowski

Konfederacja Lewiatan

& Centrum Studiów nad Demokracją, Uniwersytet SWPS

**Demokratyczny Audyt Polski, 2:
Demokracja wyborcza w Polsce 2014-2015**

Redakcja:

prof. dr hab. Radosław Markowski

Recenzja naukowa:

prof. dr hab. Jacek Wasilewski

Autorzy:

Mikołaj Czeźnik

Agnieszka Kwiatkowska

Igor Lyubashenko

Radosław Markowski

Ben Stanley

Michał Wenzel

Marta Żerkowska-Balas

Wydawca:

Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich

al. Solidarności 77, 00-090 Warszawa

www.rpo.gov.pl

Infolinia Obywatelska 800 676 676

© Copyright by Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich
Warszawa 2017

ISBN 978-83-65029-36-2

Oddano do składu w grudniu 2017 r.

Podpisano do druku w grudniu 2017 r.

Nakład: 1000 egz.

Projekt okładki:  RZECZYOBRAZKOWE

Projekt, opracowanie DTP, korekta, druk i oprawa:

Argrafpol Agnieszka Blicharz-Krupińska

ul. Czarnieckiego 1, 53-650 Wrocław

tel. 507 096 545; mail: argrapol@argrapol.pl

Spis treści

Wstęp	5
<i>Radosław Markowski</i>	
Rozdział 1. Wyniki wyborów i uwarunkowania procesu politycznego	9
<i>Igor Lyubashenko</i>	
Rozdział 2. Uczestnictwo wyborcze w 2014 i 2015 roku	27
<i>Mikołaj Cześniak & Agnieszka Kwiatkowska</i>	
Rozdział 3. Równość głosu a struktura parlamentu	49
<i>Agnieszka Kwiatkowska</i>	
Rozdział 4. Systemy przekonań politycznych i ich istotność dla demokracji	75
<i>Radosław Markowski & Ben Stanley</i>	
Rozdział 5. Polityczna alienacja i poczucie sprawstwa	91
<i>Ben Stanley</i>	
Rozdział 6. Chwiejność wyborcza Polaków	105
<i>Radosław Markowski & Agnieszka Kwiatkowska</i>	
Rozdział 7. Media a wybory	119
<i>Michał Wenzel</i>	
Rozdział 8. Związki obywateli z partiami politycznymi	135
<i>Radosław Markowski & Marta Żerkowska-Balas</i>	
Rozdział 9. Stabilność ideologiczna polskich elektoratów	153
<i>Agnieszka Kwiatkowska & Radosław Markowski</i>	
Rozdział 10. Wybory a kwestie ekonomiczne	169
<i>Marta Żerkowska-Balas</i>	
Rozdział 11. Stosunek Polaków do demokracji w latach 2011-2015	187
<i>Radosław Markowski</i>	
Rozdział 12. Wybory samorządowe 2014	211
<i>Igor Lyubashenko</i>	
Zakończenie	223
<i>Radosław Markowski</i>	

Rozdział 3.

Równość głosu a struktura parlamentu

Agnieszka Kwiatkowska

Nieodłącznym elementem demokracji przedstawicielskiej jest idea reprezentacji politycznej. Zgodnie z definicją Pitkin, reprezentacja oznacza czynienie opinii i preferencji obywateli obecnymi (*present*) w procesie decyzyjnym, a więc polega na działaniu w interesie osób reprezentowanych poprzez działanie zgodnie z ich wolą (Pitkin 1967: 209).

Działanie na rzecz wyborców stanowi istotę reprezentacji i jest uznawane za ważniejsze niż sama procedura wyłaniania reprezentantów (Pitkin 1967: 116). Pitkin wyróżnia cztery typy teorii reprezentacji politycznej: 1) reprezentację formalną (*formalistic*), skoncentrowaną na instytucjonalnym umocowaniu reprezentanta, na którą składają się dwa wymiary: wymiar upoważnienia (*authorisation*), polegający na prawnym przyznaniu możliwości występowania jako przedstawiciel innej osoby, oraz wymiar rozliczalności (*accountability*), czyli mechanizmy kontroli działania reprezentanta zgodnie z wolą reprezentowanego, zapewniające responsywność władzy; 2) opisową (*descriptive*), polegającą na podobieństwie między wyborcami a ich reprezentantami, obejmującym m.in. cechy społeczno-demograficzne, wspólnotę interesów i doświadczeń; 3) reprezentację symboliczną (*symbolic*), nakierowaną na znaczenie jakie dla reprezentowanych mają reprezentanci i poziom ich społecznej akceptacji; oraz 4) reprezentację substancjalną (*substantive*), polegającą na reprezentowaniu interesów i preferencji wyborców w działalności politycznej.

W zależności od tego, którą ideę reprezentacji przyjmiemy, kwestia równości głosu, przekładająca się na jednakową możliwość udziału wyborców w ustalaniu składu parlamentu, a także sama struktura społeczno-demograficzna parlamentu, stanowić będzie istotny (Phillips 1995; Mansbridge 1999) lub nieznaczący (Przeworski i in. 1999) aspekt demokracji. W rozdziale przedstawione zostały łącznie te dwa aspekty problemu reprezentacji politycznej.

I. Struktura parlamentu

Struktura parlamentu rozpatrywana pod kątem podstawowych zmiennych społeczno-demograficznych różni się od struktury społecznej w niemal wszystkich społeczeństwach, nie wykluczając Polski. Osoby sprawujące mandat posła lub senatora są zazwyczaj starsze, lepiej wykształcone i zamożniejsze w stosunku do ogółu populacji, znacznie częściej są również mężczyznami.

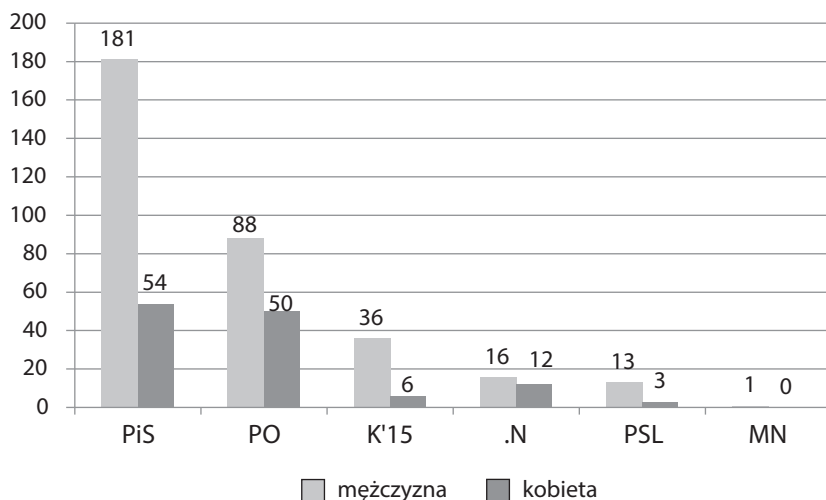
Ogółem do Sejmu VIII kadencji (2015-2019) wybranych zostało 335 mężczyzn i 125 kobiet (27%, wzrost w stosunku do poprzedniej kadencji o 3 punkty procentowe). Jest to najwyższy odsetek kobiet w historii polskiego parlamentaryzmu. W porównaniu z poprzednią kadencją stanowi to wzrost o 3 punkty procentowe i kontynuację trendu wzrostowego od czasu wprowadzenia mechanizmu kwotowego.

Tabela 1. Udział kobiet w składzie Sejmu i Senatu RP (w %)

Kadencja	1989-1991	1991-1993	1993-1997	1997-2001	2001-2005	2005-2007	2007-2011	2011-2015	2015-2019
Sejm	13	10	13	13	20	20	20	24	27
Senat	6	8	13	12	23	14	8	13	14

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Państwowej Komisji Wyborczej

Najwięcej procentowo kobiet wprowadziły kluby Nowoczesnej (43%) i Platformy Obywatelskiej (36%). Najmniejszy odsetek kobiet – poza Mniejszością Niemiecką, która ma tylko jednego posła (mężczyznę) – mają klub Kukiz'15 (14%) oraz Polskie Stronnictwo Ludowe (19%).



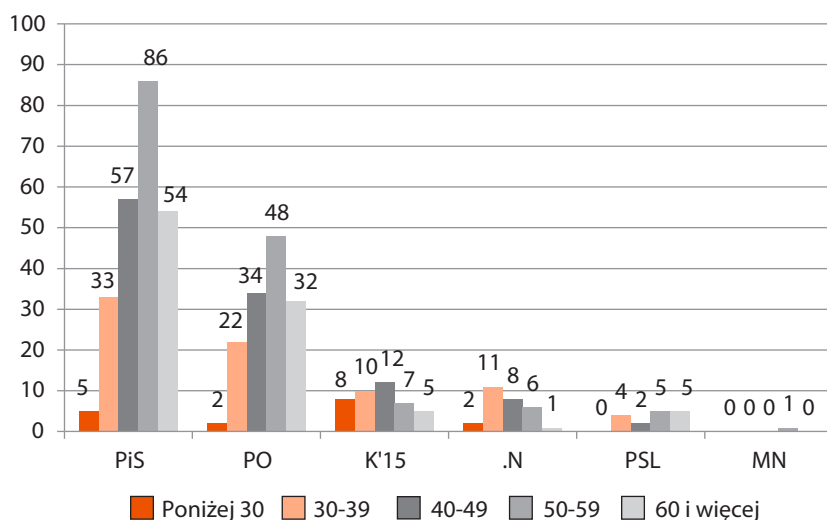
Wykres 1. Struktura płci w Sejmie kadencji 2015-2019 w podziale na kluby poselskie

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych sejmowych (www.sejm.gov.pl)

Mniejszy udział mają kobiety w Senacie – 14% (z czego 13 kobiet w stuosobowym Senacie z powszechnych wyborów parlamentarnych i jedna – Anna Maria Anders – z wyborów uzupełniających w okręgu 59 z dnia 6 marca 2016 r.). W 64-osobowym klubie PiS zasiada 8 kobiet (13%), w 33-osobowym klubie PO – 5 kobiet (15%), poza tym jest jedna senatorka wśród trojga senatorów niezależnych.

Dzieląc posłów na grupy wiekowe, wyraźnie dominuje grupa 50-59 lat (ponad 33% spośród ogółu posłów), w dalszej kolejności najsilniejsze liczebnie są grupy: 40-49 lat (25%), 60 i więcej (21%) i 30-39 lat (17%). Wyróżniająca się najniższą liczebnością jest grupa osób najmłodszych, poniżej 30 roku życia (4% ogółu.). Średnia wieku jest zróżnicowana w zależności od klubu. Przeciętnie, najstarszych senatorów mają kluby partii z długim stażem parlamentarnym (PiS, PO i PSL – we wszystkich średnia wieku wynosi prawie 51 lat). Z kolei kluby partii, które pierwszy raz uzyskały mandaty sejmowe, są względnie młode – w obu średnia wieku to trochę ponad 42 lata). Średnia wieku posłów ogółem (49 lat) jest, z powodów prawnych (niższy próg wieku), politycznych (wystawianie przez partie starszych kandydatów) i wyborczych (preferencje elektoratu), niższa niż średnia wieku w Senacie (56 lat).

Średnia wieku posłów VIII kadencji nie różni się znacznie od kadencji poprzedniej, w której wynosiła 50 lat, występują jednak różnice w poszczególnych grupach wiekowych. Przybyło najmłodszych posłów (obecnie jest ich 17, w poprzedniej kadencji – 10) i najstarszych (obecnie – 97, poprzednio – 69). Zmiany te nastąpiły kosztem kategorii pośrednich, przede wszystkim osób w wieku 40-49 lat (obecnie – 113, było – 135 osób).



Wykres 2. Stuktura wieku w Sejmie kadencji 2015-2019 w podziale na kluby poselskie

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych sejmowych (www.sejm.gov.pl)

Reprezentatywność parlamentu nie musi jednak oznaczać prostego odzwierciedlenia struktury społecznej. Istota sporu o to, czy parlament powinien być odzwierciedleniem społeczeństwa tkwi w odmiennych sposobach rozumienia idei przedstawicielstwa politycznego. Z jednej strony, możemy powiedzieć, że parlament jest ciałem reprezentującym nie konkretne jednostki – obywatele, lecz idee polityczne, których przedstawiciele konkurują o głosy w ramach kampanii wyborczej. Mandaty parlamentarne posiadają liberałowie, konserwatyści lub socjaliści, a nie młodzi lub starzy, kobiety lub mężczyźni czy też przedstawiciele miast *versus* wsi. W takim ujęciu postrzeganie parlamentu jako „społeczeństwa w pigułce” widziane jest jako brak zrozumienia dla faktycznej roli tego organu.



Z drugiej strony, wysoki poziom niedoreprezentowania pewnych dużych grup społecznych na poziomie Sejmu i Senatu może budzić wątpliwości co do realnych możliwości wpływu tych grup na podejmowane decyzje i, tym samym, co do faktycznej równości obywateli w procesie decyzyjnym. Główna różnica dotyczy tutaj typu zmiennych: czy mają charakter wrodzony czy nabyty oraz na ile są istotne społecznie i decydują o statusie społecznym jednostek. Ze względu na skomplikowany charakter pracy posła i senatora sprawia, że możemy uznać, że do jej pełnienia ważniejsze są pewne kwalifikacje (np. wykształcenie wyższe w kluczowych dziedzinach oraz doświadczenie zawodowe, zwłaszcza w pełnieniu funkcji administracyjnych i publicznych) niż podobieństwo do wyborców. Jednak podczas gdy grupę czynników odnoszących się do cech osiągniętych uznać możemy za niezbędne do efektywnego zarządzania państwem, to na gruncie normatywnej teorii demokracji trudno jest zaakceptować różnice w zakresie cech wrodzonych.

Funkcjonujący w Polsce sposób wyboru przedstawicieli Sejmu i Senatu RP uwzględnia oba te podejścia. Listy wyborcze oraz kandydaci reprezentują konkretne ugrupowania z różnych rodzin ideologicznych, przez co parlament staje się reprezentacją idei. Natomiast istnienie mechanizmu normy przedstawicielskiej, zgodnie z którą dokonuje się podziału na okręgi wyborcze, wyznaczone terytorialnie zgodnie z układem województw i powiatów, jest elementem traktowania parlamentu jako reprezentującego zbiorowości społeczne.

II. Procedury prawne zapewniające obecność grup defaworyzowanych w parlamencie

Polskie prawo posiada dwa mechanizmy ochrony grup defaworyzowanych, prowadzące do zwiększenia ich udziału w polityce, przeznaczone dla mniejszości narodowych oraz kobiet.

1. Mniejszości narodowe

Pierwszym z nich jest zwolnienie komitetów wyborczych utworzonych przez wyborców zrzeszonych w zarejestrowanych organizacjach mniejszości narodowych z warunku przekroczenia progu wyborczego, aby zostać uwzględnionym w podziale mandatów do Sejmu (pod warunkiem przedłożenia oświadczenia wraz z potwierdzeniem ze strony właściwego organu statutowego organizacji mniejszości narodowej) (Art. 197 Kodek-

su Wyborczego). Nie zwalnia to jednak komitetu z konieczności uzyskania odpowiednio wysokiej liczby głosów. Stąd też, pomimo tego udogodnienia, z rozwiązania tego są w stanie skorzystać wyłącznie mniejszości silne liczebnie i skoncentrowane terytorialnie. W Polsce od lat przedstawiciele w Sejmie, korzystając z tego mechanizmu, posiada mniejszość niemiecka, jednak jej przydział mandatów się zmniejszył: od siedmiu posłów w wyborach z 1991 roku, do jednego w trzech ostatnich kadencjach.

Tabela 2. Komitet Mniejszości Niemieckiej w wyborach parlamentarnych 1991-2015

Rok wyborów	Sejm			Senat
	Liczba głosów	% głosów	Liczba mandatów	Liczba mandatów
1991	132059	1,18	7	1
1993	60770	0,44	3	1
1997	51027	0,39	2	0
2001	47230	0,36	2	0
2005	34469	0,29	2	0
2007	32462	0,2	1	0
2011	28014	0,19	1	0
2015	27530	0,18	1	0

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Państwowej Komisji Wyborczej

Spadek liczby głosów i mandatów jest efektem słabnięcia organizacji niemieckich na Górnym Śląsku. Zgodnie z Narodowym Spisem Powszechnym Ludności i Mieszkań 2011, 148 tys. osób zadeklarowało narodowość niemiecką (jako wyłączną lub współlistniejącą z inną, najczęściej polską), jednak największe poparcie polityczne inicjatywy mniejszości zdobywają na Opolszczyźnie, która w każdej kadencji wystawia niemiecką reprezentację w Sejmie (Niemcy z Górnego Śląsku zdobyli własne mandaty tylko w wyborach z 1991 i 1993 roku).

W wyborach parlamentarnych 2015 roku próbowano przezwyciężyć to ograniczenie w ten sposób, że Komitet Mniejszości Niemieckiej „Zjednoczeni dla Śląska” wystawił na swoich listach działaczy śląskich organizacji, m.in. Ruchu Autonomii Śląska, którym przyznano pierwsze miejsca na listach w pięciu okręgach. Brak niemieckiego obywatelstwa części kandydatów startujących z list Komitetu Mniejszości Niemieckiej możliwy był ze wzglę-



du na brak szczegółowego określenia warunków, jakie powinien spełniać kandydat mniejszości narodowej, zwolnionej z przekraczania progu.

Ustawa z 6 stycznia 2005 r. o mniejszościach narodowych i etnicznych oraz o języku regionalnym definiuje mniejszość narodową jako grupę obywateli polskich, spełniających łącznie sześć warunków: jest mniej liczebna od pozostałej części ludności Rzeczypospolitej Polskiej; w sposób istotny odróżnia się od pozostałych obywateli językiem, kulturą lub tradycją; dąży do zachowania swojego języka, kultury lub tradycji; ma świadomość własnej historycznej wspólnoty narodowej i jest ukierunkowana na jej wyrażanie i ochronę; jej przodkowie zamieszkiwali obecne terytorium Rzeczypospolitej Polskiej od co najmniej 100 lat; utożsamia się z narodem zorganizowanym we własnym państwie (ten ostatni punkt stanowi element różniący według ustawy między mniejszością narodową a etniczną). Ustawa przyznaje status mniejszości narodowej dziewięciu grupom: białoruskiej, czeskiej, litewskiej, niemieckiej, ormiańskiej, rosyjskiej, słowackiej, ukraińskiej i żydowskiej. Warto zauważyć jednak, że pozostałe mniejszości narodowe – poza niemiecką – w Polsce, które są słabsze liczebnie i bardziej rozproszone terytorialnie, nie posiadają żadnych gwarancji prawnych dotyczących własnej reprezentacji w parlamencie. W praktyce, jest ona więc uzależniona od indywidualnych negocjacji reprezentantów mniejszości z największymi ugrupowaniami politycznymi.

2. Płeć

Przyczyn niższego odsetka kobiet w parlamencie upatruje się w późniejszym uzyskaniu przez nie praw wyborczych, a także odmiennymi postawami wobec polityki wynikającymi z rozpowszechnionych przekonań wobec zróżnicowania ról płciowych. Temat ten został szczegółowo omówiony w kluczowych pracach dotyczących aktywności politycznej kobiet autorstwa Renaty Siemieńskiej, np. *Nie chcą, nie mogą, nie potrafią? O postawach i uczestnictwie politycznym kobiet w Polsce* (2000) i Małgorzaty Fuszary, np. *Kobiety w polityce* (2007). Przegląd wyjaśnień dotyczących niewielkiego odsetka kobiet w elitach (nie tylko politycznych) zawiera artykuł Bogusławy Budrowskiej (2003) *Znikoma reprezentacja kobiet w elitach – próby wyjaśnień* [w:] Titkow Anna (red.), *Szklany sufit. Bariery i ograniczenia karier kobiet. Monografia zjawiska*.

Odpowiedzi w przeprowadzonym w 2009 r. badaniu wskazują jednak na rosnące rozpowszechnienie przekonań równościowych w społeczeństwie.

Za najważniejsze przyczyny małej liczby kobiet wśród polskich polityków uznano przyczyny społeczno-kulturowe: blokowanie im dostępu przez mężczyzn-polityków (średnia 2,84, skala 1-4) oraz brak czasu, który mogłyby poświęcić na politykę, spowodowany obowiązkami domowymi i opiekuńczymi (średnia 2,64, skala 1-4).



Wykres 3. Przekonania dotyczące niewielkiego odsetka kobiet w polityce

Źródło: Kwiatkowska 2010

Respondenci negatywnie odnieśli się do tez o nierówności między kobietami i mężczyznami w zakresie posiadanej wiedzy (70,9% wskazań na „nie” lub „raczej nie”), umiejętności (odporność na stres: 61,9%) i zainteresowań (76,4%). Można więc sądzić, że faktyczny wzrost kompetencji pu-



blicznych kobiet, wynikający m.in. z większej aktywności zawodowej i wykształcenia tej grupy, jest powszechnie dostrzegany, co przekłada się na świadomość swojej wartości u kobiet oraz dostrzeżenie ich konkurencyjności przez mężczyzn. Prawdopodobieństwo wskazań na czynniki środowiskowe i zanegowania znaczenia czynników biologicznych zwiększa się ze wzrostem wykształcenia, dochodu i wielkości miejsca zamieszkania, a także wzrostem poziomu kompetencji politycznych.

System kwotowy (*quota system*) najszerszej można określić jako mechanizm stosowany podczas rekrutacji członków określonego organu, który nakłada na ten proces specyficzne warunki w odniesieniu do wybranej grupy. Podstawowym celem jego stosowania jest zwiększenie partycypacji tej grupy, która dotąd była niedoreprezentowana w określonej sferze życia społecznego. Spośród wielości systemów kwotowych gwarantujący równy udział obu płci (por. Dahlerup 2006), polski ustawodawca zdecydował się na przyjęcie systemu obligatoryjnego funkcjonującego na poziomie list wyborczych. Zgodnie z wprowadzoną modyfikacją prawa wyborczego przez ustawę z 5 stycznia 2011 roku, obie płcie na listach muszą być reprezentowane przez co najmniej 35% kandydatów. Regulacja ta dołączyła do stosowanych przez część partii od 2001 roku kwot fakultatywnych na listach.

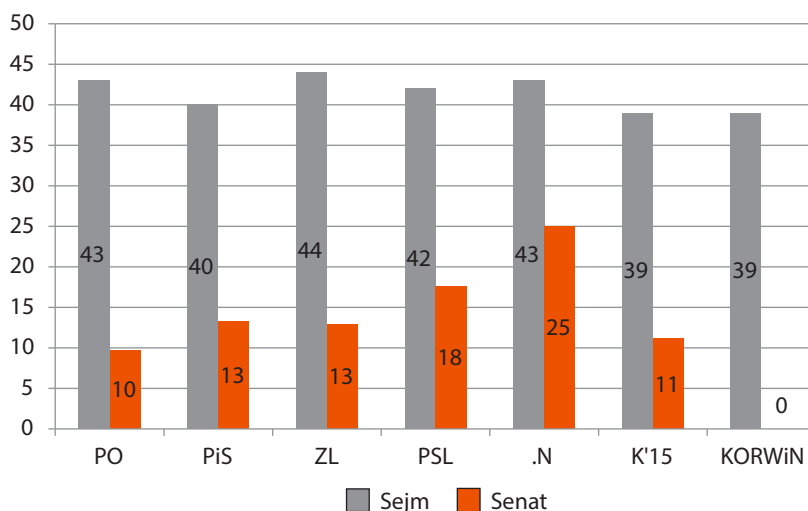
W 2015 roku na listach wyborczych do Sejmu znalazło się 42% kandydatek. Dla porównania – w 2011 roku, czyli pierwszym roku po wprowadzeniu kwot było to 43,5%, a w 2007 (jeszcze przed kwotami) – 23%. Największy odsetek kandydatek wystawiły ugrupowania lewicowe – Razem (49%) i Zjednoczona Lewica (44%) – jednak wszystkie pozostałe partie miały na listach więcej kobiet niż wymaga tego ustawa. Na listach Razem wprowadzony został fakultatywnie najbardziej korzystny z punktu widzenia szans wyborczych kobiet system suwakowy, polegający na naprzemiennym przyznawaniu miejsc na liście obu płciom, a także przyznaniu zbliżonej liczby pierwszych miejsc na listach kobietom i mężczyznom.

Dwie partie, które wprowadziły do Sejmu największy odsetek kobiet – Nowoczesna i Platforma – również przyjęły poza obowiązkowymi kwotami dodatkowe mechanizmy promujące udział w polityce. Na listach wyborczych Nowoczesnej, poza czterema wyjątkami, na pierwszych trzech pozycjach znalazła się przynajmniej jedna kobieta. Z kolei Platforma, za wyjątkiem trzech okręgów, poszerzyła tę zasadę do „jedna kobieta w pierwszej

trójce, dwie w pierwszej piątce”. Wprowadzenie fakultatywnych regulacji, obejmujących kluczowe z punktu widzenia sukcesu wyborczego początki list wyborczych, znacząco poprawiło szanse startujących z nich kobiet.

Sukcesy kobiet w wyborach do Sejmu były mocno zróżnicowane terytorialnie. Okręgi, w których osiągnęły najlepsze wyniki, to : Sosnowiec (56% mandatów dla kobiet), a także Legnica i Wałbrzych (po 50%). W trzech okręgach kobiety uzyskały między 40 a 50% mandatów (Tarnów, Częstochowa i Łódź), a w piętnastu, w tym dysponującej największą liczbą mandatów Warszawie – pomiędzy 30 a 40% mandatów. Najmniejszy odsetek kobiet uzyskał mandaty z: Opola (0%), Szczecina (8%), Płocka (10%) oraz Poznania i Lublina (po 20%) (Instytut Spraw Publicznych 2015).

Zupełnie inaczej wyglądała sytuacja kobiet w wyborach do Senatu. Jednomandatowe okręgi wyborcze i brak kwot przyczyniły się do ograniczonej liczby kobiet na listach: w 57 okręgach wyborczych na 100 nie było kobiety reprezentującej jakikolwiek komitet. Ogółem kobiety stanowiły zaledwie 14% kandydatów, a więc trzykrotnie mniej niż w wyborach do Sejmu. Komitety, które wystawiły procentowo najwięcej kobiet to, spośród większych ugrupowań, Nowoczesna (25%) i PSL (18%); najmniej – KORWiN (0%) i PO (10%).

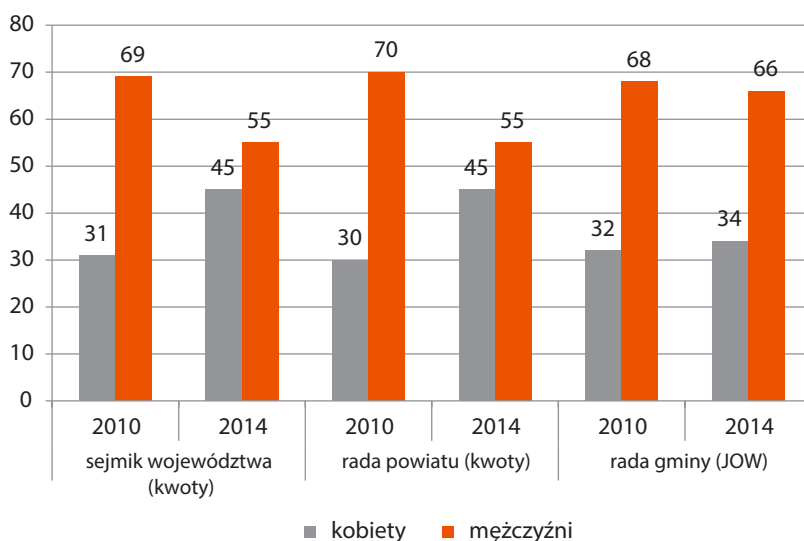


Wykres 4. Odsetek kobiet na listach wyborczych do Sejmu i Senatu RP w 2015 r.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Państwowej Komisji Wyborczej.



Dla porównania, w odbywających się rok wcześniej wyborach samorządowych kobiety stanowiły 38% ogółu kandydatów do organów stanowiących (sejmików wojewódzkich, rad powiatów i rad gmin). Stanowi to wzrost o 7 punktów procentowych w stosunku do poprzednich wyborów samorządowych z 2010 roku. Szczególnie mocno ten wzrost widoczny był w przypadku list do sejmików wojewódzkich oraz rad powiatu, na których obowiązywały kwoty płciowe, natomiast w przypadku wyborów do rad gmin, w których funkcjonowały jednomandatowe okręgi wyborcze, odsetek kobiet na listach jest zbliżony z 2010 roku. Nieco zwiększył się również w tym okresie (z 14% do 16%) odsetek kobiet kandydujących na stanowiska wójta, burmistrza lub prezydenta miasta (Obserwatorium Równości Płci, Instytut Spraw Publicznych 2014).



Wykres 5. Odsetek kobiet na listach wyborczych wyborach samorządowych, 2010-2014.

Źródło: Obserwatorium Równości Płci, Instytut Spraw Publicznych 2014

Natomiast w wyborach do Parlamentu Europejskiego w 2014 roku na listach znalazło się 25% kobiet (niemal dwukrotny wzrost w stosunku do roku 2009, w którym nie obowiązywały kwoty). Najwięcej kobiet wystawiły kolejno: Twój Ruch (50%), Zieloni (49%), SLD-UP (46%), nieco mniej PiS (44%), Polska Razem (43%), Solidarna Polska (43%), PO (42%), Nowa Prawi-

ca (42%), a najmniej PSL (40%). W większości jednak kobiety wystawiane były na miejscach z małą szansą na mandat, co przełożyło się na zaledwie 25% kobiet wybranych (wzrost o trzy punkty procentowe w stosunku do roku 2009), znacznie mniej niż średnia w Parlamencie Europejskim (37%).

III. Równość głosu w wyborach parlamentarnych

Zgodnie z art. 96 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 r., wybory do Sejmu są równe. Pojęcie równości wyborów jest różnorodnie definiowane, przede wszystkim w zależności od tego, jak w ogóle rozumiemy równość w procesie politycznym i w jakim zakresie powinna ona znaleźć odzwierciedlenie w wyborach (szeroki przegląd literatury prawniczej w tym zakresie dostępny jest w Uziębło 2012). Większość koncepcji wprowadza rozróżnienie między równością formalną, czyli jednakową liczbą głosów do organu przedstawicielskiego, jaką dysponuje każdy obywatel posiadający czynne prawo wyborcze (w najpopularniejszej wersji jest to formuła: „jeden człowiek – jeden głos”), oraz równością materialną, czyli siłą głosu wyborcy.

Na poziomie równości formalnej, wszystkim pełnoletnim obywatelom polskim przysługuje czynne prawo wyborcze, za wyjątkiem osób czasowo pozbawionych praw wyborczych (kategoria ta obejmuje osoby pozbawione praw publicznych prawomocnym orzeczeniem sądu, osoby pozbawione praw wyborczych prawomocnym orzeczeniem Trybunału Stanu oraz osoby ubezwłasnowolnione prawomocnym orzeczeniem sądu). Spośród ogółu mieszkańców (37,5 mln) liczba osób uprawnionych do głosowania wynosi 30,6 mln (82%). Każdy uprawniony dysponuje jednakową liczbą głosów w wyborach do danego organu.

Zagadnieniem, które chyba jako jedyne budzi wątpliwości prawne w zakresie równości formalnej, jest głosowanie przez pełnomocnika. Zasada ta, obowiązująca w niektórych krajach europejskich, a wprowadzona w polskim prawie po raz pierwszy w wyborach prezydenckich w 2010 roku, a następnie rozszerzona na wybory parlamentarne przez Kodeks wyborczy w 2011 roku, polega na upoważnieniu przez wyborcę innej osoby uprawnionej do głosowania do zagłosowania w jej imieniu. Tylko niektóre grupy wyborców mogą głosować przez pełnomocnika: niepełnosprawni z orzeczeniem niepełnosprawności w stopniu umiarkowanym lub znacznym, osoby z orzeczeniem organu rentowego o całkowitej niezdolności do pracy i/lub samodzielnej egzystencji, wyborcy z orzeczeniem I i II grupy



inwalidzkiej oraz osoby w wieku co najmniej 75 lat, co w sumie daje jednak prawie 4 mln osób uprawnionych.

Działania na rzecz wprowadzenia do polskiego prawa instytucji głosowania przez pełnomocnika podejmowane były już od 1992 roku w przygotowanych przez Państwową Komisję Wyborczą projektach ordynacji wyborczej. Następne próby podejmowano w latach 2000, 2003 i 2005 (Ściebor-Jońska 2014). Ostatecznie głosowanie przez pełnomocnika zostało zapisane w ustawie z dnia 12 lutego 2009 r. o zmianie ustawy o wyborze Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, ustawy o referendum ogólnokrajowym oraz ustawy – Ordynacja wyborcza do Parlamentu Europejskiego, a następnie w Kodeksie wyborczym z 2011 r.

Umożliwienie głosowania przez pełnomocnika wynika z dążenia do wyrównywania szans osób mogących mieć trudności z dotarciem do lokalu wyborczego. Jednakże ustanowienie pełnomocnictwa wyborczego stanowi przekazanie prawa do określenia treści głosu w wyborach. Tym samym, pełnomocnik staje się w praktyce osobą dysponującą dwoma głosami (swoim oraz przekazanym przez osobę uprawnioną). Dodatkowo, nie istnieje możliwość weryfikacji zgodności decyzji wyborczej pełnomocnika z wolą ustanawiającego pełnomocnictwo, a nawet nie ma zapisanego explicite nakazu wyrażenia woli przez ustanawiającego pełnomocnictwo. Trybunał Konstytucyjny, orzekając w sprawie zgodności przepisów regulujących głosowanie przez pełnomocnika, wskazał jednak, że pełnomocnictwo „obejmuje upoważnienie pełnomocnika do oddania głosu w wyborach zgodnie z wolą mocodawcy i w jego imieniu” (Trybunał Konstytucyjny 2011), stąd też nie stanowi naruszenia zasady równości wyborów w sensie formalnym.

Ostatecznie, pomimo dużej liczby uprawnionych, na głosowanie przez pełnomocnika zdecydowało się w wyborach do Sejmu w 2015 roku 9731 osób (najwięcej – 480 w okręgu wyborczym z siedzibą OKW w Kielcach, najmniej – 105 w okręgu z siedzibą OKW w Sosnowcu), a do Senatu – 9729 (najwięcej – 231 osób w okręgu nr 58 (Krosno), a najmniej – 41 osób w okręgu nr 77 (Sosnowiec)). Jest to zbliżona liczba do obserwowanej we wcześniejszych wyborach: w I i II turze wyborów prezydenckich z 2010 r. (odpowiednio: 6456 i 11 613 osób) i w wyborach parlamentarnych z 2011 r. (do Sejmu – 12427 osób i do Senatu – 12394 osoby) (Państwowa Komisja Wyborcza 2015).

W przypadku równości głosu w sensie materialnym, zwraca się uwagę na fakt, że istnienie progów wyborczych oraz podział kraju na okręgi wy-

borcze, w ramach których wystawiane są odrębne listy kandydatów, a następnie rozdzielane mandaty, jak również sama formuła przeliczana głosów na mandaty, zaburza proste przełożenie poparcie politycznego ugrupowań na skład organów wybieranych. Czynniki te różnicują wpływ głosu na ostateczny wynik wyborów.

Decydujący wpływ na równość głosu ma wielkość okręgu wyborczego, rozumiana jako liczba mandatów na niego przypadająca. Poza nielicznymi wyjątkami, wielkość okręgu w większym stopniu determinuje wyniki wyborcze niż zastosowana formuła wyborcza. W okręgach jedno- lub dwumandatowych wybierani zostają niemal wyłącznie kandydaci największych partii typu *catch-all* ze względu na wytwarzanie się wysokiego progu naturalnego, czyli przeciętnego kosztu zdobycia mandatu. Przykładowo, partie o rozproszonym poparciu 10% elektoratu do uzyskania sukcesu wyborczego wymagają okręgów z średnio dziewięcioma lub więcej mandatami.

Stosunek liczby mandatów poselskich w Polsce do liczby wyborców określa tzw. norma przedstawicielstwa, ustanowiona jako jedna z gwarancji materialnej zasady równości wyborców. Oblicza się ją dzieląc liczbę mieszkańców kraju przez liczbę posłów, a następnie przydzielając odpowiednią liczbę mandatów do poszczególnych okręgów. Według danych PKW na 25.10.2015 liczba mieszkańców Polski wynosiła 37424459, co po podzieleniu na 460 mandatów dawało średnio 81357,5 głosów na jeden mandat, jednak występowały różnice między województwami co do faktycznej wysokości tego parametru. Zgodnie z wydanym po wyborach 2015 roku przez Państwową Komisję Wyborczą (2016) komunikatem z informacją o realizacji przepisów Kodeksu wyborczego oraz propozycjami ich zmiany, nie była zachowana norma przedstawicielstwa w ośmiu okręgach wyborczych (nr 3, 9, 20, 25, 26, 32, 33 i 34) i należy zmodyfikować liczbę posłów wybieranych w tych okręgach.

PKW, nieposiadająca inicjatywy ustawodawczej w zakresie korekty rozdysponowania mandatów między okręgi zwróciła się 22 grudnia 2014 r. z informacją do Marszałka Sejmu, wskazując na konieczność zmniejszenia liczby mandatów w czterech okręgach o jeden (w okręgu łódzkim, sosnowieckim, kieleckim i elbląskim) oraz zwiększeniu o jeden w czterech (wrocławskim, podwarszawskim, gdańskim i gdyńskim), jednak Sejm nie rozpatrzył informacji w odpowiednim terminie (zgodnie z przepisami Kodeksu wyborczego zmiany w podziale na okręgi wyborcze mogą być dokonywa-



ne nie później niż na trzy miesiące przed dniem, w którym upływa termin zarządzenia wyborów do Sejmu).

Jeszcze większe różnice występują między okręgami gdy uwzględnimy liczbę osób uprawnionych do głosowania, przede wszystkim ze względu na doliczanie w okręgu Warszawa I głosów zza granicy bez zwiększenia przy tym liczby mandatów w okręgu. W wyborach parlamentarnych z 2015 r. do 1361838 uprawnionych z Warszawy doliczonych zostało 199451 uprawnionych poza granicami Polski, co razem przełożyło się na 78065 osób uprawnionych średnio na mandat i stanowi najwyższą wartość spośród wszystkich okręgów (przy średniej ogólnokrajowej 66585 osób). Najmniejsza liczba osób uprawnionych na jeden mandat przypada w Nowym Sączu (61430 osób).

Ze względu na to, że polskie prawo wyborcze nie przewiduje dodatkowej puli mandatów dla uprawnionych do głosowania zza granicy doliczanych w Warszawie, w okręgu tym systematycznie naruszana jest norma przedstawicielska. Jest to widoczne w mniejszym stopniu ze względu na fakt, że jedynie niewielki odsetek Polaków mieszkających stale za granicą zgłasza wnioski o dopisanie do spisu wyborców. Szacunki dotyczące polskiej diaspory na świecie są bardzo zróżnicowane w zależności od źródła danych. Według oficjalnych danych rządowych poza granicami Polski mieszka nawet 20 mln Polaków i osób polskiego pochodzenia (Ministerstwo Spraw Zagranicznych 2014). Jeszcze trudniej oszacować jaki procent z nich uprawnionych jest do głosowania w wyborach powszechnych w Polsce. Zgodnie jednak z aktualnymi trendami migracyjnymi i demograficznymi można sądzić, że z czasem głosujących zza granicy może być coraz więcej, co wpływa na wagę regulacji prawnej problemu.

Jeśli weźmiemy pod uwagę jednocześnie dwa czynniki, które wpływają na zaburzenia równości w sensie materialnym, czyli wielkość okręgu i frekwencję wyborczą, jeszcze bardziej rzuca się w oczy różnica między okręgiem warszawskim a resztą kraju. Warszawa I (okręg 19) sam w sobie ma najwyższą frekwencję mierzoną na poziomie okręgu w Polsce (68,35%). Dodatkowo, dodawana jest do niego całość głosów zagranicznych, czyli osób stale zamieszkałych za granicą lub zamieszkałych w Polsce, ale czasowo przebywających za granicą. Obejmuje ona jednak tylko te osoby, które złożyły wniosek o dopisanie do spisu wyborców w obwodzie zagranicznym. Biorąc pod uwagę, że realnie w wyborach parlamentarnych głosuje niewielka liczba Polaków mieszkających za granicą, można szacować, że liczba

osób wpisanych do tego rejestru w stosunku do ogólnej liczby Polaków za granicą nie przekracza kilku procent. Natomiast wśród tych, którzy zdecydowali się dopisać, frekwencja jest bardzo wysoka: 87,64%. Sprawia to, że liczba głosów ważnych na jeden mandat w Warszawie (polskie maksimum: 54761) jest ponad dwukrotnie większa niż w okręgu nr 34 (Elbląg: 25045). Dysproporcja ta jest relatywnie stała w czasie. Również w poprzednich wyborach do Sejmu RP w 2011 r. każdy poseł wybrany w Warszawie reprezentował blisko dwukrotnie więcej głosujących niż poseł z okręgu elbląskiego – 51839 osób wobec 26234. Stąd też, tak jak w poprzedniej edycji Demokratycznego Audytu Polski (2014) stwierdzamy, że jest to różnica na tyle znacząca, że każe się zastanowić, czy nie narusza to kluczowej dla demokracji zasady równości głosu (Kotnarowski i in. 2014). Szczegółowe zestawienie liczby głosów w rozbiciu na okręgi wyborcze przedstawia tabela 3.

Tabela 3. Liczba osób uprawnionych i głosów ważnych w okręgach w wyborach do Sejmu RP w 2015 r.

nr okręgu	OKW	liczba mandatów	liczba list	liczba kandydatów	Frekwencja (w %)	% głosów ważnych	liczba uprawnionych	liczba głosów ważnych	liczba uprawnionych na 1 mandat	liczba głosów ważnych na 1 mandat
19	Warszawa	20	10	370	70.80	99.08	1561289	1095215	78064,45	54760,75
3	Wrocław	14	10	251	54.08	97.94	988061	523371	70575,79	37383,64
28	Częstochowa	7	10	128	49.83	97.55	486784	236634	69540,57	33804,86
20	Warszawa	12	9	194	60.00	98.21	832675	490616	69389,58	40884,67
39	Poznań	10	9	169	60.23	98.24	692746	409886	69274,6	40988,6
25	Gdańsk	12	9	192	52.55	97.83	830798	427131	69233,17	35594,25
41	Szczecin	12	8	183	47.27	97.34	826850	380499	68904,17	31708,25
37	Konin	9	8	135	46.64	96.35	617224	277384	68580,44	30820,44
27	Bielsko-Biała	9	8	138	56.35	97.74	612348	337288	68038,67	37476,44
29	Gliwice	9	9	148	49.12	97.72	611771	293667	67974,56	32629,67
38	Piła	9	9	144	46.07	96.06	610758	270273	67862	30030,33
24	Białystok	14	11	283	47.10	97.54	947710	435368	67693,57	31097,71
2	Wałbrzych	8	9	133	44.83	96.79	539545	234095	67443,13	29261,88
21	Opole	12	11	223	43.12	96.96	808931	338248	67410,92	28187,33
16	Płock	10	8	150	46.22	96.76	671219	300202	67121,9	30020,2



13	Kraków	14	10	251	58.81	98.30	938869	542768	67062,07	38769,14
4	Bydgoszcz	12	9	191	47.87	97.23	804077	374277	67006,42	31189,75
26	Gdynia	14	9	218	51.28	97.18	936485	466708	66891,79	33336,29
8	Zielona Góra	12	9	197	44.63	96.88	800699	346218	66724,92	28851,5
36	Kalisz	12	11	218	47.27	96.38	797144	363184	66428,67	30265,33
23	Rzeszów	15	11	276	52.56	97.62	988577	507257	65905,13	33817,13
1	Legnica	12	8	179	46.71	97.00	787416	356779	65618	29731,58
11	Sieradz	12	11	227	48.47	96.99	786549	369745	65545,75	30812,08
10	Piotrków Trybunalski	9	8	134	50.26	97.01	586015	285721	65112,78	31746,78
31	Katowice	12	9	205	53.92	98.05	777770	411190	64814,17	34265,83
22	Krosno	11	10	199	47.47	96.90	710602	326865	64600,18	29715
33	Kielce	16	12	323	46.82	97.08	1031221	468690	64451,31	29293,13
40	Koszalin	8	8	119	43.63	96.50	515403	217017	64425,38	27127,13
15	Tarnów	9	10	162	51.85	97.04	579603	291641	64400,33	32404,56
12	Kraków	8	8	119	54.46	96.88	514765	271577	64345,63	33947,13
7	Chełm	12	9	194	45.30	97.19	771648	339686	64304	28307,17
9	Łódź	10	8	149	56.74	98.54	642203	359064	64220,3	35906,4
5	Toruń	13	10	214	44.90	96.97	832502	362510	64038,62	27885,38
6	Lublin	15	11	283	52.01	97.77	959177	487720	63945,13	32514,67
30	Rybnik	9	10	161	51.82	97.44	574191	289963	63799	32218,11
17	Radom	9	10	173	49.38	97.13	574038	275342	63782	30593,56
35	Olsztyn	10	9	160	43.13	97.01	636139	266166	63613,9	26616,6
18	Siedlce	12	11	219	50.56	97.25	763101	375240	63591,75	31270
34	Elbląg	8	10	143	41.30	96.44	503061	200362	62882,63	25045,25
32	Sosnowiec	9	8	134	51.41	98.01	564891	284643	62765,67	31627
14	Nowy Sącz	10	10	169	52.18	96.85	614295	310461	61429,5	31046,1

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Państwowej Komisji Wyborczej. Wyniki posortowane po liczbie uprawnionych przypadającej na jeden mandat.

Trzecie źródło dysproporcji w sile głosu wprowadzane jest przez progi wyborcze. Same progi formalne w Polsce (5 proc. dla partii, 8 proc. dla koalicji) są – w porównaniu z innymi krajami – średniej wielkości, chociaż, zgodnie z rezolucją Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy, dla zachowania równowagi między reprezentacyjnością a efektywnością działania ciała ustawodawczego i rządu próg wyborczy w wyborach parlamentarnych nie powinien przekraczać 3% (Zgromadzenie Parlamentarne RE 2007: art. 58). Głosy oddane na partie, które nie przekroczyły progu wyborczego, przy-

czynią się jednak do zwiększenia generowanych przez podział na okręgi wyborcze i różnice we frekwencji dysproporcji między liczbą uzyskanych głosów a szansą na mandat.

Efektom działania opisanych powyżej czynników, w połączeniu z mechanizmem głosowania na listy, w którym nadwyżka głosów liderów (przede wszystkim osób zajmujących pierwsze miejsca na liście) przechodzi na osoby z listy z kolejnymi najwyższymi wynikami, jest sytuacja, w której mandaty uzyskują osoby ze znacznie niższym nominalnym poparciem niż niektórzy wyborczy przegrani. Tendencja ta jest szczególnie widoczna w Warszawie, gdzie kandydują ogólnokrajowi liderzy partyjni. Przykładowo, w Sejmie VIII kadencji znaleźli się posłowie wybrani z tak niskim wynikiem jak: Zbigniew Gryglas (1011 głosów czyli 0,09% głosów w okręgu, Nowoczesna), „wciągnięty” dzięki wysokiemu wynikowi Ryszarda Petru (129088 głosów, 11,79%); Jacek Wilk (2420, 0,22%, KWW Kukiz'15), który skorzystał na 76675 głosach Pawła Kukiza (7,00% z okręgu) czy też Roman Kosecki (3258 głosów, 0,30%), którego mandat był konsekwencją wysokiej liczby głosów oddanej na premier Ewę Kopacz (230894 – najwyższy wynik w całych wyborach, 21,08% głosów z okręgu).

Natomiast mandatów nie zdobyły niektóre osoby z wysokimi wynikami, przede wszystkim ze względu na nieprzekroczenie przez partię lub koalicję progu. Przykłady to głównie politycy koalicji Zjednoczonej Lewicy: Barbara Nowacka (75813 głosów), Jerzy Wenderlich (25365 głosów), Dariusz Joński (23479) lub Wanda Nowicka (20503), oraz liderzy dwóch innych partii, które uplasowały się pod progiem: przewodniczący KORWiN Janusz Korwin-Mikke (56994 głosów) oraz Adrian Zandberg z partii Razem (49711 głosów). Oczywiście, obowiązująca ordynacja wyborcza zakłada proporcjonalność na poziomie przełożenia głosów na mandaty uzyskiwane przez partie polityczne na poziomie kraju, a nie przez poszczególnych posłów, jednak efekty jej funkcjonowania można rozpatrywać w kategoriach naruszenia równości głosu.

Zasada równości głosów w aspekcie materialnym nie obowiązuje w wyborach do Senatu, co wynika z uwzględnienia w Konstytucji z 1997 r. ówczesnego podziału na województwa i wynikającej z niego nierówności w rozdziale mandatów (wybierając przy 49 województwach 100 senatorów, w dwóch z nich – katowickim i stołecznym – wybierano po 3 osoby; mechanizm ten nie zapobiegł jednak znacznym naruszeniom równości



materialnej, ponieważ w województwach znacznie różniących się liczbą mieszkańców wybierano tę samą liczbę reprezentantów). Brak wymogu równości wyborów utrzymany został bez względu na późniejsze zmiany podziału administracyjnego kraju oraz prawa wyborczego, jednak ordynacja wyborcza z 2001 r. wprowadziła w wyborach do Senatu mechanizm normy przedstawicielstwa, zgodnie z którą wyznacza się okręgi wyborcze.

Ze względu na wybór senatorów od 2011 r. metodą większościową w jednomandatowych okręgach wyborczych, jedynym czynnikiem wpływającym na równą siłę głosu wyborców, jest równomierne wytyczenie okręgów zgodnie z liczbą uprawnionych. Kodeks wyborczy ogranicza swobodę wytyczania okręgów wyborczych do Senatu narzucając zasadę, że muszą one obejmować obszar całości lub części województwa (przy czym miasta powyżej 500 tys. mieszkańców mogą zostać podzielone na dwa lub więcej okręgów), a także, że ich granice nie mogą naruszać granic okręgów wyborczych do Sejmu. Po podzieleniu liczby mieszkańców Polski przez liczbę mandatów do Senatu (100), uzyskujemy normę przedstawicielstwa, która staje się wyznacznikiem przy konstruowaniu okręgów wyborczych. Zgodnie z art. 261 Kodeksu, liczba mieszkańców w okręgu powinna być mniejsza niż dwukrotna norma przedstawicielska, ale większa niż połowa normy przedstawicielstwa. Dodatkowo, liczba senatorów wybieranych w województwie musi być co najmniej równa liczbie całkowitej będącej iloczynem liczby mieszkańców województwa przez normę przedstawicielstwa, ale nie większa niż ta liczba zwiększona o jeden. Stąd też, o co apelowała PKW przed wyborami, należy obniżyć o jeden liczbę senatorów wybieranych w województwie śląskim.

Tabela 4 przedstawia ilu wyborców i ile głosów przypadało w każdym okręgu na jeden mandat senatorski (wyniki posortowane są malejąco). Najwięcej wyborców przypada na jeden mandat w okręgu nr 44 (Warszawa) – prawie 520 tys. osób i w okręgu 30 (Kraków) – prawie 515 tys. Z kolei najmniej uprawnionych do głosowania było w okręgu nr 61 (Białystok) – niecałe 172 tys. osób.

Tabela 4. Liczba osób uprawnionych i głosów ważnych w okręgach w wyborach do Senatu w 2015 r.

Nr i siedziba okręgu	Liczba uprawnionych	Karty ważne	Głosy nieważne	Głosy ważne	Frekwencja (w %)
44 (Warszawa)	519 802	393 812	14 194	379 618	75,76
30 (Kraków)	514 765	280 318	12 020	268 298	54,46
6 (Wrocław)	487 171	230 803	7 310	223 493	47,38
9 (Bydgoszcz)	478 748	244 356	7 808	236 548	51,04
98 (Szczecin)	462 492	191 819	6 726	185 093	41,48
58 (Krosno)	436 430	202 486	9 864	192 622	46,40
41 (Warszawa)	421 056	260 753	7 927	252 826	61,93
91 (Poznań)	418 109	257 605	13 534	244 071	61,61
40 (Warszawa)	411 619	238 867	11 759	227 108	58,03
60 (Białystok)	398 355	208 464	7 444	201 020	52,33
38 (Płock)	393 981	192 310	7 181	185 129	48,81
65 (Gdańsk)	388 788	238 899	7 809	231 090	61,45
50 (Radom)	381 033	189 938	10 894	179 044	49,85
59 (Białystok)	377 604	161 625	7 417	154 208	42,80
55 (Rzeszów)	372 929	191 388	6 779	184 609	51,32
43 (Warszawa)	368 982	264 445	9 181	255 264	71,67
97 (Szczecin)	364 358	198 989	6 704	192 285	54,61
81 (Kielce)	362 442	156 828	5 719	151 109	43,27
62 (Gdynia)	353 374	172 013	10 986	161 027	48,68
19 (Chełm)	351 454	158 290	5 398	152 892	45,04
14 (Lublin)	348 875	170 071	8 575	161 496	48,75
78 (Bielsko-Biała)	348 627	204 518	8 693	195 825	58,66
70 (Gliwice)	346 602	179 831	6 103	173 728	51,88
31 (Kraków)	344 543	182 380	10 441	171 939	52,93
45 (Warszawa)	343 701	232 521	9 739	222 782	67,65
82 (Kielce)	342 977	152 372	4 365	148 007	44,43
15 (Lublin)	340 332	170 440	8 203	162 237	50,08
56 (Rzeszów)	337 268	194 332	3 494	190 838	57,62
74 (Katowice)	333 190	166 883	5 135	161 748	50,09
72 (Rybnik)	329 546	164 747	5 577	159 170	49,99
42 (Warszawa)	328 804	214 129	9 709	204 420	65,12
63 (Gdynia)	328 122	156 402	5 841	150 561	47,67



3 (Legnica)	326 073	163 559	6 108	157 451	50,16
83 (Kielce)	325 802	173 529	7 391	166 138	53,26
10 (Bydgoszcz)	325 329	140 522	5 582	134 940	43,19
88 (Piła)	322 376	146 562	6 590	139 972	45,46
51 (Opole)	321 964	139 177	3 499	135 678	43,23
24 (Łódź)	321 620	179 967	9 926	170 041	55,96
87 (Olsztyn)	321 051	124 264	4 267	119 997	38,71
23 (Łódź)	320 583	184 370	5 702	178 668	57,51
76 (Sosnowiec)	320 059	163 112	6 245	156 867	50,96
28 (Piotrków Trybunalski)	318 995	161 719	6 701	155 018	50,70
86 (Olsztyn)	315 088	150 046	4 207	145 839	47,62
37 (Nowy Sącz)	315 005	172 014	4 427	167 587	54,61
92 (Konin)	314 460	149 288	6 178	143 110	47,47
46 (Siedlce)	307 970	146 047	7 684	138 363	47,42
33 (Kraków)	305 647	194 682	5 796	188 886	63,70
21 (Zielona Góra)	303 850	134 101	4 269	129 832	44,13
93 (Konin)	302 764	138 582	4 143	134 439	45,77
68 (Częstochowa)	302 447	141 094	4 821	136 273	46,65
36 (Nowy Sącz)	299 290	148 526	4 518	144 008	49,63
35 (Tarnów)	295 630	151 001	8 798	142 203	51,08
13 (Toruń)	293 610	123 310	4 910	118 400	42,00
27 (Sieradz)	290 634	136 814	6 621	130 193	47,07
32 (Kraków)	288 679	174 930	5 458	169 472	60,60
89 (Piła)	288 382	134 763	6 279	128 484	46,73
53 (Opole)	284 122	113 569	3 004	110 565	39,97
34 (Tarnów)	283 973	149 448	6 880	142 568	52,63
95 (Kalisz)	278 945	133 614	5 634	127 980	47,90
54 (Rzeszów)	278 380	133 832	5 904	127 928	48,08
39 (Płock)	277 238	117 965	4 778	113 187	42,55
90 (Poznań)	274 637	159 507	6 303	153 204	58,08
11 (Toruń)	274 260	139 029	5 915	133 114	50,69
57 (Krosno)	274 172	134 845	3 527	131 318	49,18
5 (Wałbrzych)	272 988	119 526	3 950	115 576	43,78
26 (Sieradz)	270 630	142 776	7 283	135 493	52,76
99 (Koszalin)	270 514	111 411	3 877	107 534	41,18
16 (Lublin)	269 970	158 245	5 864	152 381	58,62

29 (Piotrków Trybunalski)	267 020	132 817	5 317	127 500	49,74
4 (Wałbrzych)	266 557	122 376	3 461	118 915	45,91
8 (Wrocław)	265 792	158 182	10 052	148 130	59,51
66 (Gdańsk)	265 242	125 715	4 626	121 089	47,40
71 (Gliwice)	265 169	120 635	2 970	117 665	45,49
12 (Toruń)	264 632	111 349	4 684	106 665	42,08
94 (Kalisz)	264 359	122 137	4 597	117 540	46,20
79 (Bielsko-Biała)	263 721	140 484	5 201	135 283	53,27
84 (Elbląg)	259 106	109 465	4 639	104 826	42,25
47 (Siedlce)	257 634	136 343	4 335	132 008	52,92
20 (Zielona Góra)	255 349	123 814	6 578	117 236	48,49
64 (Gdynia)	254 989	151 760	5 250	146 510	59,52
96 (Kalisz)	253 840	121 029	4 108	116 921	47,68
100 (Koszalin)	244 889	113 408	3 719	109 689	46,31
77 (Sosnowiec)	244 832	127 288	3 315	123 973	51,99
73 (Rybnik)	244 645	132 779	4 191	128 588	54,27
85 (Elbląg)	243 955	98 303	3 410	94 893	40,30
22 (Zielona Góra)	241 500	99 370	4 152	95 218	41,15
80 (Katowice)	239 517	137 262	3 141	134 121	57,31
7 (Wrocław)	235 098	145 342	4 114	141 228	61,82
2 (Legnica)	232 902	106 206	3 937	102 269	45,60
1 (Legnica)	228 441	97 978	3 580	94 398	42,89
25 (Sieradz)	225 285	101 544	3 669	97 875	45,07
17 (Chełm)	214 442	102 647	5 507	97 140	47,87
18 (Chełm)	205 752	88 541	2 858	85 683	43,03
75 (Katowice)	205 063	115 212	6 818	108 394	56,18
52 (Opole)	202 845	96 090	2 818	93 272	47,37
48 (Siedlce)	197 497	103 396	4 722	98 674	52,35
49 (Radom)	193 005	93 543	5 100	88 443	48,47
69 (Częstochowa)	184 337	101 484	2 093	99 391	55,05
67 (Gdańsk)	176 768	71 885	2 651	69 234	40,67
61 (Białystok)	171 751	76 269	3 766	72 503	44,41

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Państwowej Komisji Wyborczej. Wyniki posortowane po liczbie uprawnionych przypadającej na jeden mandat.



Ponad trzykrotna różnica w liczbie reprezentowanych wyborców między skrajnymi okręgami, w połączeniu z zastosowaną formułą wyborczą, która przekłada się na silną dominację dwóch największych ugrupowań (w ostatnich wyborach zdobyły one 95% mandatów) i marginalizację kandydatów niezależnych, sprawia, że materialną równość głosu w wyborach do Senatu możemy uznać za znacznie naruszoną.

Literatura:

- Budrowska, Bogusława. 2003. "Znikoma reprezentacja kobiet w elitach – próby wyjaśnień" w: Anna Titkow, red. *Szklany sufit. Bariery i ograniczenia karier kobiet. Monografia zjawiska*. Warszawa: Instytut Spraw Publicznych, ss. 39-67.
- Dahlerup, Drude (red.). 2006. *Women, Quotas and Politics*. New York: Routledge.
- Fuszara, Małgorzata. 2007. *Kobiety w polityce*. Warszawa: Wydawnictwo Trio.
- Instytut Spraw Publicznych. 2015. 'Rekordowa liczba kobiet w Sejmie – Kobiety w parlamencie 2015 – podsumowanie wyników wyborów'. <http://www.isp.org.pl/aktualnosci,1,1527.html> (dostęp 30.12.2016).
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. nr 78, poz. 483.
- Kotnarowski, Michał, Radosław Markowski, Michał Wenzel, Marta Żerkowska-Balas. 2014. *Demokratyczny Audyt Polski 2014*. <http://dap.swps.pl/?ddownload=1566> (dostęp 21.12.2016).
- Kwiatkowska, Agnieszka. 2010. "Koncepcja obywatelstwa w teorii feministycznej" w: Jacek Raciborski, red. *Praktyki obywatelskie Polaków*. Warszawa: IFiS PAN, ss. 185-220.
- Mansbridge, Jane. 1999. 'Should Blacks Represent Blacks and Women Represent Women? A Contingent "Yes"', *The Journal of Politics*, 61 (3), ss. 628-657.
- Ministerstwo Spraw Zagranicznych. 2014. 'Atlas polskiej obecności za granicą'. http://www.msz.gov.pl/pl/ministerstwo/publikacje/atlas_polskiej_obecnosci_za_granica (dostęp 21.12.2016).
- Obserwatorium Równości Płci, Instytut Spraw Publicznych. 2014. 'Monitoring list wyborczych w wyborach samorządowych 2014'. <http://rownoscplci.pl/uploads/filemanager/Monitoringlistwyborczych20141.pdf> (dostęp 30.11.2016).

- Państwowa Komisja Wyborcza. 2015. 'Wybory do w 2015 roku do Sejmu i Senatu Rzeczypospolitej Polskiej'. http://parlament2015.pkw.gov.pl/347_Wyniki (dostęp 24.11.2016).
- Państwowa Komisja Wyborcza. 2016. 'Informacja o realizacji przepisów Kodeksu wyborczego oraz propozycje ich zmiany'. Warszawa, 1 lutego 2016 r. http://pkw.gov.pl/pliki/1457004970_0-8-15.pdf (dostęp 21.11.2016).
- Phillips, Anna. 1995. *The Politics of Presence*. Oxford: Clarendon Press.
- Pitkin Hanna. 1967. *The Concept of Representation*. Berkeley: University of California Press.
- Przeworski Adam, Susan C. Stokes, Bernhard Manin (red.). 1999. *Democracy, Accountability, and Representation*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Sejm Rzeczypospolitej Polskiej. 2015. 'Dane o posłach według stanu na dzień wyborów'. http://sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/page.xsp/poslowie_poczatek_kad (dostęp 21.11.2016).
- Senat Rzeczypospolitej Polskiej. 2015. 'Dane o senatorach wg stanu na dzień wyborów'. <http://www.senat.gov.pl/o-senacie/senat-wspolczesny/dane-o-senatorach-wg-stanu-na-dzien-wyborow/> (dostęp 21.11.2016).
- Siemieńska, Renata. 2010. *Nie chcą, nie mogą, nie potrafią? O postawach i uczestnictwie politycznym kobiet w Polsce*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Ściebor-Jońska, Patrycja. 2014. 'Głosowanie przez pełnomocnika', *Wrocławskie Studia Politologiczne*, 16, ss. 57-67.
- Trybunał Konstytucyjny. 2011. 'Wyrok z dnia 20 lipca 2011 r. w sprawie: Kodeks wyborczy'. Sygn. akt K 9/11. <http://trybunal.gov.pl/postepowanie-i-orzeczenia/wyroki/art/4773-kodeks-wyborczy/> (dostęp 21.12.2016).
- Ustawa z dnia 12 lutego 2009 r. o zmianie ustawy o wyborze Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, ustawy o referendum ogólnokrajowym oraz ustawy – Ordynacja wyborcza do Parlamentu Europejskiego. Dz.U. z 2009 nr 202, poz. 1547.
- Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. *Kodeks wyborczy*. Dz.U. 2011 nr 21 poz. 112.
- Uziębło, Piotr. 2012. *Zasada równości wyborów parlamentarnych w państwach europejskich i południowoamerykańskich*. Warszawa: Wolters Kluwer SA.



Ustawa z dnia 6 stycznia 2005 r. o mniejszościach narodowych i etnicznych oraz o języku regionalnym. Dz.U. 2005 Nr 17 poz. 141 z późn.zm.
Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. Kodeks Wyborczy. Dz.U. 2011 nr 21 poz. 112.

