



Korekta demograficzna: najpilniejsze zmiany w okręgach wyborczych do Sejmu i Senatu

Jacek Haman

Problemem zmian, jakie należałoby wprowadzić w Kodeksie Wyborczym (KW), aby w sposób trwały rozwiązać problemy związane z dostosowywaniem liczby mandatów obsadzanych w okręgach wyborczych do Sejmu do zachodzących zmian demograficznych, zajmowałem się w opinii *Podział mandatów między okręgi wyborcze w wyborach do Sejmu*¹. W niniejszym opracowaniu, częściowo powtarzając te same tezy, co we wspomnianej opinii, skoncentruję się na tych zmianach, które wymagają najszybszej realizacji i jednocześnie są możliwe do wprowadzenia w ramach minimalnego zakresu korekt Kodeksu Wyborczego. Wcześniejszą opinię uzupełniam teraz o nowe elementy: prognozę niezbędnych zmian w liczbie mandatów przypadających na okręgi wyborcze do Sejmu, wykraczającą poza zmiany postulowane dotąd przez Państwową Komisję Wyborczą (a niezrealizowane przez Sejm), oraz wskazanie potrzebnych zmian w podziale kraju na okręgi wyborcze do Senatu, tak w zakresie przeformułowania i uściślenia obowiązujących reguł, jak i w zakresie samych zmian, których wprowadzenie już teraz jest niezbędne ze względu na obowiązujące przepisy Kodeksu Wyborczego.

¹ J. Haman, *Podział mandatów między okręgi wyborcze w wyborach do sejmu*, <https://www.batory.org.pl/wp-content/uploads/2022/05/Korekta-demograficzna.pdf> [dostęp: 28.07.2022].

Obowiązujące zasady podziału mandatów między okręgi wyborcze do Sejmu oraz podziału kraju na okręgi wyborcze w wyborach do Senatu

Zasady podziału kraju na okręgi wyborcze do Sejmu oraz zasady określania liczby mandatów obsadzanych w poszczególnych okręgach określają artykuły 201–203 Kodeksu Wyborczego. Wynika z nich w szczególności:

- Podział na okręgi, a także liczba mandatów przydzielanych w okręgu, jest elementem Kodeksu Wyborczego (załącznik 1 do ustawy Kodeks Wyborczy), a zatem każdorazowa ich zmiana wymaga nowelizacji Kodeksu Wyborczego.
- Artykuł 202 KW określa jednoznaczną regułę ustalania liczby mandatów przynależnych danemu okręgowi. Liczba ta zależy od liczby mieszkańców okręgu, co służy realizacji konstytucyjnej zasady równości wyborów do Sejmu.
- Artykuł 203 KW nakłada na Państwową Komisję Wyborczą (PKW) obowiązek zgłaszania Sejmowi konieczności dokonania zmian w liczbie mandatów obsadzanych w poszczególnych okręgach, jeśli na skutek zmian demograficznych treść załącznika 1 do Kodeksu Wyborczego stanie się niezgodna z art. 202 KW.

W praktyce PKW spełnia obowiązek nakładany przez art. 203 KW (pisma PKW do Marszałka Sejmu z 22 grudnia 2014 roku oraz 19 listopada 2018 roku zawierające wykaz niezbędnych do wprowadzenia zmian), jednakże wnioski PKW nie są przez Sejm realizowane, co prowadzi do narastania niezgodności w obowiązującym podziale mandatów między okręgi z normą określoną w art. 202 KW.

W przypadku wyborów do Senatu Konstytucja RP nie nakazuje przeprowadzania ich z zachowaniem zasady równości. Nie można jednak wyciągać z tego wniosku, że w przypadku tych wyborów dopuszczalne jest dowolne odchodzenie od równości głosowania, a więc od zasady jeden człowiek – jeden głos; jest ona bowiem konsekwencją ogólnej zasady równości wszystkich obywateli (art. 32 ust. 1 Konstytucji). Jeśli zatem dopuszcza się odstępstwa od równości wyborów do Senatu, to tylko o tyle, o ile jest to niezbędne dla realizowania innych społecznie uzasadnionych celów, przede wszystkim – zapewnienia właściwej reprezentacji obiektywnie istniejącym, spójnym obszarom, specyficznym ze względów historycznych lub kulturalnych.

Z drugiej strony, trudno tracić z oczu perspektywę historyczną – brak wymogu równości wyborów do Senatu jest wprost konsekwencją okoliczności przywrócenia Senatu w 1989 roku. Zasada dwóch senatorów z każdego z 49 województw plus po jednym „dodatkowym” jedynie w dwóch największych – warszawskim i katowickim – była wówczas elementem czysto politycznego kompromisu zawartego między „stroną rządową” a solidarnościową przy Okrągłym Stole. To, że tak przesłanki, jak i cele tego uzgodnienia całkowicie straciły swą aktualność w ciągu następnych kilku miesięcy, nie zmienia innego faktu, że kompromis ten ukształtował geograficzną kompozycję Senatu na ponad 10 lat, a do dzisiaj odczuwamy skutki rezygnacji z nadania konstytucyjnej rangi zasadzie równości wyborów do Senatu. Tym bardziej jednak warto mieć świadomość, że ograniczenia w równości wyborów do Senatu stanowią przede wszystkim zaszłość historyczną, którą w miarę możliwości należy usuwać, a nie pielęgnować.

Zasady podziału kraju na okręgi wyborcze do Senatu określają artykuły 260–261 Kodeksu Wyborczego.

Artykuł 260 § 1 wprowadza zasadę jednomandatowych okręgów w wyborach do Senatu.

Artykuł 260 § 2 wprowadza w szczególności zasadę, że okręgi wyborcze do Senatu nie mogą naruszać granic okręgów wyborczych do Sejmu. Jest to reguła o charakterze pragmatycznym – niewprowadzenie jej zasadniczo skomplikowałoby funkcjonowanie administracji wyborczej, a także utrudniłoby prowadzenie i kontrolowanie kampanii wyborczych i z tych względów należy ją uznać za w pełni uzasadnioną.

Elementy zasady równości w wyborach do Senatu wprowadza art. 261 Kodeksu Wyborczego. Nakazuje on, po pierwsze, modyfikację granic okręgów w sytuacji, gdyby jakiś okręg miał liczbę mieszkańców mniejszą niż 1/200 lub większą niż 1/50 liczby mieszkańców Polski (§ 1), jak również nakazuje kontrolować liczbę mandatów senackich obsadzanych w skali pojedynczego województwa, tak by „trzymała się kwoty”, czyli odpowiadała zaokrągleniu (w górę lub w dół) liczby mandatów wynikającej z zastosowania w województwie jednolitej normy przedstawicielstwa (§ 2). Również w przypadku wyborów do Senatu granice okręgów określone są w załączniku do Kodeksu Wyborczego (a zatem mogą być modyfikowane jedynie w trybie nowelizacji ustawy), co wynika z § 3; natomiast § 5 omawianego artykułu Kodeksu Wyborczego nakazuje odpowiednie stosowanie art. 203, a więc nakłada na PKW obowiązek informowania Sejmu o konieczności wprowadzenia odpowiednich zmian, by zachować zgodność podziału kraju na okręgi wyborcze do Senatu z art. 260–261 Kodeksu.

We wspomnianych wyżej pismach PKW z 22 grudnia 2014 roku oraz 19 listopada 2018 roku wskazano, że obowiązujący podział kraju na okręgi wyborcze do Senatu narusza normy z art. 261 § 2. Niestety, mimo zgłoszonych przez PKW postulatów, Sejm niezbędnych korekt nie dokonał.

Sejm: korekta demograficzna potrzebna od zaraz. Zmiany postulowane przez PKW w 2018 roku oraz oszacowanie skutków zmian demograficznych w latach 2018–2022

Zgodnie z pismem Wiceprzewodniczącego PKW sędziego Wiesława Kozielewicza do Marszałka Sejmu Marka Kuchcińskiego z 19 listopada 2018 roku, dla zachowania zgodności podziału mandatów między okręgi wyborcze do Sejmu z normą z art. 202 Kodeksu Wyborczego niezbędne jest:

- zwiększenie o jeden liczby posłów wybieranych w okręgach: 3 (Wrocław), 20 (Warszawa II – podwarszawski), 25 (Gdańsk), 26 (Gdynia) oraz 39 (Poznań);
- zmniejszenie o jeden liczby posłów wybieranych w okręgach: 9 (Łódź), 31 (Katowice), 32 (Sosnowiec), 33 (Kielce), 34 (Elbląg),

przy czym większość tych zmian wskazywana była jako niezbędna już w poprzednim piśmie PKW z 2014 roku.

Należy zaznaczyć, że od czasu ostatniego zgłoszenia przez PKW potrzeby zmian upłynęły już blisko cztery lata. Z naszych szacunków wynika, że w tym czasie problem się pogłębił i najprawdopodobniej² dla zachowania zgodności podziału mandatów między okręgi sejmowe w kolejnych wyborach, niezbędne będzie – poza wprowadzeniem zmian wcześniej postulowanych przez PKW – dokonanie dodatkowych sześciu przesunięć:

² Podstawą dla określenia przez PKW liczby obsadzanych w okręgu mandatów w wyborach w 2023 roku powinny być, zgodnie z zapisem art. 202 § 4 KW, dane na 30 września 2022 roku z ewidencji ludności, przekazane w odpowiednim trybie do KBW przez wójtów, tak więc wszelkie wcześniejsze obliczenia – w tym wypadku oparte na danych z końca drugiego kwartału 2022 roku – należy traktować jedynie jako prawdopodobne oszacowania.

- zwiększenie o jeden liczby posłów wybieranych w okręgach: 13 (Kraków II), 19 (Warszawa), ponownie 20 (Warszawa II – podwarszawski), 23 (Rzeszów), 37 (Konin), 38 (Piła).
- zmniejszenie o jeden liczby posłów wybieranych w okręgach: 1 (Legnica), 2 (Wałbrzych), 5 (Toruń), 6 (Lublin), 7 (Chełm), 40 (Koszalin);

Warto zwrócić uwagę na sytuację okręgu 20 (Warszawa II), gdzie obecnie obsadza się już o dwa mandaty mniej, niż wymaga tego norma z art. 202 Kodeksu Wyborczego.

Należy zaznaczyć, że wprowadzenie odpowiednich zmian wymaga jedynie modyfikacji załącznika 1 do Kodeksu Wyborczego w zakresie liczby mandatów obsadzanych w poszczególnych okręgach (nie wymaga zmian granic okręgów), zaś treść niezbędnej nowelizacji wynika bezpośrednio i jednoznacznie z samych przepisów prawa (z zastosowania normy z art. 202 do aktualnych danych demograficznych).

Można jednak w tym momencie postawić pytanie, czy nie byłoby zasadne wstrzymanie się z wprowadzaniem tych – skądinąd niezbędnych – zmian do jesieni roku 2022, a ściślej do momentu, gdy PKW, zgodnie z art. 203 § 4, będzie mogła przekazać zaktualizowane postulaty zmian treści załącznika 1. Natychmiastowe ich wprowadzenie musiałoby oznaczać albo wprowadzenie tylko częściowych zmian (jedynie w zakresie postulowanym przez PKW w 2018 roku), albo wprowadzenie ich na bazie innej niż wnioski PKW, co – skoro KW przewiduje w tej procedurze określoną rolę dla PKW – byłoby niezgodne przynajmniej z duchem przepisu Kodeksu Wyborczego. Zmiany te miałyby zastosowanie i tak dopiero w wyborach przeprowadzanych na jesieni 2023 roku, a zatem uchwalenie ich przez Sejm pod koniec roku 2022 byłoby całkowicie wystarczające. Należy przy tym zwrócić uwagę, że w przypadku skrócenia kadencji Sejmu (a więc przeprowadzenia wyborów wcześniej niż na jesieni 2023 roku), zgodnie z art. 203 § 5 „zmian w podziale na okręgi nie dokonuje się”³.

Z drugiej jednak strony, art. 203 wskazuje na tylko jedną, „standardową” drogę uzgodnienia podziału mandatów między okręgi z normą art. 202 oraz rzeczywistością demograficzną – co nie musi wykluczać przeprowadzenia zmiany w ustawie z bezpośredniej inicjatywy Sejmu. Przepis nakazujący zgłaszanie PKW potrzeby korekty podziału mandatów dopiero w ostatnim kwartale roku przedwyborczego okazał się przy tym zdecydowanie nietrafiony – choć w założeniu miał gwarantować, że podział mandatów zostanie oparty na aktualnych danych, jednakże spowodował, że wnioski PKW trafiały do Sejmu w okresie wzmożonego napięcia przedwyborczego i była to zapewne jedna z przyczyn, dla których nie były przez Sejm podejmowane.

Senat: propozycja uściślenia reguł i konsekwencje ich wprowadzenia

Zgodnie z pismem Wiceprzewodniczącego PKW sędziego Wiesława Kozielowicza do Marszałka Sejmu Marka Kuchcińskiego z 19 listopada 2018 roku, obecnie obowiązujący podział na okręgi wyborcze do Senatu narusza zasady art. 261 § 2 w przypadku województwa mazowieckiego (powinno otrzymać przynajmniej jeden mandat więcej) oraz śląskiego (otrzymuje co najmniej jeden mandat za dużo). Według naszych szacunków na chwilę obecną (sierpień 2022) reguła ta naruszona jest także w przypadku województwa małopolskiego (powinno otrzymać jeden mandat więcej; por. Tabela 2 w dalszej części tekstu).

³ Ocenie konstytucjonalistów zostawiam jednak, czy zakres tego przepisu obejmuje również zmiany liczby obsadzanych mandatów – rozumiejąc jego treść literalnie, można wnioskować, że dotyczy on jedynie granic okręgów wyborczych, natomiast z umiejscowienia go w kontekście całego art. 203 wynika raczej, że dotyczy także liczby mandatów obsadzanych w okręgu.

Niezbędne (bo wynikające z bezpośredniej niezgodności aktualnego podziału z normami określonymi w art. 261 Kodeksu Wyborczego) korekty w podziale kraju na okręgi wyborcze stanowią pod jednym względem trudność większą niż w przypadku zmian dotyczących okręgów wyborczych do Sejmu – o ile te ostatnie wynikają ściśle i bezpośrednio z przepisów prawa i jedynie ze względu na niefortunne, ale obowiązujące przepisy Kodeksu Wyborczego ich wprowadzenie wymaga zaangażowania parlamentu, to wprowadzenie zmian w wyborach do Senatu oznacza zmianę granic okręgów, co wiąże się zawsze z pewnym zakresem arbitralności i ostatecznie ma, choćby w minimalnej mierze, charakter decyzji politycznej.

Aby, z jednej strony, zminimalizować arbitralność decyzji, z drugiej zaś wzmocnić równość wyborów do Senatu, która, choć nie jest wprost wyrażonym wymogiem konstytucyjnym, jest jednak pożądana, proponujemy uzupełnienie zasad dotąd zapisanych w Kodeksie Wyborczym.

Proponowane niżej reguły można traktować dwójako: jako propozycje do zaimplementowania w Kodeksie Wyborczym (nowe normy mogące zastąpić aktualnie obowiązujące zapisane w art. 261 § 1–2), można je jednak potraktować jako normy praktyczne, do zastosowania *obok* norm zapisanych obecnie w Kodeksie Wyborczym. Odwołanie się do nich w pracach nad opracowaniem nowego, zgodnego z wymogami art. 261 podziału kraju na okręgi, pozwoliłoby ograniczyć do minimum arbitralność podejmowanych decyzji⁴.

Proponujemy zatem przyjęcie następującej reguły⁵:

Z zachowaniem przepisu art. 260 § 2 (okręg wyborczy do Senatu musi zawierać się w jednym okręgu wyborczym do Sejmu), każdemu z okręgów wyborczych do Sejmu należy przypisać – zgodnie z jednolitą normą reprezentacji – liczbę okręgów wyborczych do Senatu, na które dany okręg do Sejmu należy podzielić.

Można w tym celu zastosować analogicznie metodę opisaną w art. 202 KW (i powtórzoną w art. 419). Alternatywnie można zastosować dobrze znaną metodę Sainte-Laguë. Rozwiązanie pierwsze byłoby bardziej spójne z ogólnie przyjętymi w Kodeksie Wyborczym rozwiązaniami (metoda z art. 202 jest jak dotąd podstawową metodą rozdziału mandatów pomiędzy okręgi, stosowaną w Kodeksie Wyborczym), rozwiązanie drugie – metoda Sainte-Laguë – jest generalnie lepsza i prowadzi do bardziej racjonalnych podziałów. Różnice w działaniu obu metod są jednak niewielkie⁶.

Poniższa tabela zawiera efekt zastosowania tej reguły (w obu wariantach), przyjmując jako bazę dane demograficzne na koniec drugiego kwartału 2022 roku⁷.

4 Ściśle rzecz biorąc, realizacja podanej niżej reguły nie gwarantuje spełnienia warunków z art. 261 § 1–2, jednakże sprzeczność między nimi w praktyce jest bardzo mało prawdopodobna; w szczególności w aktualnym stanie demograficznym są one zgodne (por. Tabela 2, dalej).

5 Jej pomysłodawcą jest prof. Jarosław Flis.

6 Pełniejsze omówienie obu metod zawarte jest w opinii *Podział mandatów między okręgi wyborcze w wyborach do Sejmu, op. cit.*, gdzie sformułowany jest generalny postulat odejścia od metody z art. 202 KW na rzecz metody Sainte-Laguë. Należy jednak zaznaczyć, że – choć jest on ważny i wciąż aktualny – to jest mniej pilny niż postulat skorygowania podziału mandatów między okręgi sejmowe i skorygowania podziału kraju na okręgi senackie, tak by stały się one zgodne z obowiązującymi przepisami prawa.

7 Dane wedle informacji o rejestrze wyborców na koniec drugiego kwartału 2022 roku udostępnione przez Krajowe Biuro Wyborcze.

Tabela 1. Liczba okręgów wyborczych do Senatu w okręgach wyborczych do Sejmu – warianty

Okręg do Sejmu				Liczba okręgów senackich			Uwagi
Nr	Siedziba OKW	Województwo	Liczba mieszkańców (II kwartał 2022)	obecna	wyznaczona metodą z art. 202	wyznaczona metodą Sainte-Laguë	
1	Legnica	dolnośląskie	896 204	3	2	2	-1
2	Wałbrzych	dolnośląskie	589 713	2	2	2	bez zmian
3	Wrocław	dolnośląskie	1 200 387	3	3	3	bez zmian
4	Bydgoszcz	kuj.-pomorskie	934 684	2	3	3	+1
5	Toruń	kuj.-pomorskie	978 307	3	3	3	bez zmian
6	Lublin	lubelskie	1 137 470	3	3	3	bez zmian
7	Chełm	lubelskie	890 666	3	2	2	-1
8	Zielona Góra	lubuskie	938 687	3	3	3	bez zmian
9	Łódź	łódzkie	700 825	2	2	2	bez zmian
10	Piotrków Trybunalski	łódzkie	687 655	2	2	2	bez zmian
11	Sieradz	łódzkie	914 337	3	3	2	-1 (przy zastosowaniu metody Sainte-Laguë)
12	Kraków I	małopolskie	628 278	1	2	2	+1, zmiana niezbędna ze wzgl. na art. 261 §2
13	Kraków II	małopolskie	1 139 781	3	3	3	bez zmian

Okręg do Sejmu				Liczba okręgów senackich			Uwagi
Nr	Siedziba OKW	Województwo	Liczba mieszkańców (II kwartał 2022)	obecna	wyznaczona metodą z art. 202	wyznaczona metodą Sainte-Laguë	
14	Nowy Sącz	małopolskie	788 673	2	2	2	bez zmian
15	Tarnów	małopolskie	726 379	2	2	2	bez zmian
16	Płock	mazowieckie	789 682	2	2	2	bez zmian
17	Radom	mazowieckie	676 240	2	2	2	bez zmian
18	Siedlce	mazowieckie	934 996	3	3	3	bez zmian
19	Warszawa I (Warszawa)	mazowieckie	1 647 449	4	5	5	+1
20	Warszawa II (podwarszawski)	mazowieckie	1 113 308	2	3	3	+1, zmiana niezbędna ze wzgl. na art. 261 §2
21	Opole	opolskie	912 564	3	3	2	-1 (przy zastosowaniu metody Sainte-Laguë)
22	Krosno	podkarpackie	845 882	2	2	2	bez zmian
23	Rzeszów	podkarpackie	1 224 897	3	3	3	bez zmian
24	Białystok	podlaskie	1 118 148	3	3	3	bez zmian
25	Gdańsk	pomorskie	1 003 873	3	3	3	bez zmian
26	Gdynia	pomorskie	1 178 621	3	3	3	bez zmian

Okręg do Sejmu				Liczba okręgów senackich			Uwagi
Nr	Siedziba OKW	Województwo	Liczba mieszkańców (II kwartał 2022)	obecna	wyznaczona metodą z art. 202	wyznaczona metodą Sainte-Laguë	
27	Bielsko-Biała	śląskie	741 906	2	2	2	bez zmian
28	Częstochowa	śląskie	553 205	2	1	2	bez zmian (przy zastosowaniu metody Sainte-Laguë)
29	Gliwice	śląskie	683 213	2	2	2	bez zmian
30	Rybnik	śląskie	676 159	2	2	2	bez zmian
31	Katowice	śląskie	866 866	3	2	2	-1; zmiana niezbędna ze wzgl. na art. 261 §2
32	Sosnowiec	śląskie	618 585	2	2	2	bez zmian
33	Kielce	świętokrzyskie	1 180 545	3	3	3	bez zmian
34	Elbląg	warmińsko-mazurskie	583 992	2	1	2	bez zmian (przy zastosowaniu metody Sainte-Laguë)
35	Olsztyn	warmińsko-mazurskie	748 608	2	2	2	bez zmian
36	Kalisz	wielkopolskie	963 705	3	3	3	bez zmian

Okręg do Sejmu				Liczba okręgów senackich			Uwagi
Nr	Siedziba OKW	Województwo	Liczba mieszkańców (II kwartał 2022)	obecna	wyznaczona metodą z art. 202	wyznaczona metodą Sainte-Laguë	
37	Konin	wielkopolskie	747 649	2	2	2	bez zmian
38	Piła	wielkopolskie	750 015	2	2	2	bez zmian
39	Poznań	wielkopolskie	864 588	2	2	2	bez zmian
40	Koszalin	zachodniopom.	590 143	2	2	2	bez zmian
41	Szczecin	zachodniopom.	953 178	2	3	3	+1

Jak widać z powyższej tabeli:

- Tylko w trzech przypadkach zastosowanie metod z art. 202 KW i Sainte-Laguë prowadzi do różnych wyników, przy czym bliższy naturalnemu rozumieniu zasady równości wyborów wydaje się podział wyznaczony przez metodę Sainte-Laguë (prowadzi do mniejszego odchylenia od jednolitej normy reprezentacji)⁸.
- Stosując do podziału mandatów senackich między okręgi sejmowe metodę Sainte-Laguë, należałoby dokonać zmiany w podziale na okręgi senackie 10 okręgów wyborczych do Sejmu, przy czym w trzech przypadkach⁹ zmiany te bezpośrednio realizują konieczne korekty wynikające z realizacji zasady podziału mandatów między województwa (art. 262 § 2), jeszcze jedna i tak musiałaby być dokonana ze względu na wymóg art. 262 § 2 KW (aby zbilansować łączną liczbę mandatów w Senacie). Tak więc zastosowanie tej metody wymusza dodatkowe zmiany jedynie w pięciu okręgach do Sejmu. Zastosowanie metody z art. 202 KW powoduje jedno przesunięcie mniej (a więc zmiany w dwóch okręgach mniej).
- Zarówno zastosowanie podziału za pomocą metody z art. 202 KW, jak i Sainte-Laguë prowadzi do podziału mandatów między województwa zgodnego z regułą z art. 262 § 2 KW, także w tych przypadkach, gdzie metody te skutkują różnymi podziałami (jedna z nich prowadzi do liczby mandatów będącej zaokrągleniem wartości dokładnej wynikającej z jednolitej normy reprezentacji w górę, druga do zaokrąglenia w dół); szczegółowe rachunki zawarte są w Tabeli 2.

8 Przy podziale metodą Sainte-Laguë największa liczba wyborców na mandat senacki w skali okręgu sejmowego to 457 tys., co odpowiada 1,27 normy ogólnopolskiej, przy podziale metodą z art. 202 KW jest to 583 tys. (1,61 normy ogólnopolskiej), zaś przy aktualnym podziale 629 tys. mieszkańców na mandat (1,74 normy ogólnopolskiej). Z drugiej strony, metoda z art. 202 KW prowadzi do nieco lepszych wyników, jeśli chodzi o minimalną liczbę wyborców na mandat: 294 tys. (0,81 normy ogólnopolskiej), podczas gdy dla metody Sainte-Laguë oraz podziału obecnie obowiązującego jest to 276 tys. mieszkańców (0,76 normy ogólnopolskiej) – tutaj jednak różnica jest niewielka.

9 Okręgi 12 (Kraków I) i 31 (Katowice) oraz albo 19 (Warszawa), albo 20 (Warszawa II), należy jednak zaznaczyć, że postulowane przez nas zwiększenie liczby okręgów mandatów senackich jednocześnie w okręgach sejmowych 19 i 20 wciąż zachowuje liczbę mandatów senackich na Mazowszu zgodną z art. 262 § 2 KW (w górnej granicy dopuszczanego przezeń zakresu).

Tabela 2. Podział mandatów w Senacie między województwa – warianty

Województwo	Liczba mieszkańców	Liczba mandatów w Senacie			
		Dokładna, wynikająca z jednolitej normy reprezentacji (w nawiasie wartości dopuszczalne)	obowiązująca obecnie	przy podziale między okręgi sejmowe zgodnie z regułą z art. 202 KW	podziale między okręgi sejmowe zgodnie z regułą Sainte-Laguë
dolnośląskie	2 686 304	7,44 (7-8)	8	7	7
kuj.-pomorskie	1 912 991	5,30 (5-6)	5	6	6
lubelskie	2 028 136	5,61 (5-6)	6	5	5
lubuskie	938 687	2,60 (2-3)	3	3	3
łódzkie	2 302 817	6,38 (6-7)	7	7	6
małopolskie	3 283 111	9,09 (9-10)	8*	9	9
mazowieckie	5 161 675	14,29 (14-15)	13*	15	15
opolskie	912 564	2,53 (2-3)	3	3	2
podkarpackie	2 070 779	5,73 (5-6)	5	5	5
podlaskie	1 118 148	3,10 (3-4)	3	3	3
pomorskie	2 182 494	6,04 (6-7)	6	6	6
śląskie	4 139 934	11,46 (11-12)	13*	11	12
świętokrzyskie	1 180 545	3,27 (3-4)	3	3	3
warmińsko-mazurskie	1 332 600	3,69 (3-4)	4	3	4
wielkopolskie	3 325 957	9,21 (9-10)	9	9	9
zachodniopom.	1 543 321	4,27 (4-5)	4	5	5
Razem	36 120 063		100	100	100

* wartość niezgodna z normą art. 262 § 2 Kodeksu Wyborczego

Podsumowanie

Sytuacja, w której aktualnie obowiązujące podziały mandatów między okręgi wyborcze do Sejmu oraz Senatu są niezgodne z przepisami Kodeksu Wyborczego, wymaga szybkiej decyzji ustawodawcy – bowiem ze względu na niezbyt fortunne zapisy Kodeksu tylko ustawodawca może podziały mandatów skorygować. Jednocześnie problem nie sprowadza się do konieczności skorygowania liczb mandatów w poszczególnych okręgach do Sejmu czy skorygowaniu granic okręgów do Senatu – ma on charakter głębszy: korekty wymagają same reguły wprowadzania korekt, gdyż dotychczasowe okazały się nieefektywne. Dotyczy to zarówno samych formuł dotyczących wyznaczania liczby mandatów w poszczególnych okręgach wyborczych do Sejmu oraz reguł oceny prawidłowości podziału kraju na jednomandatowe okręgi do Senatu, jak i zasad wprowadzania w życie modyfikacji w podziale na okręgi.

Efektywna naprawa obecnego stanu rzeczy wymaga jednak zachowania pewnej hierarchii działań. W pierwszym rzędzie należy naprawić to, co jest bezpośrednio sprzeczne z prawem, a przy tym jest do naprawienia najprostsze – a więc skorygować wielkości okręgów wyborczych do Sejmu (załącznik nr 1 do Kodeksu Wyborczego w zakresie liczby mandatów w poszczególnych okręgach). Korekta granic okręgów wyborczych do Senatu (załącznik nr 2 do Kodeksu Wyborczego) również jest konieczna do szybkiego (a więc jeszcze przed najbliższymi wyborami) przeprowadzenia, gdyż aktualny stan jest niezgodny z art. 262 § 2 Kodeksu Wyborczego. Tej zmiany nie da się jednak przeprowadzić „mechanicznie” (docelowy układ okręgów senackich – inaczej niż liczba mandatów w okręgach sejmowych – nie jest jednoznacznie determinowany jedynie przepisami prawa i danymi demograficznymi), powinna być zatem połączona przynajmniej ze wstępną refleksją nad *zasadami* podziału kraju na okręgi senackie. Projekt takich zasad zawarty jest w niniejszym opracowaniu, przy czym zasady te mogą posłużyć jako uzasadnienie (racjonalizacja) dla propozycji konkretnego rozwiązania problemu podziału na okręgi senackie niezależnie od tego, czy miałyby zyskać walor prawa, czy jedynie mieć charakter opinii eksperckiej.

Zaimplementowanie w Kodeksie Wyborczym nowych, doskonalszych reguł tworzenia okręgów wyborczych czy korekty ich wielkości, ograniczających (a gdy się da – znoszących) arbitralność decyzji, a tam, gdzie jest to możliwe, wprowadzających ich automatyzm, powinno być kolejnym etapem naprawy sytuacji. Kolejnym, ponieważ podjęcie prac nad nimi jednocześnie z wprowadzaniem niezbędnych, bieżących korekt mogłoby doprowadzić do opóźnienia tych ostatnich (i pilniejszych), ale także koniecznym – jeśli się ich zaniecha, to nawet jeśli teraz wprowadzone zostaną wymagane korekty w wielkościach i układzie okręgów sejmowych i senackich, prawdopodobnie za kilka lat, w miarę postępu zmian demograficznych wrócimy do tego samego punktu i tych samych problemów, wobec których stoimy dzisiaj.

Jacek Haman – dr hab., kierownik Katedry Modeli Formalnych i Metod Ilościowych w Socjologii na Wydziale Socjologii Uniwersytetu Warszawskiego. Członek Zespołu Ekspertów Wyborczych Fundacji im. Stefana Batorego.

Fundacja im. Stefana Batorego

Sapieżyńska 10a
00-215 Warszawa
tel. (48-22) 536 02 00
fax (48-22) 536 02 20
batory@batory.org.pl
www.batory.org.pl

Teksty udostępniane na licencji Creative Commons. Uznanie autorstwa na tych samych warunkach 3.0 Polska (CC BY SA 3.0 PL)



Redakcja: Izabella Sariusz-Skąpska
Korekta: Agnieszka Łodzińska
Warszawa 2022
ISBN 978-83-66544-73-4