



Podział mandatów między okręgi wyborcze w wyborach do Sejmu

Jacek Haman

Najważniejsze wnioski i rekomendacje

- Aktualny podział mandatów między okręgi wyborcze do Sejmu jest niezgodny z regułą określoną w art. 202 Kodeksu Wyborczego. Jest to następstwem, z jednej strony, zachodzących do 2011 roku zmian demograficznych, z drugiej zaś – ignorowania przez parlament ponawianych przez Państwową Komisję Wyborczą wniosków o modyfikację Kodeksu Wyborczego (pisma Przewodniczącego PKW Wojciecha Hermelińskiego do Marszałka Sejmu Radosława Sikorskiego z 22 grudnia 2014 roku oraz pismo Zastępcy Przewodniczącego PKW Wiesława Kozielewicza do Marszałka Sejmu Marka Kuchcińskiego z 19 listopada 2018 roku), składanych w trybie art. 203 KW.
 - ◇ Jako minimalną, najpilniejszą rekomendację wskazujemy dostosowanie przez Sejm i Senat podziału mandatów między okręgi wyborcze (zawartego w załączniku do Kodeksu

Kwestia podziału mandatów poselskich między okręgi wyborcze do Sejmu nie przyciąga takiej uwagi, jak podział mandatów między partie – nie znaczy to jednak, że nie ma ona większego znaczenia bądź że rozwiązano ją w sposób niebudzący wątpliwości. Jest dokładnie przeciwnie – przyjęte w Kodeksie Wyborczym rozwiązanie tej kwestii jest nie tylko niedoskonałe, ale – co gorsza – nie jest ono nawet stosowane poprawnie. Na skutek ignorowania przez Sejm kolejnych wniosków Państwowej Komisji Wyborczej liczba mandatów obsadzanych już w 12 okręgach jest niezgodna z zapisem Kodeksu Wyborczego. Jednocześnie nierozwiązany zostaje problem głosów z zagranicy, od ponad trzydziestu lat przypisywanych do okręgu warszawskiego (obecnie okręg 19): o ile w latach dziewięćdziesiątych ich liczba była

Wyborczego), zgodnie z wnioskami Państwowej Komisji Wyborczej.

- Fakt, że pomimo jednoznacznego określenia w Kodeksie Wyborczym zasady podziału mandatów między okręgi (art. 202) i zasad jego aktualizacji (art. 203), reguły te są w praktyce ignorowane przez Sejm, wskazuje, że należy rozważyć taką zmianę art. 203 KW, aby wyłączyć z niego element dyskrejonalny: zmiana podziału mandatów powinna następować bez konieczności podejmowania przez Sejm decyzji politycznej, czyli na przykład w drodze uchwały Państwowej Komisji Wyborczej, dopiero zaś gdyby niezbędna była również zmiana granic okręgów wyborczych (co zawsze zawiera w sobie element arbitralny), sprawa byłaby kierowana do Sejmu.
 - ◊ Rekomendujemy podjęcie prac nad zmianą treści art. 203 KW, tak by w przyszłości dostosowanie podziału mandatów między okręgi wyborcze do Sejmu było dokonywane automatycznie, bez opóźnień i niezależnie od woli politycznej lub jej braku. Wprowadzenie takiej zmiany wydaje się dość proste i mało kontrowersyjne i pozwoliłoby także na przyszłość wykluczyć wystąpienie problemów opisanych w poprzednim punkcie.
- Reguła podziału mandatów określona w art. 202, choć zasadniczo – gdyby była stosowana – spełniałaby swoją funkcję, nie jest regułą doskonałą – jej wady są dobrze opisane w literaturze przedmiotu, a rozwiązania pozbawione tych wad również są dobrze znane.
 - ◊ Proponujemy, by równoległe do prac nad modyfikacją art. 203 KW podjąć prace nad modyfikacją art. 202 KW i zastąpienie zapisanej w nim reguły podziału mandatów regułą Sainte-Laguë. Choć wprowadzenie takich zmian uważamy za zdecydowanie zasadne, są one mniej pilne niż te omówione w poprzednich punktach.
- Obowiązująca od 1989 roku zasada zaliczania głosów oddanych za granicą do okręgu obejmującego Warszawę-Śródmieście (aktualnie okręg nr 19 obejmujący całą Warszawę), wobec wielkiego w ostatnich kilku elekcjach wzrostu liczby tych głosów, zaczyna prowadzić do bardzo poważnych zniekształceń: w istocie, aby zachować równość głosów (liczbę głosów przypadających na jeden mandat), w okręgu 19 powinno być rozdzielanych o co najmniej 5–6 mandatów więcej niż obecnie. Jest to zatem problem poważniejszy niż brak bieżącej aktualizacji ze względu na regułę art. 202 KW, jednakże jego rozwiązanie wymaga już znacznie poważniejszej ingerencji w zapisy Kodeksu Wyborczego.
 - ◊ Rekomendujemy podjęcie prac nad wprowadzeniem reguł uwzględniających przy podziale mandatów między okręgi liczby głosów oddanych za granicą. Jako najprostsze rozwiązanie problemu uwzględniania głosów z zagranicy przy podziale mandatów między okręgi można wskazać wprowadzenie modyfikacji do reguły z art. 202 KW zakładającej, że przy obliczaniu norm reprezentacji dla poszczególnych okręgów przyjętą do obliczeń liczbę mieszkańców okręgu obejmującego Warszawę-Śródmieście modyfikuje się poprzez doliczenie antycypowanej na podstawie wyników poprzednich wyborów liczby wyborców głosujących za granicą. Możliwe są jednak alternatywne rozwiązania, w tym takie, które zakładają dla wszystkich okręgów dynamiczną korektę liczby rozdzielanych mandatów zależną od liczby głosów oddanych w okręgu. Rozwiązania takie są sprawdzone i stosowane w wielu krajach

niewielka, to obecnie ich waga powinna się przełożyć na kilka mandatów poselskich których – w pewnym sensie – „pozbawiany” jest okręg nr 19.

Opracowanie *Podział mandatów między okręgi wyborcze w wyborach do Sejmu* omawia problem bezpośredniej niezgodności podziału mandatów między okręgi z zapisem Kodeksu Wyborczego, wskazuje na możliwe korekty samej metody podziału zapisanej w Kodeksie oraz na konsekwencje nieuwzględniania problemu głosów z zagranicy. Przedstawia także potencjalne sposoby rozwiązania tego problemu.

demokratycznych, jednakże stanowiłyby już głębszą modyfikację polskiego systemu wyborczego.

- ◇ Rekomendacja uwzględniania głosów z zagranicy przy dokonywaniu podziału mandatów między okręgi dotyczy wprawdzie bardzo poważnego defektu polskiego systemu wyborczego, jednocześnie jednak jej realizacja wiązać się musi ze znacznie głębszymi – niż w przypadku wcześniej omawianych rekomendacji – zmianami w rozwiązaniach Kodeksu Wyborczego, stąd też powinna być realizowana z dużym rozmysłem – mniej kosztowne będzie odsunięcie wprowadzenia nowych rozwiązań w czasie niż wprowadzenie rozwiązań kontrowersyjnych i niedopracowanych ze względu na pośpiech.

Podział mandatów między okręgi wyborcze w wyborach do Sejmu: korekta potrzebna od zaraz

Wstęp

Konstytucja RP w artykule 96 ust. 2 stanowi, że „wybory do Sejmu są powszechne, równe, bezpośrednie i proporcjonalne oraz odbywają się w głosowaniu tajnym”, zaś w art. 97 ust. 2, że „wybory do Senatu są powszechne, bezpośrednie i odbywają się w głosowaniu tajnym”. Wymogi Konstytucji odnośnie do wyborów do Sejmu, w porównaniu do wymogów odnośnie do wyborów do Senatu, nakazują dodatkowo ich „równość” oraz „proporcjonalność”.

Wymóg „równości” oznacza, że na tyle, na ile to możliwe bez naruszania innych wymogów, procedura głosowania w wyborach do Sejmu winna respektować zasadę „jeden człowiek – jeden głos”, oznaczającą, że *a priori* siła głosu każdego wyborcy powinna być taka sama. Jeśli podział mandatów przeprowadzany jest w poszczególnych okręgach wyborczych, wymaga to, aby liczba wyborców przypadających na jeden mandat była we wszystkich okręgach jak najbardziej do siebie zbliżona.

To, że analogicznego wymogu nie sformułowano w Konstytucji odnośnie do wyborów do Senatu, stanowi konsekwencję historycznych okoliczności przywrócenia drugiej izby parlamentu w 1989 roku, kiedy – ze względu na polityczne uwarunkowania – zdecydowano o równej liczebnie senackiej reprezentacji 47 spośród 49 ówczesnych województw, mimo dużych różnic w liczbach ich mieszkańców. W zmienionych warunkach historycznych zasadę równości wyborów do Senatu faktycznie wprowadza akt niższej rangi – art. 261 Kodeksu Wyborczego. W opracowaniu niniejszym ograniczamy się do problemu podziału mandatów w wyborach sejmowych, stąd nie będziemy tutaj poruszać ani kwestii tego, czy sformułowania art. 261 są optymalne ani czy są właściwie stosowane – poprzestajemy na zasygnalizowaniu, że również one powinny w przyszłości stać się przedmiotem uwagi.

W odniesieniu do wyborów do Sejmu, zasady mające zagwarantować równość głosów wyborców z różnych okręgów wyborczych zawarte są w artykułach 202 (określającym sposób ustalania właściwej liczby mandatów dzielonych w danym okręgu) oraz 203 Kodeksu Wyborczego (określającym procedurę korygowania podziału mandatów w przypadku zajścia zmian demograficznych, powodujących niezgodność obowiązującego podziału z zasadami art. 202 KW).

W niniejszym opracowaniu poruszone zostaną trzy kwestie, w naszej opinii wymagające pilnej reakcji ustawodawcy. Kwestie te są do pewnego stopnia niezależne – pierwsza z nich jest najprostsza, ale wymaga najszybszego załatwienia, natomiast podjęcie dwóch kolejnych wiąże się przede wszystkim z potrzebą rozważnego przeanalizowania dostępnych opcji i znalezieniem optymalnych rozwiązań prawnych.

- Aktualny podział mandatów między okręgi w wyborach do Sejmu, przynajmniej od 2015 roku, jest niezgodny z wymogami artykułu 202 KW, co jest konsekwencją nierealizowania przez Sejmy kolejnych kadencji rekomendacji Państwowej Komisji Wyborczej. Prowadzi to bezpośrednio do naruszenia konstytucyjnej zasady równości wyborów do Sejmu. Właściwy podział jest łatwy do jednoznacznego określenia na podstawie dostępnych danych statystycznych oraz treści art. 202 KW, dlatego korekta tego stanu wymaga jedynie podjęcia przez parlament odpowiednich uchwał – czego jednak w minionych latach nie uczyniono.
- Pomimo zapisania w art. 202 KW reguły podziału mandatów w praktyce nie jest ona stosowana, co może oznaczać, że procedura dokonywania korekty podziału, opisana w art. 203 KW, jest niewłaściwa – zawiera zbyt duże pole dla arbitralnej decyzji Sejmu, który może się wstrzymać od podjęcia niezbędnych działań. Podczas gdy sam algorytm podziału nie zawiera żadnego elementu dowolności, należy rozważyć takie sformułowanie przepisów, aby stosowana korekta dokonywana była automatycznie i nie pozostawiała miejsca na dyskrecyjną decyzję żadnego organu.
- Reguła podziału mandatów między okręgi opisana w art. 202 nie uwzględnia problemu głosów z zagranicy – tymczasem w ostatnich latach liczba głosów oddawanych za granicą i przypisywanych do okręgu 19 (Warszawa) stanowi już kilkadziesiąt procent liczby głosów fizycznie oddawanych w okręgu 19, co prowadzi do dodatkowego obniżenia siły głosów oddanych w okręgu 19 (tak w Warszawie, jak i za granicą) w porównaniu do siły głosów oddanych w innych okręgach.

Należy również nadmienić, że sam algorytm opisany w art. 202 KW budzi pewne wątpliwości i choć jednoznacznie trzeba stwierdzić, że lepsze jest stosowanie nawet niedoskonałej, ale zasadniczo swą rolę spełniającej procedury z art. 202, niż niestosowanie żadnej, to w przypadku rewizji obowiązujących rozwiązań prawnych warto by sięgnąć do właściwych algorytmów podziału mandatów, dobrze znanych z innych zastosowań oraz dobrze opisanych w literaturze naukowej.

Korekty postulowane przez PKW w 2014 i 2018 roku: do wprowadzenia od zaraz

Artykuł 202 § 1 Kodeksu wyborczego stanowi, że:

„Ustalenia liczby posłów wybieranych w poszczególnych okręgach wyborczych oraz podziału województw na okręgi wyborcze dokonuje się według jednolitej normy przedstawicielstwa, obliczonej przez podzielenie liczby mieszkańców kraju przez ogólną liczbę posłów wybieranych w okręgach wyborczych, z uwzględnieniem przepisów art. 201 i następujących zasad:

- ułamki liczby mandatów posłów wybieranych w okręgach wyborczych równe lub większe od 1/2, jakie wynikną z zastosowania jednolitej normy przedstawicielstwa, zaokrągla się w górę do liczby całkowitej;
- jeżeli w wyniku postępowania, o którym mowa w pkt. 1, liczba posłów wybieranych w okręgach wyborczych przewyższa liczbę wynikającą z przepisu art. 193, mandaty nadwyżkowe odejmuje się w tych okręgach wyborczych, w których norma przedstawicielstwa obliczona dla okręgu wyborczego jest najmniejsza. W przypadku gdy liczba posłów jest mniejsza od wynikającej z przepisu art. 193, dodatkowe mandaty przydziela się tym okręgom wyborczym, w których norma przedstawicielstwa obliczona dla okręgu wyborczego jest największa”.

Artykuł 203 § 1 Kodeksu wyborczego stwierdza, że „Państwowa Komisja Wyborcza przedkłada Sejmo-
wi wnioski w sprawie zmiany granic okręgów wyborczych i liczby posłów w nich wybieranych, jeżeli konieczność taka wynika ze zmian w zasadniczym podziale terytorialnym państwa lub ze zmiany liczby



mieszkańców w okręgu wyborczym lub w kraju”, zaś § 3 stanowi, że „Sejm dokonuje (...) zmian w podziale na okręgi wyborcze z przyczyn, o których mowa w § 1, nie później niż na 3 miesiące przed dniem, w którym upływa termin zarządzenia wyborów do Sejmu”.

Na podstawie powyższych przepisów Państwowa Komisja Wyborcza dwukrotnie – w 2014 oraz w 2018 roku – zwracała się do Sejmu, wskazując na potrzebę wprowadzenia zmian w podziale mandatów między okręgi.

W piśmie z dnia 22 grudnia 2014 roku do Marszałka Sejmu Radosława Sikorskiego przewodniczący PKW Wojciech Hermeliński wskazywał na potrzebę:

- zwiększenia o 1 liczby posłów wybieranych w okręgach 3 (Wrocław), 20 (podwarszawski), 25 (Gdańsk) i 26 (Gdynia);
- zmniejszenia o 1 liczby posłów wybieranych w okręgach 9 (Łódź), 32 (Sosnowiec), 33 (Kielce), 34 (Elbląg).

Powyższe zmiany nie zostały przez Sejm wprowadzone.

W piśmie z dnia 19 listopada 2018 roku do Marszałka Sejmu Marka Kuchcińskiego wiceprzewodniczący PKW Wiesław Koziulewicz wskazywał na potrzebę wprowadzenia tych samych zmian, które postulowała PKW cztery lata wcześniej, a ponadto:

- zwiększenia o 1 liczby posłów wybieranych w okręgu 39 (Poznań);
- zmniejszenia o 1 liczby posłów wybieranych w okręgu 31 (Katowice).

Zmiany te nie zostały wprowadzone, mimo że oba pisma PKW wskazywały na termin, w jakim powinny zostać one, zgodnie z zapisami Kodeksu Wyborczego, przeprowadzone (odpowiednio do 10 maja 2015 i 14 maja 2019 roku). Tym samym w wyborach do Sejmu w 2015 roku uzyskanie zgodności podziału mandatów między okręgi z art. 202 KW wymagałoby przesunięcia między okręgami 4, a w wyborach w 2019 roku 5 mandatów.

W Aneksie 1 podaję – za pismami PKW z 2014 i 2018 roku – szczegółowe dane demograficzne i wyliczenia liczby mandatów.

Sytuację, w której podział mandatów między okręgi jest wprost niezgodny z regułą ustaloną przez Kodeks Wyborczy, a Sejm – mimo wezwania PKW – nie podjął właściwych działań, aby stan ten skorygować, należy uznać za naruszenie art. 96 ust. 2 Konstytucji w zakresie równości wyborów do Sejmu (i to niezależnie od tego, czy treść art. 203 KW interpretować jako nakaz działania Sejmu, czy jako pozostawiający Sejmowi decyzję co do podjęcia działania lub jego zaniechania). Jednocześnie naruszenie to można na przyszłość łatwo naprawić – wystarczy zrealizować, choć z opóźnieniem, wnioski PKW poprzez uchwalenie odpowiednich zmian w załączniku nr 1 do Kodeksu Wyborczego.

Należy dodać, że w obu wspomnianych pismach PKW zwracała także uwagę na niezgodność aktualnego podziału kraju na okręgi do Senatu z normą zawartą w artykule 261 Kodeksu Wyborczego, co również nie przełożyło się na jakiegokolwiek działania parlamentu. W opracowaniu tym zajmujemy się tylko podziałem mandatów sejmowych, dlatego kwestii tej nie będę dalej rozwijał.

Jak dokonywać korekty podziału mandatów między okręgi – co zmienić w art. 202–203 Kodeksu Wyborczego

Automatyzm w miejsce dyskrecjonalizmu

W sytuacji, gdy właściwy podział mandatów między okręgi wyborcze oraz moment dokonywania jego aktualizacji został jednoznacznie określony w treści art. 202–203 Kodeksu Wyborczego, zawieranie liczby mandatów w treści ustawy prowadzi do redundancji i otwiera jedynie pole do wewnętrznych sprzeczności, gdy ustawa w jednym miejscu (art. 202) zawiera regułę, zaś w innym miejscu (załącznik nr 1) może ją łamać, kiedy zapisany podział mandatów jest z regułą niezgodny.

Rozwiązaniem lepszym, a jednocześnie gwarantującym, że nie będzie dochodzić do sytuacji, kiedy pomimo zajścia przesłanek dla aktualizacji podziału mandatów między okręgi nie jest ona dokonywana, byłoby pozostawienie w załączniku nr 1 do Kodeksu Wyborczego jedynie wykazu okręgów wyborczych do Sejmu RP oraz powierzenie Państwowej Komisji Wyborczej ogłaszania – w określonym terminie – liczby mandatów przyznawanych w poszczególnych okręgach. Rozwiązanie takie nie byłoby przy tym zasadniczą nowością w Kodeksie Wyborczym, jako analogiczne do zasad obowiązujących w odniesieniu do wyborów samorządowych, w których określanie liczby mandatów przydzielanych w poszczególnych wielomandatowych okręgach wyborczych do rad gmin i powiatów jest zadaniem właściwego terytorialnie Komisarza Wyborczego (art. 419 § 2) wedle ściśle określonej reguły (art. 419 § 3 zawierający regułę identyczną jak art. 202 KW)¹. **Wprowadzenie odpowiedniej zmiany wydaje się dość niekontrowersyjne, a pozwoliłoby także na przyszłość wykluczyć wystąpienie problemów z brakiem aktualizacji podziału mandatów (w każdym razie tak długo, jak byłoby to możliwe bez zmiany granic okręgów), stąd też rekomendujemy ustawodawcy podjęcie prac w tym kierunku.**

Reguła podziału mandatów

Reguła podziału mandatów między okręgi wyborcze do Sejmu zapisana w art. 202 § 1 funkcjonuje w polskim systemie wyborczym od kilkudziesięciu lat², zawiera jednak szereg niedoskonałości, polegających na wrażliwości na tworzenie tzw. podziałów paradoksalnych. Takie wady niektórych typów metod podziału mandatów są znane w literaturze przedmiotu od ponad stu lat, w odniesieniu do metody obecnie zapisanej w treści art. 202 zostały szczegółowo przeanalizowane w artykule Jacka Hamana *Podział mandatów pomiędzy okręgi wyborcze w świetle teorii sprawiedliwego podziału dóbr*³. W publikacji tej wykazano, że metoda z obecnego art. 202 KW jest wrażliwa na najważniejsze paradoksy metod podziału proporcjonalnego, jak **paradoks Alabamy** (możliwe jest, że **zwiększenie łącznej liczby mandatów do podziału spowodowałoby konieczność odebrania** mandatu któremuś z okręgów), **paradoks nowego stanu** (możliwe jest, że dołączenie terytorium tworzącego nowy okręg wyborczy spowodowałoby **zwiększenie** liczby mandatów przynależnych któremuś ze starych okręgów, choć logicznie powinny one bądź tracić, bądź jedynie zachowywać swoje mandaty), **paradoks populacji** (przy zmianach populacji okręgów możliwe byłoby, że okrąg, który **zwiększył** swoją populację, powinien stracić mandat na rzecz okręgu, który populację **zmniejszył**) i **paradoks niezgodności** (zmiana populacji w jednym okręgu może doprowadzić do przesunięć mandatów między okręgami, których

1 Należy jednak zaznaczyć, że art. 419 § 2 (i analogicznie art. 463 §1 w odniesieniu do sejmików wojewódzkich) daje komisarzowi również prawo do określania granic okręgów (a nie tylko liczby mandatów w nich przydzielanych); zgodnie z zawartą w niniejszym opracowaniu propozycją wyznaczanie i zmiana granic okręgów wyborczych do Sejmu pozostawałyby prerogatywą ustawodawcy.

2 Pierwszy raz została zapisana w art. 136 Ordynacji wyborczej do rad gmin, powiatów i sejmików wojewódzkich z 1998, następnie powtórzona w art. 137 Ordynacji do Sejmu RP i Senatu RP z 2001 roku.

3 J. Haman, *Podział mandatów pomiędzy okręgi wyborcze w świetle teorii sprawiedliwego podziału dóbr*, „Przegląd Sejmowy” 2002, nr 48.

populacja nie uległa zmianie). O ile wrażliwość na paradoksy Alabamy i nowego stanu mają znaczenie czysto teoretyczne (można raczej wykluczyć zarówno zmianę łącznej liczby mandatów dzielonych w Sejmie, jak i dołączenie nowych terytoriów), to ujawnienie się paradoksów populacji i niezgodności przy którejś z przyszłych aktualizacji podziału mandatów z powodu zmian demograficznych jest w pełni możliwe; sytuacja taka mogłaby wywołać kryzys zaufania do stosowanych rozwiązań, zwłaszcza ze strony przedstawicieli okręgów „poszkodowanych” nieracjonalnym działaniem reguły.

Jednocześnie dostępna jest metoda pozbawiona powyższych wad (odporna na paradoksy), nieobciążona na korzyść ani małych, ani dużych okręgów, mająca w odniesieniu do podziału mandatów między okręgi wyborcze jednoznaczne poparcie literatury naukowej przedmiotu⁴, a przy tym dobrze w Polsce znana (choć aktualnie niestosowana w polskim systemie wyborczym) – metoda Sainte-Laguë. Wprowadzenie odpowiedniej zmiany byłoby dość proste – należałoby zastąpić algorytm z art. 202 § 1 (a także 419 § 3) algorytmem metody Sainte-Laguë⁵. Biorąc pod uwagę dane na rok 2018, zastosowanie metody Sainte-Laguë w miejsce metody obecnie obowiązującej oznaczałoby konieczność przesunięcia tylko jednego mandatu (patrz Aneks 2) – poza tym oba podziały byłyby identyczne.

Wobec powyższego, rekomendujemy zastąpienie obecnie stosowanej metody podziału mandatów metodą Sainte-Laguë. Gdyby jednak podjęcie prac w tym kierunku miało spowolnić realizację pozostałych rekomendacji, pierwszeństwo należy przyznać pracom nad bezpośrednim dostosowaniem podziału mandatów do zmienionej sytuacji demograficznej – aktualnie obowiązująca metoda nie jest wprawdzie pozbawiona wad, ale niestosowanie żadnej (jak się to dzieje obecnie) wymaga najpilniejszej interwencji.

Problem głosów z zagranicy i propozycje jego rozwiązania

Zgodnie z art. 14 § 3 Kodeksu Wyborczego głosy oddane w wyborach do Sejmu w obwodach dla obywateli polskich przebywających za granicą wchodzi w skład okręgu wyborczego właściwego dla Warszawy-Śródmieścia (rozwiązanie stosowane nieprzerwanie od 1989 roku). Zgodnie z obowiązującym aktualnie podziałem kraju na okręgi jest to okrąg 19, obejmujący obszar całej Warszawy.

W wyborach do Sejmu w latach 1991–2005 każdorazowo oddawano za granicą mniej niż pięćdziesiąt tysięcy głosów⁶, jednakże od wyborów w roku 2007 nastąpił znaczący wzrost ich liczby: 148 tys. w roku 2007, 120 tys. w 2011, 175 tys. w 2015 i aż 315 tys. głosów z zagranicy w roku 2019. Oznacza to, że głosy z zagranicy w 2019 roku stanowiły ponad 22% głosów ważnych zliczanych w okręgu 19. Ujmując to jeszcze inaczej, na każdych 100 wyborców głosujących w Warszawie przypadało ponad 29 wyborców głosujących za granicą.

Przydzielając okręgowi 19 określoną liczbę mandatów, bierze się jednak pod uwagę jedynie liczbę mieszkańców Warszawy, wcale nie uwzględniając wyborców zagranicznych, co prowadzi do głębokiego niedoreprezentowania wyborców z okręgu 19 (zarówno mieszkańców Warszawy, jak i wyborców

4 Należy tu wskazać przede wszystkim klasyczną książkę: M.L. Balinski, H. Peyton Young, *Fair Representation: Meeting the Ideal of One Man, One Vote*, wyd. 2, Brookings Institution Press 2010.

5 Można by np. użyć dostosowanego (zastąpienie „list kandydatów” „okręgami wyborczymi” i „liczby głosów oddanych na listę” „liczbą mieszkańców”) algorytmu z art. 166 pkt. 1 *Ordynacji wyborczej do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej* z 12 kwietnia 2001 (Dz.U. 2001 nr 46 poz. 499), bądź też – co byłoby rozwiązaniem bardziej eleganckim, ale niestosowanym dotąd w polskim prawodawstwie wyborczym – nakazać wyznaczenie takiej wspólnej normy przedstawicielstwa, aby liczby mandatów przyznawanych okręgom poprzez zaokrąglenie ilorazu liczby mieszkańców i wspólnej normy przedstawicielstwa do najbliższej liczby całkowitej sumowały się do 460.

6 Por. D. Héjj, M. Lesińska, D. Wilczewski, *Udział diaspory w wyborach krajowych. Przypadek Litwy, Polski i Węgier w ujęciu porównawczym*, Ośrodek Badań nad Migracjami Uniwersytetu Warszawskiego, CMR Working Papers 125 (183), s. 38.

z zagranicy). Biorąc pod uwagę, że w 2019 roku na jeden mandat sejmowy przypadało średnio 40,2 tys. ważnych głosów, liczba głosów z zagranicy odpowiada aż 7,8 mandatów sejmowym!

Rozwiązanie problemu nieuwzględniania w podziale mandatów między okręgi głosów z zagranicy nie jest łatwe, w każdym razie, jeśli nie ma się wiązać z gruntowną przebudową rozwiązań polskiego systemu wyborczego. Wynika to z faktu, że obowiązujące przepisy wiążą liczbę mandatów przysługujących okręgowi z liczbą mieszkańców, a nie z liczbą oddanych głosów, oraz zakładają, że liczba mandatów rozdzielana w okręgu powinna być dokładnie znana jeszcze przed momentem rozpisania wyborów. Możliwe są jednak takie rozwiązania tego problemu, które powyższych reguł nie naruszą (lub naruszą je w minimalnym zakresie); z drugiej strony waga tego problemu uzasadnia także głębszą przebudowę systemu, jeśli wymagałoby tego jego prawidłowe rozwiązanie. Poniżej wskazuję kilka możliwych rozwiązań, zarówno takich, które aktualnej logiki systemu nie naruszają, jak i wymagających głębszej jego modyfikacji.

Rozwiązanie w ramach aktualnej logiki systemu

Antycypowana liczba głosów z zagranicy mogłaby być uwzględniana jako czynnik korygujący przeliczeniową liczbę mieszkańców okręgu 19, uwzględnianą przy obliczaniu liczby mandatów w okręgach. Skoro w 2019 roku na każdych 100 głosujących w Warszawie przypadało 29 wyborców z zagranicy, należałoby przy ustalaniu liczby mandatów przed wyborami 2023 do każdych 100 mieszkańców Warszawy doliczyć 29 hipotetycznych „mieszkańców zagranicy”.

Ogólnie rzecz biorąc, proponowane rozwiązanie polega na stosowaniu następującej zasady:

Przy obliczaniu liczby mandatów przydzielanych w poszczególnych okręgach liczbę mieszkańców okręgu obejmującego dzielnicę Śródmieście m.st. Warszawy powiększa się poprzez przemnożenie przez wartość v_T/v_W , gdzie v_W oznacza liczbę głosów oddanych w obwodach głosowania ulokowanych na terytorium okręgu w ostatnich wyborach do Sejmu, zaś v_T oznacza liczbę wszystkich głosów zliczanych w okręgu, w tym głosów oddanych za granicą oraz na polskich statkach morskich.

Zaletą powyższego rozwiązania jest fakt, że wymaga ono jedynie minimalnej ingerencji w obecnie obowiązujące przepisy, a liczba mandatów rozdzielanych w poszczególnych okręgach jest ściśle określona przed wyborami. Jego wadą jest natomiast to, że opiera się na założeniu, iż w kolejnych wyborach liczba głosów oddanych za granicą będzie taka, jak w wyborach poprzednich, podczas gdy doświadczenie historyczne uczy, że wartości te podlegają silnym wahaniom⁷.

Hipotetyczny podział mandatów oparty na powyższej regule przedstawiono w Aneksie 3.

Rozwiązania oparte na podziale mandatów między okręgi na podstawie liczby głosów

Radykalnym rozwiązaniem problemu uwzględniania głosów z zagranicy byłoby uzależnienie podziału mandatów między okręgi nie od liczby mieszkańców okręgu, lecz od liczby głosów oddanych w danych wyborach w okręgu. W takiej sytuacji głosy z zagranicy czy ze statków morskich zliczane są dokładnie tak samo, jak głosy oddane w kraju, i nie są potrzebne żadne szczególne rozwiązania ich dotyczące. W takim systemie liczba mandatów w poszczególnych okręgach nie jest jednak ściśle określona przed wyborami i może się zmieniać ze względu na różnice we frekwencji wyborczej w poszczególnych okręgach. Można wyróżnić przy tym dwa typy rozwiązań: podział mandatów między okręgi, a następnie

⁷ Przykładowo, liczba głosów oddanych za granicą w II turze wyborów prezydenckich w roku 2020 (415 951) była o ponad 100 tys. wyższa niż w odbywającej się dwa tygodnie wcześniej turze I (311 124) (*ibidem*).

niezależny podział mandatów między listy kandydatów w poszczególnych okręgach, oraz podział mandatów między okręgi przeprowadzany po podziale mandatów między listy kandydatów dokonywanym na poziomie ogólnokrajowym.

Przyjęcie którejs z metod odwołującej się do liczby głosów rozwiązuje także inny problem związany ze stosowaniem obecnie obowiązujących rozwiązań. „Liczba mieszkańców”, o której mowa w art. 202–203 Kodeksu Wyborczego, nie jest wcale taką oczywistą wartością. Rozbieżności między liczbą mieszkańców poszczególnych miejscowości (a także całego kraju) wedle danych ewidencji ludności (PESEL) a GUS są przynajmniej kilkuprocentowe, ponadto w pojęciu mieszkańców mieszczą się – poza osobami uprawnionymi do głosowania i obywatelami niepełnoletnimi – także osoby w ogóle niebędące obywatelami Polski.

Podział mandatów między okręgi pierwotny względem podziału mandatów między listy partyjne

Rozwiązanie takie stosuje się w wyborach do Izby Poselskiej Republiki Czeskiej. W systemie czeskim podział mandatów między okręgi dokonywany jest na podstawie liczby głosów oddanych na wszystkie partie polityczne, przy zastosowaniu metody najwyższych reszt (art. 48 ustawy č. 247/1995 Sb., *o volbách do Parlamentu České republiky a o změně a doplnění některých dalších zákonů*), natomiast podział mandatów między listy partyjne następuje w okręgach przy zastosowaniu metody d’Hondta (art. 49–50). Rozwiązanie to można by – przy stosunkowo niewielkim zakresie modyfikacji Kodeksu Wyborczego – zaadaptować do stosowania w Polsce; w takim wypadku zasadne byłoby jednak zastąpienie metody największych reszt metodą Sainte-Laguë, mającą lepsze własności teoretyczne.

Podział mandatów między okręgi wtórny do podziału mandatów między listy partyjne

Rozwiązanie takie stosuje się m.in. w Niemczech w wyborach do Bundestagu, ale jego wariant jest również obecny w Kodeksie Wyborczym, gdyż obowiązuje w polskich wyborach do Parlamentu Europejskiego (art. 356–358 Kodeksu wyborczego, szczególnie art. 358 § 2–3). Istniejąca już praktyka stosowania takiego systemu w Polsce mogłaby być argumentem za jej rozszerzeniem także na wybory do Sejmu, jednakże system ten uważany jest, zarówno przez polityków, jak i przez politologów, za wysoce kontrowersyjny i jakkolwiek autor niniejszego opracowania nie podziela większości stawianych omawianym rozwiązaniom zarzutów, to trudno oczekiwać, aby rozwiązania obecnie stosowane w Polsce w wyborach do Parlamentu Europejskiego zyskały akceptację w odniesieniu do wyborów do Sejmu.

Należy przy tym dodać, że wprowadzenie takiego lub podobnego rozwiązania oznaczałoby dość zasadniczą zmianę własności systemu wyborczego w Polsce, gdyż doprowadziłoby do znacznie bliższej ścisłej proporcjonalności podziałów mandatów między listy partyjne (a więc praktycznie całkowicie zniwelowałoby „premię” dla większych ugrupowań wynikającą obecnie z połączenia reguły d’Hondta ze średnimi lub niewielkimi okręgami bez mechanizmów kompensacyjnych). Nie wnikając, czy byłaby to zmiana pożądana, czy szkodliwa, byłaby to jednak zmiana zasadnicza.

Inne możliwe rozwiązania

Rozwiązanie z częściową pulą kompensacyjną

Wadą systemów dzielących mandaty między okręgi po wyborach jest niepewność co do liczby mandatów przypadających okręgowi. Wadę tę można ograniczyć, przyjmując zasadę, że większość mandatów dzieli się między okręgi *a priori*, na podstawie liczby mieszkańców, pozostaje natomiast niewielka pula mandatów przydzielana po wyborach okręgom, w których liczba głosów przypadających na jeden mandat jest największa. Dla przykładu, można by rozważyć system, w którym przed wyborami

„rozdysponowanych” jest między okręgi 450 mandatów w Sejmie, natomiast pozostałych 10 mandatów przydziela się okręgom w taki sposób, aby po wyborach zminimalizować maksymalną liczbę głosów przypadających na jeden mandat w okręgu. W takiej sytuacji niepewność co do liczby mandatów w okręgach byłaby relatywnie mała, a nawet niewielka pula wyrównawcza wystarczyłaby, aby zniwelować najistotniejsze różnice w reprezentacji okręgów (w szczególności wynikające z przypisania do danego okręgu głosów z zagranicy).

Rozwiązanie poprzez zmianę art. 14 § 3 Kodeksu Wyborczego

Na zakończenie zwróćmy uwagę, że możliwe jest rozwiązanie problemu także w zupełnie inny sposób, również wykorzystujące wzór systemu wyborczego Czech. Zgodnie z art. 27 ustawy č. 247/1995, w wyborach do Izby Poselskiej obwody z zagranicy przypisywane są do poszczególnych okręgów wyborczych w drodze losowania, przeprowadzanego w 7 dni po ogłoszeniu wyborów. Wprowadzenie takiego rozwiązania w Polsce wymagałoby zmiany § 3 art. 14 Kodeksu Wyborczego, poprzez nadanie mu treści analogicznej jak treść przywołanego przepisu ordynacji czeskiej⁸.

Zaletą powyższego rozwiązania – poza tym, że doprowadziłoby do (mniej więcej) równomiernego rozłożenia głosów z zagranicy między okręgi wyborcze – jest możliwość zastosowania go także w wyborach do Senatu. Wadą jest natomiast większa komplikacja w organizacji wyborów za granicą (konieczność stosowania za granicą wielu wzorów kart wyborczych), a dla wyborców z zagranicy – w dużej mierze konieczność kierowania się w głosowaniu jedynie preferencjami partyjnymi, a nie znajomością kandydatów (z punktu widzenia wyborcy w danym zagranicznym obwodzie – dość przypadkowych).

Problem głosów z zagranicy – wniosek końcowy

Istnieje wiele sposobów na uwzględnianie głosów z zagranicy przy podziale mandatów między okręgi wyborcze do Sejmu. Zarówno waga problemu (liczba mandatów, które „traci” w obecnym systemie okręg 19), jak i liczba możliwych rozwiązań powinny skłonić ustawodawcę do pilnego podjęcia prac nad jego rozwiązaniem. Jednocześnie trzeba mieć świadomość, że wypracowanie optymalnego, a przy tym akceptowalnego politycznie rozwiązania nie będzie osiągnięte szybko.

⁸ Paradoksalnie, podczas gdy w Czechach podział mandatów między okręgi dokonywany jest ze względu na rozkład głosów, rozwiązanie z art. 27 czeskiej ordynacji w czeskich warunkach w gruncie rzeczy nie jest do niczego potrzebne. Nie wyklucza to jednak sensowności zastosowania go w warunkach polskich.

Aneks 1

Podział mandatów między okręgi postulowany przez PKW na wybory do Sejmu w 2019 roku

Nr okręgu	OKW	Obecna liczba mandatów	2018-09-30					
			Liczba mieszkańców	Liczba mieszkańców okręgu/norma	zakr.	norma	Zaokrąglenie (rezultat - liczba mandatów na 30 września 2018 r.)	zmiana
1	Legnica	12	935 840	11,64	12	77 987	12	-
2	Wałbrzych	8	624 016	7,76	8	78 002	8	-
3	Wrocław	14	1 194 510	14,86	15	79 634	15	+1
4	Bydgoszcz	12	967 497	12,04	12	80 625	12	-
5	Toruń	13	1 010 563	12,57	13	77 736	13	-
6	Lublin	15	1 167 934	14,53	15	77 862	15	-
7	Chełm	12	930 012	11,57	12	77 501	12	-
8	Zielona Góra	12	972 365	12,10	12	81 030	12	-
9	Łódź	10	733 728	9,13	9	81 525	9	-1
10	Piotrków Trybunalski	9	711 158	8,85	9	79 018	9	-
11	Sieradz	12	942 709	11,73	12	78 559	12	-
12	Kraków I	8	640 386	7,97	8	80 048	8	-
13	Kraków II	14	1 132 175	14,09	14	80 870	14	-
14	Nowy Sącz	10	796 949	9,92	10	79 695	10	-
15	Tarnów	9	731 498	9,10	9	81 278	9	-
16	Płock	10	816 126	10,15	10	81 613	10	-
17	Radom	9	698 902	8,70	9	77 656	9	-
18	Siedlce	12	953 140	11,86	12	79 428	12	-

Nr okręgu	OKW	Obecna liczba mandatów	2018-09-30					
			Liczba mieszkańców	Liczba mieszkańców okręgu/norma	zakr.	norma	Zaokrąglenie (rezultat - liczba mandatów na 30 września 2018 r.)	zmiana
19	Warszawa I	20	1 633 948	20,33	20	81 697	20	-
20	Warszawa II	12	1 076 057	13,39	13	82 774	13	+1
21	Opole	12	949 775	11,82	12	79 148	12	-
22	Krosno	11	873 099	10,86	11	79 373	11	-
23	Rzeszów	15	1 238 546	15,41	15	82 570	15	-
24	Białystok	14	1 153 524	14,35	14	82 395	14	-
25	Gdańsk	12	1 017 806	12,66	13	78 293	13	+1
26	Gdynia	14	1 187 172	14,77	15	79 145	15	+1
27	Bielsko-Biała	9	754 002	9,38	9	83 778	9	-
28	Częstochowa	7	575 472	7,16	7	82 210	7	-
29	Gliwice	9	714 602	8,89	9	79 400	9	-
30	Rybnik	9	695 710	8,66	9	77 301	9	-
31	Katowice	12	908 103	11,30	11	82 555	11	-1
32	Sosnowiec	9	650 551	8,09	8	81 319	8	-1
33	Kielce	16	1 228 819	15,29	15	81 921	15	-1
34	Elbląg	8	610 800	7,60	8	76 350 ↓	7	-1
35	Olsztyn	10	775 590	9,65	10	77 559	10	-
36	Kalisz	12	986 083	12,27	12	82 174	12	-
37	Konin	9	763 028	9,49	9	84 781	9	-
38	Piła	9	765 207	9,52	10	76 521 ↓	9	-

Nr okręgu	OKW	Obecna liczba mandatów	2018-09-30					
			Liczba mieszkańców	Liczba mieszkańców okręgu/norma	zaokr.	norma	Zaokrąglenie (rezultat - liczba mandatów na 30 września 2018 r.)	zmiana
39	Poznań	10	853 103	10,61	11	77 555	11	+1
40	Koszalin	8	615 098	7,65	8	76 887	8	-
41	Szczecin	12	985 805	12,27	12	82 150	12	-
	Polska	460	36 971 408	x	462	x	460	x

Źródło: Pismo Zastępcy Przewodniczącego Państwowej Komisji Wyborczej Wiesława Kozielowicza do Marszałka Sejmu Marka Kuchcińskiego z 19 listopada 2018 roku, ZPOW-520-4/18

Aneks 2

Porównanie podziału mandatów między okręgi za pomocą metody z art. 202 KW a metody Sainte-Laguë wedle danych na 30 września 2018 roku

Nr okręgu (1)	OKW (2)	Liczba mandatów wedle art. 202 wyliczona przez PKW w 2018 roku (3)	Liczba mandatów wyznaczona za pomocą reguły Sainte-Laguë (4)	Różnica (5)
1	Legnica	12	12	
2	Wałbrzych	8	8	
3	Wrocław	15	15	
4	Bydgoszcz	12	12	
5	Toruń	13	13	
6	Lublin	15	14	-1
7	Chełm	12	12	
8	Zielona Góra	12	12	
9	Łódź	9	9	
10	Piotrków Trybunalski	9	9	
11	Sieradz	12	12	
12	Kraków I	8	8	
13	Kraków II	14	14	
14	Nowy Sącz	10	10	
15	Tarnów	9	9	
16	Płock	10	10	
17	Radom	9	9	
18	Siedlce	12	12	
19	Warszawa I	20	20	
20	Warszawa II	13	13	

21	Opole	12	12	
22	Krosno	11	11	
23	Rzeszów	15	15	
24	Białystok	14	14	
25	Gdańsk	13	13	
26	Gdynia	15	15	
27	Bielsko-Biała	9	9	
28	Częstochowa	7	7	
29	Gliwice	9	9	
30	Rybnik	9	9	
31	Katowice	11	11	
32	Sosnowiec	8	8	
33	Kielce	15	15	
34	Elbląg	7	8	+1
35	Olsztyn	10	10	
36	Kalisz	12	12	
37	Konin	9	9	
38	Piła	9	9	
39	Poznań	11	11	
40	Koszalin	8	8	
41	Szczecin	12	12	

Źródło: (3) pismo PKW z 19 listopada 2018 roku, (4) obliczenia własne.

Aneks 3

Efekty zastosowania korekty przeliczeniowej liczby ludności okręgu 19 ze względu na udział głosów z zagranicy

Objaśnienia do tabeli:

- (1) numer okręgu;
- (2) siedziba OKW;
- (3) liczba ludności na 30 września 2018 roku (na podstawie pisma PKW z 19 listopada 2018 roku);
- (4) mandaty przysługujące okręgowi zgodnie z art. 202 KW (na podstawie pisma PKW z 19 listopada 2018 roku);
- (5) liczba ludności okręgu 19 skorygowana o czynnik 1,188, odpowiadający proporcji liczby ogółu głosów w wyborach do Sejmu 2015 w okręgu 19 do liczby głosów oddanych w okręgu 19 w Warszawie;
- (6) liczba mandatów przysługujących poszczególnym okręgom po uwzględnieniu skorygowanej o czynnik 1,188 liczby mieszkańców okręgu 19, zgodnie z regułą z art. 202 KW (obliczenia własne);
- (7) liczba ludności okręgu 19 skorygowana o czynnik 1,294, odpowiadający proporcji liczby ogółu głosów w wyborach do Sejmu 2019 w okręgu 19 do liczby głosów oddanych w okręgu 19 w Warszawie;
- (8) liczba mandatów przysługujących poszczególnym okręgom po uwzględnieniu skorygowanej o czynnik 1,294 liczby mieszkańców okręgu 19, zgodnie z regułą z art. 202 KW (obliczenia własne).

Uwaga: zastosowanie przed wyborami w 2019 roku proponowanej w tekście metody rozdzielania mandatów między okręgi uwzględniającej przewidywaną liczbę głosów z zagranicy musiałyby się odbywać z wykorzystaniem danych z wyborów z 2015 roku, natomiast dla wyborów w 2023 roku należałoby zastosować korektę opartą na liczbie głosów z zagranicy w wyborach z roku 2019.

Nr okręgu (1)	OKW (2)	Liczba ludności na 30 września 2018 r. (3)	Przysługujące mandaty (4)	Korekta liczby ludności okręgu 19 ze względu na udział głosów z zagranicy w wyborach z roku 2015		Korekta liczby ludności okręgu 19 ze względu na udział głosów z zagranicy w wyborach z roku 2019	
				Skorygowana liczba ludności (5)	Przysługujące mandaty (6)	Skorygowana liczba ludności (7)	Przysługujące mandaty (6)
1	Legnica	935 840	12		12		11
2	Wałbrzych	624 016	8		8		8
3	Wrocław	1 194 510	15		15		15

4	Bydgoszcz	967 497	12		12		12
5	Toruń	1 010 563	13		12		12
6	Lublin	1 167 934	15		14		14
7	Chełm	930 012	12		11		11
8	Zielona Góra	972 365	12		12		12
9	Łódź	733 728	9		9		9
10	Piotrków Trybunalski	711 158	9		9		9
11	Sieradz	942 709	12		12		12
12	Kraków I	640 386	8		8		8
13	Kraków II	1 132 175	14		14		14
14	Nowy Sącz	796 949	10		10		10
15	Tarnów	731 498	9		9		9
16	Płock	816 126	10		10		10
17	Radom	698 902	9		9		9
18	Siedlce	953 140	12		12		12
19	Warszawa I	1 633 948	20	1 941 130	24	2 114 329	26
20	Warszawa II	1 076 057	13		13		13
21	Opole	949 775	12		12		12
22	Krosno	873 099	11		11		11
23	Rzeszów	1 238 546	15		15		15
24	Białystok	1 153 524	14		14		14
25	Gdańsk	1 017 806	13		13		13
26	Gdynia	1 187 172	15		15		15
27	Bielsko-Biała	754 002	9		9		9

28	Częstochowa	575 472	7		7		7
29	Gliwice	714 602	9		9		9
30	Rybnik	695 710	9		9		9
31	Katowice	908 103	11		11		11
32	Sosnowiec	650 551	8		8		8
33	Kielce	1 228 819	15		15		15
34	Elbląg	610 800	7		7		7
35	Olsztyn	775 590	10		10		10
36	Kalisz	986 083	12		12		12
37	Konin	763 028	9		9		9
38	Piła	765 207	9		9		9
39	Poznań	853 103	11		11		10
40	Koszalin	615 098	8		7		7
41	Szczecin	985 805	12		12		12

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 978-83-66544-51-2