



WYBORY 2023

## Jak głosy przekładają się na mandaty?

**W nadchodzących wyborach parlamentarnych będziemy wybierać 460 posłów i 100 senatorów. O tym, jakie znaczenie ma miejsce kandydata na liście, parytetach, obowiązujących progach i okręgach wyborczych, regule d'Hondta oraz różnicach między wyborami do Sejmu i Senatu – pisze dr hab. Adam Gendźwiłł, członek Zespołu Ekspertów Wyborczych Fundacji im. Stefana Batorego.**

Skład przyszłego Sejmu jest w pewnym sensie istotniejszy niż skład Senatu, bo to sejmowa większość zdecyduje o powołaniu nowego rządu. Sejmowa większość będzie też mogła odrzucać senackie poprawki do uchwalanych ustaw. Większy wymóg dotyczy tylko ewentualnego weta prezydenta – aby je odrzucić w Sejmie, konieczna jest większość 3/5 – to znaczy co najmniej 276 posłów.

Wyborcy, którzy w dniu głosowania pojawią się w swoich obwodowych komisjach wyborczych, otrzymają dwie karty do głosowania, najpewniej w różnych kolorach – jedną w wyborach do Sejmu, drugą – w wyborach do Senatu. Na każdej z nich powinni oddać głos za pomocą znaku „X” przy nazwisku kandydata lub kandydatki, którzy zostaną wystawieni przez komitety wyborcze. Wyborcy – o ile nie odmówią udziału w referendum odbywającym się równocześnie z wyborami – otrzymają także trzecią kartę do głosowania – z czterema pytaniami referendalnymi.

Zgodnie z Konstytucją i Kodeksem wyborczym, wybory do Sejmu są proporcjonalne, a wybory do Senatu – większościowe. Oznacza to w praktyce, że rozdział mandatów

poselskich powinien być zbliżony do rozkładu głosów wyborców – również średnie i małe ugrupowania mają szansę zasiadania w Sejmie. Wybory do Senatu odbywają się w jednomandatowych okręgach wyborczych (JOW) – w każdym z nich może być tylko jeden zwycięzca lub zwyciężczyni: osoba która zdobędzie najwięcej głosów wyborców w danym okręgu, zasiądzie w Senacie.

### **Wybory do Sejmu**

Podział mandatów w systemie proporcjonalnym jest nieco bardziej skomplikowany, bo nie da się podzielić 460 miejsc w Sejmie dokładnie tak, by idealnie odzwierciedlały proporcje głosów między partiami.

Po pierwsze – nie wszystkie partie będą uprawnione do zasiadania w Sejmie. W Polsce obowiązują tzw. progi wyborcze: komitet wyborczy pojedynczej partii musi uzyskać minimum 5% głosów w skali całego kraju, a komitet koalicyjny (tak zostały zarejestrowane Koalicja Obywatelska oraz Trzecia Droga) – minimum 8% głosów w skali całego kraju. Jeśli dostaną za mało głosów – nie będą miały prawa do żadnego mandatu poselskiego, nawet jeśli w niektórych okręgach wyborczych pójdzie im lepiej niż w skali całego kraju. To stosunkowo wysokie progi wyborcze, jedne z najwyższych w Europie. Ich działanie chyba najlepiej było widać w 2015 roku, gdy tuż pod progiem dla partii znalazł się komitet KORWiN (4,7% głosów), a tuż pod progiem dla koalicji – koalicyjny komitet Zjednoczonej Lewicy (7,5% głosów). To sprawiło, że komitetom, które przekroczyły próg wyborczy, przypadło więcej mandatów, a Prawo i Sprawiedliwość mogło rządzić bez potrzeby zawiązywania koalicji.

Próg wyborczy nie obowiązuje komitetów mniejszości narodowych. W praktyce dotyczy to w Polsce wyłącznie komitetu Mniejszości Niemieckiej, który zazwyczaj dostaje tyle głosów, ile wystarcza do obsadzenia jednego mandatu z Opolszczyzny.

Po drugie – podział mandatów poselskich odbywa się w okręgach wyborczych. W każdym okręgu wyborczym wyborcy otrzymują inne karty do głosowania – komitety wystawiają osobny zestaw kandydatów w każdym okręgu (najmniejszym komitetom czasem nie udaje się zarejestrować list we wszystkich okręgach, ale największe partie startują w całym kraju). Polska jest podzielona na 41 okręgów sejmowych, które różnią się

wielkością. Niektóre okręgi to całe województwa (podlaskie, opolskie, świętokrzyskie i lubuskie), inne – to fragmenty województw wydzielone wzdłuż granic powiatów. Do każdego okręgu przypisana została liczba mandatów – od 7 do 20 – tak, aby liczba mandatów we wszystkich okręgach sumowała się do 460. Uwaga: nie ma odrębnego okręgu dla Polaków z zagranicy – wszystkie głosy oddane poza granicami (a w ostatnich wyborach było ich zwykle kilkaset tysięcy) są doliczane do okręgu obejmującego Warszawę.

Gdy uchwalano Kodeks wyborczy w 2011 roku, liczby mandatów przypisane do okręgów wyborczych były bardzo bliskie podziałowi proporcjonalnemu do liczby mieszkańców. Wyjątkiem był okręg warszawski, w którym wzięto pod uwagę tylko liczbę mieszkańców stolicy, bez osób głoszących za granicą. Ten pierwotny podział stopniowo się jednak dezaktualizuje, ze względu na migracje i zmiany liczby ludności w poszczególnych okręgach. Państwowa Komisja Wyborcza już kilkakrotnie – bez skutku – zwracała się do Sejmu z prośbą o dokonanie tzw. korekty demograficznej, czyli modyfikacji podziału mandatów między okręgi. To o tyle ważne, że w okręgach, w których ubyło mieszkańców, a mandatów jest nadmiar, pojedynczy głos waży więcej niż w okręgach, w których przybyło mieszkańców (lub – to dotyczy stolicy – do których wpływają liczne głosy z zagranicy). To zakłóca równość wyborów.

Wielkość okręgu jest ważna również z innego powodu – małym ugrupowaniom trudniej zdobyć mandat w małych okręgach (gdzie jest niewiele mandatów do podziału).

Jak dokładnie rozdzielane są mandaty pomiędzy partie, a dokładniej – między komitety wyborcze, które przekroczyły ustawowy próg poparcia? W Polsce służy do tego tzw. reguła d'Hondta (Amerykanie znają ją jako „regułę Jeffersona”). Liczbę głosów, które oddano na każdy uprawniony komitet wyborczy (to znaczy taki, który przekroczył próg ustawowy), dzieli się kolejno przez 1, 2, 3, 4 itd. Następnie z zestawu tak otrzymanych wyników wybiera się tyle największych liczb, ile jest mandatów do rozdziału w danym okręgu. W ten sposób przypisuje się zdobyte mandaty do poszczególnych komitetów wyborczych.

Może się zdarzyć – i zdarzało się w Polsce wielokrotnie – że jakiś komitet przekraczał ustawowy próg wyborczy (5% lub 8%), ale miał na tyle mało głosów, że nie otrzymał w tej procedurze ani jednego mandatu. Mówimy wtedy, że nie przekroczył naturalnego progu wyborczego. Głosy oddane na ten komitet nie przełożą się na żadnego posła czy posłankę w danym okręgu, ale też nie zostaną żadnemu innemu komitetowi „dopisane”. Im mniejszy okręg, tym wyżej zawieszony naturalny próg wyborczy. Można szacować, że w najmniejszym polskim okręgu, 7-mandatowym, dopiero po uzyskaniu 12,5% głosów komitet może być pewien uzyskania choćby jednego mandatu (zwykle wystarcza mniej, by zdobyć „ostatni” dostępny mandat).

Reguła d’Hondta rzeczywiście premiuje większe ugrupowania i integrację – ta cecha systemu nazywana jest czasem progresywną proporcjonalnością. Dwa komitety startujące osobno z poparciem 10% wyborców uzyskają mniej mandatów, niż gdyby startowały razem i dostały poparcie 20% wyborców. Z reguły d’Hondta nie wynika jednak nic takiego jak osobna „premia dla zwycięzcy” rozumiana jako dodatkowe mandaty przysługujące za samo wygranie wyborczego wyścigu. Owszem, zwycięska partia jest premiowana regułą podziału mandatów – ale w taki sposób jest premiowane każde ponadprzeciętnie duże ugrupowanie, proporcjonalnie do jego wielkości. Dla szans małych ugrupowań znacznie większe znaczenie niż metoda d’Hondta mają dość wysokie ustawowe progi wyborcze, podział kraju na stosunkowo małe okręgi i wynikające z tego podziału wysokie naturalne progi wyborcze. Innymi słowy, nasz system wyborczy do Sejmu nie jest tak proporcjonalny, na ile wskazywałaby jego nazwa – i to niekoniecznie przez samą regułę d’Hondta, ale przez jej połączenie z podziałem kraju na stosunkowo małe okręgi wyborcze.

Gdy znana jest już liczba mandatów przypadających komitetom wyborczym w poszczególnych okręgach, trzeba określić, kto konkretnie spośród kandydatów i kandydatek je otrzyma. Wbrew często powtarzanym opiniom, nie jest tak, że posłami zostają zawsze kolejne osoby z „góry” listy kandydatów albo że mandat zawsze musi przypaść liderowi lub liderce listy. Oddając swój głos na karcie do głosowania, wyborcy stawiają znak „X” przy konkretnej osobie – i dopiero suma tych głosów w okręgu decyduje o tym, kto ostatecznie otrzyma mandat poselski. Gdy danemu komitetowi przysługują

trzy mandaty, otrzymają je nie trzy pierwsze osoby z listy, ale trzy z najwyższą liczbą głosów.

Oczywiście, miejsce kandydata czy kandydatki na liście ma znaczenie, badania pokazują bowiem, że wyższa pozycja na liście sprzyja zdobyciu mandatu. „Jedynki” prawie zawsze dostawały mandat, o ile mandat przysługiwał ich komitetowi w danym okręgu. Niemniej, im dalej na listach, tym przetasowania kandydatów częstsze. Trzeba zauważyć, że w ostatnich wyborach około 20–30% mandatów poselskich przydzielono niezgodnie z kolejnością kandydatów wydrukowaną na kartach do głosowania.

Listy kandydatów w Polsce są dość długie. Każdy komitet może wystawić w wyborach do Sejmu dwa razy więcej osób niż wynosi liczba mandatów do zdobycia w okręgu. A zatem w największym okręgu, warszawskim, gdzie do rozdziału przypada 20 mandatów, lista jednego komitetu może liczyć nawet 40 osób. Komitety zwykle wystawiają listy pełnej długości, licząc na to, że nawet słabo rozpoznawalni kandydaci są w stanie zachęcić jakichś wyborców.

Budowanie list kandydatów to dość skomplikowana układanka – poza kolejnością nazwisk liczy się też zachowanie proporcji między różnymi frakcjami (albo partiami w komitetach koalicyjnych), a także uwzględnienie lokalnych kandydatów, którzy swoją rozpoznawalnością są w stanie zmobilizować najbliższy im elektorat. Nazywa się to zwykle głosowaniem „przyjacielsko-sąsiedzkim”. Posłowie zwykle mają swoje „rewiry”, mniejsze niż obszar całego okręgu. Pomiędzy kandydatami jednego komitetu wyborczego również toczy się konkurencja o głosy wyborców, czasem bardzo zacięta – zdarza się, że kluczowym czynnikiem sukcesu wyborczego jest wyłączenie – czyli brak konkurentów z tej samej listy wywodzących się z najbliższej okolicy.

Warto dodać, że od 2011 roku w wyborach do Sejmu obowiązują parytety płci – na każdej liście powinno znaleźć się minimum 35% kobiet i minimum 35% mężczyzn. Parytety płci zwiększyły odsetek kobiet wśród kandydatek, ale partie zwykle umieszczają kandydatki na gorszych miejscach niż kandydatów, tłumacząc to ich mniejszą rozpoznawalnością lub ograniczonym doświadczeniem. Dlatego zastosowanie parytetów nie sprawiło, że doszło do natychmiastowych i spektakularnych zmian w odsetku kobiet w Sejmie.

## Wybory do Senatu

W wyborach do Senatu procedura podziału mandatów jest mniej skomplikowana. Polska jest podzielona na 100 jednomandatowych okręgów wyborczych z porównywalną liczbą mieszkańców (wyjątkiem znów jest Warszawa, gdzie głosy oddane za granicą trafiają w całości do jednego okręgu Białołęka–Bielany–Śródmieście–Żoliborz). W każdym ze 100 okręgów senackich do zdobycia jest jeden mandat senatora i otrzymuje go kandydat lub kandydatka z najlepszym wynikiem, a decyduje nawet najmniejsza przewaga głosów nad kontrkandydatami. Każdy komitet zgłasza zatem w JOW-ie tylko jednego swojego kandydata lub kandydatkę, a nie całą listę.

W typowym JOW-ie zwycięzca bierze wszystko, a przegrany – nie dostaje nic, dlatego wybory senackie jeszcze bardziej niż sejmowe zachęcają do integracji. To właśnie większościowy system wyborczy był w Polsce główną przyczyną powstania tzw. Paktu Senackiego, ponieważ osobny start każdej z partii opozycyjnych wobec PiS nie pozwalałby im na uzyskanie większości względnej w wielu okręgach. Wszystko to sprawia, że kandydatów do Senatu jest znacznie mniej, a karty do głosowania są znacznie krótsze. W wielu okręgach zapewne będą liczyć tylko dwóch kandydatów.

Ze względu na to, że elektoraty poszczególnych partii nie są rozmieszczone równomierne w całym kraju, niektóre okręgi senackie są nazywane „bezpiecznymi” dla PiS lub Bloku Senackiego, bo jedna ze stron ma tam wyraźną przewagę wyborców. Część okręgów nazywana jest z kolei „frontowymi”, bo przewaga jednego z bloków nie jest tam wyraźna i niewielka liczba głosów może zdecydować o zwycięstwie.

Jednomandatowe Okręgi Wyborcze najczęściej pociągają za sobą polaryzację między dwiema partiami lub dwoma blokami partii, a racjonalne strategie ugrupowań prowadzą do tego, że o jeden mandat rywalizują modelowo dwie osoby. Dlatego w wyborach do Senatu w Polsce ukształtował się taki dwublokowy system. Ten idealny model pojedynku zaburzają jednak czasem tzw. spoilerzy, czyli kandydaci, którzy startując i nierównomiernie przyciągając głosy wyborców, szkodzą jednemu z dwóch silniejszych konkurentów, wpływając w ten sposób na ostateczny wynik. Taki wynik może wcale nie odzwierciedlać struktury preferencji elektoratu z danego okręgu wyborczego. Innymi

słowy, wynik byłby inny, gdyby pomiędzy dwoma najlepszymi kandydatami miała się odbyć rozstrzygająca dogrywka.

**Adam Gendźwił** –dr hab., politolog, socjolog, geograf, profesor na Wydziale Socjologii Uniwersytetu Warszawskiego. Członek Zespołu Ekspertów Wyborczych Fundacji im. Stefana Batorego. Specjalizuje się w badaniach demokracji lokalnej, polityki samorządowej, partii politycznych i systemów wyborczych, a także w metodologii badań społecznych.