

Marek Woźnicki*

 <https://orcid.org/0000-0001-7010-134X>

DYSPROPORCJONALNOŚĆ WYBORÓW DO SEJMU RP – UWAGI NA TŁE WYNIKÓW WYBORÓW PARLAMENTARNYCH Z LAT 2019 I 2023

I

Jednym z bardziej interesujących zagadnień z zakresu prawa wyborczego poruszanych w publicystyce przed wyborami parlamentarnymi w 2023 r. była kwestia aktualizacji liczby mandatów w okręgach wyborczych, zwłaszcza w kontekście wyborów do Sejmu. Główną przyczyną dyskusji był wniosek Państwowej Komisji Wyborczej (PKW) z października 2022 r. w sprawie aktualizacji liczby posłów wybieranych w poszczególnych okręgach wyborczych, skierowany do Marszałka Sejmu¹. We wniosku PKW zwracała uwagę, że zmiany liczby mieszkańców, które nastąpiły w ostatnich latach, powodują konieczność dokonania korekty liczby posłów wybieranych aż w 20 spośród 41 okręgów. Ostatecznie wniosek ten nie został rozpoznany przez Sejm².

* Doktor, Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie, marek.woznicki@mail.umcs.pl

¹ <https://pkw.gov.pl/aktualnosci/informacje/wniosek-panstwowej-komisji-wyborczej-w-sprawie-zmiany-granic-okregow-wyborczych-i-liczby-poslow-w-ni> (dostęp 16.05.2024). Należy jednak wspomnieć, że nie jest to pierwszy wniosek PKW w tej sprawie. Potrzebę zmian w tym zakresie zgłaszano także przy okazji wyborów parlamentarnych z 2015 i 2019 roku, <https://www.prawo.pl/samorzad/zmiany-w-prawie-wyborczym-propozycje-pkw-2020,497831.html> (dostęp 12.01.2025); https://www.pkw.gov.pl/aktualnosci/informacje/informacja-o-realizacji-przepisow-kodeksu-wyborczego-oraz-propozycje-ich-zmiany-_pp8925 (dostęp 12.01.2025).

² <https://konkret24.tvn24.pl/polityka/wybory-parlamentarne-zdumiewajace-zaniechanie-pisnie-zmienia-liczby-poslow-mimo-zalecen-pkw-st6760345> (dostęp 16.05.2024).

Niemniej temat aktualizacji liczby mandatów w okręgach wyborczych nadal wymaga uregulowania³.

Niniejszy artykuł jest poświęcony kwestii zasadności utrzymania obecnego podziału terytorium państwa na 41 okręgów wyborczych w wyborach do Sejmu, zwłaszcza w kontekście przestrzegania zasady proporcjonalności wyborów. W doktrynie wskazuje się bowiem, że aktualnie wyniki wyborów do Sejmu nie odzwierciedlają w sposób ściśle proporcjonalny wyników głosowania, co określane jest mianem „deformacji wyników wyborów” [Chmaj, Skrzydło 2015: 67] bądź „dysproporcjonalności” [Michalak 2021: 281]⁴. Jako przyczyny takiej deformacji najczęściej wskazuje się wybór metody d’Hondta jako metody przeliczania głosów na mandaty oraz istnienie progów wyborczych [Chmaj, Skrzydło 2015: 68]. Znaczenie ma również wielkość okręgów wyborczych ze względu na to, że podziału mandatów pomiędzy komitety wyborcze dokonuje się w skali okręgów⁵.

Celem niniejszego artykułu jest odpowiedź na pytanie, w jakim stopniu zmiany w zakresie wyboru metody przeliczania głosów na mandaty oraz zmiany wielkości okręgów wyborczych mogłyby wpłynąć na zmniejszenie lub zwiększenie dysproporcjonalności wyborów do Sejmu. Warto przy tym zauważyć, że zagadnienie wpływu wielkości okręgów wyborczych na proporcjonalność wyborów było już badane w doktrynie, głównie jednak pod kątem obecnej struktury okręgów wyborczych, a także propozycji zwiększenia liczby okręgów wyborczych w wyborach do pierwszej izby parlamentu w Polsce [Flis, Michalak 2019: 78 i n.; Michalak 2016: 71–75; Urbaniak 2017: 229]. Stąd też w niniejszym artykule dokonano próby weryfikacji hipotezy, że zmniejszenie liczby okręgów wyborczych do Sejmu bardziej wpłynęłoby na zmniejszenie dysproporcjonalności wyborów do tego organu niż zmiana metody przeliczania głosów na mandaty z metody d’Hondta na zmodyfikowaną metodę Sainte-Laguë. W celu weryfikacji tej hipotezy dokonano symulacji wyników wyborów do Sejmu z wykorzystaniem wyników głosowania uzyskanych w wyborach parlamentarnych z lat 2019 i 2023.

³ <https://www.gazetaprawna.pl/wiadomosci/kraj/artykuly/9451734,pkw-proponuje-zmiany-postuluje-min-zniesienie-ciszy-wyborczej-i-rez.html#zmiana-liczby-poslow> (dostęp 16.05.2024).

⁴ Również w literaturze angielskojęzycznej używa się zazwyczaj pojęcia „dysproporcjonalność wyborów” [Bingham Powell Jr., Vanberg 2000: 383–384].

⁵ Artykuł 232 § 1 Ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy (t.j. Dz.U. 2023 poz. 2408), dalej: k.w.

II

Artykuł 96 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej⁶ przewiduje, że wybory do Sejmu odbywają się m.in. zgodnie z zasadami równości oraz proporcjonalności. Zgodnie z poglądami doktryny równość materialna wyborów oznacza, że siła głosu każdego wyborcy jest równa, co wyraża się we wpływie, jaki ten głos wywiera na ostateczny wynik wyborów [Buczkowski 1998: 141; Chmaj, Skrzydło 2015: 50]. Aby ta równość była zachowana, konieczne jest przede wszystkim dokonanie właściwego podziału danego terytorium na okręgi wyborcze z zastosowaniem jednolitej normy przedstawicielstwa [Składowski 2011: 274–275; Uziębło 2013: 96–99]. Reguły tworzenia okręgów wyborczych w wyborach do Sejmu oraz obliczania jednolitej normy przedstawicielstwa określają art. 201 i 202 k.w. Natomiast wymóg proporcjonalności wyborów oznacza, że kandydaci na posłów startują w wyborach w ramach list kandydatów zgłoszonych przez określone komitety wyborcze w okręgach wielomandatowych (art. 193 § 1 k.w.), a podział mandatów pomiędzy poszczególne komitety powinien być proporcjonalny do wyników głosowania [Chmaj 2016: 44–45; Czarny 2016: Nb. 33; Garlicki 1999: Nb. 31; Urbaniak 2017: 213–217, 219; Urbaniak 2018: 44; Zubik 2001: 63].

Obowiązujące obecnie rozwiązania przewidują istnienie 41 okręgów wyborczych, przy czym 14 okręgów, tj. ponad 34%, to okręgi średnie⁷, które liczą od 7 do 9 mandatów, kolejnych 20 okręgów, tj. prawie 49%, to okręgi 10-, 11-, 12- lub 13-mandatowe, a jedynie 7 okręgów, tj. 17%, to okręgi 14-mandatowe lub większe. Tymczasem w doktrynie zwraca się uwagę na to, że wielkość okręgu wyborczego wpływa na istnienie naturalnego progu wyborczego, czyli minimalnego odsetka głosów koniecznego do zdobycia jednego mandatu w okręgu [Michalak 2013: 183–185]. Im większy okręg, tym ten próg jest niższy. W okręgu 7-mandatowym próg ten wynosi ponad 10%, a dopiero w okręgu 14-mandatowym próg naturalny zrównuje się z progiem ustawowym i wynosi około 5% [Michalak 2021: 278, 280]. Obecnie zatem tylko 7 z 41 okręgów wyborczych w wyborach do Sejmu to okręgi, w których próg naturalny jest równy progowi ustawowemu lub od niego niższy. Korekta liczby mandatów zaproponowana przez PKW w 2022 r. w niewielkim stopniu polepsza ten odsetek (9 z 41 okręgów), równocześnie aż 4 okręgi zostaną „zdegradowane” do poziomu okręgów 7-mandatowych. Można również stwierdzić, że obecny podział

⁶ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. 1997 nr 78 poz. 483 ze zm.), dalej: Konstytucja RP.

⁷ Najpopularniejsza klasyfikacja okręgów wyborczych ze względu na ich wielkość zakłada wyróżnienie okręgów małych (2–5 mandatów), średnich (5–9) oraz dużych (10 i więcej) [Nohlen 2004: 81; Rulka 2010: 165].

na okręgi wyborcze budzi zastrzeżenia z powodu dużej rozpiętości między najmniejszym (7 mandatów) a największym okręgiem (20, a po aktualizacji – 21 mandatów).

Tabela 1. Wielkość okręgów wyborczych w wyborach do Sejmu RP

Liczba mandatów w okręgu	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	20	21
Liczba okręgów wg załącznika nr 1	1	4	9	5	1	13	1	3	2	1	1	0
Liczba okręgów po aktualizacji zgodnie z wnioskiem PKW	4	2	7	5	5	8	1	3	4	1	0	1

Źródło: opracowanie własne na podstawie załącznika nr 1 do Kodeksu wyborczego oraz wniosku PKW z 21 października 2022 r. w sprawie zmiany granic okręgów wyborczych i liczby posłów w nich wybieranych.

To rozdrobnienie okręgów wyborczych jest też wyraźnie widoczne, gdy porówna się je z podziałem administracyjnym państwa na województwa, gdyż jedynie w czterech przypadkach obszar okręgu wyborczego pokrywa się z obszarem województwa. Również tu można więc mówić o pewnej niekonsekwencji, na co wyraźnie wskazują dane zawarte w tabeli 2.

Tabela 2. Liczba mandatów i okręgów wyborczych w wyborach do Sejmu RP w podziale na województwa

Województwo	Dolnośląskie	Kujawsko-pomorskie	Lubelskie	Lubuskie	Łódzkie	Małopolskie	Mazowieckie	Opolskie	Podkarpackie	Podlaskie	Pomorskie	Śląskie	Świętokrzyskie	Warmińsko-mazurskie	Wielkopolskie	Zachodniopomorskie
Liczba mandatów wg załącznika nr 1	34	25	27	12	31	41	63	12	26	12	25	55	16	18	40	20
Liczba mandatów po aktualizacji	33	24	25	12	30	42	66	12	27	14	28	53	15	17	43	19
Liczba okręgów wyborczych	3	2	2	1	3	4	5	1	2	1	2	6	1	2	4	2

Źródło: opracowanie własne na podstawie załącznika nr 1 do Kodeksu wyborczego oraz wniosku PKW z 21 października 2022 r. w sprawie zmiany granic okręgów wyborczych i liczby posłów w nich wybieranych.

Obecnie w największym okręgu nr 19 (Warszawa I) wybiera się 20 posłów (po aktualizacji – 21). Również w województwie zachodniopomorskim wybiera się 20 posłów (po aktualizacji – 19), ale w dwóch okręgach wyborczych (12- i 8-mandatowym). Podobnie w województwie warmińsko-mazurskim wybieranych jest 18 posłów (po aktualizacji – 17) w dwóch okręgach (10- i 8-mandatowym). Trudno znaleźć przekonujące uzasadnienie dla podziału tych województw na dwa okręgi. Na tej samej zasadzie trudno wskazać, dlaczego w województwach małopolskim i wielkopolskim wybiera się odpowiednio 41 oraz 40 posłów (po aktualizacji – 42 oraz 43 posłów) aż w czterech okręgach w każdym z tych województw, a nie w trzech albo dwóch okręgach.

Jeszcze bardziej zadziwiająca jest struktura okręgów w województwie śląskim, gdzie 55 posłów wybieranych jest w aż sześciu okręgach. Wątpliwości budzą zwłaszcza aż trzy okręgi wyborcze (nr 29, 31 i 32) funkcjonujące na obszarze Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii (GZM). O ile jeszcze oddzielenie regionu Zagłębia Dąbrowskiego od reszty GZM ma uzasadnienie historyczne, o tyle trudno powiedzieć, dlaczego Bytom, Gliwice i Zabrze mają stanowić jeden okręg wyborczy, a Chorzów, Katowice i Ruda Śląska – drugi. Sensowność tego podziału budzi wątpliwości, zwłaszcza że po połączeniu okręgów nr 29 i 31 istniałby duży okręg 21-mandatowy (20-mandatowy), a więc podobny do obecnego okręgu nr 19 (Warszawa).

Wydaje się, że jednym z powodów ukształtowania takich granic okręgów wyborczych jest fakt, iż regulacje zawarte w załączniku nr 1 do Kodeksu wyborczego stanowią powtórzenie unormowań zawartych w załączniku nr 1 do Ordynacji wyborczej do Sejmu i Senatu z 2001 r.⁸ Te zaś unormowania zostały przyjęte jako konsekwencja skutków reformy administracyjnej z 1998 r. i zastąpiły wcześniejszy podział na 52 okręgi wyborcze przyjęty w Ordynacji wyborczej z 1993 r.⁹ Stąd też nie dziwi, że granice okręgów ustalone w 2001 r. nawiązują w niektórych miejscach do granic „małych” województw z lat 1975–1998¹⁰ i jedynie 13 z 49 dawnych miast wojewódzkich nie zostało siedzibą okręgowej komisji wyborczej¹¹. Wydaje się, że takie ukształtowanie tych granic zamiast przyjęcia

⁸ Ustawa z dnia 12 kwietnia 2001 r. Ordynacja wyborcza do Sejmu i Senatu (Dz.U. 2001 nr 46 poz. 499).

⁹ Ustawa z dnia 28 maja 1993 r. Ordynacja wyborcza do Sejmu RP (Dz.U. 1993 nr 45 poz. 205). Co ciekawe, w ordynacji z 1993 r. dawne województwo katowickie było podzielone tylko na trzy okręgi: gliwicki, katowicki i sosnowiecki, nie istniał zatem wówczas okręg rybnicki.

¹⁰ Przykładowo okręg nr 1 to teren dawnych województw legnickiego i jeleniogórskiego, nr 2 – wałbrzyskiego, nr 3 – wrocławskiego, nr 4 to dawne województwo bydgoskie, nr 5 – toruńskie i włocławskie, nr 6 to dawne województwo lubelskie plus skrawki województwa siedleckiego i tarnobrzskiego, a nr 7 – województwa białkopodlaskie, chełmskie i zamojskie itd.

¹¹ Są to miasta Biała Podlaska, Ciechanów, Gorzów Wielkopolski, Jelenia Góra, Leszno, Łomża, Ostrołęka, Przemyśl, Skierniewice, Suwałki, Tarnobrzeg, Włocławek oraz Zamość.

np. propozycji dużych okręgów wyborczych¹² mogło być potraktowane jako swoista rekompensata za utratę statusu miasta wojewódzkiego. Pozostaje jednak pytanie, czy po ponad dwudziestu latach od dokonania wspomnianej reformy nadal zasadne jest utrzymywanie takiej struktury okręgów wyborczych.

III

Wpływ wielkości okręgów wyborczych na zjawisko dysproporcjonalności wyborów do Sejmu został już zauważony i omówiony w doktrynie [Chmaj, Skrzydło 2015: 67; Michalak 2016: 71 i n.; Michalak, Pierzgański 2023: 150–157; Peszyński, Tomczak 2022: 169–175]. Warto zauważyć, że wspomniana dysproporcjonalność może być mierzona np. Indeks Gallaghera¹³, który obliczany jest w procentach odchylenia od proporcjonalności, przy czym odchylenia poniżej 5% traktowane są jako naturalne, a te powyżej 10% są charakterystyczne dla systemów większościowych [Michalak 2021: 281]¹⁴. Analiza wyników wyborów do Sejmu w Polsce po wprowadzeniu Kodeksu wyborczego, czyli z lat 2011–2023, wskazuje, że jak dotąd nie udało się uzyskać wyniku poniżej 5%.

Tabela 3. Indeks Gallaghera w wyborach do Sejmu RP w latach 2011–2023

Rok wyborów	2011	2015	2019	2023
Procent głosów „zmarbowanych”*	4,12%	16,61%	0,92%	3,75%
Indeks Gallaghera	5,95%	12,56%	6,60%	6,72%

* Głosy „zmarbowane” to głosy oddane na komitety wyborcze, które nie przekroczyły progów wyborczych.

Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników wyborów zamieszczonych na stronach internetowych PKW: wybory2011.pkw.gov.pl; parlament2015.pkw.gov.pl; sejmsenat2019.pkw.gov.pl; sejmsenat2023.pkw.gov.pl/sejmsenat2023/

¹² W trakcie prac legislacyjnych nad ordynacją z 2001 r. w jednej z poprawek zaproponowano, że okręgiem wyborczym w wyborach do Sejmu ma być województwo. Podział województwa na dwa lub więcej okręgów miał być dopuszczalny tylko wtedy, gdyby ludność danego województwa przekraczała 6,25% ludności państwa. Łącznie miały istnieć 24 okręgi, w tym 10 okręgów wojewódzkich, po 2 okręgi w kolejnych 4 województwach (dolnośląskim, łódzkim, małopolskim i wielkopolskim), a w przypadku dwóch najludniejszych województw (mazowieckiego i śląskiego) przewidywano utworzyć po 3 okręgi wyborcze, zob. druk sejmowy nr 2559a/III kadencja, poprawka nr 27, s. 33–35.

¹³ Indeks ustalany jest w ten sposób, że różnice pomiędzy odsetkiem poparcia a odsetkiem zdobytych mandatów przez poszczególne ugrupowania polityczne podnosi się do kwadratu, następnie sumuje się te liczby, dzieli przez 2 i z tej liczby oblicza się pierwiastek kwadratowy. Indeks przyjmuje wartość 0–100 [Gallagher 1991: 33–51].

¹⁴ Oprócz indeksu Gallaghera stosowane są także inne mierniki dysproporcjonalności [Arredondo i in. 2020: 161–178; Kalandrakis 2002: 2–5; Lijphart 1994: 58–60].

Niewątpliwie wpływ na taki wynik ma stosowanie metody d'Hondta oraz progów wyborczych (co jest szczególnie widoczne w przypadku wyborów z 2015 r.), niemniej, zwłaszcza w przypadku wyborów z lat 2019 i 2023 r., wydaje się konieczne uwzględnienie wielkości okręgów wyborczych jako czynnika wpływającego na dysproporcjonalność wyborów. Powyższe stwierdzenie można uznać za uzasadnione także po zapoznaniu się z hipotetycznymi wynikami wyborów do Sejmu z 2019 i 2023 r. w sytuacji, gdyby zdecydowano się na utworzenie mniejszej liczby okręgów wyborczych. Za punkt wyjścia przyjęto rozwiązanie wzorowane na ordynacjach stosowanych np. w Czechach [Barański i in. 2016: 36–37] i Hiszpanii [Mołdawa 2006: 134], gdzie okręgiem wyborczym w wyborach do pierwszej izby parlamentu jest najwyższa jednostka podziału administracyjnego państwa (kraj, prowincja) – analogicznie w Polsce takim okręgiem mogłoby być województwo. Zgodnie z tą wersją istniałoby 16 okręgów wyborczych liczących od 12 do 65 (po aktualizacji – 66) mandatów. Zaletą tego wariantu jest utożsamienie obszaru okręgu wyborczego z województwem, niewątpliwą zaś wadą – duża rozpiętość w obszarze okręgu oraz w liczbie mandatów między najmniejszym a największym okręgiem wyborczym, co może budzić wątpliwości [Haman 2003: 177]. Dlatego też drugi wariant zakłada podział na 20 okręgów wyborczych liczących od 12 do 35 mandatów (12 okręgów obejmujących całe województwo oraz po dwa okręgi w czterech najludniejszych województwach¹⁵). W tym przypadku rozpiętość w wielkości okręgów byłaby mniejsza, porównywalna z sytuacją obecną, w której najmniejszy okręg liczy 7 mandatów, a największy – 20 (po aktualizacji – 21). Nadto maksymalna wielkość okręgu na poziomie 35 mandatów byłaby korzystna z punktu widzenia technicznych możliwości druku kart wyborczych, oczywiście z zastrzeżeniem wprowadzenia znanej z wyborów samorządowych reguły, że liczba kandydatów w wyborach nie może być większa niż $N+2$ ¹⁶, w miejsce obecnie stosowanej w wyborach do Sejmu reguły $2N$ ¹⁷.

¹⁵ W województwie małopolskim jeden okręg obejmowałby obecne okręgi nr 12 i 13 (Kraków I i II) – 23 mandaty; drugi – okręgi nr 14 (Nowy Sącz) i nr 15 (Tarnów) – 19 mandatów. W województwie mazowieckim jeden okręg obejmowałby obecne okręgi nr 19 i 20 (Warszawa I i II) – 35 mandatów, a drugi okręgi nr 16–18 (Płock, Radom, Siedlce) – 31 mandatów. W województwie śląskim jeden okręg powinien obejmować część „górnosłąską” województwa, czyli obecne okręgi nr 30 (Bielsko-Biała II, wcześniej Rybnik), nr 31 (Katowice I, wcześniej Gliwice) i nr 32 (Katowice II) – 29 mandatów, drugi część „małopolsko-podbeskidzką”, czyli obecne okręgi nr 27 (Bielsko-Biała I), nr 28 (Częstochowa) oraz nr 33 (Katowice III, wcześniej Sosnowiec) – 24 mandaty. Z kolei w województwie wielkopolskim jeden okręg obejmowałby obecne okręgi nr 36 (Kalisz) i nr 37 (Konin) – 22 mandaty, drugi – obecne okręgi nr 38 (Piła) i nr 39 (Poznań) – 21 mandatów.

¹⁶ Por. art. 425 § 2 pkt 2 k.w.: „liczba kandydatów nie może być większa niż liczba radnych wybieranych w danym okręgu wyborczym, powiększona o dwóch kandydatów”.

¹⁷ Por. art. 211 § 2 k.w.: „Liczba kandydatów na liście nie może być (...) większa niż dwukrotność liczby posłów wybieranych w danym okręgu wyborczym”. Obecnie zatem najdłuższe listy wyborcze funkcjonują w okręgu nr 19 (maksymalnie 40 kandydatów).

Dodatkowo w tabelach 4 i 5 dokonano sprawdzenia wpływu metody przeliczenia głosów na mandaty na wynik wyborów, stąd dla celów porównawczych obliczono zarówno wyniki wyborów z zastosowaniem obecnie wykorzystywanej metody d'Hondta (DH), jak i z zastosowaniem zmodyfikowanej metody Sainte-Laguë (SL)¹⁸.

Przy ustalaniu hipotetycznych wyników wyborów w przytoczonych wyżej wariantach przyjęto założenie, że poparcie poszczególnych komitetów wyborczych w „alternatywnych” okręgach wyborczych to suma poparcia uzyskanego w „realnych” okręgach w wyborach do Sejmu z 2019 i 2023 r. Pozwoliło to na uzyskanie następujących wyników wyborów oraz wartości Indeksu Gallaghery (tab. 4 i 5).

Jak zatem wynika z przeprowadzonych obliczeń, radykalne zmniejszenie liczby okręgów wyborczych i zwiększenie ich rozmiarów powoduje wyraźne zmniejszenie dysproporcji pomiędzy wynikami głosowania a wynikami wyborów zarówno w przypadku ugrupowań dużych, jak i średnich oraz małych. Potwierdzają to także obliczenia Indeksu Gallaghery dla proponowanych wariantów. Z drugiej strony utrzymanie obecnej struktury okręgów połączone ze zmianą metody przeliczania wyników głosowania na wyniki wyborów z metody d'Hondta na zmodyfikowaną metodę Sainte-Laguë również prowadzi do uzyskania podobnie proporcjonalnych wyników. Ta prawidłowość dotyczy zarówno wyborów z 2019 oraz 2023 r., jak i wcześniejszych elekcji [Michalak 2016: 71–73, 79–80]. Ustawodawca, w trosce o uniknięcie obserwowanych deformacji wyników wyborów, powinien więc rozważyć albo zmianę metody ustalania wyników wyborów, wracając tym samym do pierwotnego brzmienia Ordynacji wyborczej do Sejmu i Senatu z 2001 r., albo dokonać nowego podziału terytorium państwa na okręgi wyborcze uwzględniającego utworzenie ok. 20 dużych okręgów wyborczych.

¹⁸ Zmodyfikowana metoda Sainte-Laguë była stosowana m.in. w ordynacji z 2001 r. i różni się od „oryginalnej” metody Sainte-Laguë tym, że pierwszym dzielnikiem zamiast liczby 1 jest liczba 1,4; por. art. 166 Ordynacji wyborczej z 2001 r.

Tabela 4. Wyniki wyborów do Sejmu w 2019 r.

Komitet wyborczy	PiS		PO		SLD		PSL		KWiN		Indeks Gallaghery
	liczba mandatów	odsetek mandatów	liczba mandatów	odsetek mandatów	liczba mandatów	odsetek mandatów	liczba mandatów	odsetek mandatów	liczba mandatów	odsetek mandatów	
Wyniki głosowania	43,59%		27,40%		12,56%		8,55%		6,81%		
Oficjalne wyniki wyborów (wariant 41 okręgów DH)	235	51,09%	134	29,13%	49	10,65%	30	6,52%	11	2,39%	6,60
Wariant 16 okręgów DH	212	46,09%	131	28,48%	53	11,52%	36	7,83%	27	5,87%	2,29
Wariant 20 okręgów DH	218	47,39%	131	28,48%	52	11,30%	34	7,39%	24	5,22%	3,29
Wariant 41 okręgów SL	214	46,52%	129	28,04%	56	12,17%	32	7,00%	28	6,09%	2,54

Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników wyborów zamieszczonych na stronach internetowych PKW: wybory2011.pkw.gov.pl; parlament2015.pkw.gov.pl; sejmsenat2019.pkw.gov.pl; sejmsenat2023.pkw.gov.pl/sejmsenat2023/

Tabela 5. Wyniki wyborów do Sejmu w 2023 r.

Komitet wyborczy	PiS		KO		TD		NL		KWiN		Indeks Gallaghery
	liczba mandatów	odsetek mandatów	liczba mandatów	odsetek mandatów	liczba mandatów	odsetek mandatów	liczba mandatów	odsetek mandatów	liczba mandatów	odsetek mandatów	
Wyniki głosowania	35,38%		30,70%		14,40%		8,61%		7,16%		
Oficjalne wyniki wyborów (wariant 41 okręgów DH)	194	42,17%	157	34,13%	65	14,13%	26	5,65%	18	3,91%	6,73
Wariant 16 okręgów DH	171	37,17%	154	33,48%	67	14,57%	39	8,48%	29	6,30%	3,52
Wariant 20 okręgów DH	183	39,78%	154	32,39%	67	14,57%	35	7,61%	26	5,65%	4,40
Wariant 41 okręgów SL	175	38,04%	148	32,17%	70	15,22%	33	7,17%	34	7,39%	3,49

Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników wyborów zamieszczonych na stronach internetowych PKW: wybory2011.pkw.gov.pl; parlament2015.pkw.gov.pl; sejmsenat2019.pkw.gov.pl; sejmsenat2023.pkw.gov.pl/sejmsenat2023/

Istnieje również możliwość wykorzystania doświadczeń uzyskanych z wyborów do Parlamentu Europejskiego, w których wprowadzie funkcjonuje podział terytorium państwa na 13 okręgów wyborczych, lecz podział mandatów pomiędzy komitety wyborcze jest dokonywany na podstawie wyników głosowania w skali kraju, a ustalenie liczby europosłów wybranych z poszczególnych okręgów ma charakter wtórny. W szczególności liczba mandatów do zdobycia w okręgach nie jest z góry ustalona (art. 355–358 k.w.) [Chmaj, Skrzydło 2015: 161]. Na podobnej zasadzie możliwe byłoby wprowadzenie reguły, że utrzymany zostanie podział terytorium państwa na 41 okręgów wyborczych, ale podział mandatów w wyborach do Sejmu następuje na podstawie wyników głosowania w skali kraju. Zaletą takiego rozwiązania byłaby pełna realizacja zasady proporcjonalności i równości wyborów, szczególnie w kontekście zjawiska „niedoszacowania” obecnego okręgu nr 19¹⁹. Niewątpliwą wadą zaś fakt, że w tej sytuacji kandydaci na posłów nie wiedzieliby, o ile mandatów „toczy się walka” w danym okręgu. Nadto wprowadzenie zasady „reprezentacji krajowej”, stosowanej w podobnej formie m.in. w Słowacji, pociągałoby za sobą duże prawdopodobieństwo tego, że żadna partia polityczna nie uzyskałaby samodzielnej większości w parlamencie, co oznaczałoby konieczność tworzenia mniej lub bardziej rozbudowanych koalicji rządowych²⁰.

Alternatywnym, pośrednim rozwiązaniem byłoby pozostawienie obecnej struktury 41 okręgów wyborczych z jednoczesnym wprowadzeniem zasady, że podział mandatów pomiędzy poszczególne komitety wyborcze jest dokonywany na poziomie województwa, a nie okręgu. Takie rozwiązanie oznaczałoby, że warunki prowadzenia kampanii wyborczej pozostałyby właściwie niezmienione (obszar okręgu wyborczego byłby taki sam jak obecnie), a wątpliwości kandydatów na posłów co do liczby mandatów do zdobycia byłyby mniejsze niż w opisanym wyżej wariantcie „reprezentacji krajowej”. Natomiast znacząco wzmocniona zostałaby zasada proporcjonalności wyborów do Sejmu, gdyż o podziale mandatów poselskich decydowałyby wyniki głosowania uzyskane w 16 województwach, a nie w 41 okręgach wyborczych. Dodatkowo należy uznać, że wariant „reprezentacji wojewódzkiej” byłby bardziej zrozumiały dla przeciętnego wyborcy oraz korespondowałby z polską tradycją ustrojową w tej dziedzinie²¹.

¹⁹ W tym okręgu kilkaset tysięcy głosów z zagranicy jest „doliczanych” do wyników głosowania w obwodach znajdujących się na terenie miasta stołecznego Warszawa, lecz ten fakt nie ma obecnie odzwierciedlenia w liczbie posłów wybieranych z tego okręgu.

²⁰ Po wprowadzeniu obecnej Ordynacji wyborczej w 1998 r. tylko raz (po wyborach w 2012 r.) udało się utworzyć w Słowacji rząd jednopartyjny [Barański i in. 2016: 102–108].

²¹ Należy przypomnieć, że istniejąca przed rozbiorami Izba Poselska ukształtowała się jako reprezentacja sejmików ziemskich, tj. poszczególnych województw (niekiedy niższych jednostek: ziem i powiatów), nadto liczba posłów była ustalana w podziale na województwa [Bardach, Leśnodorski, Pietrzak 1999: 219].

IV

Jak zatem wynika z powyższych ustaleń, problem dysproporcjonalności wyborów do Sejmu został już zauważony w doktrynie. Przeprowadzone badania wykazały, że w polskich warunkach, przy dość stabilnej scenie politycznej, głównymi czynnikami powodującymi wspomnianą dysproporcjonalność są: zastosowana metoda przeliczania głosów na mandaty (metoda d'Hondta) oraz wielkość okręgów wyborczych, spośród których w zdecydowanej większości przypadków próg naturalny jest wyższy od progu ustawowego. Postawiona na wstępie hipoteza badawcza została zweryfikowana częściowo pozytywnie: rzeczywiście ewentualne zmniejszenie liczby okręgów wyborczych w wyborach do Sejmu ma większy wpływ na zmniejszenie dysproporcjonalności tych wyborów niż ewentualna zmiana metody przeliczania głosów na mandaty na zmodyfikowaną metodę Sainte-Laguë. Dotyczy to jednak tylko najbardziej radykalnego wariantu, polegającego na utworzeniu 16 „województzkich” okręgów wyborczych z zachowaniem metody d'Hondta. Już w przypadku utworzenia 20 dużych okręgów wyborczych i zastosowania metody d'Hondta dysproporcjonalność wyborów będzie większa, choć nieznacznie, niż w przypadku wprowadzenia jedynie zmiany metody przeliczania głosów na mandaty na zmodyfikowaną metodę Sainte-Laguë przy zachowaniu obecnej liczby (41) okręgów wyborczych. Stąd też w celu zwiększenia proporcjonalności wyborów do pierwszej izby parlamentu wskazane jest dokonanie zmiany obecnych regulacji Kodeksu wyborczego w kierunku albo zmiany metody przeliczania głosów na mandaty (na zmodyfikowaną metodę Sainte-Laguë), albo zmiany istniejącej struktury okręgów wyborczych (poprzez zmniejszenie ich liczby do ok. 20), albo zmiany zasad ustalania wyników wyborów (np. na ustalenie tych wyników na podstawie wyników głosowania w skali województwa, a nie okręgów wyborczych).

Oczywiście przedstawione wyżej wyniki badań dotyczących zwiększenia proporcjonalności wyborów do Sejmu stanowią jedynie przyczynek do dyskusji nad zmianą uregulowań Kodeksu wyborczego dotyczących wyborów do tej Izby. Należy zauważyć, że zagadnienie zmiany struktury okręgów wyborczych zostało już podjęte przez polityków, zwłaszcza reprezentujących małe i średnie partie polityczne, najbardziej zainteresowane w zwiększeniu poziomu proporcjonalności wyborów do Sejmu²². Z drugiej strony zmiana obecnych rozwiązań może się okazać niekorzystna dla dużych ugrupowań politycznych,

²² <https://polskieradio24.pl/artukul/3421991,psl-szykuje-rewolucje-w-prawie-wyborczym-odkryli-karty> (dostęp 10.10.2024).

które najbardziej zyskują na obecnych rozwiązaniach Kodeksu wyborczego²³. Nadto samo dążenie do jak największej proporcjonalności wyborów powinno być skonfrontowane z dążeniem do przeprowadzenia wyborów skutecznych, tj. takich, które zapewniają utworzenie stabilnej większości w Sejmie. Dlatego za konieczne wydaje się podjęcie głębokiej analizy różnych propozycji zmierzających do zmiany obecnie obowiązujących przepisów Kodeksu wyborczego, w kierunku zmniejszenia dysproporcjonalności wyborów do Sejmu.

BIBLIOGRAFIA

- Arredondo Victória, Martínez-Panero Miguel, Palomares Antonio, Peña Teresa, Ramírez Victoriano. 2020. „New Indexes of Measuring Electoral Disproportionality”. *Rect@ Revista Electrónica de Comunicaciones y Trabajos de ASEPUMA* 21(2): 161–178. <https://doi.org/10.24309/recta.2020.21.2.05>
- Barański Marek, Czyż Anna, Kubas Sebastian, Rajczyk Robert. 2016. *Wybory, prawo wyborcze i systemy wyborcze w państwach grupy wyszehradzkiej*. Katowice: Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego.
- Bardach Juliusz, Leśnodorski Bogusław, Pietrzak Michał. 1999. *Historia ustroju i prawa polskiego*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Bingham Powell Jr G., Vanberg George S. 2000. „Election Laws, Disproportionality and Median Correspondence: Implications for Two Visions of Democracy”. *British Journal of Political Science* 30(3): 383–411. <http://www.jstor.org/stable/194001> (dostęp 15.01.2025).
- Buczkowski Jerzy. 1998. *Podstawowe zasady prawa wyborczego III Rzeczypospolitej*. Lublin: Wydawnictwo UMCS.
- Chmaj Marek. 2016. *Ewolucja zasady wyborów proporcjonalnych w polskim prawie wyborczym do Sejmu po 1989 r. W 25 lat demokratycznego prawa wyborczego i organów wyborczych w Polsce (1991–2016)*, cz. 2. Red. Wojciech Hermeliński, Beata Tokaj. Warszawa: Krajowe Biuro Wyborcze.
- Chmaj Marek, Skrzydło Wiesław. 2015. *System wyborczy w Rzeczypospolitej Polskiej*. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Czarny Piotr. 2016. *Komentarz do art. 96. W Konstytucja RP. Komentarz, t. 2: Komentarz do art. 87–243*. Red. Marek Safjan, Leszek Bosek. Warszawa: C.H. Beck.
- Flis Jarosław, Michalak Bartłomiej. 2019. „Minimalne manipulacje, czyli konsekwencje polityczne zmiany struktury okręgów wyborczych w wyborach do Sejmu RP”. *Decyzje* 31: 73–90. <http://dx.doi.org/10.7206/DEC.1733-0092.122>
- Gallagher Michael. 1991. „Proportionality, Disproportionality and Electoral Systems”. *Electoral Studies* 10: 33–51. [https://doi.org/10.1016/0261-3794\(91\)90004-C](https://doi.org/10.1016/0261-3794(91)90004-C)

²³ Powyższa konstatacja znajduje potwierdzenie nie tylko na polskiej scenie politycznej, ale też m.in. na przykładzie doświadczeń z wyborów parlamentarnych w Hiszpanii, gdzie dość wysoki poziom dysproporcjonalności wyborów do Kongresu Deputowanych skutkowało tym, że wyborcy zaczęli głosować na dwie największe partie w obawie przed „zmarowaniem” głosu [Gallego, Rico, Anduiza 2012: 164–166].

- Gallego Aina, Rico Guillem, Anduiza Eva. 2012. „Disproportionality and Voters Turnout in Old and New Democracies”. *Electoral Studies* 31: 159–169. <https://doi.org/10.1016/j.electstud.2011.10.004>
- Garlicki Leszek. 1999. *Komentarz do art. 96. W Konstytucja RP. Komentarz*, t. 1. Red. Leszek Garlicki. Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe.
- Haman Jacek. 2003. *Demokracja, decyzje, wybory*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Kalandrakis Tasos. 2002. „Estimation of Electoral Disproportionality and Thresholds via MCMC”. *Leitner Working Papers* 07: 1–29. <https://leitner.yale.edu/sites/default/files/files/resources/docs/2002-07.pdf> (dostęp 19.01.2025).
- Lijphart Arendt. 1994. *Electoral Systems and Party Systems: A Study of Twenty-Seven Democracies 1945–1990*. Oxford: Oxford University Press.
- Michalak Bartłomiej. 2013. *Próg naturalny*. W *Leksykon prawa wyborczego i referendalnego oraz systemów wyborczych*. Red. Andrzej Sokala, Piotr Uziębło, Bartłomiej Michalak. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Michalak Bartłomiej. 2016. „Czy duże okręgi wyborcze zawsze zwiększają proporcjonalność wyborów? Nowe dowody z polskich wyborów parlamentarnych”. *Decyzje* 25: 67–82. <https://journals.kozminski.edu.pl/pl/pub/5940> (dostęp 19.01.2025).
- Michalak Bartłomiej. 2021. „(Dys)proporcjonalność polskich wyborów samorządowych”. *Przegląd Prawa Konstytucyjnego* 4: 273–285. <https://czasopisma.marszalek.com.pl/images/pliki/ppk/62/ppk6216.pdf> (dostęp 15.01.2025).
- Michalak Bartłomiej, Pierzgałski Michał. 2023. „Deviations from Proportionality in Seat Distribution Depending on Electoral District Magnitude. Case Study of Polish Parliamentary Elections”. *Państwo i Prawo* 5: 142–159.
- Moldawa Tadeusz. 2006. *Prawo wyborcze do parlamentu Królestwa Hiszpanii*. W *Prawo wyborcze do parlamentu w wybranych państwach europejskich*. Red. Sabina Grabowska, Konrad Składowski. Kraków: Zakamycze.
- Nohlen Dieter. 2004. *Prawo wyborcze i system partyjny. O teorii systemów wyborczych*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Peszyński Wojciech, Tomczak Łukasz. 2022. „Konstytucyjna zasada proporcjonalności wyborów a wielkość okręgu i metoda podziału mandatów. Symulacja zmiany parametrów na przykładzie wyników głosowania w wyborach do Sejmu RP”. *Przegląd Prawa Konstytucyjnego* 2: 163–176. <https://czasopisma.marszalek.com.pl/images/pliki/ppk/66/ppk6613.pdf> (dostęp 15.01.2025).
- Rulka Marcin. 2010. „Okręgi wyborcze a zasada proporcjonalności i równości prawa wyborczego”. *Prawo i Polityka* 2: 155–171. https://www.prawoipolityka.pl/images/PIP/pip_2_1_2010_rulka.pdf (dostęp 16.01.2025).
- Składowski Konrad. 2011. *Zasada równości wyborów a wybory do Senatu w kodeksie wyborczym*. W *Kodeks wyborczy: wstępna ocena*. Red. Krzysztof Skotnicki. Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe.
- Urbaniak Krzysztof. 2017. *Konstytucyjna zasada proporcjonalności wyborów i jej implementacja w prawie wyborczym do Sejmu RP*. W *Konstytucja w państwie demokratycznym*. Red. Sławomir Patyra, Mirosław Sadowski, Krzysztof Urbaniak. Poznań: Nauka i Innowacje.
- Urbaniak Krzysztof. 2018. „Zasada proporcjonalności w samorządowym prawie wyborczym”. *Przegląd Prawa Konstytucyjnego* 4: 37–56. <https://doi.org/10.15804/ppk.2018.04.03>
- Uziębło Piotr. 2013. *Zasada równości wyborów parlamentarnych w państwach europejskich i południowoamerykańskich*. Warszawa: Wolters Kluwer.

- Woźnicki Marek. 2024. „Wielkość okręgów wyborczych w wyborach do sejmików województw a zasada wyborów proporcjonalnych”. *Przegląd Prawa Administracyjnego* 7: 175–189. <https://doi.org/10.17951/ppa.2024.7>
- Zubik Marek. 2001. „Na temat konstytucyjnych aspektów zasady proporcjonalności wyborów do Sejmu RP (art. 96 ust. 2 konstytucji)”. *Przegląd Sejmowy* 1: 63–64. <https://orka.sejm.gov.pl/przegląd.nsf/0/5D05C7642C63C21DC12579370043F950/%24File/ps42.pdf> (dostęp 17.01.2025).

AKTY PRAWNE

- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. 1997 nr 78 poz. 483 ze zm.).
- Ustawa z dnia 28 maja 1993 r. Ordynacja wyborcza do Sejmu RP (Dz.U. 1993 nr 45 poz. 205).
- Ustawa z dnia 12 kwietnia 2001 r. Ordynacja wyborcza do Sejmu i Senatu (Dz.U. 2001 nr 46 poz. 499).
- Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 – Kodeks wyborczy (Dz.U. 2011 nr 21 poz. 112; t.j. Dz.U. 2023 poz. 2408).

ŹRÓDŁA INTERNETOWE

- PKW proponuje zmiany. Postuluje m.in. zniesienie ciszy wyborczej i rezygnację z diet.* <https://www.gazetaprawna.pl/wiadomosci/kraj/artykuly/9451734,pkw-proponuje-zmiany-postuluje-min-zniesienie-ciszy-wyborczej-i-rez.html#zmiana-liczby-poslow> (dostęp 16.05.2024).
- PSL szykuje rewolucję w prawie wyborczym. Odkryli karty.* <https://polskieradio24.pl/artykul/3421991,psl-szykuje-rewolucje-w-prawie-wyborczym-odkryli-karty> (dostęp 10.10.2024).
- Wniosek PKW z 21 października 2022 r. w sprawie zmiany granic okręgów wyborczych i liczby posłów w nich wybieranych. <https://pkw.gov.pl/aktualnosci/informacje/wniosek-panstwowej-komisji-wyborczej-w-sprawie-zmiany-granic-okregow-wyborczych-i-liczby-poslow-w-ni> (dostęp 16.05.2024).
- Wyniki wyborów do Sejmu z 2011 r. <https://wybory2011.pkw.gov.pl> (dostęp 30.05.2024).
- Wyniki wyborów do Sejmu z 2015 r. <https://parlament2015.pkw.gov.pl> (dostęp 30.05.2024).
- Wyniki wyborów do Sejmu z 2019 r. <https://sejmsenat2019.pkw.gov.pl> (dostęp 31.05.2024).
- Wyniki wyborów do Sejmu z 2023 r. <https://sejmsenat2023.pkw.gov.pl/sejmsenat2023/> (dostęp 2.06.2024).
- „Zdumiewające zaniechanie”. PiS nie zmienia liczby posłów w okręgach mimo zaleceń PKW.* <https://konkret24.tvn24.pl/polityka/wybory-parlamentarne-zdumiewajace-zaniechanie-pis-nie-zmienia-liczby-poslow-mimo-zalecen-pkw-st6760345> (dostęp 16.05.2024).

Streszczenie

Przedmiotem artykułu jest analiza zjawiska dysproporcjonalności wyborów do Sejmu. Jako hipotezę badawczą przyjęto, że na powstanie tego zjawiska decydujący wpływ ma stosowanie metody d’Hondta oraz istnienie aż 41 okręgów wyborczych w wyborach do pierwszej izby parlamentu w Polsce. W celu weryfikacji tej hipotezy przedstawiono wyniki badań dotyczących wpływu wielkości okręgów wyborczych na wyniki wyborów do Sejmu z lat 2019 i 2023,

uwzględniające propozycje utworzenia mniejszej liczby okręgów wyborczych, w większości pokrywających się z granicami województw, a także wpływu stosowania metody d'Hondta oraz metody Sainte-Laguë na wyniki wyborów.

Słowa kluczowe: wybory parlamentarne, Kodeks wyborczy, okręgi wyborcze, Sejm, wybory proporcjonalne, metoda d'Hondta, metoda Sainte-Laguë

DISPROPORTIONALITY OF ELECTIONS TO THE POLISH SEJM – COMMENTS AGAINST THE BACKGROUND OF THE 2019 AND 2023 PARLIAMENTARY ELECTION RESULTS

(summary)

The subject of this article is the analysis of the phenomenon of disproportionality of elections to the Sejm. It has been assumed as a research hypothesis that the emergence of this phenomenon is decisively influenced by the use of the d'Hondt method and the existence of as many as 41 electoral districts in the elections to the first chamber of parliament in Poland. In order to verify this hypothesis, the results of the research on the impact of the size of electoral districts on the results of the 2019 and 2023 elections to the Sejm taking into account the proposals to create a smaller number of electoral districts, mostly coinciding with the borders of voivodeships, as well as the impact of the use of the d'Hondt method and the Sainte-Laguë method on the election results was presented.

Keywords: parliamentary elections, Electoral Code, constituencies, the Sejm, proportional elections, d'Hondt method, Sainte-Laguë method