

DOI: 10.31648/kpp.9982

**Igor Rapicki**

Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie

ORCID: 0009-0000-6163-6780

igor.rapicki@student.uwm.edu.pl

**Wybory parlamentarne 2023 w Polsce wobec wniosku  
Państwowej Komisji Wyborczej z października 2022 r.  
i przemian demograficznych****Wstęp**

Celem pracy jest przybliżenie metody przydziału mandatów parlamentarnych w III RP i mechanizmu jego rewizji, zaproponowanych przez Państwową Komisję Wyborczą (dalej: PKW) we wniosku z jesieni 2022 r., dotyczących zmian w jego obecnym kształcie, ze względów na przemiany demograficzne między okręgami wyborczymi, jak również przedstawienie spostrzeżeń dotyczących odrzucenia tego wniosku przez władzę oraz interpretacji możliwych skutków tego odrzucenia na wynik wyborów parlamentarnych przeprowadzonych jesienią 2023 r. Podstawowym materiałem, na którym oparta jest jej treść merytoryczna, są zapisy ustaw z zakresu prawa wyborczego oraz badania nad demografią obrazujące przemiany populacyjne na terytorium państwa polskiego przeprowadzone przez państwowe organizacje oraz niezależne media.

Zgodnie z art. 202 ust. 1 Kodeksu wyborczego<sup>1</sup> liczba mandatów poselskich 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. Ponadto zgodnie z art. 203. ust 1 tego kodeksu PKW przedkłada Sejmowi 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. Identyczny obowiązek w stosunku do mandatów senatorskich nakłada na PKW art.

---

<sup>1</sup>Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. Kodeks wyborczy (Dz.U. z 2011 r., Nr 21, poz. 112).

261 ust. 5 w zw. art. 203: „Przepisy art. 203 stosuje się”. Jednolita norma przedstawicielska, nazywana także naprzemiennie stałą normą przedstawicielską, jest podstawową gwarancją zasady równości wyborów parlamentarnych, będącej z kolei jedną z pięciu ukształtowanych w toku rozwoju dziejowego podstawowych zasad demokratyzmu<sup>2</sup>. Dawno minęły czasy postulatów podobnych do tych autorstwa Johna S. Milla, który w swoim klasycznym eseju *O wolności*<sup>3</sup> proponował administracyjne przyznawanie wyższej wagi głosom ludzi wykształconych.

Według Bogusława Banaszaka badanie przemian demograficznych dokonujących się w naszym państwie są kluczowe dla zapewnienia konstytucyjnej zasady równości głosów: „Sposób ustalenia liczby posłów wybieranych w poszczególnych okręgach wyborczych (...) w oparciu o jednolitą normę przedstawicielstwa ma zapewnić realizację zasady równości wyborów w aspekcie materialnym (...). PKW dokonuje analizy zgodności liczby mandatów – posłów wybieranych w poszczególnych okręgach wyborczych – z jednolitą normą przedstawicielstwa. Podstawą do tej analizy jest ewidencja ludności prowadzona przez wójtów, burmistrzów oraz prezydentów miast”<sup>4</sup>.

Realizując swój obowiązek, 21 października 2022 r. Przewodniczący PKW Sylwester Marciniak skierował do Marszałek Sejmu Elżbiety Witek wniosek<sup>5</sup> podjęcia przez legislatywę ustawy mającej zmienić rozdział mandatów poselskich i senatorskich we wskazanych we wniosku okręgach, informując, że w związku ze zmianami demograficznymi obecnie obowiązujący rozdział<sup>6</sup> mandatów z 2011 r. narusza zasadę jednolitej normy przedstawicielskiej. Mimo to inicjatywa PKW została przez Sejm odrzucona, a wydzwięk tego faktu może mieć daleko idące konsekwencje dla wiary społeczeństwa w uczciwość polskiej demokracji.

## **Przemiany demograficzne w okręgach wyborczych na przestrzeni ostatnich kilku lat**

Od dłuższego czasu można zauważyć w Polsce proces wyludniania się rejonów wiejskich i małomiasteczkowych<sup>7</sup> na rzecz większych ośrodków miejskich, takich jak Warszawa czy Gdańsk. Ze względu na podział naszego państwa na regiony o odmiennych profilach społecznych, zawodowych czy interesach gospodarczych i politycznych w naturalny sposób przekłada się to na transformację opinii społecznej, a przez to na preferencje wyborcze obywateli. Dane Głównego Urzędu Statystycznego<sup>8</sup> sporządzone

<sup>2</sup>L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2020, s. 174.

<sup>3</sup>J.S. Mill, *Utylitaryzm. O wolności*, Warszawa 2005, s. 22.

<sup>4</sup>B. Banaszak, *Kodeks wyborczy. Komentarz*, wyd. czwarte, Warszawa 2023, art. 202, tezy 1-2.

<sup>5</sup>Wniosek Państwowej Komisji Wyborczej 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: 27.12.2023).

<sup>6</sup>Państwowa Komisja Wyborcza, *Raport za geografie wyborów roku 2011*, <https://wybory2011.pkw.gov.pl/geo/pl/000000.html#tabs-1> (dostęp: 6.01.2024).

<sup>7</sup>W. Michalski (red.), *Wyludnianie się wsi w Polsce centralnej*, Warszawa 1990, [https://rcin.org.pl/Content/36227/PDF/WA51\\_45541\\_PAN133562-r1990\\_Wyludnianie-wsi-Pols.pdf](https://rcin.org.pl/Content/36227/PDF/WA51_45541_PAN133562-r1990_Wyludnianie-wsi-Pols.pdf) (dostęp: 6.01.2024).

<sup>8</sup>*Większość województw w kraju wyludnia się. Jest pięć wyjątków*, <https://businessinsider.com.pl/wiadomosci/wiekszosc-wojewodztw-w-kraju-wyludnia-sie-jest-piec-wyjatkow/xxr43dy> (dostęp: 6.01.2024).

za rok 2022 nie pozostawiają żadnych wątpliwości – wyludniają się regiony III RP te stereotypowo kojarzone z dawnymi terytoriami zaboru rosyjskiego, w szczególności dotyczy to, zaczynając od najszybciej się wyludniającego się województwa lubelskiego (-2,2)<sup>9</sup>, województwa świętokrzyskiego (-1,9), województwa warmińsko-mazurskiego (-1,6) i województwa opolskiego (-1,3). „Wygraną” demograficznie stroną przemian gospodarczo-społecznych ostatnich lat są metropolitarne, bogate województwa, takie jak mazowieckie, mimo wyludniania się regionów wokół stolicy. Przyrost liczebności mieszkańców samej Warszawy ciągnie demografię województwa „w górę” na poziomie +2; podobne zjawisko występuje w województwach pomorskim (+1,7), małopolskim i dolnośląskim (z takim samym wynikiem +1,2) oraz wielkopolskim (+0,4). Migracja ludności do obszarów metropolitarnych nie powinna być mylona z automatycznym powstawaniem wielkich miast, ponieważ ogólnym trendem wydaje się raczej proces koncentrowania wokół głównych ośrodków i z nimi sprzęgniętych osiedli. Należy zaznaczyć, że przedstawione dane dotyczą jedynie salda krajowej migracji wewnętrznej. Przyrost naturalny we wszystkich województwach jest ujemny od wielu dekad, a więc gdyby migracja między nimi nie następowała, wszystkie po kolei województwa notowałyby straty demograficzne. Najniższy współczynnik pod kątem naturalnej rozrodczości skorygowanej o liczbę zgonów ponownie pojawia się województwach: świętokrzyskim (-6,5), łódzkim (-6,4), śląskim (-5,8), zachodniopomorskim (-5,3) oraz opolskim (-5,2). Województwo podlaskie według danych Głównego Urzędu Statystycznego z wynikiem -3,8 lokuje się mniej więcej w okolicach normy statystycznej ubywania populacji III RP. Oznacza to, że tempo przyrostu populacji w najszybciej rosnącym demograficznie województwie mazowieckim jest wolniejsze niż średnie tempo ubywania populacji ogółu kraju.

Pięć wspomnianych województw z dodatnim saldem migracji „wysysa” po prostu populację reszty regionów kraju, co może budzić skojarzenia z podobnym procesem „zaporowania”<sup>10</sup> przez bogate, nadmorskie prowincje Hiszpani regionów, takich jak Aragonia, Nawara czy Kastylija. O ile bowiem populacja Hiszpanii jako całości wzrosła ponad dwukrotnie na przestrzeni lat 1820–1910<sup>11</sup> z 11 mln do niemal 24 mln mieszkańców, o tyle ludność tychże prowincji spadła nawet o połowę. Już Joachim Lelewel w swoim XIX-wiecznym dziele *Historyczna paralela Polski z Hiszpanią*<sup>12</sup> zauważył, że między historiami naszych państw istnieje bardzo wiele uderzających analogii dziejowych, a zatem obserwacja podobnych problemów natury demograficznej w kontekście możliwych do wystąpienia, przyszłych konfliktów polityczno-społecznych nie wydaje się przesadzona.

Wraz z migracją ludności z terenów biedniejszych do bogatszych w dłuższej perspektywie czasu<sup>13</sup> należy spodziewać się ich stapiania z lokalną społecznością, a przez to także zmian w poglądach politycznych. Zakładając nawet, że nie wszyscy z migrantów

<sup>9</sup> Liczby w nawiasach dotyczą wyników na tysiąc mieszkańców – jednostki wykorzystywanej przy badaniach statystycznych przez Główny Urząd Statystyczny.

<sup>10</sup> *Czemu Hiszpanią nie da się rządzić*, podcast, <https://www.youtube.com/watch?v=CoHEbKeY-Fzw&t=5173s> (dostęp: 4.11.2023).

<sup>11</sup> S. Barton, *Historia Hiszpanii*, Warszawa 2011, s. 220–223.

<sup>12</sup> Zob. J. Lelewel, *Historyczna paralela Hiszpani z Polską*, oprac. J. Kieniewicz, Warszawa 2006.

<sup>13</sup> Główny Urząd Statystyczny, *Prognoza ludności na lata 2003–2030*, [https://demografia.stat.gov.pl/BazaDemografia/Prognoza\\_2003\\_2030.aspx](https://demografia.stat.gov.pl/BazaDemografia/Prognoza_2003_2030.aspx) (dostęp: 6.01.2024).

wewnątrz kraju zmieniają preferencje wyborcze po zmianie miejsca zamieszkania, to sam efekt wyludniania się niektórych regionów kraju na rzecz drugich po przekroczeniu pewnej wartości musi mieć zauważalny wpływ na scenę polityczną ze względu na metodę przydzielania mandatów.

### Mechanizm rozdziału mandatów poselskich na okręgi wyborcze

Terytorium III RP podzielone jest na 41 okręgów wyborczych, które obejmują całość lub część województwa. Zasadą takiego podziału jest jedynie nienaruszanie granic powiatów wchodzących w jego skład<sup>14</sup>. Ustalenie liczby mandatów, które powinny przypadać na dany okręg, przeprowadza się poprzez podzielenie ustalonej dla niego liczby mieszkańców przez ustaloną w skali kraju jednolitą normę przedstawicielską, będącą wynikiem podzielenia liczby obywateli kraju przez liczbę mandatów poselskich, tj. 460, zgodnie z ust.1 art. 96 Konstytucji RP<sup>15</sup>. Następnie liczba uzyskana dla okręgu zostaje zaokrąglona zgodnie z zasadami zaokrąglania do jedności, uzyskując przypadającą na dany okręg liczbę mandatów. Przy obowiązującym na 15 października 2023 r. podziale mandatów ustanowionym<sup>16</sup> w 2011 r. najniższą wartością tego równania jest 7<sup>17</sup> mandatów poselskich dla okręgu Częstochowa, a najwyższą 20 dla okręgu Warszawa I. Należy zauważyć, że system ten z natury swojej zakłada pewien dopuszczalny zakres nad wartościowania i niedowartościowania głosów wyborców w ramach zasady zaokrąglania iloczynu liczby mieszkańców przez jednolitą normę przedstawicielską. W praktyce bardzo ciężko jest zapewnić pełną równość głosów w wyborach parlamentarnych. Wobec przytoczonych danych demograficznych pojawiają się czasami koncepcję rewizji nie tylko rozdziału mandatów na poszczególne okręgi wyborcze, ale także samej konstytucyjnej liczby członków parlamentu<sup>18</sup>. Nie jest to jednak główny temat artykułu, choć zasługuje on zapewne na odrębną pracę.

Z kolei ust. 2–4 art. 203 Kodeksu wyborczego precyzują procedurę zmiany rozdziału mandatów poselskich. Pierwszym jej krokiem jest rewizja liczby mieszkańców kraju przeprowadzana przez PKW na podstawie danych według stanu na koniec trzeciego kwartału roku poprzedzającego upływ kadencji Sejmu, przekazanych przez wójtów gmin w trybie określonym w przepisach wydanych na podstawie art. 165 ust. 3 Kodeksu wyborczego, a więc na podstawie ust. 4 rozporządzenia<sup>19</sup> Ministra Spraw

<sup>14</sup>Główny Urząd Statystyczny, *Podział administracyjny Polski, regionalne jednostki terytorialne*, <https://stat.gov.pl/statystyka-regionalna/jednostki-terytorialne/podzial-administracyjny-polski/> (dostęp: 6.01.2024).

<sup>15</sup>Ustawa z dnia 2 kwietnia 1997 r. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 1997 r., Nr 78, poz. 483).

<sup>16</sup>Państwowa Komisja Wyborcza, *Raport za geografie...*

<sup>17</sup>E. Morawska, *Na bakier z demografią. Zmiany, których brakuje w kodeksie wyborczym*, <https://mamprawowiedziec.pl/czytelnia/arttykul/na-bakier-z-demografia-zmiany-ktorych-brakuje-w-kodeksie-wyborczym> (dostęp: 6.01.2023).

<sup>18</sup>B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, wyd. drugie, Warszawa 2012, art. 96, tezy 1–3.

<sup>19</sup>Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 27 lipca 2011 r. w sprawie zapewnienia Państwowej Komisji Wyborczej wykonywania zadań związanych z nadzorem nad prowadzeniem rejestru wyborców i sporządzaniem spisów wyborców (Dz.U. z 2011 r., Nr 158, poz. 943).

Wewnętrznych i Administracji z dnia 27 lipca 2011 r. w sprawie zapewnienia PKW wykonywania zadań związanych z nadzorem nad prowadzeniem rejestru wyborców i sporządzaniem spisów wyborców.

### **Proponowane przez PKW zmiany w rozdziale mandatów poselskich**

Otrzymane w ten sposób dane umożliwiły PKW ustalenie liczby mieszkańców naszego państwa na dzień 30 września 2022 r. na poziomie 36 075 160 osób<sup>20</sup>. Jednolita norma przedstawicielska dla kraju wynosi więc 78 424 obywateli na mandat poselski. Wartym dostrzeżenia szczegółem technicznym, ukrytym w tej procedurze jest fakt, że z punktu widzenia PKW faktyczna migracja między województwami ma jedynie częściowy wpływ na prawidłowość przydziału mandatów w okręgach wyborczych, ponieważ uwzględnione w procedurze rewizji będą jedynie te migracje wewnętrzne, które zostaną zgłoszone przez zainteresowanych w spisie wyborców, pomocnemu przy ustalaniu prawidłowej liczby wyłanianych w tym okręgu parlamentarzystów. Ustalenie faktycznej populacji w skali kraju służy jedynie wyliczeniu prawidłowej normy przedstawicielskiej. Pojawia się także problem wynikowej liczby mandatów wynikającej z matematyki, tj. zaokrąglenia do jedności ilorazu liczby mieszkańców okręgów i jednolitej normy przedstawicielskiej, która wynosi 461, a więc więcej niż konstytucyjna liczba posłów. Problem ten rozwiązuje art. 202 ust. 1 pkt 2 Kodeksu wyborczego, według którego nadliczbowy mandat należy odjąć od okręgu, w którym iloraz liczby mieszkańców do normy przedstawicielskiej jest najmniejszy w skali kraju, a więc w tym przypadku od okręgu nr 40 Koszalin. Oznacza to w praktyce „odcięcie” najbardziej nadwartościowanego mandatu w skali kraju. Po uwzględnieniu tej korekty, z poziomu okręgów najbardziej dotkniętych wpływem spadku liczebności obywateli III RP, jak i migracji wewnętrznej między województwami, aby przydział mandatów poselskich był zgodny z jednolitą normą przedstawicielską, należy dokonać następujących zmian<sup>21</sup>. W okręgach nr 1 Legnica, nr 2 Wałbrzych, nr 5 Toruń, nr 6 Lublin, nr 7 Chełm, nr 9 Łódź, nr 31 Katowice II, nr 32 Katowice III, nr 33 Kielce, nr 34 Elbląg i nr 40 Koszalin należy zmniejszyć przydział mandatów o 1. Uzyskane w ten sposób mandaty poselskie powinny zostać przydzielone po 1 mandacie okręgom: nr 3 Wrocław, nr 13 Kraków II, nr 19 Warszawa I, nr 23 Rzeszów, nr 25 Gdańsk, nr 26 Słupsk, nr 37 Konin, nr 38 Piła i nr 39 Poznań. Okręgowi nr 20 Warszawa II PKW sugerowała we wniosku przyznanie dodatkowych 2 mandatów, tak że zamiast 12 wyłanianych byłoby w nim aż 14 posłów, co pozycjonuje go obecnie jako najbardziej niedowartościowany okręg wyborczy w granicach III RP według obowiązujących założeń prawa wyborczego, które m.in. nie pozwalają na zaliczenie do podstawy populacyjnej przyznawania mandatów okręgowi nr 19 Warszawa I Polaków oddających głos za granicą. Gdyby więc przyjąć hipotetyczny scenariusz, w którym Sejm uchwaliby ustawę rewidującą przydział mandatów,

---

<sup>20</sup> Wniosek Państwowej Komisji Wyborczej...

<sup>21</sup> Ibidem.

okręg nr 19 Warszawa I miałby możliwość zaliczania Polaków głosujących za granicą (ok. 636 000<sup>22</sup> według głosujących za granicą za październik 2023) do swojej bazy obliczania normy przedstawicielskiej, co dawałoby mu nawet 8 dodatkowych mandatów, a zatem w ramach samej Warszawy I i II wyłanianych byłoby niemal 10% posłów.

Mowa więc realnie o przesunięciu 11 mandatów poselskich, a więc 2,4% składu izby niższej parlamentu naszego państwa. Aby w pełni zrozumieć, jak znacząca jest ta niby drobna różnica, należy przytoczyć przykłady dwóch poprzednich kadencji parlamentarnych Sejmu III RP, kiedy to rząd posiadał legitymizację, opierając się na mniejszych marginesach przewagi w parlamencie. Rządy Prawa i Sprawiedliwości<sup>23</sup> kadencji lat 2015–2019 sprawowane były dzięki przewadze bezwzględnej wynoszącej 5 posłów, co powtórzyło się w następnym składzie Sejmu dla lat 2019–2023<sup>24</sup>, gdy mimo uzyskania wyraźnie większej liczby głosów (8 051 935 w wyborach 2019 r. wobec 5 711 687 w wyborach w roku 2015), ten poziom przewagi nad opozycją parlamentarna pozostał utrzymany. Pozornie drobna korekta rozdziału mandatów wnioskowana przez PKW dotyczy więc większej ich liczby niż razem wynosiła przewaga sejmowa obozu rządzącego naszym krajem przez 8 lat. Mimo że tak duże przesunięcie partycypacji we władzy ustawodawczej na rzecz lepiej rozwiniętych regionów naszego kraju może rodzić uzasadnione zapytanie, czy w parlamencie wybieranym według tego schematu interesy grupowe regionów niżej rozwiniętych nie będą niedoreprezentowane, to takiego rozdzielania mandatów wyborczych należałoby dokonać zgodnie z duchem jednolitej normy przedstawicielskiej.

Należy pamiętać, co we wniosku PKW zostało wyraźnie podkreślone, że ust. 3. art. 203 Kodeksu wyborczego nakłada na Sejm limit czasowy zmian w podziale w okręgach wyborczych na 3 miesiące przed dniem, w którym upływa termin zarządzenia przez prezydenta wyborów do Sejmu, co Prezydent RP Andrzej Duda uczynił, ogłaszając w Dzienniku Ustaw<sup>25</sup> 14 sierpnia 2023 r., mianowicie że wybory parlamentarne do Sejmu kadencji lat 2023–2027 zostaną przeprowadzone 15 października 2023 r. Zatem termin dokonania ewentualnych zmian w podziale na okręgi wyborcze przez Sejm IX kadencji upłynął 14 maja 2023 r.

### **Mechanizm rozdziału mandatów senatorskich na jednomandatowe okręgi wyborcze**

Według art. 261 ust. 2 Kodeksu wyborczego w województwie wybiera się senatorów w liczbie nie mniejszej niż liczba uzyskiwana w wyniku podzielenia liczby mieszkańców województwa i jednolitej normy przedstawicielstwa, a nie większej niż wymieniona liczba

<sup>22</sup>M. Istel, *Wybory 2023. Jak głosowali Polacy za granicą. W których krajach wygrał PiS, w których PO, a w których Nowa Lewica*, <https://konkret24.tvn24.pl/polityka/wybory-2023-jak-glosowali-polacy-za-granica-w-ktorych-krajach-wygral-pis-w-ktorych-ko-a-gdzie-nowa-lewica-st7395084> (dostęp: 29.01.2024).

<sup>23</sup>Państwowa Komisja Wyborcza, *Raport o wynikach wyborów parlamentarnych z roku 2015*, [https://parlament2015.pkw.gov.pl/349\\_Wyniki\\_Sejm.html](https://parlament2015.pkw.gov.pl/349_Wyniki_Sejm.html) (dostęp: 6.01.2024).

<sup>24</sup>Państwowa Komisja Wyborcza, *Raport o wyniku wyborów parlamentarnych z roku 2019*, <https://sejmsenat2019.pkw.gov.pl/sejmsenat2019/pl/wyniki/sejm/pl> (dostęp: 6.01.2024).

<sup>25</sup>Postanowienie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 8 sierpnia 2023 r. w sprawie zarządzenia wyborów do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 2023 r., poz. 1564).

powiększona o jeden. Norma ta jest identyczna jak przy wyborach do Sejmu i stanowi wynik podzielenia liczby mieszkańców kraju przez liczbę mandatów senatorskich (100), określony przez ust. 1 art. 97 Konstytucji RP. Należy zaznaczyć, że rozdzielenie mandatów senatorskich i sam proces wybierania senatorów jest znacząco odmienny od tego stosowanego przy okręgach wyborczych do Sejmu. Dotyczy to w szczególności mechanizmu jednomandatowości okręgów wyborczych do Senatu, zgodnie z zasadą „zwycięzca bierze wszystko”, której bezpośrednio, szczególnie w opinii autora niniejszego artykułu, oddaje ust. 2 art. 273 Kodeksu wyborczego, zgodnie z którym jeżeli dwóch lub więcej kandydatów otrzymało liczbę głosów uprawniającą do uzyskania mandatu, o pierwszeństwie rozstrzyga większa liczba obwodów głosowania, w których jeden z kandydatów uzyskał więcej głosów, a jeżeli liczba tych obwodów byłaby równa, o pierwszeństwie rozstrzyga losowanie przeprowadzone przez przewodniczącego okręgowej komisji wyborczej w obecności członków komisji oraz pełnomocników wyborczych; nieobecność pełnomocnika wyborczego nie wstrzymuje losowania. Wskazuje to na drugorzędność zasady równości przy wyborach do Senatu, ponieważ art. 97 ust. 2 Konstytucji RP pomija tę zasadę. Jej ramy uściślił w tym zakresie dopiero Kodeks wyborczy z 2011 r., wymagający nadal, dla potrzeb administracyjnych, wprowadzenia jednomandatowych okręgów wyborczych wchodzących w skład jednego tylko województwa.

Według przytoczonych już danych o liczbie mieszkańców naszego kraju ustalonych przez PKW na dzień 30 września 2022 r. jednolita norma przedstawicielska na mandat senatorski wynosi 360 752. Dodatkowe wymogi wprowadza art. 261 ust.1 pkt 1 i 2 Kodeksu wyborczego, zgodnie z którym iloraz wynikający z podzielenia liczby mieszkańców okręgu przez jednolitą normę przedstawicielstwa powinien być co najmniej równy 0,5 i mniejszy niż 2. Największy okręg wyborczy nr 30 w ramach województwa małopolskiego liczy 627 784 mieszkańców. Iloraz tej liczby i jednolitej normy przedstawicielstwa wynosi 1,74, jest więc mniejszy od 2. Najmniejszy okręg wyborczy nr 61 w ramach województwa śląskiego liczy 192 021 mieszkańców; iloraz tej liczby i jednolitej normy przedstawicielstwa wynosi 0,53, jest więc na granicy, ale jednak większy od 0,5. Część jednolita powiększona o jeden staje się pewnym progiem, którego liczba przyznanych mandatów senatorskich nie może przekroczyć, aby nie naruszać jednolitej normy przedstawicielskiej.

### **Proponowane przez PKW zmiany w rozdziale mandatów senatorskich**

Z przedstawionego przez PKW zestawienia wynika naruszenie zasady jednolitej normy przedstawicielskiej w województwach małopolskim i mazowieckim, w których liczba wybieranych senatorów jest zbyt niska, oraz w województwie śląskim, gdzie liczba ta jest zbyt wysoka. Jednocześnie we wniosku PKW nie wyraziło wprost, o ile i jak należy te nieprawidłowe rozdzielania naprostować, ani które okręgi należałoby przesunąć w ich granicach, aby spełniały kryteria stałej normy przedstawicielstwa. PKW

zwróciło także uwagę na sytuację występującą w województwach podkarpackim i lubelskim. To pierwsze ma większą populację wynoszącą 2 069 931 mieszkańców i przypada mu 5 mandatów, natomiast województwo lubelskie ma mniejszą liczbę mieszkańców na poziomie 2 024 571 i przypada mu 6 mandatów. Sytuacja ta nie narusza wprawdzie art. 261 ust. 2 Kodeksu wyborczego, jednak budzi pytania co do jego zasadności w systemie demokratycznym. Po raz kolejny widzimy więc trudności w egzekwowaniu zasady równoważności głosu w przypadku tak wysokiej normy przedstawicielskiej.

Aby w pełni uzmysłowić sobie, o jakiej skali dopuszczonego stopnia nierównowagi w sile głosów wyborczych mowa, można przywołać wyliczenia Pawła Stępienia<sup>26</sup>, który porównując je w skali międzynarodowej, zauważył, że polskie prawo wyborcze w tych kwestiach jest nadzwyczaj liberalne; w praktyce dopuszcza możliwość utworzenia okręgu zarówno o 50% mniejszego od wyliczonej w skali kraju normy przedstawicielskiej, jak i większego nawet o 100%, co łącznie daje rozpiętość 150%<sup>27</sup>. Komisja Wenecka w *Kodeksie dobrych praktyk w sprawach wyborczych*<sup>28</sup> zaleca, aby różnica między liczbą mieszkańców w okręgach wyborczych a normą przedstawicielską nie przekraczała 15%. Oznacza to, że różnica w liczbie mieszkańców między największym a najmniejszym okręgiem nie powinna być większa niż 30%. Sytuacja, w której w wyborach do Senatu<sup>29</sup> w roku 2023 największy okręg wyborczy osiągnął liczbę 627 784 mieszkańców, podczas gdy najmniejszy jedynie 192 021, nie naruszała zatem wymienionych już przepisów Kodeksu wyborczego, ale budzi wątpliwości co do przestrzegania międzynarodowo uznanych standardów demokratycznych, takich jak wymienione już praktyki ustalone przez Komicję Wenecką.

## Efekt wyborczy upadku wniosku PKW

Wybory parlamentarne przeprowadzone 15 października 2023 r. odbyły się w atmosferze masowej mobilizacji wyborców<sup>30</sup>, spowodowanej gorączkowym podziałem wielu stronnictw nawzajem obwiniających się o prowokowanie polaryzacji społeczeństwa. Mimo że ostateczny wynik wyborów parlamentarnych nie był na szczęście warunkowany głównie odrzuceniem projektu PKW, co być może stanowiłoby preludium do głosów o nieuznawanie wyborów przez stronę przegraną, przed czym w przeddzień wyborów ostrzegali stanowczo Antoni Dudek<sup>31</sup>, ale bez wątpienia miało to wpływ na

<sup>26</sup> P. Stępień, *Wielkie nierówności w sile głosów obywateli w wyborach do Senatu*, <https://mamprawowie-dziec.pl/czytelnia/artukul/wielkie-nierownosci-w-sile-glosow-obywateli-w-wyborach-do-senatu> (dostęp: 6.01.2024).

<sup>27</sup> Komisja Wenecka, *Zatwierdzony protokół z wyników obrad 19. posiedzenia Komisji - Warunki dobrej praktyki referendalnej*, <https://obywateledecyduja.pl/wp-content/uploads/2015/08/Konwencja-Wenecka.pdf> (dostęp: 6.01.2024).

<sup>28</sup> Komisja Wenecka, *Kodeks dobrych praktyk w sprawach wyborczych przyjęty na 52. sesji obrad*, [https://bisnetus.files.wordpress.com/2016/03/kodeks\\_dobrej\\_praktyki\\_w\\_sprawach\\_wyborczych.pdf](https://bisnetus.files.wordpress.com/2016/03/kodeks_dobrej_praktyki_w_sprawach_wyborczych.pdf) (dostęp: 29.01.2024).

<sup>29</sup> Państwowa Komisja Wyborcza, *Wykaz okręgów wyborczych do Senatu w roku 2023*, <https://wybory.gov.pl/sejmsenat2023/pl/senat/okregi> (dostęp: 6.01.2024).

<sup>30</sup> Państwowa Komisja Wyborcza, *Raport frekwencji w wyborach parlamentarnych z roku 2023*, <https://wybory.gov.pl/sejmsenat2023/pl/frekwencja/pl> (dostęp: 6.01.2024).

<sup>31</sup> A. Dudek, *Historia polityczna Polski 1989–2023*, Warszawa 2023, s. 734.



rozszerzenia opinii społecznej i rozkładu dialogu społecznego między wyborcami poszczególnych partii politycznych. Faktem socjologicznym potwierdzonym przez badania naukowe<sup>32</sup> pozostaje okoliczność, że przedstawiciele poszczególnych grupy społeczne głosują często w związku ze swoimi interesami grupowymi, a ze względu na ich umiejscowienie w przestrzeni oczywistym jest, że wyborcy pewnych regionów preferują tę, a nie inną opcję polityczną. Politycy doskonale o tym wiedzą i mając dostęp do powszechnych badań, mogliby je potencjalnie wykorzystywać, aby ustawiać według siebie korzystne granice i przydziały mandatów w okręgach wyborczych. Dlatego wiele głosów uczestniczących w debacie publicznej formułowało przed wyborami, a zapewne będzie także w przyszłości formułować oskarżenia pod adresem większości parlamentarnej Sejmu IX kadencji, zarzucając jego posłom i Marszałek Sejmu Elżbiecie Witek, że wniosek PKW został z premedytacją zignorowany w imię interesów grupy rządzącej z pominięciem standardów etycznych parlamentu demokratycznego państwa prawa.

## Wnioski

„Parlament to nie notariusz, ale adwokat ludu; musi umieć mu doradzać, ostrzegać go, a nawet kłócić się z nim, jeśli naprawdę dba o jego dobro” – zwracał uwagę Marcin Giełzak w książce *Wieczna lewica*<sup>33</sup>. Możemy zadawać uzasadnione pytania, na ile takim „adwokatem ludu” może być parlament o nierzetelnych kryteriach nadawania mandatów, którego czyste intencje względem obywateli i klarowność kryteriów obejmowania funkcji publicznych o tak wysokim prestiżu społecznym i majątkowym, jak poseł czy senator, można podważać, powołując się na motywowane partykularnymi interesami zaniechania. Należy zaznaczyć, że rządy Prawa i Sprawiedliwości nie są pierwszymi od wprowadzenia w 2011 r. obecnych granic okręgów wyborczych, które zaniedbały rewizję przydzielonych w nich mandatów parlamentarnych. PKW skierowała wniosek o ich rewizję już w 2014 r.<sup>34</sup> na ręce Marszałka Sejmu VII kadencji Radosława Sikorskiego. W wyniku zbiorowych zaniechań polityków w wyborach parlamentarnych 2023 r. w połowie okręgów wyborczych (w 21 na 41) doszło do naruszenia stałej normy przedstawicielskiej. Jak zauważa Fundacja im. Stefana Batorego, w ponad połowie okręgów wyborczych będziemy wybierać posłów w liczbie niezgodnej z przepisami. Zaniechania polskich polityków w tej materii znakomicie oddają słowa Fryderyka II Hohenzollerna zwanego Wielkim<sup>35</sup> – ojca pruskiej mocarstwowości i filozofa oświeconego, liberalnego absolutyzmu, który w XVIII w. powiedział: „Jeśli by miało dojść do oszustwa, lepiej abyśmy to my oszukiwali”<sup>36</sup>.

<sup>32</sup> Fundacja Centrum Badania Opinii Społecznej, *Kim są wyborcy partii politycznych w Polsce?*, <https://www.cbos.pl/PL/publikacje/raporty.php> (dostęp: 4.11.2023).

<sup>33</sup> M. Giełzak, *Wieczna lewica. Myśli i aforyzmy*, Warszawa 2023, s. 50.

<sup>34</sup> W. Baczek, *Sejm miał wprowadzić korektę liczby mandatów w okręgach. Ale Witek zignorowała PKW*, <https://wiadomosci.gazeta.pl/wiadomosci/7,143907,30237760,sejm-mial-wprowadzic-korekte-liczby-mandatow-w-okregach-ale.html> (dostęp: 6.01.2024).

<sup>35</sup> Zob. P. Napierała, *Fryderyk II Wielki jako władca liberalny*, Poznań 2019.

<sup>36</sup> W.K. Szalkiewicz, W. Gałazka, *Żądza rządzenia. O władzy, polityce i politykach*, Warszawa 2010, s. 7.

Wysoce niepokojący jest fakt, że o ile wywołane zmianami demograficznymi nieprawidłowości w rozdziale mandatów parlamentarnych podczas wyborów w 2023 r. dotyczyła lekko ponad połowy okręgów wyborczych, o tyle podczas nadchodzących wyborów w 2027 r. (o ile oczywiście w ciągu kilku lat nie wydarzy się nic, co skutkowałoby skróceniem kadencji Sejmu) błąd w stosunku populacji okręgów do liczby wybieranych w nich parlamentarzystów może już dotyczyć nawet większości z nich. Dokładnej liczby ani wielkości przyszłych odstęp od jednolitej normy przedstawicielskiej nie jesteśmy w stanie oszacować, jednak już dzisiaj należałoby rozpocząć prace nad przestrzeganiem jej zasad. Jeżeli parlamentarzyści nie zaczną działać nad ustawą uwzględniającą powtarzające się od lat wnioski PKW o rewizję przydziału mandatów poselskich, to w dłuższej perspektywie czasu grozi nam powstanie okręgów analogicznych do tzw. zgniłych okręgów, znanych z brytyjskiego systemu wyborczego jeszcze z czasów wyborów cenzusowych, nad których likwidacją debata stanowiła ważny element kształtowania się autentycznej brytyjskiej demokracji w XVIII i XIX w.<sup>37</sup> Okręgi takie posiadają niesłusznie dużą w stosunku do reszty siłę oddziaływania na życie parlamentarne, bazując na aktach prawnych wydanych nawet setki lat wcześniej, a dodatkowo ze względu na zmieniające się uwarunkowania społeczno-gospodarcze (takie jak wyludnianie się tych regionów i związane z nim ubożenie) dają duże możliwości wykorzystywania ich do niedemokratycznego manipulowania składem parlamentu.

Demokratyczne państwo prawa nie jest oczywistością w dziejach ludzkości, w której dominowały zawsze opresyjne tyranie garstki rządzących. Odchodzenie od prymitywniejszych form organizacji państwa wymagało setek lat ewolucji prawno-ustrojowej. Podobnie zaufanie społeczeństwa do takiej konstrukcji prawnej nie jest rzeczą prostą i wymaga bardzo starannego pielęgnowania etosu zawodowej polityki i dbałości o wizerunek państwa, a po jego jednorazowym podaniu w wątpliwość bardzo ciężko go odbudować. Witold Modzalewski<sup>38</sup>, diagnozując naturę polityczną narodu polskiego, zauważa, że Polacy po dekadach dyktatury PRL-u zostali oduczeni wiary w inny model rządów niż demokracja, jednak mają problem z przyjęciem ciężaru dbania o interes publiczny. Skoro jednak poza demokracją nic nam nie pozostaje, być może nadszedł czas, aby społeczeństwo zatroszczyło się o egzekwowanie zasady równości wyborców.

---

<sup>37</sup> P. Napierała, *Brytania Jerzego II a Francja Ludwika XV AD 1750*, wykład online, <https://www.youtube.com/watch?v=wmaNLQE2M4M&list=PLFsK-WNpHSBPOzVm-mpm0d-52LBildC2z&index=11> (dostęp: 8.04.2024).

<sup>38</sup> W. Modzalewski, *Ukryte koszty sukcesu III RP. Czy punkt zerowy – „szczęki” były niezbędne?*, wywiad, <https://www.youtube.com/watch?v=FULQMnV92Ws&t=3190s> (dostęp: 29.01.2024).

## BIBLIOGRAFIA

### Literatura

- Banaszak B., *Kodeks wyborczy. Komentarz*, wyd. czwarte, Warszawa 2023.
- Banaszak B., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, wyd. drugie, Warszawa 2012.
- Barton S., *Historia Hiszpanii*, Warszawa 2011.
- Dudek A., *Historia polityczna Polski 1989–2023*, Warszawa 2023.
- Garlicki L., *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2020.
- Giełzak M., *Wieczna lewica. Myśli i aforyzmy*, Warszawa 2023.
- Leleweł J., *Historyczna paralela Hiszpani z Polską*, oprac. J. Kieniewicz, Warszawa 2006.
- Mill J.S., *Utylitaryzm. O wolności*, Warszawa 2005.
- Napierała P., *Fryderyk II Wielki jako władca liberalny*, Poznań 2019.
- Szałkiewicz W.K., Gałązka W., *Żądza rządzenia. O władzy, polityce i politykach*, Warszawa 2010.

### Akty prawne

- Postanowienie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 8 sierpnia 2023 r. w sprawie zarządzenia wyborów do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 2023 r., poz. 1564).
- Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 27 lipca 2011 r. w sprawie zapewnienia Państwowej Komisji Wyborczej wykonywania zadań związanych z nadzorem nad prowadzeniem rejestru wyborców i sporządzaniem spisów wyborców (Dz.U. z 2011 r., Nr 158, poz. 943).
- Ustawa z dnia 2 kwietnia 1997 r. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 1997 r., Nr 78, poz. 483).
- Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. Kodeks wyborczy (Dz.U. z 2011 r., Nr 21, poz. 112).

### Źródła internetowe

- Baczek W., *Sejm miał wprowadzić korektę liczby mandatów w okręgach. Ale Witek zignorowała PKW*, <https://wiadomosci.gazeta.pl/wiadomosci/7,143907,30237760,-sejm-mial-wprowadzic-korekte-liczby-mandatow-w-okregach-ale.html>.
- Czemu Hiszpanią nie da się rządzić*, podcast, <https://www.youtube.com/watch?v=CoHEbKeYFzw&t=5173s>.
- Fundacja Centrum Badania Opinii Społecznej, *Kim są wyborcy partii politycznych w Polsce?*, <https://www.cbos.pl/PL/publikacje/raporty.php>.

- Główny Urząd Statystyczny, *Podział administracyjny Polski, regionalne jednostki terytorialne*, <https://stat.gov.pl/statystyka-regionalna/jednostki-terytorialne/podzial-administracyjny-polski/>.
- Główny Urząd Statystyczny, *Prognoza ludności na lata 2003–2030*, [https://demografia.stat.gov.pl/BazaDemografia/Prognoza\\_2003\\_2030.aspx](https://demografia.stat.gov.pl/BazaDemografia/Prognoza_2003_2030.aspx).
- Istel M., *Wybory 2023. Jak głosowali Polacy za granicą. W których krajach wygrał PiS, w których PO, a w których Nowa Lewica*, <https://konkret24.tvn24.pl/polityka/wybory-2023-jak-glosowali-polacy-za-granica-w-ktorych-krajach-wygral-pis-w-ktorych-ko-a-gdzie-nowa-lewica-st7395084>.
- Komisja Wenecka, *Kodeks dobrych praktyk w sprawach wyborczych przyjęty na 52. sesji obrad*, [https://bisnetus.files.wordpress.com/2016/03/kodeks\\_dobrej\\_praktyki\\_w\\_sprawach\\_wyborczych.pdf](https://bisnetus.files.wordpress.com/2016/03/kodeks_dobrej_praktyki_w_sprawach_wyborczych.pdf).
- Komisja Wenecka, *Zatwierdzony protokół z wyników obrad 19. posiedzenia Komisji – Warunki dobrej praktyki referendalnej*, <https://obywateledecyduja.pl/wp-content/uploads/2015/08/Konwencja-Wenecka.pdf>.
- Michalski W. (red.), *Wyludnianie się wsi w Polsce centralnej*, Warszawa 1990, [https://rcin.org.pl/Content/36227/PDF/WA51\\_45541\\_PAN133562-r1990\\_Wyludnianie-wsi-Pols.pdf](https://rcin.org.pl/Content/36227/PDF/WA51_45541_PAN133562-r1990_Wyludnianie-wsi-Pols.pdf).
- Modzalewski W., *Ukryte koszty sukcesu III RP. Czy punkt zerowy – „szczęki” były niezbędne?*, wywiad, <https://www.youtube.com/watch?v=FULQMnV92Ws&t=3190s>.
- Morawska E., *Na bakier z demografią. Zmiany, których brakuje w kodeksie wyborczym*, <https://mamprawowiedziec.pl/czytelnia/arttykul/na-bakier-z-demografia-zmiany-ktorych-brakuje-w-kodeksie-wyborczym>.
- Napierała P., *Brytania Jerzego II a Francja Ludwika XV AD 1750*, wykład online, <https://www.youtube.com/watch?v=wmaNLQE2M4M&list=PLFsK-WNpHSBPO-zVm-mpm0d-52LBildC2z&index=11>.
- Państwowa Komisja Wyborcza, *Raport frekwencji w wyborach parlamentarnych z roku 2023*, <https://wybory.gov.pl/sejmsenat2023/pl/frekwencja/pl>.
- Państwowa Komisja Wyborcza, *Raport o wynikach wyborów parlamentarnych z roku 2015*, [https://parlament2015.pkw.gov.pl/349\\_Wyniki\\_Sejm.html](https://parlament2015.pkw.gov.pl/349_Wyniki_Sejm.html).
- Państwowa Komisja Wyborcza, *Raport o wyniku wyborów parlamentarnych z roku 2019*, <https://sejmsenat2019.pkw.gov.pl/sejmsenat2019/pl/wyniki/sejm/pl>.
- Państwowa Komisja Wyborcza, *Raport za geografie wyborów roku 2011*, <https://wybory2011.pkw.gov.pl/geo/pl/000000.html#tabs-1>.
- Państwowa Komisja Wyborcza, *Wykaz okręgów wyborczych do Senatu w roku 2023*, <https://wybory.gov.pl/sejmsenat2023/pl/senat/okregi>.
- Stępień P., *Wielkie nierówności w sile głosów obywateli w wyborach do Senatu*, <https://mamprawowiedziec.pl/czytelnia/arttykul/wielkie-nierownosci-w-sile-glosow-obywateli-w-wyborach-do-senatu>.

*Większość województw w kraju wyludnia się. Jest pięć wyjątków*, <https://businessinsider.com.pl/wiadomosci/wiekszosc-wojewodztw-w-kraju-wyludnia-sie-jest-piec-wyjatkow/xxr43dy>.

Wniosek Państwowej Komisji Wyborczej 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>.

## **The 2023 parliamentary elections in the light of the National Electoral Commission's proposal from October 2022 and demographic changes**

### **Summary**

The aim of the article is to present a proposal to revise the allocation of parliamentary seats in constituencies, presented by the National Electoral Commission in a proposal submitted to the Sejm in October 2022 in connection with Art. 203 paragraph 1 of the Electoral Code, which obliges the National Electoral Commission to uphold the principle of a uniform representative norm. The article presents data on the demographic transformations in Poland that make changes necessary. Next, the work tries to answer the question of what the rejection of requests to revise the distribution of parliamentary seats by successive governments reflects on the quality of Polish democracy. The main source material of the work is the above-mentioned National Election Commission application, data from the Central Statistical Office on demographic changes in Poland and opinions, books and other, of specialists in the field of parliamentary elections.

**Keywords:** parliamentary elections, electoral law, democracy, Polish political system, demography