

## Uwagi do struktury okręgów wyborczych w Polsce w wyborach do Parlamentu Europejskiego<sup>1</sup>

### Wprowadzanie

W 2009 r. przypadła piąta rocznica obecności Polski w strukturach Unii Europejskiej oraz drugie z kolei wybory<sup>2</sup>, w których o mandaty posłów do Parlamentu Europejskiego VII kadencji ubiegali się polscy politycy. Na potrzeby tych i kolejnych elekcji polski parlament uchwalił w dniu 23 stycznia 2004 r. Ordynację wyborczą do Parlamentu Europejskiego (Dz. U. Nr 25, poz. 219 z późn. zm.) regulującą kompleksowo problematykę przeprowadzania wyborów posłów do PE na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Dwie przeprowadzone elekcje oraz zebrane w ich wyniku doświadczenia i refleksje sprzyjają dokonywaniu ocen funkcjonalności poszczególnych rozwiązań oraz formułowaniu ewentualnych propozycji zmian. Kwestia, na którą chciałbym zwrócić uwagę w tym artykule jest aktualna struktura okręgów wyborczych w wyborach do PE oraz zwiany z tym dwuetapowy mechanizm dystrybucji mandatów: pierwszy pomiędzy startujące w wyborach komitety, drugi pomiędzy okręgi. Oznacza to, że okręgi, inaczej niż w tradycyjnym modelu reprezentacji terytorialnej, nie mają mandatów przypisanych do siebie „na stałe”, ale ich ilość zależy od wielkości i rozkładu głosów pomiędzy poszczególne komitety wyborcze. Rozwiązanie to od samego początku budziło liczne wątpliwości i kontrowersje. Wysuwano szereg różnych argumentów zarówno popierających, jak i negujących ten podział. Wydaje się, że dotychczasowe doświadczenia zebrane w toku dwóch akcji wyborczych oraz podjęcie przez Sejm prac nad gruntowną reformą całego polskiego prawa wyborczego jest właściwym momentem dla rozpoczęcia ponownej dyskusji na ten temat<sup>3</sup>. W poniższym artykule będę się starał

---

<sup>1</sup> Jest to pierwsza wersja manuskryptu rozdziału pt. *Ile okręgów wyborczych? Uwagi do struktury okręgów w wyborach do Parlamentu Europejskiego* opublikowanego w: *Wybory do Parlamentu Europejskiego. Prawne, polityczne i społeczne aspekty wyborów*, (red.) Andrzej Sokala, Bartłomiej Michalak, Anna Frydrych, Radosław Zych, Towarzystwo Naukowe Organizacji i Kierownictwa „Dom Organizatora”, Toruń 2010.

<sup>2</sup> Dotychczasowe elekcje odbyły się w Polsce w dniach: 13 czerwca 2004 r. i 7 czerwca 2009 r.

<sup>3</sup> Dnia 2 kwietnia 2009 r. w Sejmie VI kadencji rozpoczęła działalność Komisja Nadzwyczajna do rozpatrzenia poselskiego projektu ustawy - Kodeks wyborczy, poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o partiach politycznych, ustawy o wyborze Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, ustawy - Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i Senatu Rzeczypospolitej Polskiej oraz ustawy - Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw oraz komisyjnego projektu ustawy o zmianie ustawy o

zidentyfikować polityczne i społeczne konsekwencje przyjętych w 2004 r. rozwiązań, czy i jak sprawdzają się one w praktyce, czy motywy i argumenty, które wtedy zdecydowały o przyjęciu takiego właśnie modelu znalazły potwierdzenie w rzeczywistości politycznej i, *last but not least*, czy są możliwe alternatywne rozwiązania i czy nie realizowałyby one lepiej zakładanych przez ordynację celów?

### **Obowiązujący model podziału na okręgi wyborcze**

W uchwalonej w 2004 r. przez polski parlament ustawie zdecydowano się na terytorialny model reprezentacji opartej na trzynastu okręgach wyborczych pokrywających się, co do zasady, z granicami województw, z wyjątkiem okręgów nr 3 (obejmujących swym zasięgiem dwa województwa – warmińsko-mazurskie i podlaskie), 4 i 5 (razem obejmujących obszar województwa mazowieckiego), 12 (województwo dolnośląskie i opolskie), 13 (województwo lubuskie i zachodniopomorskie)<sup>4</sup>. Przyjęcie wielomandatowej struktury okręgów wyborczych było niezbędne jeśli wybory do Parlamentu Europejskiego miały się odbyć wg formuły proporcjonalnej. Tylko bowiem takie okręgi dają możliwość proporcjonalnego podziału mandatów, tzn. by ilość zdobytych mandatów pomiędzy startujące w wyborach podmioty była uzależniona od wielkości poparcia wyborczego i mu mniej więcej odpowiadała<sup>5</sup>. Z kolei konieczność przeprowadzanie wyborów proporcjonalnych jest konsekwencją bezpośrednich i wiążących państwa członkowskie regulacji unijnych<sup>6</sup>.

Podział na trzynaście okręgów zawierał rządowy projekt ustawy o wyborze członków Parlamentu Europejskiego i wzorowany był na niemieckim modelu wyborczym. Jego istota

---

wyborze Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej oraz niektórych innych ustaw. Jednym z celów Komisji jest, postulowane od dawna przez przedstawicieli doktryny, Państwową Komisję Wyborczą oraz organizacje pozarządowe, przygotowanie propozycji kodyfikacji i reformy prawa wyborczego, celem jego kompleksowego uregulowania. Punktem wyjścia dla tych prac jest poselski projekt ustawy – Kodeks wyborczy (druk nr 1568) zgłoszony w końcu czerwca 2008 r. przez Klub Lewicy i Demokratów. Wszystkie odniesienia do druków i sprawozdań sejmowych zostały zaczerpnięte z oficjalnej bazy sejmowej dostępnej w wersji elektronicznej na stronach Sejmu: [www.sejm.gov.pl](http://www.sejm.gov.pl)

<sup>4</sup> Zob. art. 45 ordynacji oraz załącznik do ustawy wykaz okręgów wyborczych i siedzib okręgowych komisji wyborczych.

<sup>5</sup> Znany teoretyk systemów wyborczych Dieter Nohlen nazywa tę zasadę regułą rozstrzygania, wedle której udział zwycięża. Inaczej ujmując, o ilości mandatów decyduje wielkość udziału w wyniku wyborczym i to właśnie jest istotą systemów proporcjonalnych w przeciwieństwie do systemów większościowych, gdzie decyduje nie udział tylko jedno z kryteriów większości. Zob. D. Nohlen, *Prawo wyborcze i system partyjny. O teorii systemów wyborczych*, Warszawa 2004, s. 127-129.

<sup>6</sup> Art. 1 Aktu z 1976 r. w sprawie wyborów członków Parlamentu Europejskiego w bezpośrednich i powszechnych wyborach stanowi, że „W każdym Państwie Członkowskim członkowie Parlamentu Europejskiego są wybierani na zasadzie proporcjonalnej z zastosowaniem systemu list lub pojedynczego głosu podlegającego przeniesieniu”. Dodajmy tutaj dla pełnej jasności, że zasada proporcjonalności, co zostało zresztą *expressis verbis* wyrażone w powyższym artykule, dotyczy rywalizujących ze sobą w wyborach komitetów, a nie proporcjonalnego podziału mandatów między poszczególne okręgi.

polega na tym, że w skali globalnej o podziale mandatów między komitety wyborcze decyduje wynik głosowania w całym kraju, a jednocześnie mandaty przydziela się w okręgach wyborczych, stosownie do liczby głosów oddanych na listy okręgowe komitetów wyborczych, które uczestniczą w globalnym podziale mandatów<sup>7</sup>. Co prawda komitety wyborcze startujące w wyborach zgłaszają i rejestrują swoje listy kandydatów na posłów w konkretnych okręgach wyborczych, na które to listy głosują później wyborcy tych okręgów<sup>8</sup>, jednak agregacja tych głosów, a w konsekwencji podział mandatów, następuje nie na poziomie okręgów terytorialnych, ale na poziomie kraju. Z kolei mandaty przypadające komitetom na podstawie liczby głosów zdobytych łącznie w całym kraju są dopiero później „przesuwane” do okręgów i tam personalnie przyznawane konkretnym kandydatom startującym z list okręgowych tych komitetów.

Technicznie wygląda to następująco<sup>9</sup>. (1) Najpierw sumuje się liczbę głosów oddanych na wszystkich kandydatów danego komitetu w okręgu (nazwijmy tę sumę liczbą okręgową komitetu). Operację sumowania przeprowadza się dla każdego komitetu osobno w każdym okręgu. (2) Następnie sumuje się wszystkie liczby okręgowe dla każdego komitetu (nazwijmy tę wartość liczbą krajową komitetu). (3) Liczby krajowe komitetów dzieli się przez kolejne liczby naturalne (1, 2, 3, 4 itd.), tak długo aż z otrzymanych w ten sposób ilorazów da się uszeregować 50 największych liczb<sup>10</sup>. (4) Na tej podstawie każdy komitet otrzymuje tyle mandatów, ile w wyniku tej operacji przypadło mu kolejnych ilorazów<sup>11</sup>. W wyniku tej operacji wiadomo już ile mandatów zdobyły poszczególne komitety. Ponieważ jednak głosowanie odbywało się na konkretne osoby w okręgach terytorialnych, by móc przyznane komitetom mandaty obsadzić personalnie należy je „przesunąć” do okręgów. Rozpoczyna się druga faza podziału. (5) Liczby okręgowe komitetów mnoży się przez liczbę przypadających danemu komitetowi mandatów (czyli uzyskanych w kroku 4.). (6) Otrzymane iloczyny dzieli się z kolei przez liczby krajowe komitetu. (7) Uzyskany wynik (iloraz) w postaci liczby całkowitej (czyli przed przecinkiem) oznacza ilość mandatów przypadających liście w danym

---

<sup>7</sup> Zob. uzasadnieni do rządowego projektu ustawy o wyborze członków Parlamentu Europejskiego, druk nr 1785 Sejmu IV kadencji.

<sup>8</sup> Zgodnie z art. 107 ust. 1 ordynacji „Wyborca głosuje tylko na jedną listę okręgową, stawiając na karcie do głosowania znak „x” w kratce z lewej strony obok nazwiska jednego z kandydatów tej listy, przez co wskazuje jego pierwszeństwo do uzyskania mandatu”.

<sup>9</sup> Zob. art. 123-130 ordynacji wyborczej do Parlamentu Europejskiego.

<sup>10</sup> W wyborach w 2004 r. było to 54, gdyż tyle wtedy mandatów przysługiwało Polsce na mocy międzynarodowych umów.

<sup>11</sup> Mamy tu zatem do czynienia z podziałem mandatów dokonanych metodą d'Hondta, przy czym w podziale mogą uczestniczyć tylko te komitety, które zdołały przekroczyć 5% klauzulę zaporową (art. 125 ust. 2 ordynacji).

okręgu wyborczym. Z reguły w ten sposób nie da się „przesunąć” do okręgów wszystkich przynależnych danemu komitetowi w skali kraju mandatów. (8) Pozostałe nierozdzielone mandaty przyznaje się tym listom okręgowym, dla których wyliczone w korku 7. ilorazy mają kolejno największe wartości po przecinku (największe reszty)<sup>12</sup>. (9) Mandaty przypadające danej liście okręgowej uzyskują personalnie ci kandydaci, którzy na tej liście otrzymali kolejno najwięcej głosów.

### **Geneza i spory o strukturę okręgów wyborczych podczas prac nad ordynacją**

Od początku procedowania nad projektem ustawy wysuwano szereg zastrzeżeń pod adresem struktury okręgów wyborczych i związanej z tym procedury podziału mandatów. Podnoszono, że projekt niekonsekwentnie stosuje zasadę, w myśl której obszar okręgu wyborczego pokrywa się z obszarem województwa, na którym leży. W rezultacie w jednym okręgu połączone zostały województwa między, którymi nie ma żadnych więzi historycznych lub/i regionalnych. Argumentowano, że duże „regionalne” okręgi będą miały sztuczny charakter, a wygenerowany w ten sposób podział będzie niezrozumiały dla społeczeństwa. Z kolei podział Mazowska mógłby doprowadzić w skrajnym przypadku, gdyby o mandaty walczyło np. pięć komitetów o podobnym poparciu, a w innych okręgach frekwencja byłaby znacząca, że stolica zostałaby pozbawiona swojego reprezentanta<sup>13</sup>. Eksperti wskazywali natomiast, że zbyt duża liczba okręgów wyborczych spowoduje znaczne podwyższenie okręgowych norm reprezentacji<sup>14</sup> i może znacząco ograniczyć proporcjonalność wyborów. Jak wiadomo liczba mandatów obsadzanych w okręgach ma bezpośrednie przełożenie na stopień proporcjonalności całego systemu. W przypadku przyjęcia „sztywnego” przypisania mandatów do okręgów dawałoby to średnio ok. 4 mandaty na okręg<sup>15</sup>, co sytuowałoby cały system bezpośrednio przy dolnej granicy proporcjonalności<sup>16</sup>. Z tego powodu definitywnie zrezygnowano ze struktury opartej na zasadzie „jeden okręg – jedno województwo”, gdyż w

<sup>12</sup> Przesuwanie mandatów do okręgów dokonuje się zatem przy pomocy metody Harea-Niemeyera.

<sup>13</sup> Zob. prace połączonych Komisji Europejskiej oraz Komisji Administracji i Spraw Wewnętrznych Sejmu IV kadencji nad rządowym projektem ustawy o wyborze członków Parlamentu Europejskiego (druk nr 1785) rozpatrywanym łącznie z poselskim projektem ustawy o wyborze członków Parlamentu Europejskiego (druk nr 1968), w szczególności posiedzenie z dnia 27 listopada 2003 r. (biuletyn komisji nr 2581/IV).

<sup>14</sup> Norma reprezentacji zwana również normą przedstawicielstwa, to liczba mieszkańców (lub wyborców) przypadająca na jeden mandat w wyborach do ciał kolegialnych. Im wyższa norma reprezentacji, tym mniejsze więzi reprezentanta z wyborcami.

<sup>15</sup> Mówimy tu o średniej arytmetycznej, faktycznie liczba mandatów w okręgach wyliczona na podstawie normy reprezentacji opartej o liczbę osób uprawnionych (wyborców) wahałaby się od 3 do 7, przy czym mediana, stanowiąca wartość środkową pomiędzy wskazaniem (a więc swego rodzaju „punkt cięcia” poniżej i powyżej którego znajduje się taka sama liczba wskazań) również wynosi 4 (obliczenia własne autora).

<sup>16</sup> P. Sarnecki, *W sprawie procedury wyborczej do Parlamentu Europejskiego*, „Przegląd Sejmowy” 5(58)/2003, s. 36.

takiej sytuacji rozmiar okręgów wyborczych podważyłaby *de facto* proporcjonalny charakter tych wyborów<sup>17</sup>, a ponadto, nawet jeśli przyjęto by proponowany przez rząd „dynamiczny” sposób przyznawania mandatów, istniałoby wysokie ryzyko, iż w niektórych województwach nie doszłoby w ogóle do wyboru ani jednego posła<sup>18</sup>.

Problem struktury okręgów wyborczych powracał później wielokrotnie zarówno podczas prac rozpatrujących projekt połączonych Komisji Europejskiej oraz Administracji i Spraw Wewnętrznych Sejmu IV kadencji, specjalnej podkomisji powołanej w celu szczegółowej pracy nad tym projektem, jak również na posiedzeniach plenarnych Sejmu. W toku prac pojawiły się pomysły utworzenia okręgów pięcio-, siedmio-, dziesięcio-, jedensto- lub dwunastomandatowych, a także ustanowienia terytorium RP jednym dużym, wielomandatowym okręgiem wyborczym<sup>19</sup>. Spierano się również czy mandaty powinny być przypisane do okręgów na stałe, tak jak jest w tradycyjnym modelu reprezentacji terytorialnej, czy też należy zrezygnować z tego rozwiązania na rzecz koncepcji „przesuwania” mandatów do okręgów w zależności od rozkładu poparcia pomiędzy komitetami i okręgami.

Punktem wyjścia była rządowa propozycja utworzenia 13. okręgów wyborczych połączona z „dynamiczną” redystrybucją mandatów pomiędzy okręgami. Niejako odpowiedzią na ten pomysł był poselski projekt ustawy o wyborze członków Parlamentu Europejskiego, w którym po raz pierwszy zgłoszono pomysł utworzenia 7. okręgów wyborczych, gdzie wybierać miano od 6 do 11 deputowanych. W uzasadnieniu podnoszono, że podział na „duże regiony, podzielone według jednolitej normy przedstawicielskiej” jest zgodny „z panującą w Polsce tradycją podziału kraju (województwa, powiaty, gminy) na okręgi wielomandatowe” oraz zapewni „reprezentację wszystkim liczącym się ugrupowaniom politycznym” (czyli pozostanie w zgodzie z zasadą proporcjonalność), z drugiej zaś wyeliminuje „ugrupowania marginalne i mało znaczące, zapobiegając jednocześnie przesadnemu rozbiciu tak głosów, jak i mandatów” (czyli będzie przeciwdziałał fragmentaryzacji polskiej reprezentacji w PE)<sup>20</sup>. Projekt zakładał połączenie dwóch lub trzech

---

<sup>17</sup> W przypadku 16. okręgów pokrywających się w całości z granicami województw, średni rozmiar okręgu dla 54 mandatów wyniósłby 3,38 a mediana 3 mandaty, przy czym woj. lubuskie dysponowałoby tylko jednym mandatem, a pięć innych dwoma, co całkowicie uniemożliwia przeprowadzenie podziału proporcjonalnego w tych okręgach.

<sup>18</sup> S. Gebethner, *Polska ustawa wyborcza do Parlamentu Europejskiego*, [w:] Parlament Europejski i parlamenty narodowe, red. B. Banaszak, Wrocław 2004, s. 93.

<sup>19</sup> Zob. biuletyn nr 2669/IV z posiedzenia Komisji Europejskiej oraz Komisji Administracji i Spraw Wewnętrznych w dniu 17 grudnia 2003 r. oraz druk nr 2243A Sejmu IV kadencji – dodatkowe sprawozdanie tych Komisji o rządowym i poselskim projekcie ustawy o wyborze członków Parlamentu Europejskiego (druki nr 1785, 1968 i 2243).

<sup>20</sup> Druk nr 1968 Sejmu IV kadencji, zob. w szczególności jego uzasadnienie.

województw (z wyjątkiem śląskiego) w duże okręgi wyborcze<sup>21</sup>. Podkomisja, a później połączone Komisje przyjęły sprawozdanie, w którym rekomendowały Sejmowi do drugiego czytania 11 okręgów bez przypisanych do nich na stałe mandatów. Był to rezultat kompromisu polegający na uznaniu zasady jedności terytorialnej województw (brak podziału Mazowsza, tak jak zakładał to projekt rządowy), co odbyło się jednak kosztem połączenie w jeden okręg województwa pomorskiego i kujawsko-pomorskiego<sup>22</sup>. Ostatecznie, w trakcie przygotowywania dodatkowego sprawozdania do trzeciego czytania, Komisja powróciła jednak do wariantu rządowego z 13. okręgami<sup>23</sup>. Problem ten ponownie odżył w związku z poprawkami Senatu, których celem miało być „sztywne” określenie liczby posłów wybieranych w każdym z okręgów wyborczych przy wykorzystaniu, analogicznie jak w ordynacji sejmowej, jednolitej normy przedstawicielstwa<sup>24</sup>. Koncepcja ta zakładała utrzymanie zaproponowanego w ustawie podziału kraju na 13 okręgów wyborczych wahających się od 3 do 7 mandatów. Przyjmując zasadę ustalania liczby mandatów oraz wyników wyborów w poszczególnych okręgach, Senat dążył do uniknięcia sytuacji, w której z jakiegoś okręgu nie zostałby wybrany żaden kandydat<sup>25</sup>. Komisje sejmowe rozpatrujące projekt nie poparły tego rozwiązania w obawie, że zaakceptowanie trzy- i cztero-mandatowych okręgów wyborczych naruszy zasadę proporcjonalności wyborów<sup>26</sup>. Ostatecznie Sejm przyjął za obowiązujący wariant wyjściowy z 13. okręgami, bez przypisanych do nich na stałe mandatów.

### **Dlaczego obecny model jest wadliwy?**

Próba odpowiedzi na tak postawione pytanie wymaga najpierw podania kryteriów, na podstawie których została sformułowana i będzie testowana powyższa hipoteza. Inaczej

<sup>21</sup> Okręg 1 obejmujący województwa dolnośląskie, lubuskie i opolskie – 7 mandatów, okręg 2 (woj. pomorskie i kujawsko-pomorskie) i okręg 3 (woj. lubelskie i podkarpackie) po 6 mandatów, okręg 4 (woj. łódzkie, małopolskie i świętokrzyskie) – 10 mandatów, okręg 5 (woj. mazowieckie, podlaskie i warmińsko-mazurskie) – 11 mandatów, okręg 6 (woj. śląskie) – 11 mandatów, okręg 7 (woj. wielkopolskie i zachodniopomorskie) – 7 mandatów. Zob. *ibidem*.

<sup>22</sup> Zob. biuletyn nr 2581/IV, *op.cit.*, oraz druk nr 2243 Sejmu IV kadencji sprawozdanie tych Komisji o rządowym i poselskim projekcie ustawy o wyborze członków Parlamentu Europejskiego (druki nr 1785 i 1968).

<sup>23</sup> Zob. biuletyn nr 2669/IV, *op.cit.* oraz druk nr 2243A, *op.cit.*

<sup>24</sup> Jednolitą normę przedstawicielstwa (czyli normę reprezentacji, dalej oznaczoną jako JNP) oblicza się dzieląc liczbę mieszkańców kraju przez ogólną liczbę posłów wybieranych w wyborach. Por. art. 137 ust. 1 ustawy z dnia 12 kwietnia 2001 r. Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U Nr 46, poz. 499 z późn. zm.).

<sup>25</sup> Zob. druk nr 2416 Sejmu IV kadencji, uchwała Senatu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 14 stycznia 2004 r. w sprawie ustawy – Ordynacja wyborcza do Parlamentu Europejskiego.

<sup>26</sup> Zob. biuletyn nr 2746/IV z posiedzenia Komisji Europejskiej oraz Komisji Administracji i Spraw Wewnętrznych w dniu 20 stycznia 2004 r.

ujmując, zanim odpowie się na pytanie ze względu na jakie właściwości, generowane skutki lub pośrednie konsekwencje obecny podział na okręgi wyborcze jest wadliwy, należy najpierw odpowiedzieć na pytanie, po co w ogóle potrzebne są okręgi wyborcze i jakie cele, w ramach danego systemu wyborczego, mają one realizować. Trzeba zatem dotrzeć do ich istoty, aby dzięki temu móc później należycie ocenić ich funkcjonalność w obrębie konkretnego systemu, a na tej z kolei podstawie dokonać całościowej ewaluacji obowiązującego modelu.

Z reguły tym co przyciąga uwagę polityków i opinii publicznej jest kwestia podziału mandatów pomiędzy poszczególne komitety wyborcze (głównie zaś partie polityczne). Z tego powodu sprawa podziału na okręgi wyborcze często umyka z pola widzenia zarówno konstruktorów, jak i użytkowników systemów wyborczych. Tymczasem od decyzji na temat poziomu repartycji mandatów (ogólnokrajowy, terytorialny lub mieszany) zależy w dużej mierze w jaki sposób wybrani przedstawiciele będą reprezentować swoich wyborców. Czy mamy do czynienia z reprezentacją raczej *stricte* partyjną (wybrani, mimo że *de iure* są przedstawicielami ogółu wyborców, to jednak przede wszystkim reprezentują określoną opcję polityczną), terytorialną (od wybranych oprócz „normalnej” reprezentacji politycznej oczekuje się również pewnej lojalności i działań na rzecz „swojego” okręgu wyborczego), korporacyjną (reprezentacja członków określonej grupy zawodowej, gospodarczej lub społecznej), czy ogólnonarodową. Po drugie, jeśli pomiędzy okręgami są znaczące różnice w poziomie poparcia dla poszczególnych partii politycznych, to przesunięcie mandatów pomiędzy okręgami lub zmiana ich granic ma zazwyczaj wpływ na ogólny podział mandatów pomiędzy te partie. Po trzecie, struktura okręgów wyborczych ma znaczenie dla samych regionów i ich interesów (duża liczba wyborców i mandatów w danym okręgu zwiększa siłę oddziaływania położonego w jego granicach regionu)<sup>27</sup>. Po czwarte, podział na okręgi nie pozostaje bez znaczenia z techniczno-organizacyjnego punktu widzenia i bezpośrednio wpływa na takie elementy procesu wyborczego jak zgłaszanie i rejestracja kandydatów, ilość nazwisk na karcie do głosownia (zarówno kwestie ważności głosu, jak i wielkość samej karty), ilość danych wymagających przetworzenia przez komisje wyborcze i ogólnie sprawność przeprowadzenia wyborów i ustalenia ich wyniku. Po piąte, i jest to przesłanka najważniejsza, rozmiar<sup>28</sup> okręgów wyborczych w bezpośredni sposób wpływa na stopień

<sup>27</sup> J. Haman, *Podział mandatów pomiędzy okręgi wyborcze w świetle teorii sprawiedliwego podziału dóbr*, „Przegląd Sejmowy”, 1(48)/2002, s. 9.

<sup>28</sup> Przez rozmiar rozumiem tutaj ilość mandatów obsadzanych w okręgu w przeciwieństwie do parametru wielkości, który czasami w literaturze przedmiotu bywa używany jako synonim rozmiaru, a czasami na

proporcjonalności całego systemu wyborczego. Badacze zajmujący się teorią systemów wyborczych zgodnie twierdzą, że decydującym punktem każdego systemu proporcjonalnego jest rozmiar jego okręgów. Im większa liczba mandatów, tym system bardziej przybliży się do proporcjonalności<sup>29</sup>. Za tą prawidłowość odpowiada zjawisko progu naturalnego, czyli minimalnego poziom poparcia jakie w danym okręgu wyborczym musi uzyskać komitet wyborczy by otrzymać co najmniej jeden mandat. Im w danym okręgu więcej mandatów, tym próg naturalny jest niższy, co oznacza, że do zdobycia mandatu wystarczy mniejsza liczba głosów, a zatem zwiększa się proporcjonalność systemu i *vive versa*<sup>30</sup>.

Celem okręgów wyborczych jest dokonanie agregacji, a następnie transformacji głosów w mandaty, zapewnienie równomiernego (proporcjonalnego) rozłożenia mandatów pomiędzy poszczególne terytoria zgodnie z zasadą równości materialnej oraz wytworzenie (bądź utrwalenie) więzi pomiędzy mieszkańcami/wyborcami danego okręgu a jego przedstawicielami. Wiąż ta jest podstawą relacji reprezentacji. Poprawny i sprawiedliwy podział mandatów pomiędzy okręgi powinien więc być konsekwencją wyboru i implementacji pewnych racjonalnych i przekonujących kryteriów owej poprawności i sprawiedliwości, co ma zasadnicze znaczenie dla oceny całego systemu wyborczego<sup>31</sup>. Jakże zatem cele i wartości przyświecały ustawodawcy, że zdecydował się na obowiązujący model struktury okręgów wyborczych do Parlamentu Europejskiego i czy spełnia on wspomniane kryteria biorąc pod uwagę funkcje i właściwości okręgów jako takich?

Analiza przebiegu prac parlamentarnych nad podziałem okręgów wyborczych wskazuje, że ustawodawcy przyświecały dwa zasadnicze cele: utrzymanie, wynikającego z dotychczasowej tradycji wyborczej w Polsce, podziału na okręgi terytorialne, aby w ten sposób umożliwić mieszkańcom poszczególnych województw wytworzenie więzi ze swoimi reprezentantami oraz przyjęcie takiej ich struktury, która gwarantowałaby zachowanie proporcjonalnego charakteru wyborów. Kwestią problematyczną, częściowo

---

oznaczenie liczby mieszkańców lub wyborców danego okręgu. Obydwa parametry są ze sobą skorelowane (tzn. im więcej mieszkańców/wyborców, tym więcej mandatów do obsadzenia w danym okręgu), jednak informują one o innych właściwościach okręgu. W literaturze anglojęzycznej na oznaczenie rozmiaru stosuje się termin *district magnitude*, który nie ma jednoznacznego przełożenia na język polski.

<sup>29</sup> A. Lijphart, *Electoral systems and Party Systems and Voter Alignments. A Study of Twenty-Seven Democracies, 1945-1990*, Oxford 2006, s.10-11; D. Nohlen, op.cit., s. 80; J. Haman, *Demokracja. Decyzje. Wybory*, Warszawa 2003, s. 172 i inni.

<sup>30</sup> Mechanizm funkcjonowania progu naturalnego łatwo zilustrować następującym przykładem. W pięciomandatowym okręgu wyborczym, w którym wybory odbywają się w systemie zwykłej większości, 20% głosów zawsze wystarczy, by uzyskać mandat bez względu na wyniki pozostałych kandydatów. Zwiększenie liczby mandatów do dziesięciu obniża tę barierę do max. 10%. Szarzej na temat progów naturalnych zob. m.in. A. Lijphart, op.cit., s. 25-29; J. Haman, *Demokracja....*, s. 173-174.

<sup>31</sup> J. Haman, *Podział....*, s. 9-10.



przeciwstawiającą sobie obydwa cele, była szczupłość ogólnej puli mandatów, która w kolejnych wyborach uległaby jeszcze dodatkowemu zmniejszeniu<sup>32</sup>. Proponowane rozwiązania, w zależności od przyjętej hierarchii celów, zawierały się w trzech zasadniczych paradygmatach. Jeden z nich kładł nacisk na konieczność realizacji celu pierwszego nawet kosztem pewnego ograniczenia proporcjonalności systemu i przewidywał przypisanie mandatów do okręgów na stałe (np. poselski projekt ustawy, propozycja Senatu). Drugi zakładał prymat zasady proporcjonalności i z tego powodu postulował utworzenie możliwie jak największych okręgów wielomandatowych łączących w sobie od 3 do 4 województw, co zapewniałoby wprawdzie reprezentację terytorialną, ale w obliczu tak dużych, a czasami wręcz rozbieżnych pod względem interesów i liczby mieszkańców „regionów”, faktycznie czyniłoby tę reprezentację w wielu przypadkach wątpliwą. Próbą obejścia tej swoistej kwadratury koła była propozycja utworzenia jednego, ogólnopolskiego okręgu wielomandatowego, co zapewniałoby maksymalną realizację proporcjonalności, ale jednocześnie oznaczałoby całkowitą rezygnację z reprezentacji terytorialnej. Trzecia grupa koncepcji stanowiła rodzaj kompromisu pomiędzy tymi dwiema orientacjami, co wiązało się jednak z koniecznością rezygnacji z przypisania mandatów „sztywno” do okręgów (np. projekt rządowy oraz propozycje dotyczące utworzenia 10, 11 czy 12 okręgów) i ta opcja ostatecznie zwyciężyła.

Pierwszy istotny zarzut jaki można sformułować pod jej adresem jest fakt, że prowadzi ona do naruszenia zasady równości materialnej głosu, czyli proporcjonalnej reprezentacji poszczególnych okręgów. Tabele zawierają porównanie hipotetycznego podziału mandatów pomiędzy okręgi wyborcze dokonanego w oparciu o jednolitą normę przedstawicielstwa (wyliczoną w oparciu o liczbę uprawnionych do głosowania) oraz faktycznie rozdysponowanych mandatów w dwóch kolejnych elekcjach.

---

<sup>32</sup> Zmiana liczby parlamentarzystów wybieranych na obszarze Polski z 54 w 2004 r. do 50 w 2009 r., była wynikiem nie tyle pomniejszenia polskiej reprezentacji w składzie PE, co przywrócenia stanu zgodnego z regulacjami jakie w tej materii wprowadził Traktat z Nicei i zlikwidowania czteromandatowej „nadwyżki”, która miała charakter wyjątkowy i wynikała z faktu, że w 2004 r. Bułgaria i Rumunia nie zdążyły z ratyfikacją Traktatu Akcesyjnego. Dzięki temu nowo przyjęte w tym czasie państwa (w tym Polska) uzyskały jednorazowo dodatkowe mandaty do podziału. Warto w tym miejscu nadmienić, że po wejściu w życie Traktatu z Lizbony, Polska dysponuje pulą 51 mandatów.

**Tabela 1**  
**Podział mandatów pomiędzy okręgi wyborcze w 2004 r.**

Nr	Okręg	Uprawnieni	Kwota	MzK	N1	M	N2	JNP-N1	JNP-N2	Frekwencja
1	Gdańsk	1690402	3,044	3	563467	2	845201	-8169	-289903	24,04%
2	Bydgoszcz	1618883	2,915	3	539628	1	1618883	15671	-1063585	18,69%
3	Olsztyn	2058081	3,706	4	514520	2	1029041	40778	-473742	17,61%
4	Warszawa 1	2071142	3,730	4	517786	5	414228	37513	141070	31,51%
5	Warszawa 2	1962979	3,535	3	654326	3	654326	-99028	-99028	17,99%
6	Łódź	2078974	3,744	4	519744	4	519744	35555	35555	19,49%
7	Poznań	2595256	4,674	5	519051	6	432543	36247	12756	21,19%
8	Lublin	1730259	3,116	3	576753	4	432565	-21455	122734	20,66%
9	Rzeszów	1614976	2,908	3	538325	2	807488	16973	-252190	21,59%
10	Kraków	3528132	6,354	6	588022	8	441017	-32724	114282	21,13%
11	Katowice	3759664	6,771	7	537095	8	469958	18203	85340	20,83%
12	Wrocław	3148563	5,670	5	629713	7	449795	-74414	105504	19,29%
13	Gorzów Wielkopolski	2128798	3,834	4	532200	2	1064399	23099	-509101	18,06%

**Objaśnienia:** **Nr** – numer okręgu; **OKW** – siedziba okręgowej komisji wyborczej; **Uprawnieni** - liczba osób uprawnionych do głosowania w danym okręgu; **Kwota** - informujące o wielokrotność jednolitej normy przedstawicielstwa (kwot prostych) dla poszczególnych okręgów, czyli liczba osób uprawnionych w okręgu podzielona przez ogół uprawnionych w kraju; kolumna **MzK** – liczba mandatów dokonany metodą oparta o kwotę prostą (Harea-Niemeyera) na podstawie JNP; **N1** – okręgowa norma przedstawicielstwa dla podziału dokonanego w oparciu o JNP; **M** – faktyczna liczba mandatów rozdysponowanych pomiędzy okręgi; **N2** – okręgowa norma reprezentacji wyliczona na podstawie M; **JNP-N1**, **JNP-N2** – różnice pomiędzy JNP a różnymi okręgowymi norami reprezentacji; **Frekwencja** – odsetek osób głosujących w okręgu.

**Źródło:** Obliczenia własne dokonane na podstawie oficjalnych danych Państwowej Komisji Wyborczej o liczbie osób uprawnionych do głosowania oraz liczbie rozdysponowanych mandatów.

Podczas wyborów w 2004 r. na ogólną liczbę 29 986 109 uprawnionych do głosowania w dniu wyborów, jednolita norma przedstawicielstwa (JNP) wyniosła 555 298 wyborców. Gdyby na tej podstawie podzielić liczbę mandatów pomiędzy okręgi, to wyglądałaby ona tak jak to przedstawia kolumna MzK w Tabeli 1. Widać wyraźnie, że zastosowany w ordynacji mechanizm okazał się niekorzystny przede wszystkim dla mniejszych okręgów. Najwięcej na zastosowanym podziale straciły: Bydgoszcz (obszar woj. kujawsko-pomorskiego), Olsztyn (warmińsko-mazurskie i podlaskie); Gorzów Wielkopolski (lubuskie i zachodniopomorskie). Z drugiej jednak strony okręgi o zbliżonej liczbie wyborców, tj. Lublin (woj. lubelskie) i Warszawa 1 (miasto Warszawa oraz 8 powiatów Mazowsza), na tym podziale zyskały. Generalnie korzyść odniosły jednak duże okręgi: Kraków (małopolskie i świętokrzyskie), Wrocław (dolnośląskie i opolskie), Katowice

(śląskie). Ciekawe relacje można zaobserwować gdy prześledzi się średnie okręgowe normy przedstawicielstwa uzyskane dla obydwu podziałów. Dla podziału opartego na podstawie JNP byłoby to 556 202 wyborców w okręgach (średnia wszystkich N1), a dla faktycznego podziału 706 091 (średnia wszystkich N2). Jak widać, pierwsza z nich tylko nieznacznie odbiegła od krajowej JNP, podczas gdy w drugim przypadku odstępstwo to wyniosło prawie 150 tys. Podobne wyniki uzyskamy porównując ich różnice w stosunku do JNP. Maksymalne odchylenia od JNP w pierwszym przypadku wyniosło +40 778 ponad i -99 028 poniżej JNP i analogicznie +141 070 i -1 063 585 w drugim. Skrajnie niedoreprezentowane okazało się kujawsko-pomorskie, które uzyskało tylko 1 mandat (a więc 1 poseł reprezentował ponad 1600 tys. wyborców), podczas gdy mający mniej uprawnionych okręg rzeszowski uzyskał 2 mandaty, a posiadający niewiele więcej wyborców Lublin 4!

**Tabela 2**

**Podział mandatów pomiędzy okręgi wyborcze w 2009 r.**

Nr	Okręg	Uprawnieni	Kwota	MzK	N1	M	N2	JNP-N1	JNP-N2	Frekwencja
1	Gdańsk	1746095	2,856	3	582032	3	582032	29274	29274	28,05%
2	Bydgoszcz	1649903	2,699	3	549968	3	549968	61338	61338	23,36%
3	Olsztyn	2104242	3,442	3	701414	2	1052121	-90109	-440816	20,20%
4	Warszawa 1	2143847	3,507	4	535962	5	428769	75344	182536	38,92%
5	Warszawa 2	2007639	3,284	3	669213	3	669213	-57908	-57908	19,74%
6	Łódź	2071649	3,389	3	690550	3	690550	-79244	-79244	23,55%
7	Poznań	2685054	4,392	4	671264	5	537011	-59958	74295	24,13%
8	Lublin	1752645	2,867	3	584215	2	876323	27090	-265017	22,04%
9	Rzeszów	1679634	2,748	3	559878	2	839817	51427	-228512	22,28%
10	Kraków	3632503	5,942	6	605417	7	518929	5888	92376	26,11%
11	Katowice	3753124	6,140	6	625521	6	625521	-14215	-14215	25,26%
12	Wrocław	3170270	5,186	5	634054	5	634054	-22749	-22749	22,77%
13	Gorzów Wielkopolski	2168667	3,548	4	542167	4	542167	69139	69139	20,84%

**Objaśnienia:** **Nr** – numer okręgu; **OKW** – siedziba okręgowej komisji wyborczej; **Uprawnieni** - liczba osób uprawnionych do głosowania w danym okręgu; **Kwota** - informujące o wielokrotność jednolitej normy przedstawicielstwa (kwot prostych) dla poszczególnych okręgów, czyli liczba osób uprawnionych w okręgu podzielona przez ogół uprawnionych w kraju; kolumna **MzK** – liczba mandatów dokonany metodą oparta o kwotę prostą (Harea-Niemeyera) na podstawie JNP; **N1** – okręgowa norma przedstawicielstwa dla podziału dokonanego w oparciu o JNP; **M** – faktyczna liczba mandatów rozdysponowanych pomiędzy okręgi; **N2** – okręgowa norma reprezentacji wyliczona na podstawie M; **JNP-N1**, **JNP-N2** – różnice pomiędzy JNP a różnymi okręgowymi normami reprezentacji; **Frekwencja** – odsetek osób głosujących w okręgu.

**Źródło:** Obliczenia własne dokonane na podstawie oficjalnych danych Państwowej Komisji Wyborczej o liczbie osób uprawnionych do głosowania oraz liczbie rozdysponowanych mandatów.

Zmniejszenie ogólnej liczby mandatów w 2009 r. paradoksalnie doprowadziło do ograniczenia tych dysproporcji i uczyniło podział mandatów pomiędzy okręgami bardziej sprawiedliwym. Paradoks polegałby w tym przypadku na tym, że zmniejszając ogólną liczbę mandatów zmniejszamy również proporcjonalność systemu. Tymczasem wygenerowany podział dużo mniej odbiega od rezultatów podziału dokonanego w oparciu o JNP, a więc jest bardziej proporcjonalny. W 2004 r. odstępstwa od wzorcowego podziału wystąpiło w dziesięciu okręgach, w 2009 r. „tylko” w sześciu i jedynie w zakresie +/-1 mandat. Paradoks okazuje się być jednak pozorny, kiedy porównamy szczegółowe dane dotyczące ilości mandatów z dwóch tabel. Na zmniejszeniu puli mandatów straciły bowiem przede wszystkim te okręgi, które w 2004 r. nadmiernie zyskały<sup>33</sup>. Nadal jednak odstępstwa od JNP (611 305 uprawnionych) były istotne. W przypadku gdyby podział odbył się w oparciu o JNP średnia okręgowa norma reprezentacji wyniosłaby, prawie idealnie odwzorowując JNP, 611 666 wobec 657 421 dla faktycznego podziału, przy czym maksymalne odchylenia od JNP wyniosły odpowiednio +75 344 i -90 109 wobec +182 536 i -440 816. I w tym przypadku nie obyło się bez paradoksów. Okręg katowicki, mimo że liczniejszy o 120 tys. wyborców uzyskał o 1 mandat mniej, niż mniej liczny okręg krakowski, a Warszawa 1, liczniejsza od Olsztyna tylko o niecałe 40 tys. (czyli mniej niż 6,5% wielkości JNP), zdobyła 5 mandatów wobec 2 olsztyńskich (czyli o 150% więcej).

W tym miejscu należy zauważyć, że zarówno Ordynacja wyborcza, jak i przywoływany już akt z 1976 r. w sprawie wyborów członków Parlamentu Europejskiego nie nakładają na państwa członkowskie obowiązku przeprowadzenia wyborów z poszanowaniem zasady równości, zwłaszcza w analizowanym tutaj aspekcie materialnym. Realizacja tego postulatu jest zresztą na poziomie całej Unii niemożliwa. Wynika to z faktu, że deputowani do PE są wybierani odrębnie przez poszczególne kraje członkowskie, a liczba mandatów przypadająca każdemu z nich nie jest w pełni proporcjonalna do liczby ich ludności. Faworyzuje to mniejsze państwa, tzn. dysponują one większą ilością mandatów, niż by to wynikało ze ścisłej proporcji do wielkości ich ludności<sup>34</sup>. W ten sposób na terenie całej Unii głosy nie mają takiej samej wagi.

Czy to oznacza jednak, że ustawodawca nie powinien dążyć do realizacji tej zasady w

---

<sup>33</sup> Tego typu paradoksy są wynikiem matematycznych właściwości metody Harea-Niemeyera, która m.in. z tego powodu nie jest najoptymalniejszą metodą podziału mandatów, choć jest jedną z najbardziej oczywistych i zasadniczo proporcjonalnych. Szerzej na ten temat zob. J. Haman, *Podział...*, s. 21-32.

<sup>34</sup> Jest to konsekwencja przyjęcia zasady **degresywnej proporcjonalności**, która w praktyce oznacza, że największe kraje tracą nieco na liczbie swoich przedstawicieli, a mniejsze zyskują.

odniesieniu do polskiej reprezentacji? Moim zdaniem nie. Podział mandatów pomiędzy okręgi z poszanowaniem zasady równości materialnej jest głęboko zakorzeniony w polskiej tradycji wyborczej, pokrywa się z intuicyjnym oczekiwaniem, że okręgi dysponujące większą liczbą wyborców będą miały proporcjonalnie większy udział w puli mandatów, wreszcie pozostaje w całkowitej zgodzie z demokratycznym charakterem wyborów, dla których zasada równości jest fundamentalną wartością. Z tego powodu konstruując strukturę okręgów wyborczych należało dążyć do możliwie pełnej implementacji tej zasady. Wagę zarzutu wzmacnia w tym momencie jeszcze fakt, że intencja jaka przyświecała ustawodawcy, gdy decydował się na taki model podziału, to wytworzenie dodatkowej, oprócz narodowej i politycznej, regionalnej więzi pomiędzy wyłonionymi posłami, a ich wyborcami. W sytuacji tak dużych nierówności w reprezentacji owych regionów, bardziej prawdopodobnym jest, że zamiast wzmocnienia tej więzi, może pojawić się poczucie krzywdy i niesprawiedliwości na tle dokonanego podziału. Co więcej, w skrajnym przypadku przy niekorzystnym rozkładzie głosów w danym okręgu, może zdarzyć się nawet tak, że okręg taki nie otrzyma żadnego mandatu. Dla przykładu, gdyby podczas wyborów w 2004 r. Platforma Obywatelska zdobyła np. 20 tys. głosów więcej w okręgu pomorskim kosztem kujawsko-pomorskiego, to piąty mandat tej partii przypadłby dodatkowo Pomorzu, a Kujawy zostałyby bez reprezentacji terytorialnej.

Nieproporcjonalny i niesprawiedliwy, z punktu widzenia wyborców niektórych województw, podział mandatów pomiędzy okręgi wyborcze prowadzi do sformułowania drugiego zarzutu wobec przyjętego modelu. Nie gwarantuje bowiem realizacji celu jaki przyświecał ustawodawcy, a mianowicie zapewnienia reprezentacji terytorialnej poszczególnym województwom. Przede wszystkim konieczność łączenia (w czterech przypadkach) i dzielenia (w przypadku Mazowsza) województw, już w punkcie wyjścia stawia pod znakiem zapytania sensowność tego modelu. Wyborcy z tych województw mogą bowiem operację tą oceniać negatywnie, co może z kolei wpłynąć ujemnie na partycypację wyborczą na tych terenach. Dotyczy to w szczególności tych sytuacji, w których duże województwo jest łączone z o wiele mniejszym, tak jak w przypadku połączenia małopolskiego ze świętokrzyskim i dolnośląskiego z opolskim<sup>35</sup>. W rezultacie dochodzi do podwójnej „nierównowagi” w reprezentacji terytorialnej. Mieszkańcy niektórych województw ową reprezentację muszą się „dzielić” z innymi województwami, a dodatkowo

---

<sup>35</sup> P. Samecki, op.cit., s. 37.

w wyniku tego łączenia, część z nich już na starcie jest w niekorzystnej liczebnie sytuacji.

I rzeczywiście, frekwencja w „modyfikowanych” okręgach wypada poniżej średniej. W 2004 r. wyniosła ona ogółem 20,87% uprawnionych (mediana na poziomie 20,66%) i dla wszystkich tego typu okręgów (z wyjątkiem okręgu krakowsko-kieleckiego i Warszawy 1) była poniżej tych wartości. Co więcej, okręgi te uplasowały się na czterech z pięciu najniższych poziomów frekwencji, dodatkowo w całości zajmując to niechlubne podium. Sytuacja ta powtórzyła się zasadniczo również w 2009 r. (średnia 24,53%, mediana 23,36%).

Wszystko to prowadzi moim zdaniem do podważenia jednej z kluczowych przesłanek jaka legła u podstaw przyjęcia obowiązującej struktury okręgów wyborczych. Wykazane właściwości tego modelu są bowiem przeciwnie do celu jakim miało być wzmocnienie więzi wybranych w ten sposób reprezentantów z elektoratem. Sam ustawodawca nie był zresztą w tym przypadku konsekwentny, a może nawet nieszczerzy, bowiem faktu kandydowania w okręgu nie powiązano z obowiązkiem zamieszkiwania na jego terenie. W ten sposób dopuszczono do zgłaszania tzw. spadochroniarzy, czyli osób spoza danego okręgu wyborczego, co zresztą komitety skwapliwie i nie bez sukcesów wykorzystywały. I tak w 2004 r. jedyny mandat z województwa kujawsko-pomorskiego zdobył poseł Tadeusz Zwiefka (PO) od dawna mieszkający i życiowo związany z Poznaniem. Sytuacja ta powtórzyła się w 2009 r., z tą różnicą, że oprócz Zwiefki mandat w tym okręgu zdobył również Ryszard Czarnecki (PiS) dotychczas eurodeputowany z okręgu dolnośląskiego. Z kolei Jacek Kurski (PiS) z Pomorza zgłoszony został i mandat zdobył w okręgu olsztyńskim, by nie rywalizować ze startującym w okręgu gdańskim partyjnym kolegą Tadeuszem Cymańskim. Lena Kolarska-Bobińska (PO) z Warszawy startowała z okręgu lubelskiego, Róża Thun (PO) od dawna mieszkająca w Warszawie, kandydowała w okręgu krakowsko-kieleckim, podobnie jak Joanna Senyszyn (SLD) związana z Gdańskiem, gdzie w obawie, że stosunkowo niewielki okręg nie zagwarantuje jej mandatu, kandydowała w dużym okręgu nr 10. Dowodzi to, że zarówno komitety wyborcze, jak i politycy traktują zgłaszane kandydatury w kategoriach przede wszystkim politycznej kalkulacji. Podważa to zatem argument o dążeniu do zapewnienia przez posłów reprezentacji terytorialnej i wzmocnieniu więzi z elektoratem.

Nie wytrzymuje również krytyki teza jakoby przyjęty model miał sprzyjać podnoszeniu frekwencji w wyborach. Co prawda podział mandatów pomiędzy okręgi jest uzależniony od liczby głosujących w tych okręgach, a więc wyższa frekwencja w jednych,

przy niższej w pozostałych może prowadzić do „przechwycenia” części mandatów przez okręgi o wyższej frekwencji. Zależność ta nie jest jednak tak oczywista jak mogłoby się z pozoru wydawać. Przede wszystkim nie chodzi tu o frekwencję *sensu stricto*. Państwowa Komisja Wyborcza oblicza bowiem frekwencję z ilorazu kart ważnych i liczby osób uprawnionych do głosowania. Sposób ten uwzględnia zatem, co oczywiste, głosy nieważne, oddane na listy komitetów, które nie przekroczyły 5% klauzuli zaporowej oraz te, które nie uzyskały ani jednego mandatu. Na ilość mandatów w okręgu ma jednak wpływ **wyłącznie** liczba głosów oddana na komitety, które zdobyły mandaty w pierwszym etapie. Pozostałe głosy nie mają w tym przypadku żadnego znaczenia. Chodzi tu zatem nie tyle o frekwencję, co o rozkład poparcia dla tych komitetów w poszczególnych okręgach. Frekwencja jest oczywiście istotna jako pewien wskaźnik intensywności poparcia dla komitetów w ogóle (aby skutecznie oddać głos na taki komitet trzeba najpierw pójść do wyborów i wrzucić ważną kartę do urny wyborczej, a więc zwiększyć frekwencję), ale to nie od niej zależy rozkład mandatów w okręgach. By zależność pomiędzy frekwencją a liczbą mandatów miała charakter bezpośredni, zwiększenie partycypacji wyborczej musiałyby mieć przełożenie na zwiększenie poparcia dla ugrupowań prowadzących w sondażach przedwyborczych i to nie tylko nawet w danym okręgu, co na poziomie ogólnokrajowym, czyli w praktyce dla partii w danym momencie najsilniejszych. Im więcej mandatów przypadanie takim komitetom, tym większa szansa, że kolejny okręg uzyska mandat. Z drugiej strony, można sobie hipotetycznie wyobrazić frekwencję wyborczą w jakimś okręgu sięgającą nawet 100%, gdzie ze względu na dużą liczbę głosów oddanych na komitety o niewielkim w skali kraju poparciu (np. lokalne komitety wyborców, niewielkie partie polityczne), ogólną fragmentaryzacją elektoratu i dużo głosów nieważnych, okręg taki mandatów zdobywa mniej lub wcale w porównaniu z okręgami z frekwencją o wiele niższą, ale lepiej politycznie „ulożoną”.

Brak korelacji pomiędzy wysokością frekwencji w okręgu, a liczebnością jego reprezentacji potwierdzają również zebrane dotychczas dane empiryczne. W 2004 r. na pięć okręgów (były to kolejno okręgi nr 4, 1, 9, 7, 10), w których frekwencja wyniosła więcej niż średnia krajowa, tylko w trzech (10, 7, 4) największych z tej grupy, liczba mandatów po wyborach była większa niż by to wynikało z zastosowania podziału opartego o JNP. Z kolei okręg nr 12, mimo że legitymował się frekwencją na poziomie 19,29%, zdobył aż o 2 mandaty więcej niż gdyby zastosowano tradycyjny podział<sup>36</sup>. Z drugiej jednak strony, okręg o

---

<sup>36</sup> Por. obliczenia jakich dokonał dla tych wyborów K. Składowski, *Ordynacja do Parlamentu Europejskiego (kilka uwag de lege ferenda)*, „Studia Wyborcze” V/2008, s. 40-41.

najmniejszej liczbie głosujących stracił 2 mandaty. W 2009 r. relacje te były bardziej wyważone. Na cztery okręgi przewyższające średnią krajową (4, 1, 10, 11), dwa okręgi zyskały po 1 mandacie, a dwa uzyskały taki sam rezultat jak w przypadku JNP. W pozostałych dziewięciu przypadkach: jeden okręg zyskał; pięć ani nie zyskało, ani nie straciło; a trzy straciły, przy czym okręg o najniższej frekwencji (19,74% - Warszawa 2) nic nie zyskał i nie stracił.

W świetle powyższych ustaleń hipotezę o dodatnim wpływie frekwencji na liczebność reprezentacji terytorialnej okręgów wyborczych należy uznać za sfalsyfikowaną<sup>37</sup>.

Czwarty zarzut jaki można wysunąć pod adresem aktualnego modelu, to jego złożoność (kilkusetapowa procedura rozdziału mandatów opisana na początku artykułu), brak oparcia w dotychczasowej tradycji wyborczej, co w konsekwencji może prowadzić do jego niezrozumienia przez szerokie kręgi społeczeństwa. W połączeniu z możliwymi paradoksami podziału mandatów pomiędzy okręgi<sup>38</sup>, a w skrajnym przypadku nawet całkowitym braku reprezentacji terytorialnej niektórych okręgów, prowadzić to może, wbrew założeniom i oczekiwaniom twórców ordynacji, do politycznej apatii, rozluźnienia więzi między wyborcami a kandydatami, a w konsekwencji do kryzysu zaufania do samej idei wyborów do Parlamentu Europejskiego<sup>39</sup>. Trzeba bowiem pamiętać, że im wyższy poziom skomplikowania procedur wyborczych, tym niższe społeczne do nich zaufanie i wiara w ich skuteczność. Prostota i przejrzystość procedur wyborczych jest w tym przypadku równie ważną wartością, co np. zasada terytorialnej reprezentacji. Aspekt ten nie jest pozbawiony znaczenia również w kontekście przygotowania i zorganizowania wyborów. Tymczasem nawet pobieżny przegląd doniesień medialnych z okresów kampanii wyborczej dowodzi jak mało osób (w tym również polityków i dziennikarzy) rozumie na czym polega istota podziału mandatów w tych wyborach.

---

<sup>37</sup> Do podobnych wniosków dochodzi również K. Składowski, zob. *ibidem*, s. 41.

<sup>38</sup> Piszac o paradoksach trzeba pamiętać, że nie chodzi tu tylko i wyłącznie o paradoksy wynikające z nieproporcjonalnego podziału mandatów pomiędzy okręgi w tych dwóch poddanych analizie w tym artykule konkretnych elekcjach, ale również o wszystkie konsekwencje wykorzystania w tym celu metody Harea-Niemeyera podatnej na wiele paradoksów wyborczych opisywanych przez teorię wyboru społecznego. Są to m.in. paradoksy: Alabamy (zwiększenie ogólnej puli mandatów do podziału może skutkować dla pewnych okręgów zmniejszeniem już posiadanych mandatów), nowego stanu (utworzenie nowego okręgu może prowadzić do zwiększenia liczby mandatów jakimi do tej pory dysponowały „stare” okręgi), populacji (zmiany demograficzne mogą prowadzić do sytuacji, w której okręgi o zwiększonej liczbie mieszkańców tracą mandaty i na odwrót). Szerzej na ten temat zob. m.in.: J. Haman, *Demokracja...*, s. 129-134; J. Haman, *Podział...*, s. 21-26.

<sup>39</sup> P. Sarnecki, *op.cit.*, s. 37.



## W poszukiwaniu alternatywy

Można wskazać trzy zasadnicze alternatywne modele podziału mandatów pomiędzy okręgi wyborcze. Każdy z nich kładzie nacisk na nieco inne cele i wartości wyborcze oraz, w mniejszym bądź większym stopniu, wpływa na pozostałe elementy systemu wyborczego do Parlamentu Europejskiego i rodzi określone skutki polityczne tak dla kandydatów, jak i dla wyborców. Każda z nich w pełni implementuje obowiązkową i prymarną w tym przypadku zasadę politycznej proporcjonalności wyborów. Dwie pierwsze były zgłaszane i dyskutowane jeszcze na etapie prac nad ordynacją. Poniżej zaprezentowane zostaną podstawowe założenia i konsekwencje każdego z tych rozwiązań.

1. Pierwsza alternatywa zakłada pozostanie przy reprezentacji terytorialnej. By móc ją jednak w praktyce zrealizować, unikając niepożądanych konsekwencji i paradoksów obecnego modelu, a przy tym nie popadać w sprzeczność z zasadą proporcjonalności, należy utworzyć kilka dużych (liczebnie i mandatowo) okręgów wyborczych z na stałe przypisaną liczbą mandatów. Podziału mandatów pomiędzy okręgi wyborcze należałoby dokonać przy wykorzystaniu którejs z opisywanych w literaturze przedmiotu i dobrze znanych pod względem właściwości metod proporcjonalnego podziału. Mogłaby to być metoda największych reszt oparta na kwocie prostej (znana też jako Harea-Niemeyera) albo, pod pewnymi względami nawet lepsza, bo równie proporcjonalna, a przy tym odporna na liczne paradoksy podziałów, metoda Sainte-Laguë. Zdecydowanie najmniej optymalna, choć niesprzeczna z ogólnymi założeniami tej alternatywy i z punktu widzenia jej celów możliwa do zastosowania, byłaby procedura opisana w art. 137 pkt 1-2 ordynacji sejmowej<sup>40</sup>. Analogiczną procedurę można by zastosować jako metodę podziału mandatów pomiędzy rywalizujące komitety wyborcze.

Oznacza to zatem powrót do któregoś z „regionalnych” wariantów podziału kraju na okręgi wyborcze, w którym to z zasady obszar okręgu obejmowałby kilka województw. Najlepszym, z punktu widzenia proporcjonalności wyborów, wariantem byłby model z pięcioma lub siedmioma okręgami wyborczymi<sup>41</sup>. Szereg argumentów na ich rzecz zaprezentowano podczas dyskusji nad omawianymi już projektami ordynacji. Znalazły one również uznanie w oczach niektórych ekspertów<sup>42</sup>.

<sup>40</sup> Na temat nieoptymalności tego podziału zob. J. Haman, *Podział...*

<sup>41</sup> Jest to *de facto* powrót do propozycji sformułowanych w poselskim projekcie ordynacji wyborczej (zob. druk nr 1968, op.cit.) oraz jednej z poselskich poprawek zgłoszonych w toku drugiego czytania nad ordynacją (zob. poprawka nr 53, druk nr 2243-A, op.cit. )

<sup>42</sup> Zob. P. Sarnecki, op.cit., s. 37-38, K. Składowski, op.cit., s. 42.

W pierwszym przypadku liczba mandatów przypadająca poszczególnym okręgom wyniosłaby: 7 dla okręgu obejmującego województwa: pomorskie, kujawsko-pomorskie, warmińsko-mazurskie; 8 dla okręgu: wielkopolska, lubuskie, zachodniopomorskie; 11 dla województw śląskich; po 12 dla okręgów składających się z województw: łódzkiego, mazowieckiego, podlaskiego oraz małopolskiego, świętokrzyskiego, lubelskiego, podkarpackiego<sup>43</sup>. Utworzenie tak dużych okręgów wielomandatowych gwarantowałoby wysoki poziom proporcjonalności przy zachowaniu terytorialnego charakteru reprezentacji. W tym wariantcie różnica pomiędzy procentem wyborców zamieszkujących na obszarze danego okręgu a odsetkiem przypadających mu mandatów, nie przekroczyłaby w żadnym przypadku 0,9%. Relatywnie nisko ukształtowałyby się progi naturalne i wyniosłyby nieco ponad 4% (teoretycznie najniższy próg w najbardziej proporcjonalnych okręgach) do nieco ponad 15% (w najgorszej sytuacji). Z kolei wariant drugi stanowi pewien kompromis między proporcjonalnością (możliwie duże okręgi wyborcze) a bliskością reprezentacji (mniejsze okręgi, to większa więź pomiędzy wyborcami a reprezentantami i podział bardziej przystający do realiów regionalnych). Nadal jednak jest tu gwarantowany podział proporcjonalny (cztery okręgi sześciomandatowe i po jednym okręgu siedmio-, dziewięcio- i dziesięciomandatowym), choć zarówno progi naturalne (odpowiednio 5% i ponad 17% ), jak i odstępstwa od równości materialnej (maksymalnie 1,02%) uległyby niewielkiemu zwiększeniu.

Propozycjom tym można oczywiście zarzucić, zwłaszcza w wariantcie z pięcioma okręgami, że utworzone w ten sposób „regiony wyborcze” są zbyt duże i łączą ze sobą obszary w małym stopniu „uwpólnotowione”, a czasami nawet rozbieżne pod względem interesów. Niestety zarzutu tego nie da się uniknąć decydując się na tę alternatywę. Szczupłość ogólnej puli mandatów przy dużej liczbie wyborców i konieczności implementacji wymogu proporcjonalności nie daje zbyt dużego pola manewru. Z drugiej jednak strony, wariant ten umożliwia realne, przejrzyste oraz pozbawione wad i paradoksów obecnego modelu zrealizowanie założenia o proporcjonalnych i terytorialnych wyborach. Zresztą kwestia ostatecznego kształtu poszczególnych okręgów jest sprawą otwartą. Można się dalej zastanawiać, które województwa „pasowałyby” do siebie najlepiej zarówno pod względem liczby ludności, jak i więzi regionalnych i zaproponować jakiś inny podział mieszczący się w wariantcie „regionalnym” (między 5-8 okręgów).

---

<sup>43</sup> Obliczenia własne dla projektów z druków nr 1968 i 2243-A. Liczba mandatów obliczona metodą Harea-Niemeyera na podstawie liczby osób uprawnionych do głosowania w dniu 7 czerwca 2009 r.

2. Drugie rozwiązanie bazuje na założeniu, że skoro dwa najważniejsze cele ordynacji nie mogą w pełni zostać zrealizowane bez popadania na którymś etapie w kolizję, należy zupełnie zrezygnować z dążenia do, zawsze pod jakimiś względami nieoptymalnego i zarówno *de iure* jak i *de facto* mniej ważnego, podziału na okręgi terytorialne. Alternatywą jest utworzenie jednego, ogólnokrajowego okręgu wyborczego najlepiej z metodą Sainte-Laguë. Zabieg ten nie tylko gwarantowałby proporcjonalność wyborów, ale realizowałby ją też w pełnym wymiarze. Próg naturalny w tym przypadku oscylowałby między 1 a 1,96% głosów. Ponieważ Parlament Europejski nie musi dysponować większością zdolną do sformowania gabinetu, a deputowani z różnych państw członkowskich i tak grupują się w obrębie wspólnych, ponadnarodowych frakcji politycznych odzwierciedlających poszczególne partyjne „rodziny” ideologiczne, nie zachodzi tu konieczność przeciwdziałania rozdrobnieniu parlamentu uzasadniająca stosowanie wyższych, w tym również ustawowych, progów wyborczych. Co więcej, w obliczu tak często podnoszonego zarzutu o „deficycie demokracji” instytucji europejskich, działania zmierzające do pełniejszej realizacji proporcjonalności należy uznać za całkowicie uzasadnione.

Wbrew niektórym głosom utworzenie jednego, wielomandatowego okręgu wyborczego nie stoi również w sprzeczności z przyjętym w Unii modelem reprezentacji. Przede wszystkim zgodnie z art. 2 aktu wyborczego z 1976 r. państwa członkowskie mogą tworzyć okręgi wyborcze w wyborach do PE odpowiednio do swoich uwarunkowań, byleby nie naruszały one proporcjonalnego charakteru wyborów. Co prawda Parlament Europejski już kilka razy formułował propozycję by strukturę okręgów wyborczych oprzeć na kryterium terytorialnym celem realizacji zasady „bliskości” deputowanych z wyborcami, a w przypadku państw o liczbie mieszkańców powyżej 20 milionów by uczynić to wymogiem obligatoryjnym, jednak Rada Unii Europejskiej nie nadała jak na razie tym postulatom charakteru wiążącej normy prawnej<sup>44</sup>. Oznacza to, że państwa członkowskie zachowują swobodę w projektowaniu struktury okręgów wyborczych na swoim terytorium. Z kolei art. 14 wersji skonsolidowanej Traktatu o Unii Europejskiej i Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (Dziennik Urzędowy C 115, 09/05/2008 P. 0001-0388) stanowi, że „W skład

---

<sup>44</sup> S. Gebethner, op.cit. s. 93; E. Dydak, *Wybory do Parlamentu Europejskiego*, Warszawa 2003, s. 45; Por. Projekt sprawozdania Komisji Spraw Konstytucyjnych Parlamentu Europejskiego w sprawie wniosku dotyczącego zmiany Aktu dotyczącego wyborów przedstawicieli do Parlamentu Europejskiego w powszechnych wyborach bezpośrednich z dnia 20 września 1976 r. (2007/2207(INI)), sygnatura: pe412.180v02, s. 11; [http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2004\\_2009/organes/afco/afco\\_20081103\\_1500.htm](http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2004_2009/organes/afco/afco_20081103_1500.htm); odczyt: 28.11.2009.

Parlamentu Europejskiego wchodzi przedstawiciele obywateli Unii”. Jest to istotna zmiana wprowadzona niedawno przez Traktat Lizboński<sup>45</sup>. Do tej pory bowiem Parlament Europejski składał się z „przedstawicieli narodów państw należących do Wspólnoty” (dawny art. 189 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską), co *expressis verbis* powtórzyła polska ordynacja w art. 4. Poprzedni stan prawny sugerował, że reprezentacja parlamentarna ma charakter, przynajmniej po części, narodowy. Tak więc do niedawna tworzenie ogólnokrajowych okręgów wyborczych mogło być uzasadniane dążeniem poszczególnych państw członkowskich do podtrzymywania takiego charakteru reprezentacji. Jednak w tej chwili można postawić zasadne pytanie, czy taka interpretacja nadal jest możliwa?

Niezaprzeczalnym faktem jest, że od samego początku swojego funkcjonowania Parlament Europejski miał być organem o charakterze nie międzynarodowym, ale ponadnarodowym. Swój wyraz znalazło to m.in. w sposobie tworzenia frakcji zrzeszających deputowanych nie na podstawie przynależności narodowej, ale według klucza partyjno-politycznego, czy możliwości realizacji przez obywateli UE czynnego lub biernego prawa wyborczego w wyborach do PE na terenie dowolnego kraju członkowskiego. Rozwój i działalność tej instytucji pokazuje, że cel ten jest konsekwentnie realizowany, czego symbolicznym przykładem jest zmiana wprowadzona przez Traktat Lizboński a wyrażona w art. 14 TUE. W ten sposób chciano podnieść rangę obywatela w ramach nowej Unii oraz stymulować dalszy rozwój polityki ponadnarodowej w kolejnych obszarach<sup>46</sup>. Nie przekreśla to jednak podwójnego charakteru reprezentacji deputowanych do PE, którzy z jednej strony są przedstawicielami obywateli całej Unii, ale z drugiej, nie co prawda *de iure*, ale z całą pewnością *de facto*, reprezentują na forum parlamentu również interesy swoich konkretnych, narodowych wyborców. Nie może być zresztą inaczej w sytuacji, w której to do poszczególnych państw członkowskich, a nie ich regionów przypisane są konkretne mandaty. Dopiero przyjęcie zasady wyborów deputowanych w ramach jednej procedury równocześnie dla obszaru całej Unii (wspólne listy kandydatów, ponadnarodowe okręgi wyborcze, jednakowe zasady itd.) podważyłby zasadność tworzenia okręgów ogólnokrajowych. Dopóki Unia Europejska jest jednocześnie wspólnotą o charakterze zarówno międzynarodowym, jak i ponadnarodowym, dopóty fakt takiej podwójnej reprezentacji nie powinien stanowić jakiegokolwiek przeszkody. Wręcz przeciwnie, zdecydowana większość eurowyborców, w tym

---

<sup>45</sup> „Traktat z Lizbony zmieniający Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską” został podpisany 13 grudnia 2007 r. w Lizbonie a wszedł w życie 1 grudnia 2009 r.

<sup>46</sup> Zob. *Projekt sprawozdania Komisji Spraw Konstytucyjnych...*, s. 36.

i Polacy, dokładnie w ten sposób postrzegają rolę wyłanianych w swoich krajach reprezentantów. W tym kontekście utworzenie takiego „narodowego” okręgu wyborczego, nie będąc w sprzeczności z ogólnoeuropejskim charakterem mandatu posłów, wychodzi na przeciw tego typu oczekiwaniom i sprzyja jasnej identyfikacji wyborców z kandydatami.

Argumentem na rzecz tego rozwiązania jest również jego popularność w państwach Unii. Jeden krajowy okręg wyborczy stosują: Austria, Bułgaria, Cypr, Czechy, Dania, Estonia, Finlandia, Grecja, Hiszpania, Holandia, Litwa, Luksemburg, Łotwa, Malta, Portugalia, Rumunia, Słowacja, Słowenia, Szwecja, Węgry. W przeszłości model ten był wykorzystywany również we Francji<sup>47</sup>. Warto w tym miejscu przypomnieć, że w Polsce i w Niemczech (polskie rozwiązanie było wzorowane właśnie na modelu niemieckim) choć istnieją terytorialne okręgi wyborcze, to jednak z punktu widzenia mechanizmu dystrybucji mandatów pomiędzy startujące w wyborach podmioty oraz uzyskiwanego w ten sposób efektu politycznego, również tutaj mamy do czynienia z funkcjonowaniem ogólnokrajowego okręgu wyborczego. Jak już zostało wcześniej napisane, agregacja zdobytych głosów oraz podział mandatów pomiędzy komitety odbywa się na szczeblu krajowym, a dopiero później, mandaty te wtórnie „przesuwane” są do okręgów terytorialnych i przypisywane do konkretnych osób. Wyborcy głosują więc przede wszystkim na wybrany komitet, a dopiero w drugiej kolejności na jego okręgową listę kandydatów. Z kolei struktura okręgów wyborczych w Belgii ma przede wszystkim charakter językowy<sup>48</sup>, a Irlandia w ogóle nie stosuje systemu list partyjnych. Są to więc przypadki, ze względu na specyfikę swoich systemów wyborczych, nieporównywalne i zestawienie ich w jednym szeregu z państwami stosującymi „tradycyjny” model reprezentacji terytorialnej nie jest do końca uprawnione. Oznacza to, że obecnie system taki stosują jedynie Wielka Brytania, Włochy, Portugalia i od niedawna Francja, normą jest zaś jeden, duży wielomandatowy okręg na poziomie kraju.

**3.** Trzecia alternatywa nigdy w Polsce nie była rozważana i jest najdalej idącym rozwiązaniem, choć nie wiąże się ze zmianą struktury okręgów wyborczych, implementuje zasadę reprezentacji terytorialnej oraz postulat „bliskości” reprezentantów z ich wyborcami, przy zachowaniu proporcjonalnego charakteru wyborów oraz w zgodzie z postanowieniami aktu wyborczego z 1976 r. Propozycja ta zakłada, że dystrybucja mandatów odbywałaby się

---

<sup>47</sup> Ibidem, s. 49; E. Dydak, op.cit., s. 45-47.

<sup>48</sup> Belgia podzielona jest na trzy językowe kolegia wyborcze (niderlandzkie, francuskie i niemieckie) oraz cztery przystające do nich okręgi regionalne. Zob. *Projekt sprawozdania Komisji Spraw Konstytucyjnych...*, s. 49.

tylko na poziomie okręgów terytorialnych (tak jak w modelu klasycznym), zniesiony zostałby system list partyjnych w obecnej formie, a w zamian, na wzór Irlandii, wprowadzono by system pojedynczego głosu przeniesionego/przechodniego (z ang. *The Single Transferable Vote* – STV)<sup>49</sup>. System ten, ze względu na odmienny mechanizm przydzielania mandatów, umożliwiłby realizację proporcjonalnego podziału w kilkumandatowych (zwykle od 3 do 5), a więc stosunkowo małych okręgach wyborczych<sup>50</sup>. Jeśliby podział mandatów pomiędzy okręgi oprzeć na JNP, tak jak to zostało pokazane w kolumnie MzK w Tabeli 2, to rozmiar okręgów wahałby się od trzy- (7 okręgów) do sześciomandatowych (2 okręgi). Dodatkowo w systemie tym, dzięki głosowaniu rangowemu, wyborca miałby możliwość pełnego wyrażenia swoich preferencji politycznych w stosunku do tylu kandydatów ilu byłoby wybieranych w danym okręgu. Co więcej, w swoim wyborze nie byłby ograniczony wyłącznie do listy jednego komitetu. Jego ranking mógłby obejmować wszystkich startujących kandydatów, co przesądzałoby o personalnym charakterze tego systemu, a to mogłoby pozytywnie wpłynąć na zwiększenie frekwencji wyborczej. Miałoby to również istotne znaczenie dla kandydatów. By zapewnić sobie zwycięstwo musieliby zabiegać o poparcie nie tylko u swoich zadeklarowanych zwolenników, ale także wśród wyborców innych kandydatów i partii. Im wyżej znaleźliby się w rankingach pozostałych wyborców, tym większa byłaby szansa na zdobycie mandatu na podstawie kolejnych preferencji. System ten rozwiązuje również problem tzw. głosów straconych. Głosy oddane na kandydatów, którzy zdobyli już mandaty (albo wskutek zbyt słabego wyniku odpadli z procedury podziału mandatów) ulegają przeniesieniu (przejściu) na pozostałych kandydatów zgodnie z liczbą drugich i kolejnych preferencji uzyskanych przez nich na kartach już wybranego (lub skreślonego) kandydata.

## Wnioski

Podsumowując dotychczasowe rozważania można stwierdzić, że obecna struktura okręgów wyborczych w wyborach do Parlamentu Europejskiego jest wadliwa z kilku

---

<sup>49</sup> Rozmiary artykułu nie pozwalają na szczegółowy opis i analizę wszystkich konsekwencji politycznych tego systemu. Zainteresowanych czytelników odsyłam do literatury przedmiotu m.in.: D.M. Farrell, *Electoral Systems. A Comparative Introduction*, Palgrave Macmillan 2001, s. 121-152; M. Gallagher, *Ireland: The Discreet Charm of PR-STV*, [w:] *The Politics of Electoral Systems*, Oxford 2008, s. 511-533; A. Lijphart, op.cit., s. 157-159; D. Nohlen, op.cit., s. 351-360; J. Haman, *Demokracje...*, s. 151-161; B. Michalak, *STV system*, [w:] *Encyklopedia wiedzy politycznej*, red. M. Chmaj, J. Marszałek-Kawa, W. Sokół, Toruń 2004, s. 386-388.

<sup>50</sup> W Irlandii są 3 okręgi czteromandatowe i jeden trzymandatowy. Zob. E. Dydak, op.cit., s. 47. Proporcjonalność STV w tak małych okręgach jest realizowana dzięki trzymaniu się kwoty, co oznacza, że żadna partia nie uzyska mniej mandatów w okręgu niż liczba zgromadzonych przez nią kwot. Na temat matematycznych aspektów proporcjonalności STV szerzej zob. J. Haman, *Demokracje...*, s. 154-156.

zasadniczych powodów.

**1. Złamanie zasady równości materialnej.** Brak przypisania mandatów do okręgów „na stałe” oraz uzależnienie ich liczby od rozkładu głosów pomiędzy zwycięskie komitety wyborcze, prowadzi do nieproporcjonalnego podziału mandatów pomiędzy okręgami, co w praktyce powoduje, że siła głosu pojedynczego wyborcy nie jest wszędzie taka sama.

**2. Paradoksalne podziały.** Wykorzystywana metoda podziału mandatów pomiędzy okręgi jest podatna na liczne paradoksy, nie gwarantuje uzyskania mandatów wszystkim okręgom wyborczym, nie bierze pod uwagę wielkości poszczególnych okręgów, co prowadzi do zjawiska nierównej reprezentacji terytorialnej. Utrudnia to możliwość skutecznej realizacji interesów okręgów nie do reprezentowanych na forum unijnym. To z kolei podważa sensowność stosowania modelu reprezentacji „regionalnej”.

**3. Nieadekwatny charakter reprezentacji.** W powszechnym odbiorze społecznym, polscy posłowie do PE mają tam reprezentować przede wszystkim narodowe interesy Polski. Jest to zgodne z podwójnym mandatem reprezentacji eurodeputowanych i nie jest sprzeczne z obowiązującym prawem unijnym. Co więcej, sami politycy tak też postrzegają swoją obecność na forum PE. Widać to na przykład kiedy analizuje się obietnice wyborcze i programy polityczne poszczególnych partii (walka o pozycję i interesy Polski w Unii), strategie rywalizacji politycznej stosowane w kampanii, nieformalną współpracę polskich posłów w Parlamencie itp. Obecna struktura okręgów wyborczych nie odpowiada tym oczekiwaniom i praktykom. Co więcej, ze względu na kształt niektórych okręgów, brak mandatów przypisanych do nich „na stałe”, a także możliwość zgłaszania kandydatów niezwiązanych z danym okręgiem, założony w ordynacji cel, w postaci reprezentacji terytorialnej, nie jest *de facto* realizowany.

**4. Osłabianie więzi pomiędzy elektoratem a posłami.** Z powodów opisanych powyżej więź między elektoratem a jego reprezentantami nie tylko nie ulega wzmocnieniu, ale może wręcz dojść do procesu odwrotnego. To z kolei prowadzi do apatii wyborczej, a w skrajnym przypadku nawet delegitymizacji samej instytucji Parlamentu.

**5. Brak relacji wyższa frekwencja w okręgu = więcej mandatów.** Wbrew intencjom ustawodawcy i obiegowym opiniom, nie ma jednoznacznego przełożenia między poziomem frekwencji wyborczej a liczbą mandatów uzyskiwanych przez okręgi. Wpływ na ilość takich mandatów a jednak „właściwe ulokowanie” głosów, co może motywować, zarówno

wyborców, jak i kandydatów, do podejmowania decyzji opartych na strategicznych kalkulacjach niezgodnych z prawdziwymi preferencjami politycznymi.

**6. Skomplikowanie wyborów.** Występuje tu niespotykany w innych elekcjach dwuetapowy podział mandatów, który wydłuża ostateczny czas podania wyników wyborów, wprowadza większy poziom złożoności procedur i zmniejsza przejrzystość procesu wyborczego, co ma znaczenie zarówno od techniczno-organizacyjnej strony wyborów, jak i przede wszystkim od strony ich społecznej recepcji.

Jedynym kryterium w pełni realizowanym przez obecną ordynację, to kryterium proporcjonalności. Postulat reprezentacji terytorialnej i „bliskości” wyborców z reprezentantami jest realizowany tylko formalnie i raczej połowicznie, a w niektórych przypadkach może nie być realizowany wcale. W rezultacie może to prowadzić do sformułowania zarzutu o fasadowości tego rozwiązania. Z drugiej strony, wszystkie zaprezentowane w artykule alternatywy również realizują to kryterium, a przy okazji każda z nich implementuje dodatkowo jakieś inne ważne z punktu widzenia demokratycznych wyborów zasady i wartości. Wady i zalety omawianych powyżej rozwiązań alternatywnych w syntetycznej formie zawiera poniższa tabela.

**Tabela 3**

**Podsumowanie różnych wariantów struktury okręgów w wyborach do PE**

<b>Alternatywny wariant</b>	<b>Zalety</b>	<b>Wady</b>
<b>1. Duże regionalne okręgi wyborcze</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- przypisanie mandatów na stałe do okręgów;</li> <li>- realizacja zasady równości materialnej i sprawiedliwy podział mandatów pomiędzy okręgi;</li> <li>- realizacja postulatu reprezentacji terytorialnej.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- konieczność łączenia ze sobą województw o zróżnicowanych interesach i potencjale społecznym;</li> <li>- niepełna realizacja postulatu „bliskości”.</li> </ul>
<b>2. Jeden wielomandatowy okręg na poziomie kraju</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- brak problemu wyznaczania i aktualizowania struktury okręgów;</li> <li>- adekwatny do oczekiwań społecznych i praktyki politycznej model reprezentacji;</li> <li>- prosty i przejrzysty system podziału mandatów.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- odejście od modelu reprezentacji terytorialnej;</li> <li>- nierealizowanie postulatu „bliskości”.</li> </ul>
<b>3. System pojedynczego</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- przypisanie mandatów na stałe do</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- znaczne skomplikowanie i</li> </ul>



<p><b>głosu przeniesionego</b></p>	<p>okręgów;</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- realizacja zasady równości materialnej i sprawiedliwy podział mandatów pomiędzy okręgi;</li> <li>- realizacja postulatu reprezentacji terytorialnej;</li> <li>- najpełniejsza z możliwych realizacja postulatu „bliskości”;</li> <li>- znaczne zwiększenie uprawnień wyborcy podczas głosowania, przez umożliwienie mu wyrażenie swoich preferencji również w stosunku do innych kandydatów;</li> <li>- personalny charakter wyborów;</li> <li>- ograniczenie do minimum zjawiska „głosów straconych”.</li> </ul>	<p>wydłużenie procesu ustalania wyników głosowania i wyborów;</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- mniej proporcjonalny charakter wyborów w najmniejszych okręgach.</li> </ul>
------------------------------------	--	--

**Źródło:** opracowanie własne.

Analizując wady i zalety poszczególnych rozwiązań wydaje się, że najlepszym rozwiązaniem byłoby przyjęcie systemu STV. To jednak wiązałoby się z koniecznością zmiany na zupełnie w Polsce nieznanemu systemu wyborczemu. Pewne ryzyko wiązałoby się również z faktem, że tym modelem stosuje się zupełnie inną technikę głosowania, co mogłoby powodować pewne trudności zarówno po stronie nieprzyzwyczajonych do tego wyborców, jak i zliczających te głosy członków komisji obwodowych. Tym niemniej ilość pozytywnych cech tego systemu w moim przekonaniu w całości niweluje te hipotetyczne trudności. Warto by zatem podjąć tego typu ryzyko. Gdyby jednak zabrakło woli politycznej, to zawsze pozostają jeszcze do wyboru dwie kolejne alternatywy, z których każda zdecydowanie przewyższa obecny model.