

*Jakub Milarski**

Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu

Zasada równości w wyborach do Senatu RP

The principle of equality in elections to the Senate of the Republic of Poland. The principle of equality is one of the most important constitutional principles in Poland. The legislator deliberately omit it from the catalog of electoral rules in elections to the Senate. However, this does not mean, that these election are unequal, as it is generally recognized that they must be equal at least in the formal aspect. In this study, an analysis of the understanding of the principle of equality itself and its aspects as well as guarantees of equality in force in Polish electoral law was carried out. The analysis was conducted on the basis of the provisions of the Constitution of the Republic of Poland, the provisions of the Electoral Code, views of the doctrine and jurisprudence. These considerations lead to the conclusion that the principle of equality in elections to the Senate does not have to be implemented in any aspect.

Keywords: principle of equality; substantive equality; formal equality; equal electoral opportunities; Senate of the Republic of Poland.

Streszczenie. Zasada równości jest jedną z najważniejszych zasad ustrojowych w Polsce. Ustrojodawca celowo pomija ją w katalogu zasad wyborczych w wyborach do Senatu. Nie oznacza to jednak, że te wybory są nierówne, bowiem powszechnie uznaje się, że muszą być równe przynajmniej w aspekcie formalnym. W przedmiotowym opracowaniu przeprowadzono analizę rozumienia samej zasady równości i jej aspektów oraz gwarancji równości obowiązujących w polskim prawie wyborczym. Analiza została przeprowadzona w oparciu o przepisy Konstytucji RP, przepisy Kodeksu wyborczego, poglądy doktryny oraz orzecznictwo. Rozważania te prowadzą do konstatacji, że zasada równości w wyborach do Senatu nie musi być realizowana w żadnym aspekcie.

Słowa kluczowe: zasada równości; równość materialna; równość formalna; równość szans wyborczych; Senat Rzeczypospolitej Polskiej.

Zasada równości jest jedną z podstawowych zasad wyborczych w demokratycznym państwie prawnym. Twórcy polskiej Konstytucji pomijają jednak tę zasadę w katalogu zasad rządzących wyborami do Senatu. Nie oznacza to jednak, że wybory te definitywnie nie są równe i jej elementów nie można wywieść z innych przepisów Konstytucji. Zarówno w doktrynie, jak i orzecznictwie, formułuje się pogląd, że w wyborach senackich

* Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu, e-mail: qba5000@gmail.com

można odnaleźć elementy zasady równości. Są one wywodzone z innych przepisów Konstytucji, a także, po części, wyprowadzane z przepisów Kodeksu wyborczego. Celem pracy jest zbadanie realizacji zasady równości w wyborach senackich oraz odnalezienie odpowiedzi na pytanie, czy rzeczywiście, a jeśli tak – to w jakim stopniu zasada ta jest realizowana w wyborach do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej. Przy przeprowadzeniu badań zastosowano metodę formalno-dogmatyczną.

1. Zasady wyborcze w wyborach do Senatu

Rozważania na temat zasady równości należy rozpocząć od przybliżenia regulacji konstytucyjnych. Przepis art. 97 ust. 2 Konstytucji¹²² stanowi, że wybory do Senatu są powszechne, bezpośrednie i odbywają się w głosowaniu tajnym. Ze względu na wąski zakres tematyczny pracy i konieczność skupienia się na zasadzie równości, konstytucyjne zasady wyborów senackich zostaną przybliżone jedynie pokrótce..

Powszechność wyborów rozumie się jako nakaz, by prawa wyborcze przysługiwały wszystkim dorosłym obywatelom korzystającym z pełni praw cywilnych i politycznych¹²³. Bezpośredniość wyborów należy rozumieć na kilka sposobów m. in. jako nakaz takiego uregulowania sposobu głosowania, aby każdy wyborca oddawał swój głos na kandydata, który ubiega się o miejsce w parlamencie¹²⁴, określonego z imienia i nazwiska¹²⁵. Bezpośredniość charakteryzuje się także tym, że wyborcy głosują bezpośrednio na swojego kandydata, a nie na elektorów, którzy dopiero będą dokonywać ostatecznego wyboru¹²⁶.

Z kolei zasada tajności odnosi się wyłącznie do aktu głosowania¹²⁷ i nie rozciąga się na inne stadia procesu wyborczego, choć w pewien sposób na nie oddziałuje¹²⁸. Tajność głosowania została wprowadzona w interesie wyborcy i ma zapewnić w szczególności swobodę podejmowania decyzji i możliwość głosowania w warunkach wyłączających jawność¹²⁹. Wyborca nie musi jednak zachowywać swojego głosu w tajemnicy, może dobrowolnie poinformować innych o treści decyzji wyborczej,

122 Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 1997 r. nr 78 poz. 483 ze zm.).

123 P. Radziejewicz, *Art. 96* [w:] P. Tuleja (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej*. Warszawa 2021, LEX.

124 P. Czarny, *Art. 96* [w:] M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP. Tom II. Komentarz do art. 87–243*, Warszawa 2016, Legalis.

125 B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2012, Legalis, art. 96.

126 Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 lipca 2011 r., sygn. K 9/11 (Dz.U. z 2011 r. nr 149 poz. 889).

127 W. Skrzydło, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2013, LEX, art. 96.

128 P. Czarny, op.cit.

129 P. Radziejewicz, op.cit.

np. ujawnić to w gronie rodziny, znajomych czy sondażu¹³⁰. Nie może to jednak przekroczyć granic agitacji wyborczej¹³¹.

W doktrynie wyróżnia się również zasadę wolnych wyborów, która może przyczyniać się do uczciwości wyborów i charakteryzuje się swobodą zgłaszania kandydatów (lub ich list), swobodą prowadzenia kampanii wyborczej oraz swobodą preferencji wyborczych, a sam proces wyborczy winien być przeprowadzany przez niezależną i neutralną politycznie administrację wyborczą¹³². Zasada ta wynika z art. 3 Protokołu Nr 1 do Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności i musi być stosowana do każdej izby parlamentu, która jest tworzona w drodze wyborów bezpośrednich¹³³. W ocenie autora jest to jednak idealistyczne wyobrażenie przeprowadzenia procesu wyborczego, w szczególności zważywszy na obecną sytuację prawną i polityczną w Polsce. Zmiana sposobu powoływania Szefa Krajowego Biura Wyborczego (wskazywanie kandydatów przez ministra właściwego ds. wewnętrznych) oraz modelu wyłaniania Państwowej Komisji Wyborczej z czysto sędziowskiego do modelu parlamentarno-sędziowskiego¹³⁴, abstrahując od cech osobistych członków PKW, nie zapewnia obywatelom niezależnej i neutralnej administracji wyborczej. Trudno także mówić o uczciwej i rzetelnej kampanii wyborczej oraz dostępie do zgodnych z prawdą informacji o kandydatach i ich programach wyborczych, gdy telewizja publiczna jest uzależniona od rządzących, kimkolwiek by oni nie byli.

2. Zasada równości wyborów

Przechodząc do analizy istoty zasady równości wyborów, należy zaznaczyć, że w doktrynie trudno odnaleźć jednolite stanowisko co do jej rozumienia, bowiem przedstawiciele doktryny rozumują tę zasadę na wiele różnych sposobów. Wyróżnia się podział równości na dwa lub trzy aspekty - o czym szerzej dalej. W literaturze zgodnie przyjmuje się jednak, że zasada równości jest rozwinięciem zasady powszechności

130 A. Sokala, *Tajności wyborów zasada* [w:] B. Michalak, A. Sokala, *Leksykon prawa wyborczego i systemów wyborczych*, Warszawa 2010, LEX.

131 M. Granat, *Prawo konstytucyjne z pytaniami i odpowiedziami*, Warszawa 2022, s. 252-253.

132 A. Sokala, *Wolnych wyborów zasada* [w:] B. Michalak, A. Sokala, op.cit.

133 P. Czarny, op.cit.

134 Przed zmianami ustawowymi z 2018 r. Państwowa Komisja Wyborcza składała się z 9 członków – sędziów: 3 z Sądu Najwyższego, 3 z Naczelnego Sądu Administracyjnego i 3 z Trybunału Konstytucyjnego, którzy byli powoływani na 9-letnią kadencję. Po zmianach w skład PKW wchodzi 1 sędzia NSA, 1 sędzia TK oraz 7 członków wybranych przez Sejm, uzależniono również kadencję członków powoływanych przez Sejm od kadencji Sejmu, których kadencja wygasa po upływie 150 dni od dnia wyborów do Sejmu.

oraz konsekwencją ogólnej zasady równości wobec prawa¹³⁵ i związanego z nim zakazu dyskryminacji w życiu politycznym z jakiegokolwiek przyczyny¹³⁶.

2.1. Równość formalna

W pierwszej kolejności należałoby przyjrzeć się formalnemu aspektowi zasady równości wyborów. Równość formalna oznacza, że każdy wyborca uczestniczy w wyborach na takich samych zasadach jak inni wyborcy¹³⁷. W szczególności objawia się to tym, że każda osoba, której przysługuje prawo wyborcze dysponuje taką samą liczbą głosów¹³⁸, najczęściej sprowadza się to do reguły „jeden człowiek-jeden głos”¹³⁹. Można odnaleźć jednakże opinię, że zapewnienie wszystkim wyborcom takiej samej liczby głosów nie będzie sprzeczne z zasadą równości formalnej¹⁴⁰. Zasada ta wymaga także, by każdy wyborca miał stworzoną możliwość brania w równym stopniu udziału w procesie nominacji kandydatów¹⁴¹. Nie jest możliwe mianowanie kandydatów wyłącznie przez wskazane organizacje czy partie, bowiem wyborcy również powinni mieć możliwość zgłaszania kandydatów¹⁴². Zaprzeczeniem równości formalnej jest sytuacja, w której niektórzy wyborcy mają kilka głosów albo mają prawo oddać głos kilka razy np. w miejscu zamieszkania i miejscu posiadania nieruchomości¹⁴³.

Regulacje gwarantujące równość formalną w wyborach do Senatu wywodzi się z innych przepisów Konstytucji – głównie z zasady demokratycznego państwa prawnego (art. 2) oraz zasady równości praw wyborczych (art. 62 ust. 1 w zw. z art. 32)¹⁴⁴. Przepisy gwarantujące równość formalną można odnaleźć także w Kodeksie wyborczym

135 P. Czarny, op.cit., także: A. Sokala, *Równość wyborów zasada* [w:] B. Michalak, A. Sokala, op.cit., K. Składkowski, *Zasada równości wyborów a wybory do Senatu w kodeksie wyborczym* [w:] K. Skotnicki (red.), *Kodeks wyborczy. Wstępna ocena*, Warszawa 2011, s. 271.

136 A. Sokala, *Równość wyborów zasada* [w:] B. Michalak, A. Sokala, op.cit.

137 B. Banaszak, *Konstytucja...*, art. 96.

138 Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 lipca 2011 r., sygn. K 9/11.

139 Tak: L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2021, s. 178, A. Biłgorajski, *Art. 3* [w:] A. Biłgorajski (red.), *Kodeks wyborczy. Komentarz. Tom I. Komentarz do artykułów 1-151*, Katowice 2017, s. 29, M. Granat, *Prawo konstytucyjne. Pytania i odpowiedzi*, Warszawa 2019, s. 198.

140 M. Chmaj, W. Skrzydło, *System wyborczy w Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2015, s. 49, także: J. Buczkowski, *Podstawowe zasady prawa wyborczego III Rzeczypospolitej*, Lublin 1998, s. 133 i K. Składkowski, op.cit., s. 272.

141 B. Banaszak, *Konstytucja ...*, art. 96.

142 Ibidem.

143 M. Jarentowski, *Równość w wyborach do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej. Uwagi wprowadzające* [w:] *Zasada równości oraz problematyka reprezentatywności w wyborach do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej*, Opinie i Ekspertyzy OE-184, Warszawa 2012, s. 3.

144 Tak: wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 lipca 2011 r., sygn. K 9/11.

(dalej: k.w.)¹⁴⁵. Do takich gwarancji można zaliczyć wprowadzenie głosowania jednokrotnego, istnienie rejestru i spisu wyborców, obowiązek potwierdzenia podpisem otrzymania karty do głosowania oraz obowiązek opieczetowania kart do głosowania przez odpowiednią obwodową komisję wyborczą¹⁴⁶.

Przepis art. 3 k.w. stanowi, że w tych samych wyborach można głosować tylko jeden raz. Uregulowanie to obowiązuje we wszystkich rodzajach wyborów¹⁴⁷. Wyborca nie może zmienić ani cofnąć już oddanego głosu¹⁴⁸. Bez względu na to, jak wyborca uzasadni swoje żądanie, nie może zagłosować po raz drugi¹⁴⁹. Kolejną gwarancją równości formalnej jest istnienie rejestru i spisu wyborców oraz istnienie ograniczenia, o których mowa w art. 18 § 3 i 26 § 2 k.w. tj. możliwości bycia wpisanym jedynie do jednego rejestru wyborców i jednego spisu wyborców. Rejestr wyborców jest to urzędowy wykaz osób uprawnionych do głosowania, który służy do sporządzania spisów wyborców na potrzeby wszystkiego rodzaju wyborów. Obejmuje on osoby będące obywatelami polskimi stale zamieszkujące na obszarze gminy¹⁵⁰ i zameldowane na pobyt stały w tej gminie¹⁵¹. Na wniosek wpisywani są tam obywatele polscy stale zamieszkali na obszarze gminy, ale niezameldowani na stałe w tej gminie oraz obywatele państw Unii Europejskiej, niebędący obywatelami polskimi, stale zamieszkujący w Polsce. Z kolei spis wyborców to urzędowy wykaz osób uprawnionych do głosowania w konkretnych wyborach, sporządzany na podstawie rejestru wyborców¹⁵².

Spis wyborców jest dokumentem potwierdzającym prawo do oddania głosu w wyborach i przesądzający o nim, do głosowania nie może być dopuszczona osoba niewpisana do spisu wyborców¹⁵³. Możliwe jest jednak dopisanie do spisu w dniu wyborów osoby, która przedłoży zaświadczenie o prawie do głosowania, osoby pominiętej w spisie, jeżeli udokumentuje, że stale zamieszkuje na terenie obwodu, a dział ewidencji ludności potwierdzi, że pominięcie jest wynikiem pomyłki powstałej przy sporządzeniu spisu, osoby

145 Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. - Kodeks wyborczy (Dz.U. z 2020 r. poz. 1319).

146 T. Kowalczyk, *Znaczenie zasady równości prawa wyborczego w prawie polskim przed wejściem w życie Kodeksu wyborczego*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego”, 2013, Nr 2 (14), s. 131, <https://doi.org/10.15804/ppk.2013.02.06>.

147 B. Banaszak, *Kodeks wyborczy. Komentarz*, Warszawa 2018, Legalis, art. 3, także: A. Kisielewicz, J. Zbieranek, *Art. 3 [w:] K.W. Czaplicki, B. Dauter, S. Jaworski, A. Kisielewicz, F. Rymarz, J. Zbieranek, Kodeks wyborczy. Komentarz*, Warszawa 2018, LEX.

148 B. Banaszak, *Kodeks...*, art. 3.

149 Jeżeli wyborca się pomylił i omyłkowo zagłosował np. na inną listę kandydatów, która zdecydowanie nie odzwierciedla jego poglądów, i tę pomyłkę zauważył jeszcze przed wrzuceniem głosu do urny, to jedynym wyjściem z tej sytuacji może być celowe unieważnienie głosu (poprzez dostawienie drugiego znaku „x”), by żaden komitet nie otrzymał głosu wyborcy.

150 B. Michalak, *Rejestr wyborców* [w:] B. Michalak, A. Sokala, op.cit.

151 A. Kisielewicz, J. Zbieranek, *Art. 18* [w:] K.W. Czaplicki [et al.], op. cit.

152 A. Sokala, *Spis wyborców* [w:] B. Michalak, A. Sokala, op.cit.

153 A. Kisielewicz, J. Zbieranek, *Art. 26* [w:] K.W. Czaplicki [et al.], op. cit.

skreślonej ze spisu w związku z umieszczeniem w spisie wyborców w obwodzie odrębnym, jeżeli udokumentuje, że opuściła ten obwód przed dniem głosowania, obywatelowi polskiemu stale zamieszkującemu za granicą, a głosującemu w kraju, jeżeli w dniu głosowania przedstawi komisji dokument potwierdzający, że stale zamieszkuje za granicą, wraz z jego tłumaczeniem przysięgłym na język polski oraz ważny polski paszport oraz osobie, która chce głosować, a przybyła do obwodu odrębnego przed dniem głosowania¹⁵⁴. Zasada, zgodnie z którą można być ujętym tylko w jednym rejestrze i jednym spisie wyborców jest potwierdzeniem i gwarancją realizacji zasady równych praw wyborczych, wynikającej z zasady równości wobec prawa¹⁵⁵. Wpisanie wyborcy do spisu wyborców w dwóch obwodach głosowania narusza zasadę równości prawa wyborczego¹⁵⁶.

Za kolejną gwarancję równości formalnej należy uznać obowiązek złożenia własnoręcznego podpisu w celu potwierdzenia otrzymania karty do głosowania¹⁵⁷. Wprowadzając tę regulację, ustawodawca uznaje pierwszeństwo zasady równości wyborów¹⁵⁸ i zapobiega ponownemu głosowaniu temu samemu wyborcy oraz pobraniu przez niego drugiej karty do głosowania¹⁵⁹. Z kolei obowiązek opieczątowania kart jest gwarancją braku możliwości podrobienia kart do głosowania¹⁶⁰, a więc także np. wrzucenia do urny wykonanych przez wyborcę kart, które zaburzyłyby wynik głosowania.

Trybunał Konstytucyjny w wyroku o sygnaturze K 9/11 uznał, że równość w aspekcie formalnym jest koniecznym warunkiem wyborów demokratycznych, a dzielenie obywateli na tych, którzy mają większą i mniejszą liczbę głosów do wykorzystania w procesie wyborczym, byłoby sprzeczne z zasadą demokratycznego państwa prawnego oraz zasadą równości praw wyborczych, bowiem nie sposób byłoby wskazać kryterium takiego zróżnicowania, które znajdowałoby uzasadnienie w świetle standardów konstytucyjnych. Oznacza to, że nawet jeśli wybory do Senatu nie są równe w innych aspektach, to i tak muszą być równe w aspekcie

154 Załącznik do uchwały nr 183/2020 Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 10 czerwca 2020 r. w sprawie wytycznych dla obwodowych komisji wyborczych dotyczących zadań i trybu przygotowania oraz przeprowadzenia głosowania w obwodach głosowania utworzonych w kraju w wyborach Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych na dzień 28 czerwca 2020 r., pkt 42 (M.P. z 2020 r. poz. 565).

155 A. Kisielewicz, J. Zbieranek, *Art. 18* [w:] K.W. Czaplicki [et al.], *op. cit.*

156 B. Banaszak, *Kodeks...*, art. 26.

157 Od konieczności złożenia podpisu zwolnione są osoby o znacznym lub umiarkowanym stopniu niepełnosprawności. Szerzej o udogodnieniach dla niepełnosprawnych w wyborach: R. Zych, *Nowelizacja z 2018 r. (art. 52 § 2a kodeksu wyborczego) na tle rozważań o gwarancjach realizacji czynnego prawa wyborczego przez osoby niepełnosprawne. Aspekty praktyczne*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego”, 2020, Nr 2 (54), <https://doi.org/10.15804/ppk.2020.02.09>.

158 B. Banaszak, *Kodeks...*, art. 52.

159 T. Kowalczyk, *op.cit.*, s. 131.

160 *Ibidem*.

formalnym. Opinię tę autor uważa za błędną i nie podziela zdania Trybunału. Wątpliwości w tym zakresie opisano w dalszej części pracy.

2.2. Równość materialna

Wybory do Senatu nie muszą być natomiast równe w aspekcie materialnym. Aspekt materialny zasady równości oznacza zapewnienie równego znaczenia głosu każdego wyborcy¹⁶¹, tj. jednakowej siły tego głosu¹⁶², by każdy wyborca miał taki sam wpływ na wynik wyborów¹⁶³ i równy wpływ na kształt wybieranego organu¹⁶⁴. Ustawodawca powinien tak podzielić okręgi wyborcze, by każdy mandat poselski przypadał na taką samą lub bardzo podobną liczbę obywateli¹⁶⁵. Sprowadza się to do przygotowania wyborów tzn. do określenia wielkości i granic okręgów wyborczych oraz liczby wybieranych w nich posłów¹⁶⁶ oraz wyznaczenia jednolitej normy przedstawicielstwa¹⁶⁷.

W rzeczywistości równość materialna wyborów jest jedynie dyrektywą, którą ustawodawca powinien starać się realizować, mając świadomość, że nie jest możliwe zrealizowanie jej w pełnym zakresie¹⁶⁸. Nie można zatem uznać, że równość materialna jest koniecznym elementem wyborów demokratycznych. Jej zagwarantowanie możliwe jest tylko w pewnym stopniu i tylko poprzez odpowiednie skonstruowanie okręgów wyborczych i systemu wyborczego¹⁶⁹. Znaczenie tej zasady zostało w praktyce sprowadzone do wymogu przestrzegania tzw. jednolitej normy przedstawicielstwa – ustalenia liczby mieszkańców przypadających na jeden mandat i odpowiedniego dopasowania do niej liczby posłów wybieranych w poszczególnych okręgach¹⁷⁰. Uznaje się także, że nawet mimo zapewniania najdalej idącej materialnej równości głosów przy podziale na okręgi to podział mandatów odzwierciedla frekwencję wyborczą, której ustawodawca nie jest w stanie przewidzieć,

161 B. Banaszak, *Konstytucja...*, art. 96.

162 A. Sokala, *Równości wyborów zasada* [w:] B. Michalak, A. Sokala, op.cit., także: L. Garlicki, op.cit., s. 179.

163 P. Czarny, op.cit.

164 W. Skrzydło, op.cit.

165 P. Radziewicz, op.cit.

166 P. Czarny, op.cit.

167 A. Sokala, *Równości wyborów zasada* [w:] B. Michalak, A. Sokala, op. cit.

168 M. Granat, *Prawo konstytucyjne z pytaniami...*, Warszawa 2022, s. 247

169 Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 lipca 2011 r., sygn. K 9/11.

170 P. Czarny, op.cit.

a która może mieć wpływ na rzeczywistą siłę głosu wyborców w poszczególnych okręgach¹⁷¹. Wpływ na to rozumienie równości ma także metoda przeliczania głosów na mandaty¹⁷².

Również w wyborach do Senatu obowiązuje jednolita norma przedstawicielstwa (dalej: JNP), obliczana jednak w inny sposób niż w wyborach do Sejmu. Zgodnie z art. 261 k.w. normę tę oblicza się w następujący sposób: dzieli się liczbę mieszkańców kraju przez 100 i jeżeli iloraz wynikający z podzielenia liczby mieszkańców okręgu przez JNP jest równy lub większy od 2 należy zmniejszyć obszar okręgu, a jeżeli iloraz ten jest mniejszy niż 0,5 należy zwiększyć obszar okręgu wyborczego. Oznacza to, że liczba mieszkańców danego okręgu może wynosić od 190 910 do 763 640 mieszkańców¹⁷³. W literaturze uznaje się, że liczba mieszkańców przypadających na jeden okręg w systemie wyborczym opartym na większości względnej, musi być mniej więcej taka sama¹⁷⁴. Choć jest to pogląd niewątpliwie słuszny, to jednak nie sposób uznać go za poprawny, można uznać go jedynie za pewien wyznacznik, cel do zrealizowania. Jak wskazano wyżej, różnica między najmniejszym a największym okręgiem wyborczym do Senatu może być ogromna. Niemożliwe jest wysnuć wniosku, że te okręgi są równe w jakimkolwiek stopniu - jest to założenie zdecydowanie błędne. Są one różnej wielkości i niewątpliwie możliwa jest sytuacja, w której określona liczba ludności w jednym okręgu wybierałaby jednego senatora, podczas gdy taka sama liczba ludności w 3 innych okręgach mogłaby wybrać 3 senatorów. Takie okręgi nadal mieściłyby się w JNP, w żaden sposób nie byłyby jednak równe, nawet równe nieściśle. Należy jednak przyznać, że wprowadzenie okręgów jednomandatowych i ustalenie JNP było pewnym, aczkolwiek nieznacznym, krokiem wykonanym w stronę realizacji tej zasady¹⁷⁵.

W piśmiennictwie można dostrzec także pogląd, że równość materialna pozwala uniknąć zjawiska gerrymanderingu¹⁷⁶. *Gerrymandering* jest to jedna z form manipulacji systemem wyborczym polegająca na wytyczaniu granic okręgów wyborczych według kryteriów politycznych¹⁷⁷. Metoda ta bazuje na kształtowaniu wielkości i granic okręgów wyborczych w sposób korzystny dla dokonujących takiego podziału¹⁷⁸. Celem takiego

171 B. Banaszak, *Konstytucja...*, art. 96.

172 T. Kowalczyk, op.cit., s. 125.

173 Przyjmując liczbę ludności na 38 182 090. Główny Urząd Statystyczny, Biuletyn Statystyczny Nr 5/2021, <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/inne-opracowania/informacje-o-sytuacji-spoelnogospodarczej/biuletyn-statystyczny-nr-52021,4,112.html> (dostęp 15.09.2021).

174 L. Garlicki, op.cit., s. 179.

175 G. Kryszeń, *Zasady prawa wyborczego* [w:] S. Bożyk (red.), *Prawo konstytucyjne*, Białystok 2020, s. 184.

176 T. Kowalczyk, op.cit., s. 125.

177 B. Michalak, *Gerrymandering* [w:] B. Michalak, A. Sokala, op.cit.

178 K. Skotnicki, op.cit., s. 138

sztucznego przesunięcia w strukturze elektoratu jest doprowadzenie do zmiany preferencji wyborczych w całym okręgu lub uzyskaniu maksymalnych możliwych korzyści¹⁷⁹. Dąży się do takiego podziału granic, by zwolennicy danej partii (kandydata) byli rozproszeni w jak największej liczbie okręgów i w żadnym z nich nie stanowili większości i nie mogli uzyskać mandatu¹⁸⁰ lub mogli uzyskać ich znacznie mniej niż wynikałoby to z „normalnego” podziału na okręgi¹⁸¹.

Trudno jednak zgodzić się z takim poglądem. Choć zjawisko *gerrymanderingu* należy ocenić jednoznacznie negatywnie, to powyższe twierdzenia należy uznać za zbyt idealistyczne i oderwane od rzeczywistości. W ocenie autora, możliwe jest takie wykrojenie okręgów wyborczych, w szczególności w wyborach senackich, gdzie reżim JNP jest mniejszy, to w wyborach sejmowych również należy dopuścić taką możliwość, które nie będą niezgodne z jednolitą normą przedstawicielstwa i będą miały określoną prawem wielkość, nie będą także naruszać granic powiatów (i miast na prawach powiatu), ale przyniosą korzyści określonemu ugrupowaniu poprzez np. zamianę podobnych wielkością powiatów, w których wyborcy mają inne preferencje wyborcze. Taka zamiana może doprowadzić do zmniejszenia poparcia konkurencyjnego kandydata (ugrupowania) w danym okręgu, przez co także do jego porażki (zmniejszenia udziału ugrupowania w podziale mandatów). W wyborach do Senatu, gdzie nie obowiązuje równość materialna wyborów i siła głosu wyborcy w poszczególnych okręgach może być różna, bardzo łatwe jest manipulowanie okręgami wyborczymi. Obowiązujący podział kraju na okręgi już teraz przewiduje bardzo dużą różnicę między najmniejszym (okręg nr 61) a największym okręgiem wyborczym (okręg nr 30) do Senatu. Różnica ta wynosi ok. 400 tysięcy mieszkańców. Niewątpliwie, siła głosu wyborcy z okręgu „mniejszego” jest kilka razy większa niż siła głosu z okręgu „większego”. Może budzić to pytania o zgodność podziału kraju na okręgi w kontekście zaleceń tzw. Komisji Weneckiej, która wskazuje, że odstępstwa od JNP nie powinny przekraczać 10%, a na pewno nie powinny być większe niż 15%¹⁸². Wyliczono, że aż 41 okręgów odbiega od normy powyżej 15%, a w 4 ta różnica wynosi więcej niż 50%¹⁸³. Trudno jest podać w wątpliwość taką regulację ze

179 M. Chmaj, W. Skrzydło, *System wyborczy w Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2015, s. 50.

180 B. Michalak, *Gerrymandering* [w:] B. Michalak, A. Sokala, op.cit.

181 Szerzej o samym zjawisku i różnych metodach jego stosowania: B. Michalak, *Gerrymandering* [w:] B. Michalak, A. Sokala, op.cit., M. Chmaj, A. Rakowska-Trela, *Komentarz do Konstytucji RP. Art. 95, 96*, Warszawa 2020

182 K.W. Czaplicki, J. Zbieranek, *Art. 260, 261* [w:] K.W. Czaplicki [et al.], op.cit.; Kodeks dobrej praktyki w sprawach wyborczych, wytyczne i raport wyjaśniający przyjęty przez Europejską Komisję na rzecz Demokracji Przez Prawo (Komisję Wenecką) na 52. sesji w lipcu i październiku 2002 r.

183 K.W. Czaplicki, J. Zbieranek, *Art. 260, 261* [w:] K.W. Czaplicki [et al.], op.cit.

względu na fakt braku równości materialnej w wyborach senackich. Skoro brak jest tego aspektu równości to przestrzeganie jego elementów, a więc również odstępstw od jednolitej normy przedstawicielstwa, winno być wyłączone, mimo że niewątpliwie prowadzi to do pewnej deformacji wyników wyborów.

Należałoby również postawić pytanie, czy nie można zrekonstruować zasady równości materialnej w wyborach do Senatu z innych przepisów Konstytucji, podobnie jak w przypadku równości formalnej. Trybunał Konstytucyjny jednoznacznie uznał, że świadome pominięcie przez ustrojodawcę zasady równości materialnej w wyborach do Senatu oznacza, że również z treści innych przepisów konstytucyjnych nie można zrekonstruować tej zasady¹⁸⁴.

2.3. Równość szans wyborczych

Wracając jeszcze do rozumienia samej zasady i jej aspektów, należy zaznaczyć, że w doktrynie prawa panuje spór, co do tego, czy równość wyborów należy ograniczyć wyłącznie do dwóch aspektów, czy należy jej nadać także inne, trzecie znaczenie – zasady równości szans wyborczych. Zwolennicy pierwszego poglądu dostrzegają jedynie dwa aspekty równości – materialny i formalny¹⁸⁵. Odmienne zasadę tę postrzegają osoby, które widzą także trzeci aspekt równości wyborów – równość szans wyborczych¹⁸⁶. Istnieje również pogląd pośredni, zgodnie z którym wyróżnia się aspekt równych szans, ale jako element równości materialnej¹⁸⁷.

Równość szans wyborczych charakteryzuje się jako zapewnienie wszystkim podmiotom uczestnictwa w wyborach na takich samych zasadach¹⁸⁸ i równe traktowanie przez prawo wyborcze wszystkich kandydatów komitetów wyborczych¹⁸⁹. Kandydaci ubiegający się o mandat powinni mieć identyczne możliwości zaprezentowania siebie

184 Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 lipca 2011 r., sygn. K 9/11.

185 Taki pogląd można odnaleźć m.in. w: W. Skrzydło, op.cit., P. Radziejewicz, op.cit., B. Banaszak, *Konstytucja ...*, art. 96; I. Wróblewska, *Podstawowe zasady prawa wyborczego w RP* [w:] Z. Witkowski, D. Lis-Staranowicz, M. Serwaniec (red.), *Polskie prawo konstytucyjne w obliczu wyzwań współczesności*, Toruń 2021, s. 199, G. Kryszewski, op.cit.

186 Pogląd ten prezentują m.in.: A. Sokala, *Równość wyborów zasada* [w:] B. Michalak, A. Sokala, op.cit., S. Jaworski, J. Zbieranek, *Art. 192* [w:] K.W. Czaplicki [et al.], op.cit., P. Uziębło, *Zasada równości wyborów parlamentarnych w państwach europejskich i południowoamerykańskich*, Warszawa 2013, LEX, rozdział IV, K. Skotnicki, op.cit., K. Składkowski, op.cit., s. 274.

187 A. Żukowski, *System wyborczy do Sejmu i Senatu*, Warszawa 2004, s. 65.

188 A. Sokala, *Równość wyborów zasada* [w:] B. Michalak, A. Sokala, op.cit.

189 S. Jaworski, J. Zbieranek, *Art. 192* [w:] K.W. Czaplicki [et al.], op.cit.

i swoich programów wyborczych¹⁹⁰, w szczególności mieć zapewnione równe z innymi szanse w ubieganiu się o mandat (urząd)¹⁹¹. Dla realizacji tego aspektu równości znaczenie mają znaczenie zgłaszanie kandydatów, prowadzenie kampanii wyborczej i pozyskiwanie środków na jej cele¹⁹². Elementy te określa się jak szczególnie istotne dla równości szans wyborczych¹⁹³, ponieważ mogą przyczynić się do ewentualnego wykluczenia niektórych podmiotów z rywalizacji wyborczej, względnie do ograniczenia możliwości zaistnienia w świadomości społecznej, a tym samym braku szans na uzyskanie mandatów¹⁹⁴. Ten aspekt równości łączy się jednak częściej z zasadą wolnych wyborów¹⁹⁵, którą szerzej opisano wyżej. Autor również przychylił się do tego poglądu, dlatego że wiele regulacji dotyczących równości szans wyborczych powtarza się w zasadzie wolnych wyborów, w związku z czym nie ma potrzeby wyodrębniania tej zasady jako odrębnej.

Przy analizie zasady równości szans wyborczych należy również zasygnalizować problem stosowania mechanizmu kwotowego w wyborach. Istnienie takiej regulacji budzi wątpliwości natury konstytucyjnej. Część przedstawicieli doktryny uważa, że regulacja ta narusza równe traktowanie kandydatów w procesie wyborczym. Nie jest bowiem dozwolone tworzenie uprzywilejowanej pozycji jednemu osobom lub dyskryminacja innych ze względu na ich płeć¹⁹⁶. Odmienne, zdaniem autora słuszny, pogląd zakłada, że trudno uznać przedmiotową regulację za naruszenie równości wyborów w sposób jednoznaczny, bowiem wprowadzenie takich mechanizmów ma na celu faktyczne zapewnienie równości szans kandydatom różnej płci¹⁹⁷. Problem ten nie dotyczy jednak wyborów do Senatu i nie stanowi tematu pracy, w związku z czym nie będę opisywał tych wątpliwości szerzej. Trudno mówić o możliwości wprowadzenia kwoty (lub parytetu) w wyborach do Senatu z wielu względów, w szczególności, dlatego że mogłoby to uniemożliwić udział kandydatów komitetów wyborczych wyborców w tych wyborach, bowiem trudno byłoby im spełnić jakąkolwiek kwotę. Warto jednak wskazać, że w dotychczasowych kadencjach Senatu kobiety nie były silnie reprezentowane, ich liczba wahała się zazwyczaj między 6

190 K. Skotnicki, op.cit.

191 M. Chmaj, A. Rakowska-Trela, *Komentarz do Konstytucji RP. Art. 95, 96*, Warszawa 2020, s. 175.

192 P. Uziębło, op.cit., rozdział IV.

193 A. Sokala, *Równości wyborów zasada* [w:] B. Michałak, A. Sokala, op.cit.

194 P. Uziębło, op.cit., rozdział IV.

195 P. Czarny, op.cit.

196 M. Muszyński, *Opinia dla Biura Analiz Sejmowych Kancelarii Sejmu w sprawie zgodności poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks wyborczy z dnia 5 stycznia 2011 roku (druk nr 1146) oraz poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks wyborczy (druk nr 1151) z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2014, s. 14, <https://www.sejm.gov.pl/Sejm7.nsf/opinieBAS.xsp?nr=1146> (dostęp: 15.09.2021).

197 P. Uziębło, op.cit., rozdział V. 3.

a 13, z wyjątkiem V i X kadencji, gdzie po wyborach w izbie wyższej zasiadły odpowiednio 23 i 24 kobiety.

3. Podsumowanie

Konstytucja nie wskazuje wprost zasady równości w wyborach do Senatu, jednak w doktrynie i orzecznictwie zgodnie uznaje się, że równość w aspekcie formalnym jest nierozzerwalnym elementem jakichkolwiek wyborów i wyinterpretowuje się ją z zasady demokratycznego państwa prawnego i ogólnej zasady równości z art. 32 Konstytucji. Nie można uznać tej interpretacji za prawidłową.

Okręgi do Senatu w latach 2001-2011 były wykrojone w taki sposób, że senatorów wybierano w 40 wielomandatowych okręgach, przy czym w każdym wybierano do 2 do 4 senatorów. Każdy wyborca mógł zagłosować na maksymalnie tylu kandydatów, ile było mandatów do obsadzenia, mógł również zagłosować na mniejszą liczbę kandydatów lub tylko na jednego kandydata. W tym miejscu pojawia się wątpliwość, czy możemy mówić o równości formalnej takich wyborów, bowiem wyborcy w okręgach większych byli uprzywilejowali w taki sposób, że uczestniczyli w wyborach na innych zasadach i mogli oddać więcej głosów niż wybory w okręgach mniejszych. Przykładowo, wyborca głosujący w jednym okręgu mógł poprzeć 3 kandydatów, a wyborca w innym okręgu tylko dwóch. Gdyby zaznaczył trzeciego kandydata to w okręgu dwumandatowym jego głos byłby nieważny. W opinii autora takie uregulowanie jest zaprzeczeniem zasady równości formalnej wyborów. Podobne wątpliwości można odnaleźć również w literaturze¹⁹⁸, choć co do zasady jest to kwestia rzadko podejmowana w doktrynie.

W tym wypadku wiele zależy od tego, jak zinterpretujemy „głos”. Zdaniem autora głos należy odczytywać jako poparcie każdego kandydata (jeden głos = jeden kandydat), choć można odnaleźć także pogląd przeciwny, zgodnie z którym w tych wyborach można było oddać jeden głos, ale można było zaznaczyć większą liczbę kandydatów¹⁹⁹. Wydaje się, że podobną interpretację przyjmuje, choć niesłusznie, Trybunał Konstytucyjny w przywoływanym wielokrotnie wyroku, w którym stwierdza, że dzielenie obywateli na tych, którzy mają większą i mniejszą liczbę głosów do wykorzystania w procesie wyborczym, byłoby sprzeczne z zasadą demokratycznego państwa prawnego oraz zasadą równości praw wyborczych, bowiem nie sposób byłoby wskazać kryterium takiego zróżnicowania,

198 A. Biłgorajski, op.cit., s. 29.

199 T. Kowalczyk, op.cit., s. 125. Podobnie: J. Buczkowski, op.cit., s. 137.

które znajdowałyby uzasadnienie w świetle standardów konstytucyjnych. Tak sformułowane stanowisko nie rozwiewa wątpliwości w zakresie równości formalnej dawnych okręgów do Senatu. Fakt, że wspomniane okręgi nigdy nie były uznane za niekonstytucyjne oraz przywołane powyżej względy pozwalają twierdzić, że równość formalna, przynajmniej w aspekcie równej liczby głosów dla wyborców, nie jest koniecznym elementem wyborów do Senatu lub przynajmniej nie była do 2011 roku, gdy odstąpiono od przeprowadzania wyborów w okręgach wielomandatowych i wprowadzono jednomandatowe okręgi wyborcze, a każdy wyborca ma w nich jeden głos, co zdecydowanie sprzyja zachowaniu równości formalnej.

W przypadku pozostałych aspektów równości tj. materialnej i, uznawanej przez niektórych za trzeci aspekt tejże zasady, szans wyborczych nie wyklucza się, że choć wybory do Senatu nie muszą ich realizować, to jednak, z woli ustawodawcy, mogą to robić. Byłby to jednak swego rodzaju efekt uboczny regulacji ustawowych, a nie efekt regulacji konstytucyjnych. Z takim też przypadkiem mamy do czynienia obecnie, gdzie wolą ustawodawcy wprowadzono do kodeksu wyborczego pewne rozwiązania mające na celu przybliżenie wyborów do Senatu do zasady równości materialnej.

W związku z powyższym, należy stwierdzić, że tak naprawdę żaden z elementów zasady równości nie musi być realizowany w wyborach senackich, choć oczywiście ustawodawca może te elementy wprowadzić. Nie są one jednak obligatoryjne dla wyborów do Senatu, które są objęte niższym reżimem konstytucyjnym niż wybory do Sejmu.

BIBLIOGRAFIA

Akty normatywne:

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 1997 r. nr 78 poz. 483)

Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. - Kodeks wyborczy (Dz.U. z 2020 r. poz. 1319)

Uchwała nr 183/2020 Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 10 czerwca 2020 r. w sprawie wytycznych dla obwodowych komisji wyborczych dotyczących zadań i trybu przygotowania oraz przeprowadzenia głosowania w obwodach głosowania utworzonych w kraju w wyborach Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych na dzień 28 czerwca 2020 r. (M.P. z 2020 r. poz. 565).

Orzecznictwo:

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 lipca 2011 r. (sygn. K 9/11)

Literatura:

Banaszak B., Kodeks wyborczy. Komentarz, wyd. 3, Warszawa 2018

Banaszak B., Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, Warszawa 2012

Biłgorajski A. (red.), Kodeks wyborczy. Komentarz. Tom I. Komentarz do artykułów 1-151, Katowice

2017

Bożyk S. (red.), Prawo konstytucyjne, Białystok 2020

Buczkowski J., Podstawowe zasady prawa wyborczego III Rzeczypospolitej, Lublin 1998

Chmaj M., Rakowska-Trela A., Komentarz do Konstytucji RP. Art. 95, 96, Warszawa 2020

Chmaj M., Skrzydło W., System wyborczy w Rzeczypospolitej Polskiej, Warszawa 2015

Czaplicki K.W., Dauter B., Jaworski S., Kisielewicz A., Rymarz F., Zbieranek J., Kodeks wyborczy. Komentarz, Warszawa 2018

Garlicki L., Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu, Warszawa 2021

Górecki D. (red.), Polskie prawo konstytucyjne, Warszawa 2019

Granat M., Prawo konstytucyjne. Pytania i odpowiedzi, Warszawa 2019

Granat M., Prawo konstytucyjne z pytaniami i odpowiedziami, Warszawa 2022

Kowalczyk T., Znaczenie zasady równości prawa wyborczego w prawie polskim przed wejściem w życie Kodeksu wyborczego, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2013, Nr 2 (14)

Michalak B., Sokala A. (red.), Leksykon prawa wyborczego i systemów wyborczych, Warszawa 2010

Safjan M., Bosek L. (red.), Konstytucja RP. Tom II. Komentarz do art. 87–243, Warszawa 2016

Skotnicki K. (red.), Kodeks wyborczy. Wstępna ocena, Warszawa 2011

Skrzydło W., Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, Warszawa 2013

Tuleja P. (red.), Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, Warszawa 2021

Uziębło P., Zasada równości wyborów parlamentarnych w państwach europejskich i południowoamerykańskich, Warszawa 2013

Witkowski Z., Lis-Staranowicz D., Serowaniec M. (red.), Polskie prawo konstytucyjne w obliczu wyzwań współczesności, Toruń 2021

Zych R., Nowelizacja z 2018 r. (art. 52 § 2a kodeksu wyborczego) na tle rozważań o gwarancjach realizacji czynnego prawa wyborczego przez osoby niepełnosprawne. Aspekty praktyczne, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego”, 2020, Nr 2 (54)

Żukowski A., System wyborczy do Sejmu i Senatu, Warszawa 2004

Inne materiały:

1. Biuletyn Statystyczny Nr 5/2021, Główny Urząd Statystyczny, <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/inne-opracowania/informacje-o-sytuacji-spoeczno-gospodarczej/biuletyn-statystyczny-nr-52021,4,112.html> (dostęp 15.09.2021).

2. M. Jarentowski, *Równość w wyborach do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej. Uwagi wprowadzające* [w:] *Zasada równości oraz problematyka reprezentatywności w wyborach do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej*, Opinie i Ekspertyzy OE-184, Warszawa 2012

3. M. Muszyński, *Opinia dla Biura Analiz Sejmowych Kancelarii Sejmu w sprawie zgodności poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks wyborczy z dnia 5 stycznia 2011 roku (druk nr 1146) oraz poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks wyborczy (druk nr 1151) z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2014