

ADAM CEBUŁA

KONSTITUCYJNA ZASADA
RÓWNOŚCI WYBORÓW
W WYBORACH
DO RAD MAŁYCH
I ŚREDNICH GMIN.
ASPEKT MATERIALNY



ADAM CEBULA

KONSTITUCYJNA
ZASADA RÓWNOŚCI
WYBORÓW W WYBORACH
DO RAD MAŁYCH
I ŚREDNICH GMIN.
ASPEKT MATERIALNY



**INP
PAN**

*Pamięci Kazimierza Kropaczka (1849–1929),
wiceprezydenta Sądu Najwyższego w Wiedniu*

dr Adam Cebula, Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie
ORCID: 0000-0001-7408-1593

Recenzja wydawnicza:

dr hab. Piotr Uziębło, prof. UG
prof. dr hab. Jerzy Jaskiernia

Publikacja współfinansowana przez Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie i Unię Miasteczek Polskich.



Stan prawny na dzień 29 lutego 2024 r.

DOI: 10.5281/zenodo.10886093

e-ISBN: 978-83-66300-87-3

Warszawa 2024

Wydanie I

Rada Naukowa Wydawnictwa INP PAN:

dr hab. Celina Nowak, prof. INP PAN
dr hab. Mateusz Błachucki, prof. INP PAN
dr hab. Małgorzata Łączkowska-Porawska, prof. INP PAN
dr hab. Paweł Podrecki, prof. INP PAN
dr hab. Anna Młynarska-Sobaczewska, prof. INP PAN
dr Wojciech Drobny

Seria: Rozprawy Prawnicze. Seria Monograficzna INP PAN

Redaktor prowadzący: dr hab. Mateusz Błachucki, prof. INP PAN

Redakcja językowa: Anna Zalewska, Natalia Szymańska

Proofreading: Eric Hilton

Projekt layoutu, okładka: Wydawnictwo INP PAN

Skład i łamanie tekstu: Włodzimierz Zakrzewski

Wydawnictwo INP PAN
ul. Nowy Świat 72, 00-330 Warszawa
e-mail: wydawnictwo@inp.pan.pl



SPIS TREŚCI

Wstęp	9
Rozdział 1.	
Sens zasady materialnej równości wyborów	21
1.1. Zasada równości wyborów w ujęciu historycznym	22
1.2. Sens materialnej równości wyborów w ujęciu doktryny.....	30
1.3. Podmiot równości wyborów: ujęcia rewizjonistyczne	40
1.4. Podmiot równości wyborów: ujęcie klasyczne.....	58
1.5. Okręgi wyborcze	69
1.6. Podział obszaru wyborczego na okręgi wyborcze	84
Rozdział 2.	
Materialna równość wyborów w aspekcie konstytucyjnym	103
2.1. Uwarunkowania konstytucyjnej gwarancji wyborów materialnie równych	103
2.2. Równość wyborów jako zasada ustrojowa.....	116
2.3. Zasada materialnej równości wyborów a ogólna zasada równości	120
2.4. Materialna równość wyborów jako prawo podmiotowe zabezpieczające standard realizacji czynnego prawa wyborczego	126
2.5. Dopuszczalność ograniczeń podmiotowego prawa do równych wyborów	136
2.6. Materialna równość wyborów a konieczność zapewnienia stabilności funkcjonowania organów wykonawczych	149
Rozdział 3.	
Materialna równość wyborów w wyborach do rad gmin o liczbie mieszkańców nieprzekraczającej 20 tys. w świetle przepisów Kodeksu wyborczego.....	153
3.1. Ewolucja regulacji ustawowych dotyczących materialnej równości wyborów do rad gmin w latach 1990 – 2018 (analiza diachroniczna)	154
3.2. Zabezpieczenie materialnej równości wyborów do rad gmin liczących do 20 tys. mieszkańców w Kodeksie wyborczym a analogiczne przepisy dotyczące innych organów przedstawicielskich (analiza synchroniczna)	160
3.3. Sens materialnego aspektu zasady równości wyborów samorządowych	

w myśl wytycznych Państwowej Komisji Wyborczej	166
3.4. Redukcjonistyczna wykładnia zasady stałości podziału gminy na okręgi wyborcze jako czynnik blokujący realizację materialnej równości wyborów do rad małych i średnich gmin	177
3.5. Sądowa kontrola rozstrzygnięć Państwowej Komisji Wyborczej w zakresie wykładni oraz sposobów realizacji zasady materialnej równości wyborów samorządowych	188
Rozdział 4.	
Konsekwencje braku ustawowych gwarancji materialnej równości wyborów do rad małych i średnich gmin	207
4.1. Gminne JOW-y w literaturze przedmiotu	208
4.2. Skala i zakres występowania naruszeń materialnej równości wyborów podczas wyborów do rad gmin w latach 2014 i 2018	218
4.3. Materialna równość wyborów do rad gmin a materialna równość wyborów do Sejmu i Senatu	249
Zakończenie	269
Bibliografia	277
Literatura	277
Akty normatywne	288
Orzecznictwo	290
Uchwały, postanowienia i stanowiska organów administracji wyborczej.....	291
Netografia.....	291
W książce wykorzystane zostały fragmenty następujących publikacji autora...	294
Wykaz tabel	295
Streszczenie	301
Summary	303

WYKAZ SKRÓTÓW

Dz.U.	Dziennik Ustaw
Dz. Urz. Woj. Mazowieckiego	Dziennik Urzędowy Województwa Mazowieckiego
Dz.Urz. UE	Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej
GUS	Główny Urząd Statystyczny
jnp	jednolita norma przedstawicielstwa
JOW	jednomandatowy okręg wyborczy
k.wyb.	Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy
MAL	miara materialnej nierówności wyborów
NSA	Naczelny Sąd Administracyjny
ONSA	Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego
o.w.r.g.	Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. – Ordynacja wyborcza do rad gmin
o.w.r.g.p.	Ustawa z dnia 16 lipca 1998 r. – Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw
OTK	Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego
PAN	Państwowa Akademia Nauk
PKW	Państwowa Komisja Wyborcza
RP	Rzeczpospolita Polska
Sejm RP	Sejm Rzeczypospolitej Polskiej
Senat RP	Senat Rzeczypospolitej Polskiej
TK	Trybunał Konstytucyjny
UE	Unia Europejska
WE	Wspólnota Europejska
WOW	wielomandatowy okręg wyborczy
WSA	Wojewódzki Sąd Administracyjny

WSTĘP

Wśród elementarnych zasad fundujących polityczne formy organizacji ludzkich zbiorowości rolę kluczową odgrywa zasada przedstawicielstwa. Niezależnie od ujmujących jej treść interpretacji zasada ta gwarantuje zarówno samą możliwość zaistnienia, jak i możliwość niezbędnego wewnętrznego uporządkowania określonych grup społecznych zachowujących status podmiotowy w relacji do innych zbiorowych podmiotów. W systemach demokratycznych istotą zasady przedstawicielstwa jest uwiarygodnienie wymogu lojalności i wzajemnych zobowiązań między poszczególnymi jednostkami (członkami społeczności) a zespołem osób spełniających w ramach danej wspólnoty społecznej funkcje władcze. W pełni zrozumiałe jest zatem czytelne wyeksponowanie w art. 4 ust. 2 Konstytucji RP podstawowego trybu funkcjonowania polskiego państwa – a zarazem istotnego warunku jego wewnętrznej spójności – w którego myśl „naród sprawuje władzę przez swoich przedstawicieli”¹. Zdaniem większości badaczy wyrażona w tym przepisie konstytucyjnym norma odnosi się w pierwszym rzędzie do procedur wyłaniania i różnorodnych form działalności członków obu izb polskiego parlamentu². Dotyczy ona również wyboru oraz politycznej aktywności osoby sprawującej funkcję Prezydenta RP³. Przy uwzględnieniu różnic między kompetencjami i zasięgiem odpowiedzialności organów władzy państwowej oraz zadaniami i uprawnieniami instytucji samorządu terytorialnego za urzeczywistnienie zasady przedstawicielstwa uznać też należy kształtowanie przez uczestników wyborów samorządowych składu organów władzy lokalnej, a także działalność osób uzyskujących mandat radnych odpowiednich jednostek samorządowych, jak również osób wybieranych na stanowiska

¹ Art. 4 ust. 2 Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. 1997 Nr 78, poz. 483 ze zm.

² L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Wolters Kluwer, Warszawa 2021, s. 72; Ł. Buczkowski, *Jednostka a zbiorowość na przykładzie zasady przedstawicielskiej formy rządów*, „Studia Politologiczne” 2019, nr 53, s. 20–121.

³ Zdaniem L. Garlickiego, mimo że polska ustawa zasadnicza nie określa Prezydenta tym mianem, „materialnie rzecz biorąc polski Prezydent jest też przedstawicielem narodu i to odróżnia jego pozycję ustrojową od systemów, w których Prezydenta wybiera Parlament lub inne ciało podobne”. L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne...*, s. 72. Podnoszone w doktrynie wątpliwości co do statusu Prezydenta RP jako przedstawiciela narodu analizuje G. Kryszewski, *Konstytucyjne formy aktywności narodu w procesie sprawowania władzy publicznej*, „Przeгляд Права Конституcyjnego” 2014, nr 2(18), s. 161–163.

wójtów, burmistrzów oraz prezydentów miast. Jak wskazują przedstawiciele doktryny, mimo że ze względu na „ograniczony terytorialnie zakres ich legitymacji nie można ich [rad gmin, rad powiatów i sejmików województw] traktować jako organów reprezentacji narodu”⁴, uwzględnienie „całego systemu wspomnianych organów, który jest instrumentem sprawowania władzy całego narodu w sprawach lokalnych”, prowadzi do wniosku, zgodnie z którym w przypadku poszczególnych organów stanowiących samorządu terytorialnego realne staje się „reprezentowanie przez nie pewnej, odnoszącej się do danej wspólnoty samorządowej, części suwerenności narodu, a co za tym idzie, sprawowanie przezeń władzy lokalnej poprzez radnych gminnych i powiatowych oraz członków sejmików województw”⁵.

Problematyka urzeczywistnienia zasady przedstawicielstwa obejmuje w warstwie teoretycznej skomplikowaną kwestię dotyczącą zarówno samego kształtowania się woli zbiorowego podmiotu suwerenności/lokalnej wspólnoty samorządowej, tj. społeczności reprezentowanej przez osoby sprawujące władzę, jak i sposobu transponowania owej woli na konkretne decyzje o charakterze prawodawczym i wykonawczym⁶. W aspekcie praktycznym realizacji współczesnego modelu rządów przedstawicielskich wypracowane zostały znajdujące powszechne zastosowanie standardy określające procedury konstituowania i tryb funkcjonowania odpowiednich organów władzy. Znacząca ich część odnosi się do metod ustanawiania w drodze demokratycznych wyborów składu kolektywnych ciał przedstawicielskich pełniących funkcje prawodawcze. Wśród tych ostatnich prominentne miejsce zajmują wzorce i kryteria oparte na parametrach numerycznych, dotyczących,

⁴ L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne...*, s. 72–73.

⁵ G. Kryszewski, *Konstytucyjne formy aktywności narodu...*, s. 163–164. Pogląd ten pozostaje w zgodzie ze stanowiskiem wyrażonym w wyroku TK z 26 maja 1998 r., K 17/98, OTK 1998, nr 4, poz. 48, w myśl którego „samorząd terytorialny można uznać za jedną z form szeroko rozumianej demokracji przedstawicielskiej, a rady gminy – za organy wyrażające wolę tej części Narodu, która zamieszkuje obszar danej gminy”. Odmienne poglądy reprezentuje Ł. Buczkowski, zwracający uwagę, że od momentu wstąpienia Polski do Unii Europejskiej czynne i bierne prawo wyborcze w wyborach do rad gmin oraz czynne prawo wyborcze w wyborach na urząd wójta/burmistrza/prezydenta miasta posiadają również obywatele Unii Europejskiej, którzy nie są obywatelami polskimi, a zatem nie wchodzi w skład polskiego narodu (Ł. Buczkowski, *Jednostka a zbiorowość...*, s. 121). Z tych samych powodów opinię krytyczną względem przytoczonego stanowiska Trybunału Konstytucyjnego wyraża B. Banaszak (B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, C.H. Beck, Warszawa 2009, s. 47–48). Niezależnie od tych kontrowersji wydaje się, że wyrażoną w art. 4 ust. 2 Konstytucji RP zasadę przedstawicielstwa należy odnosić do wszelkiego typu procedur wyborczych przeprowadzanych w ramach instytucjonalnych struktur polskiego państwa, nawet jeśli jej zastosowanie nie wynika bezpośrednio z treści tego przepisu.

⁶ Formulowane w literaturze skrótowe ujęcia tych mechanizmów, np. wskazywanie na istnienie „po stronie rządzących obowiązku stworzenia warunków i zapewnienia środków koniecznych do tego, by następował proces upodabniania się przeważających opinii społecznych z podejmowanymi decyzjami państwowymi” (B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej...*, s. 49), cechują wysoki poziom ogólności i daleko idącą niejednoznaczność.

z jednej strony, możliwości cyklicznego odtwarzania składu osobowego odpowiednich organów – np. zasada kadencyjności⁷ – z drugiej zaś, zapewnienia maksymalnie szerokiego i zrównoważonego wpływu członków reprezentowanej społeczności na ostateczne wyniki procedur wyborczych: metody przeliczania oddanych głosów na mandaty, wyznaczniki zasięgu podmiotowego (czynnego i biernego) prawa wyborczego, standardy równej siły głosu każdej z osób biorących udział w głosowaniu. Przedmiot intensywnego zainteresowania praktyków i badaczy nowożytnego systemu demokracji przedstawicielskiej stanowią już od początkowych etapów jego wprowadzania algorytmy determinujące – na podstawie ustalonych wyników głosowania – określone sposoby dystrybucji mandatów między ugrupowania/osoby kandydujące w wyborach⁸. Istotnym uzupełnieniem zasad obsadzania miejsc w organie przedstawicielskim jest sprecyzowanie kryteriów przynależności do grupy osób uprawnionych do wzięcia udziału w głosowaniu bądź też kandydowania w wyborach, stwarzających gwarancje powszechności (możliwego) uczestnictwa w procedurze wyborczej⁹. Częścią instytucjonalnych ram demokratycznej elekcji stają się wreszcie rozwiązania gwarantujące wszystkim wyborcom porównywalnej siły oddziaływania na ostateczne rezultaty wyborów, tj. zapewniające procedurom wyborczym cechę równości.

Przedmiotem pracy jest aspekt materialny równości wyborów do rad gmin liczących do 20 tys. mieszkańców, a w szczególności jego konstytucyjne umocowanie, tryb zabezpieczenia w przepisach kodeksu wyborczego¹⁰ oraz sposób realizacji przy jednoczesnym zastosowaniu w tej kategorii gmin systemu jednomandatowych okręgów wyborczych. Jako niezwykle ważny element teorii demokratycznego wyłaniania organów władzy zagadnienie równości wyborów podejmowane było do tej pory kilkakrotnie przez polskich badaczy prawa wyborczego. Analiza rozwiązań prawnych gwarantujących równość procedur wyborczych stosowanych w Stanach Zjednoczonych przedstawiona została w opracowaniu autorstwa J. Jaskierni¹¹. Próbie łącznego omówienia zasad równości i powszechności wyborów z uwzględnieniem odpowiednich regulacji zawartych w ustawodawstwie polskim stanowi praca A. Jareckiej¹². Z kolei szeroki wachlarz rozstrzygnięć legislacyjnych ukierunkowanych na zabezpieczenie równości wyborów parlamentarnych w krajach europejskich

⁷ D. Łukowiak, *Konstytucyjne ramy kadencyjności organów władzy publicznej*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2020, t. 82 nr 1, s. 131–144, <https://doi.org/10.14746/rpeis.2020.82.1.9>.

⁸ Ich systematyczny opis w polskiej literaturze przedmiotu sporządza m.in. J. Haman, *Demokracja, decyzje, wybory*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2003.

⁹ Poglębną analizę zasady powszechności wyborów przeprowadza K. Skotnicki, *Zasada powszechności w prawie wyborczym. Zagadnienia teorii i praktyki*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2000.

¹⁰ Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy, Dz.U. 2011 Nr 21, poz. 112 ze zm.

¹¹ J. Jaskiernia, *Zasada równości w prawie wyborczym USA*, Instytut Studiów Politycznych PAN, Warszawa 1992.

¹² A. Jarecka, *Zasada powszechności i równości w prawie wyborczym*, Centrum Studiów Samorządu Terytorialnego i Rozwoju Lokalnego Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2000.

i południowo-amerykańskich poddaje dogłębnej analizie P. Uziębło¹³. Zasadzie równości wyborów do obu izb polskiego parlamentu poświęcona jest również nieopublikowana rozprawa doktorska autorstwa K. Składowskiego¹⁴. Podczas gdy główny akcent wymienionych ujęć problematyki wyborczej równości położony zostaje na mechanizm ustanawiania składu odpowiednich izb krajowych parlamentów, przedstawione w tej dysertacji wywoły skupiają się na wprowadzonym w polskim ustawodawstwie wyborczym modelu wyborów do organów przedstawicielskich części jednostek samorządu terytorialnego najniższego szczebla (gmin o liczbie mieszkańców nieprzekraczającej 20 tys.). Konsekwencją demograficznej struktury terytorialnej polskiego państwa oraz odpowiadającej jej sieci podziału kraju na jednostki gminne jest stosunkowo wysoka liczba tego rodzaju organów – 2146 w ciągu dwóch ostatnich cykli wyborczych – będących pojedynczymi, autonomicznymi przypadkami implementacji zasady przedstawicielstwa na najbardziej podstawowym poziomie. Znaczenia temu rodzajowi operacjonalizacji idei demokratycznego władztwa dodaje to, że w warunkach polskich członkami wspólnot gminnych liczących poniżej 20 tys. mieszkańców jest ok. 43% ludności zamieszkującej ok. 93% terytorium kraju¹⁵. Co istotne, zgodnie z wprowadzonymi w życie przepisami kodeksu wyborczego we wszystkich tych gminach wybory do gminnych rad odbywają się – odmiennie niż w przypadku wyborów do organów przedstawicielskich innych jednostek samorządu terytorialnego – w jednomandatowych okręgach wyborczych.

Naturalną właściwością wyborów do organów przedstawicielskich najmniejszych społeczności posiadających stosowną autonomię w ramach struktur samorządu terytorialnego jest stosunkowo niewielki rozmiar populacji uzyskującej własną reprezentację w postaci lokalnej rady. W poszczególnych gminach objętych rozpatrywaną kategorią liczba mieszkańców wynosi od 1343 (Krynica Morska) do 19 877 (Bochnia), przy czym w 636 gminach jest ona mniejsza niż 5 tys., a w 169 z nich większa niż 15 tys.¹⁶ W myśl przepisów polskiego prawa wyborczego w każdej z 2146 gmin liczących do 20 tys. mieszkańców wybierana jest rada składająca się z 15 członków. Oznacza to, że stosunek pełnej liczby mandatów przedstawicielskich składających się na radę gminy do liczby jej mieszkańców obliczony

¹³ P. Uziębło, *Zasada równości wyborów parlamentarnych w państwach europejskich i południowo-amerykańskich*, Wolters Kluwer, Warszawa 2013.

¹⁴ K. Składowski, *Zasada równości w wyborach do Sejmu i Senatu III Rzeczypospolitej*, Łódź 2001, w zasobach Biblioteki Uniwersytetu Łódzkiego.

¹⁵ *Powierzchnia i ludność w przekroju terytorialnym w 2020 r.*, <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/ludnosc/ludnosc/powierzchnia-i-ludnosc-w-przekroju-terytorialnym-w-2020-roku,7,17.html> [dostęp: 10.08.2022]; *Ludność. Stan i struktura oraz ruch naturalny w przekroju terytorialnym w 2020 r. Stan w dniu 30 czerwca*, <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/ludnosc/ludnosc/ludnosc-stand-i-struktura-ludnoscioraz-ruch-naturalny-w-przekroju-terytorialnym-stand-w-dniu-30-06-2020,6,28.html> [dostęp: 10.08.2022].

¹⁶ Wszystkie powoływane w pracy dane liczbowe odnoszące się do procedur wyborczych w poszczególnych gminach pochodzą z bazy danych udostępnionej przez Krajowe Biuro Wyborcze.

dla 30% najmniejszych gmin różni się od tegoż stosunku obliczonego dla 8% największych gmin o liczbie mieszkańców nieprzekraczającej 20 tys. ponadtrzykrotnie – na jednego radnego przypada w tych gminach odpowiednio mniej niż 333 mieszkańców oraz ponad 1 tys. mieszkańców (w przypadku najmniejszej i największej gminy w tej kategorii stosunek ten różni się niemal 15-krotnie – z odpowiednio 89 i 1325 mieszkańcami przypadającymi na jednego radnego). Przy uwzględnieniu analogicznych wskaźników charakteryzujących wybory do obu izb polskiego parlamentu różnica między liczbą osób przypadającą na jeden mandat w radzie największej gminy nieprzekraczającej 20 tys. mieszkańców a liczbami polskich obywateli przypadających na jednego posła oraz jednego senatora jest znacznie większa: w przypadku Sejmu liczba ta jest ok. 63 razy większa, a w przypadku Senatu ok. 288 razy większa niż liczba mieszkańców przypadająca na jednego radnego w radzie miasta Bochni. Należy pamiętać, że rzeczywistego aktu wyboru przedstawicieli poszczególnych społeczności dokonują członkowie odpowiednich elektoratów, przy czym kluczowym kryterium przynależności do owych grup jest ukończenie przez danego obywatela/mieszkańca jednostki samorządu terytorialnego 18. roku życia.

Mimo tak różnych proporcji między wielkością organu przedstawicielskiego a liczebnością reprezentowanej wspólnoty społecznej/odpowiadającego jej elektoratu wymogi związane z ideą równości wyborów odnoszone są – zgodnie z powszechnie przyjmowanym rozumieniem tego pojęcia – do każdej z procedur wyborczych w taki sam sposób. Ich implementacja ma na celu zagwarantowanie maksymalnie zbliżonej wagi każdego głosu oddanego w wyborach. Tym samym równość wyborów stanowi konieczne uzupełnienie maksymalnego udostępnienia wśród członków danej społeczności możliwości aktywnego uczestnictwa w ustanawianiu składu organu przedstawicielskiego (czynnego i biernego prawa wyborczego), będącego realizacją zasady powszechności wyborów: sama możliwość wzięcia udziału w wyborach może – przy dopuszczeniu znacznych odchyień od wzorcowego (uśrednionego) wkładu poszczególnych wyborców w ostateczne wyniki głosowania – łączyć się z daleko idącą marginalizacją bądź uprzywilejowaniem określonych części reprezentowanej społeczności. Podstawowym środkiem dla zapewnienia równej dystrybucji siły głosu między osobami posiadającymi prawo do głosowania jest wykluczenie jakiegokolwiek arbitralnego wzmacniania preferencji wyrażanych przez pojedynczych głosujących, tj. sprawienie, by każdy wyborca dysponował taką samą liczbą głosów (mógł wyrażać wsparcie dla preferowanych ugrupowań/kandydatów za pomocą tej samej „kwoty poparcia”, którą dysponuje każdy inny wyborca). Ten aspekt demokratycznych procedur wyborczych, określane mianem równości formalnej, gwarantuje pełne urzeczywistnienie zasady równości wyborów w sytuacji, gdy mają one charakter jednookręgowy: wszyscy głosujący udzielają wtedy kwotowo identycznego wsparcia odpowiednim kandydatom wybranym przez siebie spośród jednej puli osób/ugrupowań ubiegających się o zdobycie mandatów w organie przedstawicielskim. W stosowanym najczęściej modelu wyborów,

zakładającym podział całego obszaru wyborczego na mniejsze fragmenty (okręgi wyborcze), w których obsadzone są odpowiednie części pełnej puli mandatów, zapewnienie równości procedur wyborczych wymaga dodatkowo utrzymania jednakowej proporcji między liczbami mandatów przypisanych poszczególnym okręgom a liczbami mieszkańców tych okręgów/wyborców zamieszkałych w tych okręgach¹⁷. Ów drugi aspekt równości procedur wyborczych nazywany jest równością materialną wyborów. Stanowiąca jej miarę jednakowa (zbliżona) liczba mieszkańców/wyborców przypadająca na jeden mandat we wszystkich okręgach wyborczych uzyskiwana jest poprzez odpowiednie wytyczenie granic między okręgami (ewentualnie – przy uznaniu za kluczową dla tej właściwości wyborów jednakowej relacji mandat przedstawicielski – liczba osób rzeczywiście biorących udział w głosowaniu – przez odpowiednią dystrybucję mandatów między okręgi na podstawie ustaleń dotyczących frekwencji wyborczej w poszczególnych okręgach).

O ile urzeczywistnienie równości formalnej wyborów w jej podstawowym zakresie jest efektem względnie prostych rozstrzygnięć o charakterze prawno-organizacyjnym, o tyle rozszerzenie równościowej kwalifikacji procedur wyborczych o aspekt materialny łączy się z koniecznością stosowania rozwiązań cechujących się znacznym poziomem skomplikowania. Już sama idea podziału obszaru wyborczego na okręgi wyborcze wyklucza przeprowadzanie granic między okręgami w oparciu o czysto matematyczne kalkulacje: poszczególne fragmenty obszaru wyborczego, w których obrębie wybierane/wyberani mają być odpowiednie grupy deputowanych/pojedynczy deputowani, powinny co do zasady pokrywać się z w miarę naturalnie ukształtowanymi częściami składowymi tegoż obszaru. Tego rodzaju naturalna struktura obszaru wyborczego odzwierciedlona jest najczęściej w ustanawianych na terenie poszczególnych krajów sieciach podziału administracyjnego/lokalnych sieciach podziału terytorialnego (osiedla, dzielnice, ulice, role). Zaadaptowanie granic między jednostkami podziałów terytorialno-administracyjnych do tworzenia okręgów wyborczych skutkuje w sposób oczywisty zaistnieniem poważnych utrudnień w utrzymaniu jednakowej proporcji między liczbami mandatów obsadzanych w okręgach a liczbami ich mieszkańców/wyborców zamieszkałych na ich terenie. Na utrudnienia te nakładają się również oczywiste trudności w prognozowaniu zmian liczebności poszczególnych okręgów wyborczych, wynikające z nieregularnej dynamiki procesów demograficznych. Dodatkowym czynnikiem potęgującym komplikacje związane z wytyczaniem granic między okręgami wyborczymi jest możliwość manipulacji ich kształtem z wykorzystaniem metod tzw. gerrymanderingu zmierzającego do bezpodstawnego zwiększania prawdopodobieństwa wyborczego sukcesu określonych ugrupowań/kandydatów startujących w wyborach.

¹⁷ W doktrynie formułowany jest również pogląd, w którego myśl miarą równości wyborów są maksymalnie zbliżone proporcje między liczbami mandatów zdobytych przez poszczególne ugrupowania w całym obszarze wyborczym a liczbami wszystkich głosów oddanych w wyborach na każde z nich (P. Uziębło, *Zasada równości wyborów...*, passim.). Omówiony jest on szczegółowo w rozdziale pierwszym pracy.

Wszystkie wymienione utrudnienia łączące się z zapewnianiem materialnej równości procedur wyborczych występują w skali odwrotnie proporcjonalnej do wielkości okręgów wyborczych tworzonych dla danego typu wyborów, mierzonej liczbą mandatów przyporządkowanych do każdego z nich. Odstępstwa od ścisłej proporcjonalności między liczbami okręgowych mandatów a liczbami mieszkańców okręgów/wyborców zamieszkałych na ich terenie – nieuniknione w przypadku uwzględniania przy kreśleniu granic tychże okręgów konturów naturalnych struktur regionalnych (osiedlowo-dzielnicy) obszaru wyborczego – zostają w sposób skuteczny zneutralizowane w sytuacji, w której do rozdzielenia w poszczególnych okręgach pozostaje znaczna liczba mandatów przedstawicielskich: wyrażony ułamkowo „nadmiar” bądź „niedobór” wzorcowej liczby okręgowych mandatów względem ich rzeczywistej liczby całkowitej (odpowiadającej liczbie okręgowych mieszkańców/wyborców hipotetycznie pomniejszonej/powiększonej do odpowiedniej wielokrotności idealnej liczby mieszkańców/wyborców przypadającej na jeden mandat w całym obszarze wyborczym) relatywizowany jest zawsze do wielkości owej rzeczywistej liczby okręgowych deputowanych (parlamentarzystów/radnych wybieranych w tym okręgu) i przy stosunkowo dużej liczbie mandatów przyporządkowanych okręgowi ma ostatecznie znaczenie mniej lub bardziej marginalne. Przestrzenna rozległość wielomandatowych okręgów wyborczych, znaczna liczba zamieszkujących je osób oraz względne społeczne zróżnicowanie obejmowanego przez nie obszaru osłabiają również znaczenie lokalnych nieregularności procesów demograficznych, przekładających się z czasem na rozchwianie jednakowych proporcji między liczbami mandatów obsadzanych w okręgach a liczbami ludności/wyborców zamieszkałych w tych okręgach. Duże okręgi wyborcze wykazują również stosunkowo mniejszą podatność na manipulacje związane z zakreślaniem ich granic, ukierunkowane na wzmacnianie/osłabianie szans wyborczych poszczególnych uczestników rozgrywki wyborczej. Wraz ze zmniejszającą się liczbą mandatów przypisanych pojedynczym okręgom wyborczym ryzyko skutecznego gerrymanderingu, wspomniane wcześniej prawdopodobieństwo braku stabilności ustalonych proporcji między liczbami okręgowych mandatów a liczbami osób/wyborców w okręgu, czy wreszcie waga bezpośrednich naruszeń wzorcowych relacji: liczba mandatów osadzanych w okręgu – liczba okręgowych mieszkańców/wyborców ulegają sukcesywnemu zwiększeniu. W konsekwencji największej skali trudności w ramach politycznie bezstronnego urzeczywistniania materialnego aspektu równości wyborów należy spodziewać się – zarówno w fazie projektowania odpowiednich regulacji ustawowych, jak i w trakcie ich implementacji – przy jednoczesnym zastosowaniu w procedurze wyborczej jednomandatowych okręgów wyborczych. Co istotne, niska stabilność kluczowych dla równości materialnej parametrów liczbowych, jak również duża łatwość manipulacji granicami okręgów dotyczą w pierwszym rzędzie autonomicznych układów JOW-ów tworzonych w obrębie niewielkich społeczności, tj. obejmujących małe liczby ludności/osób uprawnionych do głosowania.

Decyzją polskiego ustawodawcy większościowy system wyborczy w swej klasycznej postaci wprowadzony został w 2011 r. w wyborach do Senatu RP oraz – po ponad 20 latach ponownie w sposób obligatoryjny – w wyborach do rad wszystkich małych i średnich gmin (zgodnie z pierwotną wersją odpowiednich przepisów kodeksu wyborczego, obowiązującą do 2018 r., jednomandatowe okręgi wyborcze tworzone były we wszystkich gminach niebędących miastami na prawach powiatu)¹⁸. Tym samym na terenie kraju ustanowione zostały obszary wyborcze podzielone na jednomandatowe okręgi wyborcze o skrajnie różnej wielkości – zarówno pod względem zajmowanego przez nie obszaru, jak i liczb ludności/wyborców zamieszkujących na ich terenie. W przypadku wyborów do rad gmin model wyborów większościowych wykorzystywany jest przy wyłanianiu organów przedstawicielskich elementarnych jednostek samorządu terytorialnego, zamieszkiwanych przez najmniejsze społeczności uprawnione do wykonywania demokratycznego władztwa w zakresie przyznanych im ustawowo kompetencji. Specyfika najniższego szczebla samorządności terytorialnej sprawia, że rozstrzygnięcia zapadające w radach gmin odnoszą się bezpośrednio do najbardziej podstawowych potrzeb członków lokalnych społeczności, wyraźnie odróżnialnych od identyfikowanych przez nich również interesów o charakterze ponadgminnym czy ogólnopaństwowym, a zarazem posiadających unikalne lokalne (przestrzenne) ugruntowanie¹⁹. Naruszenie równości materialnej wyborów gminnych – w systemie jednomandatowych okręgów wyborczych równoznaczne jest ono z brakiem równości liczb mieszkańców/wyborców zamieszkujących każdy z nich – oznacza zatem często jednoznaczne wzmocnienie reprezentacji określonych lokalnych preferencji co do celów autonomicznej polityki gminy kosztem osłabienia, czy wręcz zablokowania, reprezentacji odmiennych oczekiwań wyrażanych przez mieszkańców innych części gminy. Podczas gdy przy ustanawianiu składu organów przedstawicielskich wyższego szczebla – wybory do Senatu RP stanowią najbardziej czytelny przykład tego typu implementacji zasady przedstawicielstwa – możliwe jest swoiste „zastępcze” przywrócenie równowagi reprezentowanych interesów, punktowo zaburzonej przez naruszenie równości materialnej wyborów w pewnych okręgach (np. przez wzmocnienie/osłabienie siły głosu podobnych grup społecznych w innych okręgach), odstępstwa od realizacji materialnego aspektu wyborczej normy równościowej w wyborach do organów przedstawicielskich małych społeczności powodują z reguły niepowetowany wyłom w reprezentatywności odpowiednich rad gmin. Równość materialna tego rodzaju procedur wyborczych musi zostać uznana

¹⁸ Art. 260 § 1, art. 418 § 1 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy, Dz.U. 2011 Nr 21, poz. 112 ze zm. Nowelizacja z 2018 r. zmniejszyła liczbę gmin, w których tworzone są JOW-y, ograniczając ich pulę do gmin liczących do 20 tys. mieszkańców.

¹⁹ B. Dolnicki, *Samorząd terytorialny*, Wolters Kluwer, Warszawa 2016, s. 24–25; W. Kisiel, *Ustrój samorządu terytorialnego w Polsce*, LexisNexis, Warszawa 2003, s. 33–25.

za ich cechę kluczową, zwłaszcza gdy obejmują one mechanizm dystrybucji mandatów przedstawicielskich w okręgach jednomandatowych.

Nadanie mocą przepisów kodeksu wyborczego wyborom do Senatu RP charakteru klasycznie większościowego stało się, jak należało oczekiwać, przedmiotem intensywnej analizy przedstawicieli doktryny. Już od początku uwaga badaczy koncentrowała się wokół zagadnienia zaprojektowanego w prawie wyborczym i urzeczywistnionego w przebiegu granic senackich okręgów wyborczych braku materialnej równości tych wyborów²⁰. Problemowi materialnej nierówności wyborów do Senatu poświęcona została odrębna monografia, zawierająca wypowiedzi wielu uznanych ekspertów z dziedziny prawa wyborczego²¹. Co znamienne, poddanie głębokiemu namysłowi kwestii równościowych parametrów wyborów senackich przeprowadzanych w JOW-ach nastąpiło w sytuacji braku przypisania cechy równości wyborom do drugiej izby polskiego parlamentu w treści Konstytucji RP. Proklamowana w ustawie zasadniczej trzykrotnie zasada równości wyborów odniesiona zostaje przez ustrojodawcę w sposób bezpośredni do wyborów do Sejmu RP (art. 96 ust. 2), wyborów Prezydenta RP (art. 127 ust. 1) oraz wyborów do organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego (art. 169 ust. 2 zd. 1). Przy pełnej implementacji równości formalnej wyborów we wszystkich typach procedur wyborczych, jednookręgowym charakterze wyborów na urząd Prezydenta RP oraz wielomandatowych okręgach wyborczych obowiązujących w wyborach do Sejmu RP, jak również w wyborach do sejmików wojewódzkich, rad powiatowych i rad gmin liczących powyżej 20 tys. mieszkańców problem efektywnego urzeczywistnienia ugruntowanej konstytucyjnie wyborczej normy równościowej nabiera szczególnego znaczenia w przypadku odbywających się w okręgach jednomandatowych wyborów do 2146 rad gmin o liczbach mieszkańców nieprzekraczających 20 tys. W przeciwieństwie do zagadnienia parametrów równościowych wyborów do Senatu kwestia materialnej równości wyborów do organów przedstawicielskich najmniejszych wspólnot gminnych nie stała się jak dotychczas przedmiotem szerszych rozważań badaczy prawa wyborczego. Niniejsza dysertacja skupia się na kluczowych aspektach tego zagadnienia.

Rozprawa składa się z czterech rozdziałów.

W rozdziale pierwszym omówiona jest podstawowa treść pojęcia materialnej równości wyborów. W ramach analizy normatywnych konsekwencji zasady równości wyborów w jej aspekcie materialnym uwzględnionych jest kilka czynników determinujących sens tychże wymogów. Omówione są m.in.: historyczna ewolucja zasady równości wyborów, relacja między równością formalną, równością materialną a równością szans wyborczych,

²⁰ K. Składowski, *Zasada równości wyborów a wybory do Senatu w kodeksie wyborczym*, [w:] K. Skotnicki (red.), *Kodeks wyborczy. Wstępna ocena*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2011, s. 268–295..

²¹ *Zasada równości oraz problematyka reprezentatywności w wyborach do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej*, Opinie i Ekspertyzy, nr 184 Kancelaria Senatu, Warszawa 2012, https://www.senat.gov.pl/gfx/senat/pl/senatekspertyzy/26/plik/oe-184_inter.pdf [dostęp: 27.03.2024].

rozróżnienie między równością potencjalną (równym podziałem mandatów między okręgi wyborcze) a równością realną (rzeczywistym wpływem wyborców na obsadzenie mandatów w organie przedstawicielskim), alternatywne rozwiązania dotyczące określenia właściwego podmiotu równości wyborów, relacja między wyborczą normą równościową a zasadą wolnego mandatu, znaczenie głosów oddanych na kandydatów przegrywających oraz głosów nieważnych, wzajemny stosunek materialnej równości wyborów oraz ich proporcjonalności, sens podziału obszaru wyborczego na okręgi wyborcze, modele wielowarstwowych sieci okręgów wyborczych jako próba zagwarantowania proporcjonalności wyborów przy jednoczesnym zastosowaniu okręgów małych, procedury wytyczania granic okręgów z zachowaniem politycznej bezstronności, a także przyjęty w polskim prawie wyborczym ogólny tryb ustalania wielkości okręgów wyborczych w oparciu o liczby ich mieszkańców.

Rozdział drugi zawiera omówienie trybu konstytucyjnego umocowania zasady równości wyborów. Równość wyborów ukazana jest – na podstawie wykazywanego przez nią pokrewieństwa z ogólną normą równościową – jako postać specyficznego konstytucyjnego prawa podmiotowego: prawa każdego wyborcy do dysponowania jednakową siłą głosu w procesie kształtowania składu danego organu przedstawicielskiego. Argumentacja na rzecz tego rodzaju wykładni wyborczej normy równościowej obejmuje m.in: przedstawienie zasady równości wyborów jako konkretyzacji zasady równości obywateli względem prawa (art. 32 Konstytucji RP), wykazanie autonomicznego charakteru prawa do równych wyborów względem konstytucyjnego przepisu poręczającego czynne prawo wyborcze (art. 62), omówienie relacji między równością wyborów a ideą wyborów sprawiedliwych, rozpatrzenie dopuszczalności ograniczeń zasady równości wyborów bez naruszenia „istoty wolności i praw” (art. 31), rozważenie możliwych konfliktów między wyborczą normą równościową a innymi wartościami chronionymi konstytucyjnie, takimi jak stabilność funkcjonowania organów wykonawczych²².

W rozdziale trzecim analizie poddany jest obecny kształt przepisów prawa wyborczego stanowiących operacjonalizację zasady równości wyborów w odniesieniu do wyborów do rad małych i średnich gmin. Po przedstawieniu pierwotnej wersji regulacji zabezpieczających równość materialną tego rodzaju wyborów (zawartych w uchwalonej w 1990 r. ordynacji wyborczej do rad gmin²³) oraz ich kilku kolejnych modyfikacji omówione są odpowiednie fragmenty uchwalonego w styczniu 2011 r. (i wielokrotnie znowelizowanego, ostatnio w styczniu 2018 r.) kodeksu wyborczego, w którym po 21 latach przywrócono wymóg tworzenia jednomandatowych okręgów wyborczych w przypadku wyborów do rad wszystkich gmin niebędących miastami na prawach powiatu (odnoszący się w latach 2011–2018 do wyborów gminnych odbywających się na 97,7% terytorium kraju zamieszkiwanych

²² Wyrok TK z 3 listopada 2006 r., K 31/06, Dz. U. 2006 Nr 202, poz. 1493.

²³ Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. – Ordynacja wyborcza do rad gmin Dz.U. 1990 Nr 16, poz. 96.

przez 67% ludności RP). Jako szczególnie newralgiczny aspekt nowych regulacji wskazany zostanie sposób, w jaki zabezpieczono w nich gwarantowaną konstytucyjnie równość materialną wyborów samorządowych. Rozważenie treści odpowiednich przepisów kodeksu wyborczego, jak również sposobu ich stosowania przez rady gmin (zachowujących do 1 stycznia 2019 r. kluczowe kompetencje w zakresie tworzenia okręgów wyborczych na terenie gmin) służy wyeksponowaniu tezy, zgodnie z którą równość wyborów do rad gmin, ujęta w aspekcie materialnym, nie jest w obecnym stanie prawnym należycie chroniona. Wniosek ten uzasadniony jest dodatkowo poprzez analizę rozstrzygnięć wydanych w ramach procedur administracyjno-sądowej kontroli wybranych uchwał rad gmin ustanawiających podział obszarów tychże gmin na jednomandatowe okręgi wyborcze.

Rozdział czwarty pracy poświęcony jest przedstawieniu skutków stosowania przepisów prawa dotyczących tworzenia jednomandatowych okręgów wyborczych w ich obecnym kształcie. Na podstawie danych liczbowych, udostępnionych przez Krajowe Biuro Wyborcze, zaprezentowanych jest kilka zestawień obrazujących odstępstwa od wymogów wyborczej normy równościowej w gminach liczących do 20 tys. mieszkańców podczas wyborów samorządowych w latach 2014 i 2018. W pierwszej kolejności zestawione są dane dotyczące odstępstw od materialnie równego podziału gminy na jednomandatowe okręgi wyborcze w gminach, w których w trakcie dwóch ostatnich cykli wyborczych odstępstwa te były najbardziej spektakularne. W celu bardziej przekrojowego zobrazowania naruszeń zasady równości wyborów w wyborach do rad małych i średnich gmin wykorzystane są cztery indeksy dotyczące różnic w sile głosu mieszkańców tych samych gmin: indeks maksymalnej różnicy siły głosu (stosunek liczby mieszkańców okręgu największego do liczby mieszkańców okręgu najmniejszego), indeks różnicy siły głosu w uśrednieniu symetrycznym 3/3 (stosunek liczby mieszkańców trzech największych okręgów wyborczych do liczby mieszkańców trzech najmniejszych okręgów wyborczych), indeks różnicy siły głosu w uśrednieniu symetrycznym maksymalnym (stosunek liczby mieszkańców siedmiu najmniejszych okręgów wyborczych do liczby mieszkańców siedmiu największych okręgów wyborczych) oraz indeks reprezentatywności większości bezwzględnej (określony dla danej gminy stosunek liczby mieszkańców ośmiu najmniejszych okręgów wyborczych wybierających bezwzględną większość członków rady gminy – tj. 8 z 15 radnych – do liczby pozostałych mieszkańców gminy). W końcowej części rozdziału podjęta jest próba porównania ustawowych zabezpieczeń oraz realnego urzeczywistnienia materialnego aspektu wyborczej normy równościowej w przypadku wyborów do Sejmu, wyborów do Senatu oraz wyborów do rad gmin nieprzekraczających 20 tys. mieszkańców.

W poszczególnych częściach pracy wykorzystane są różne metodologie badawcze stosowane w prawoznawstwie. W przypadku trzech pierwszych rozdziałów głównym narzędziem analizy jest metoda formalno-dogmatyczna. Jej istotne uzupełnienie w rozdziale pierwszym, poświęconym treści pojęcia materialnie równych wyborów, stanowią metody

językowo-logiczna oraz komparatystyczna. Elementy metody językowo-logicznej zastosowane są również w rozdziale drugim, skupiającym się na konstytucyjnym ugruntowaniu zasady równych wyborów. Ze względu na swój charakter znaczna część rozdziału czwartego, prezentująca konsekwencje obecnego kształtu przepisów regulujących równość materialną wyborów gminnych, oparta jest na wykorzystaniu metod numerycznych właściwych badaniom z zakresu socjologii.

Pracę zamyka zakończenie, zawierające krótkie podsumowanie przeprowadzonych wywodów oraz wnioski *de lege ferenda*.

W monografii uwzględniony został stan prawny z 29 lutego 2024 r. Zgodnie z treścią przedstawionych analiz należy przyjąć, że podczas wyborów samorządowych wyznaczonych na 7 kwietnia 2024 r., naruszenia materialnego aspektu konstytucyjnej zasady równości wyborów w wyborach do rad małych i średnich gmin przybiorą rozmiar co najmniej tak samo znaczący jak podczas wyborów w latach 2014 i 2018, bądź nawet bardziej spektakularny.

Niniejsza monografia została przygotowana na podstawie dysertacji doktorskiej „Zagadnienie materialnej równości wyborów w wyborach do rad gmin przeprowadzanych w jednomandatowych okręgach wyborczych” obronionej 26 kwietnia 2023 r. na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Łódzkiego. Za opiekę naukową oraz bezcenne wskazówki udzielone mi podczas pracy nad dysertacją, wyrazy wdzięczności kieruję pod adresem promotora rozprawy prof. dr hab. Krzysztofa Skotnickiego. Dziękuję również wszystkim uczestnikom prowadzonego przez niego seminarium doktoranckiego – w szczególności prawnikom naukowym Katedry Prawa Konstytucyjnego Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Łódzkiego, którzy zapoznawali się z powstającymi sukcesywnie fragmentami pracy i dzielili się ze mną swoimi uwagami. Głęboko wdzięczny pozostaję również względem recenzentów pracy – prof. dr hab. Jerzego Jaskierni oraz dr. hab. Piotra Uziębły – za ich wnikliwą lekturę pracy oraz jej życzliwą merytoryczną ocenę.

ROZDZIAŁ 1.

SENS ZASADY MATERIALNEJ RÓWNOŚCI WYBORÓW

Rozważania poświęcone konstrukcjom prawnym służącym urzeczywistnieniu materialnej równości wyborów do rad gmin należy rozpocząć od analizy zasady równości wyborów w jej ogólnym znaczeniu. Zasada ta odgrywa niezwykle istotną rolę przy wyłanianiu elit władzy we współczesnych społeczeństwach demokratycznych – zarówno na poziomie krajowym, jak i lokalnym. Uważa się powszechnie, że obok zasady powszechności, bezpośredniości i tajności stanowi ona jeden z fundamentów systemu wyborczego¹. Zasady te uznawane są w doktrynie prawa konstytucyjnego za podstawowe założenia wszelkiego rodzaju procedur kształtowania politycznej reprezentacji obywateli (członków wspólnot samorządowych), przesądzające o ich demokratycznym charakterze². „Jeżeli więc zasady te nie są urzeczywistniane – uważa L. Garlicki – to wybory *ex definitione* nie mogą przybrać demokratycznego charakteru”³.

¹ Poza wspomnianymi czterema zasadami procedur wyborczych, wskazanymi w tekście Konstytucji RP, jako niezbędne atrybuty wyborów demokratycznych wymienia się współcześnie również inne ich cechy, takie jak wolność, rzetelność, uczciwość czy sprawiedliwość. Z zasadą równości wyborów korespondują szczególnie dwie ostatnie: wybory równe to zarazem wybory uczciwe i sprawiedliwe.

² K. Składowski, *Zasada równości wyborów a wybory do Senatu w kodeksie wyborczym*, [w:] K. Skotnicki (red.), *Kodeks wyborczy. Wstępna ocena*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2011, s. 268. Zob. też: B. Banaszak, *Kodeks wyborczy. Komentarz*, C.H. Beck, Warszawa 2018, s. 390, 511, 622; B. Banaszak, *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 2008, s. 339; J. Buczkowski, *Podstawowe zasady prawa wyborczego III Rzeczypospolitej*, Wydawnictwo UMCS, Lublin 1998, s. 39; M. Chmaj, W. Skrzydło, *System wyborczy w Rzeczypospolitej Polskiej*, Wolters Kluwer, Warszawa 2014, s. 45; L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Wolters Kluwer, Warszawa 2021, s. 174; R. Piotrowski (red.), *Prawo konstytucyjne. Kompendium*, C.H. Beck, Warszawa 2018, s. 95–104; K. Skotnicki, *System wyborczy do Sejmu i Senatu*, [w:] D. Górecki (red.), *Polskie prawo konstytucyjne*, Wolters Kluwer, Warszawa 2012, s. 117; Piotr Czarny, *Komentarz do art. 96*, [w:] M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP, T. 2. Komentarz do art. 87–243*, C.H. Beck, Warszawa 2016, s. 241–261; P. Sarnecki, *Prawo konstytucyjne RP*, C.H. Beck, Warszawa 2013, s. 176–195.

³ L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne...*, s. 174. Autor ten podkreśla jednocześnie, że wspomniane zasady nie wyczerpują katalogu wszystkich warunków koniecznych dla przeprowadzania demokratycznych wyborów. Jako przykład zasady dodatkowej, będącej niezbędnym elementem systemu wyborczego, L. Garlicki przywołuje zasadę pluralizmu politycznego. W ostatnich latach sporo miejsca poświęca się w literaturze

Wskazanie na fundamentalny charakter zasad wyborczych łączy się w większości przypadków z uznaniem ich równorzędnej wagi jako szczegółowych gwarancji demokracji wyborów. W różnorodnych opracowaniach poświęconych prawu wyborczemu wymienia się je najczęściej wspólnie, nie dokonując ich wzajemnej hierarchizacji. Mimo to – jak zauważa D. Dudek – poszczególne zasady cechuje różny „potencjał aksjologiczny”: powszechność i równość odnoszą się, jego zdaniem, do sprawiedliwości materialnej, natomiast bezpośredniość i tajność do aspektu sprawiedliwości proceduralnej wyborów, przy czym „realizacja powszechności w sposób konieczny implikuje poszanowanie równości wyborczej”⁴. Wzajemny związek i szczególne znaczenie zasad powszechności i równości wyborów – ujmowanej w aspekcie materialnym, eksponującym jednakową siłę głosu każdego wyborcy – zostają również uwypuklone przez czołowego teoretyka współczesnych systemów demokratycznych R.A. Dahla. Badacz ten przedstawia je jako dwie pierwsze z trzech podstawowych reguł koniecznych do realizacji idei wolnych i demokratycznych wyborów podczas pierwszej z trzech wyodrębnionych przez niego faz procesu wyborczego – fazy głosowania⁵.

1.1. ZASADA RÓWNOŚCI WYBORÓW W UJĘCIU HISTORYCZNYM⁶

Wśród nowożytnych źródeł zasady równości wyborów należy w pierwszym rzędzie uwzględnić – choć zdarza się to w literaturze stosunkowo rzadko – tradycje polskiego parlamentaryzmu, począwszy od jego najwcześniejszej postaci, ukształtowanej w okresie Rzeczypospolitej szlacheckiej. Przyświecający rozwojowi kultury politycznej polskiej szlachty ideał równościowy stanowi bez wątpienia prototyp współczesnych postulatów dotyczących możliwości wywierania przez wszystkich członków wspólnoty politycznej jednakowego wpływu na sprawy państwa (samorządu lokalnego). Ideał ten zarazem chronologicznie wyprzedza – poniekąd w sposób paradoksalny – pojawienie się koncepcji upowszechnienia praw politycznych, będącej pokłosiem ideologii europejskiego oświecenia, wraz z przełomowym dla niej zwrotem w sferze praktyki politycznej państw Starego Kontynentu zapoczątkowanym rewolucją francuską⁷. Na szczególną uwagę zasługuje tryb

zasadzie wolnych wyborów, uznawanej za autonomiczną względem klasycznego zestawu zasad wyborczych (zob. G. Kryszewski, *Standardy prawne wolnych wyborów parlamentarnych*, Temida 2, Białystok 2007).

⁴ D. Dudek, *Konstytucyjna aksjologia wyborów*, [w:] F. Rymarz (red.), *Iudices electionis custodes. Sędziowie kustoszami wyborów. Księga Pamiątkowa Państwowej Komisji Wyborczej*, Wydawnictwo Krajowego Biura Wyborczego, Warszawa 2007, s. 45–46.

⁵ R.A. Dahl, *A Preface to Democracy*, Chicago 1956, s. 671 i n., za: G. Kryszewski, *Standardy...*, s. 69.

⁶ Wywody zamieszczone w kolejnych trzech sekcjach rozdziału zostały przez autora opublikowane: A. Cebula, *Równość materialna wyborów. Ujęcie klasyczne i rewizjonistyczne*, „Studia Wyborcze” 2021, t. 22, s. 7–27.

⁷ Znaczenie rewolucji francuskiej w procesie urzeczywistniania idei równości praw politycznych, jak również zasady równości wyborów podkreśla w monografii poświęconej zasadzie równości P. Uziębło (P. Uziębło, *Zasada równości wyborów ...*, s. 19).

zabezpieczenia w systemie przedstawicielskim Pierwszej Rzeczypospolitej jednej z elementarnych właściwości równościowych procedur wyborczych, odpowiadającej kluczowej dla niniejszego opracowania równej wadze głosów poszczególnych części elektoratu. O ile fakt dysponowania przez wszystkich wyborców jednakową liczbą głosów (ureczywistniający współczesną koncepcję równości formalnej wyborów) stanowił od początku oczywisty warunek równości polskiego modelu parlamentarnej elekcji, o tyle w całym okresie pierwszej historycznej odsłony polskiego parlamentaryzmu nie zostały ustalone stałe proporcje między liczbami mandatów poselskich wybieranych w poszczególnych sejmikach a wielkością obejmowanych przez nie terytoriów (liczbami osób uprawnionych do wzięcia w nich udziału)⁸. Jednocześnie waga głosów stojących za wyborem każdego z posłów zabezpieczona była w sposób doskonały – zapewniała ją stosowana podczas głosowań w izbie poselskiej zasada jednozgodności (przyjmowania ustaw pod warunkiem zgody wszystkich deputowanych). Niezależnie od późniejszej ewolucji trybu stosowania tej zasady, przyjmującego ostatecznie postać osławionego *liberum veto*, stanowiła ona w swej istocie gwarancję uwzględnienia w procesie stanowienia prawa interesów i preferencji wszystkich grup wyborców. W praktyce parlamentarnej konieczność akceptacji określonego rozstrzygnięcia przez wszystkich deputowanych uznawana była za dowód równego traktowania przedstawicieli poszczególnych „ziem”, oznaczała więc *de facto* specyficzne – nienumeryczne – ureczywistnienie podstawowej idei leżącej u podłoża postulatu materialnej równości wyborów w jej ujęciu klasycznym⁹.

⁸ Z. Iłski, *Wzór systemu wyborczego Polski przedrozbiorowej (XV–XVIII wiek)*, „Studia Wyborcze” 2017, t. 24, s. 67, 73. Przykładem skrajnym były Prusy Królewskie, w odniesieniu do których liczebność grupy lokalnych posłów ustalono dopiero w 1764 r. – wcześniej liczba posłów na sejm wybieranych w Prusach Królewskich wahała się między 12 (w roku 1695) a 118 (w roku 1730). Tamże, s. 67.

⁹ Jak zauważa E. Opaliński, zasada jednozgodności była w okresie rozkwitu Rzeczypospolitej szlacheckiej sposobem podejmowania decyzji ustawodawczych w trybie kompromisu i oznaczała w większości przypadków podporządkowanie się poszczególnych grup posłów „zdaniami «górnymi» województw”. Jednocześnie honorowane było prawo do wyrażania względem propozycji określonych rozstrzygnięć odpowiednio umotywowanego sprzeciwu. Prawo to wynikało z przekonania, „że przy stanowieniu konstytucji sejmowych należy uwzględnić opinię wszystkich ziem, wyrażaną w instrukcjach sejmikowych”, tak aby – w myśl sformułowania jednego z posłów – „zgoda każdego województwa była, aby województwa zupełne były na sejmikach, gdyż bez jednego województwa pewnego nic nie może być” (E. Opaliński, *Kultura polityczna szlachty polskiej w latach 1587–1652*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 1995, s. 95. Por. też tamże, s. 214–215). Za równościową wykładnią zasady jednozgodności, obowiązującej w czasach świetności Pierwszej Rzeczypospolitej, opowiada się badacz z początku XX w. W. Sobieski. Zasada ta była, jego zdaniem, konsekwencją zasady równości (*aequalitas*) rozumianej jako „najgłębsza zasada opozycji”, tj. parlamentarnej mniejszości, której członkowie uznawali się w pierwszym rządzie za reprezentantów swoich województw (W. Sobieski, *Pamiętny sejm*, Gebethner i Wolff, Warszawa 1913, s. 54–55). Z poglądem tym gwałtownie polemizuje w słynnym studium poświęconym *liberum veto* W. Konopczyński, upatrujący w odwoływaniu się zwolenników zasady jednozgodności do idei równości czysto konwencyjonalnego zabiegu retorycznego,

Wprowadzone w następstwie przyjęcia Konstytucji 3 maja reformy systemu wyborczego Pierwszej Rzeczypospolitej¹⁰ – wraz z ostatecznym wyeliminowaniem *liberum veto* na rzecz systemu głosowania większościowego – stanowiły ostatni akord prawnoustrojowy pierwszego okresu polskiej państwowości. Upadek Rzeczypospolitej szlacheckiej u schyłku XVIII w. oznaczał długotrwałe wyłączenie polskiej tradycji politycznej z procesu stopniowego kształtowania się równościowych standardów demokratycznych procedur wyborczych. Z przyczyn naturalnych proces ten dotyczył dominującego w świecie zachodnim modelu reprezentacji – opartego na zasadzie większości – a jego najbardziej dynamiczny etap przypadł na wiek XIX, niosący ze sobą gruntowną przemianę sfery życia politycznego większości państw europejskich, wywołaną szerokim upowszechnieniem prawa do głosowania¹¹. Jest rzeczą znamionną, że wyeksponowanie znaczenia równości wyborów, przebiegające niejako równoległe z sukcesywną implementacją idei wyborów powszechnych, dokonało się w pierwszej fazie poprzez planowe rozwarstwienie siły głosu poszczególnych grup społecznych. O ile zasada demograficznie zrównoważonego rozkładu mandatów w całym obszarze wyborczym (równość materialna) uzyskała pierwotną legitymację już w trakcie wypracowywania systemowych podwalin demokracji amerykańskiej¹², o tyle idea numerycznej równoważności wyborczych decyzji indywidualnych głosujących (równość formalna) była początkowo w wielu przypadkach negowana poprzez przyznawa-

skrywającego pobudki o charakterze wybitnie egoistycznym (W. Konopczyński, *Liberum veto*, Wydawnictwo Składy Głównie S.A. Krzyżanowski, Kraków 1918, s. 345). Jednak, jak zwraca uwagę E. Opaliński, swoista absolutyzacja znaczenia pojedynczego głosu poselskiego, uwidaczniająca się w szeroko krytykowanej praktyce zrywania sesji parlamentarnych, stanowiła w istocie efekt odejścia od wcześniejszego rozumienia równości poszczególnych regionów Rzeczypospolitej: „Nacisk na uznanie głosu pojedynczego posła za równorzędny w procesie uzgadniania stanowisk ziem i województw szedł w drugiej połowie XVII stulecia coraz dalej, by dojść do skrajności, wyrażającej się w jego zrównaniu ze stanowiskiem całej izby poselskiej” (E. Opaliński, *Kultura...*, s. 103). Rozpatrywana w swej pierwotnej postaci zasada jednogodności uznana może zatem zostać za sposób realizacji postulatu równości w znacznej mierze analogicznego do normatywnej treści współczesnej zasady równości wyborów.

¹⁰ Ustawą z dnia 2 listopada 1791 r. Sejm Wielki dokonał podziału państwa na trzy prowincje – Wielkopolskę, Małopolskę i Wielkie Księstwo Litewskie – z których każda reprezentowana być miała przez 68 posłów. Ustalony w ten sposób 204-osobowy skład izby poselskiej wybierano na 102 sejmikach, po dwóch posłów na każdym z nich. Z. Iłski, *Wzór systemu wyborczego...*, s. 77–78.

¹¹ Zdaniem P. Uziębły „regulacje różnicujące liczbę głosów, a przede wszystkim stwarzające możliwość oddania ich większej liczby, najczęściej przez osoby majątne, względnie lepiej wykształcone, miały [...] na celu «łagodzenie» skutków wprowadzenia powszechności wyborów”. P. Uziębły, *Zasada równości wyborów...*, s. 60.

¹² Zgodnie z treścią konstytucji Stanów Zjednoczonych na jeden mandat Izby Reprezentantów przypadać miało 30 tys. osób wolnych z zastrzeżeniem, że każdy stan powinien być reprezentowany przynajmniej przez jednego deputowanego. W podobnym kierunku zmierzały – choć były motywowane w sposób odmienny – reformy przeprowadzane w XIX w. w Wielkiej Brytanii, skutkujące likwidacją skrajnie „wyłudnionych” okręgów wyborczych. Zob. tamże, s. 97–98.

nie odpowiednim kategoriom (grupom) wyborców różnej liczby głosów. Za dokonywanym w ten sposób różnicowaniem wpływu poszczególnych części elektoratu na wynik wyborów stało przekonanie o różnicach w poziomie kompetencji oraz zdolności oceniania zjawisk polityczno-społecznych, mających wynikać z odmienności obiektywnych uwarunkowań kształtujących poglądy indywidualnych wyborców (wielkości posiadanego majątku, zakresu doświadczenia życiowego, poziomu wykształcenia itp.)¹³.

Specyficznym przypadkiem różnicowania siły głosu wyodrębnionych kategorii wyborców był system klasowy/kurialny, obowiązujący w Prusach, Austro-Węgrzech oraz carskiej Rosji. Przy zachowaniu równej liczby głosów pozostających w dyspozycji wszystkich (bądź też znacznej części) osób uprawnionych do głosowania rozwiązanie to przewidywało ustaloną z góry liczbę deputowanych mających reprezentować poszczególne klasy społeczne, gwarantując niektórym z nich uprzywilejowaną pozycję (proporcjonalnie większą reprezentację parlamentarną niż reprezentacje innych grup wyborców)¹⁴. Ze względu na sposób

¹³ Zwiększenie liczby głosów przysługujących określonym kategoriom wyborców urzeczywistniane było za pomocą instytucji głosowania pluralnego (np. na przełomie wieków XIX i XX w Belgii dodatkowe głosy uzyskiwały osoby legitymujące się wyższym poziomem wykształcenia, osoby bardziej zaawansowane wiekowo, a zarazem spełniające określone kryteria dotyczące własnego statusu społecznego oraz posiadanego majątku, a także osoby majątne) oraz głosowania wielokrotnego (np. w Wielkiej Brytanii, gdzie do połowy XX w. dodatkowy głos mógł zostać oddany przez wyborcę w miejscu posadowienia posiadanej przez niego odrębnej nieruchomości bądź też w miejscu siedziby uniwersytetu – przez absolwentów uczelni). Zob. tamże, s. 61–62.

¹⁴ Obowiązujący w Austro-Węgrzech w latach 1873–1897 system wyborczy do izby niższej Rady Państwa przewidywał głosowanie w czterech grupach wyborców (kuriach), grupujących odpowiednio: I) wielkich właścicieli ziemskich, II) członków izb przemysłowo-handlowych, III) mieszkańców miast płacących określony minimalny poziom podatków oraz IV) właścicieli dużych i średnich gospodarstw chłopskich. Tylko w pierwszej z nich uprawnione do głosowania były kobiety. W przypadku trzech pierwszych kurii wyborcy dysponowali dwoma głosami oddawanymi bezpośrednio na kandydatów na posłów. W kurii czwartej, obejmującej klasę uwłaszczonego chłopstwa, wybory miały charakter dwustopniowy: zwykli wyborcy (*Urwähler*) dokonywali wyboru elektorów (*Wahlmänner*) – na każdego z nich przypadało 500 wyborców – którzy z kolei wybierali członków parlamentu. Podczas dwóch parlamentarnych elekcji przed ostatecznym zniesieniem systemu kurialnego w 1907 r. uwzględniona była w Austro-Węgrzech kuria V głosowania powszechnego (*Allgemeine Curie* – wbrew nazwie grupująca jedynie mężczyzn, podobnie jak kurie II–III), przy czym prawo do głosowania na kandydatów te same grupy wyborców (odbywające się, tak jak w kurii czwartej, w trybie pośrednim) otrzymali również wyborcy przynależący do kurii I–IV. W ciągu całego okresu obowiązywania systemu kurialnego proporcje między liczbami osób uprawnionymi do głosowania w każdej z kurii a przypadającymi na nie liczbami mandatów ulegały jedynie drobnym wahaniom. W ostatnich wyborach kurialnych, mających miejsce w latach 1900–1901, poszczególne kurie wprowadziły do Izby Posłów austro-węgierskiego parlamentu następujące liczby przedstawicieli: I – 85, II – 21, III – 118, IV – 129, V – 72. Nieco odmienna wersja systemu wyborczego, zwana systemem klasowym (*Dreiklassenwahlrecht*), obowiązywała w Prusach w okresie od 1848 do 1918 r. W następstwie rozstrzygnięć prawnokonstytucyjnych z lat 1848–1850 prawo do oddania głosu w wyborach do izby niższej pruskiego parlamentu posiadali mężczyźni po ukończeniu 24. roku życia. Podobnie jak w Austro-Węgrzech wybory

uprzywilejowania określonych części elektoratu (oraz łączącego się z nim obniżenia poziomu reprezentacji innych grup wyborców) deformacja wyborczej równości generowana przez system kurialny zakwalifikowana być może jako odstępstwo od reguł dotyczących równości materialnej, wynikające z zastosowania szczególnego rodzaju podziału elektoratu na klasowe (a nie geograficzne) „okręgi” wyborcze – niezachowujące jednakowych proporcji między odpowiednimi liczbami mandatów a przypadającymi na nie liczbami osób uprawnionych do głosowania.

Szeroka akceptacja podstawowej treści idei wyborów równych – tj. równości formalnej i równości materialnej procedur wyborczych – nastąpiła ostatecznie w wieku XX (w odniesieniu do równości formalnej miało to miejsce w wielu przypadkach dopiero w połowie XX w.). Należy podkreślić, że obydwa aspekty wyborczej równości uwzględniane były w regulacjach dotyczących wyborów do polskiego parlamentu od samego momentu odzyskania przez Polskę niepodległości w 1918 r. Formalną i materialną równość wyborów zabezpieczały w sposób bezpośredni przepisy dekretu Naczelnika Państwa z 28 listopada

odbywały się w trybie pośrednim: w podstawowych jednostkach obszaru głosowania (Urwahlbezirke), wytyczanych w obrębie poszczególnych gmin, wybieranych było od trzech do sześciu elektorów (na każdego z nich przypadało ok. 250 mieszkańców), których zadaniem był bezpośredni wybór członków Izby Poselskiej. Jednocześnie elektorat podzielony był na trzy części, do których przynależność uzależniona była od wielkości kwoty odprowadzanych przez wyborcę podatków: do pierwszej grupy należeli obywatele najbardziej zamożni, których podatki stanowiły łącznie jedną trzecią ogólnej sumy podatków odprowadzanych w danej gminie, do grupy drugiej – kolejne osoby, których podatki uporządkowane malejąco składały się ponownie na jedną trzecią przychodów podatkowych uzyskiwanych na terenie gminy, a do grupy trzeciej – pozostałe osoby. Każda z trzech kategorii wyborców wybierała w skali całego kraju tę samą liczbę elektorów (na poziomie podstawowych jednostek obszaru wyborczego każdy wyborca głosował na jednego lub dwóch kandydatów na elektorów), w wyniku czego na wyborców z grupy pierwszej przypadało wielokrotnie więcej elektorów niż na wyborców z grupy trzeciej. Zob. D. Caramani, *Elections in Western Europe since 1815: electoral results by constituencies*, Macmillan Reference, Oxford 2000, s. 110–116, 381–382. W ramach systemu wyborczego wprowadzonego w Rosji w 1905 r. prawo do głosowania do państwowej Dumy przysługiwało mężczyznom w wieku od 25. roku życia, z pominięciem osób pełniących służbę wojskową, jak również przedstawicieli niektórych narodowości. Elektorat podzielony został na cztery kurie, których członkowie wpływali na skład izby niższej parlamentu w sposób pośredni, tj. poprzez głosowanie na elektorów, którzy z kolei dokonywali ostatecznego wyboru poszczególnych deputowanych. Zgodnie z przyjętymi regulacjami na pojedynczego elektora przypadały odpowiednio 2 tys. właścicieli ziemskich, 7 tys. mieszkańców miast, 30 tys. przedstawicieli chłopstwa oraz 90 tys. robotników. W następstwie modyfikacji procedury wyborczej z 1907 r. dysproporcje te uległy dalszemu pogłębieniu: pojedynczy elektor przypadał na 230 właścicieli ziemskich, 1 tys. zamożnych mieszkańców miast, 15 tys. członków niższych warstw miejskiej klasy średniej, 60 tys. przedstawicieli chłopstwa oraz 125 tys. robotników. Tym samym 200 tys. wielkich właścicieli ziemskich wybierało w przybliżeniu taką samą liczbę elektorów, która przypadała na pozostałych 150 mln Rosjan. Zob. R.J. Goldstein, *Political Repression in the 19th Century Europe*, Routledge, Abingdon 2010, s. 12–13; Zob. też: *History of the State Duma*, <http://duma.gov.ru/en/duma/about/history/information/> [dostęp: 10.10.2020].

1918 r. o ordynacji wyborczej do Sejmu ustawodawczego¹⁵. Równość formalna była również zagwarantowana bezpośrednio w treści ustawy z dnia 28 lipca 1922 r. – Ordynacja wyborcza do Sejmu¹⁶, a na mocy art. 1 ustawy z dnia 28 lipca 1922 r. – Ordynacja wyborcza do Senatu¹⁷, statuującego odpowiednie stosowanie większości przepisów ordynacji wyborczej do Sejmu przy przeprowadzaniu wyborów do izby wyższej parlamentu, obowiązywała również w wyborach senackich. Obydwe ustawy uwzględniały też ideę systemowego podziału obszaru wyborczego na okręgi wyborcze, z zachowaniem w miarę zbliżonych (bądź też, w niektórych przypadkach, nie zanadto rozbieżnych) proporcji między liczbami mandatów obsadzanych w poszczególnych okręgach a liczbami mieszkańców tychże okręgów. W odniesieniu do wyborów do Sejmu zasadę tę poddano w kilku aspektach pewnym ewidentnym korektom, jednak – co istotne – modyfikacje te dokonywane były w sposób planowy i służyły formułowanemu przez przedstawicieli prawoznawstwa w sposób jednoznaczny celowi: utrzymaniu w przewidywanym składzie izby niższej parlamentu wyraźnie określonych proporcji między deputowanymi reprezentującymi różne grupy narodowościowe – takich, które odpowiadałyby rzeczywistemu procentowemu rozkładowi tychże grup w tkance społecznej Drugiej Rzeczypospolitej¹⁸. Znamienny jest argument na

¹⁵ Dekret Naczelnika Państwa o ordynacji wyborczej do Sejmu Ustawodawczego z dnia 28 listopada 1918 r., Dz.U. 1918 Nr 18, poz. 46. Obydwa aspekty równości wyborów zabezpieczały odpowiednio art. 3 stanowiący, że „wyborcy głosować wolno tylko w jednym obwodzie głosowania”, oraz art. 12, który stwierdzał, że „jeden poseł przypada przeciętnie na 50 tys. ludności okręgu” oraz na „ułamki tej liczby powyżej 25 tys.”

¹⁶ Ustawa z dnia 28 lipca 1922 r. – Ordynacja wyborcza do Sejmu, Dz.U. 1922 Nr 66, poz. 590. Art. 3 ust. 3 stanowił, że „każdy wyborca ma prawo oddania jednego głosu w jednym tylko obwodzie głosowania, w którym zgodnie z przepisami art. 33 ustawy niniejszej zostanie wpisany do spisu wyborców”.

¹⁷ Ustawa z dnia 28 lipca 1922 r. – Ordynacja wyborcza do Senatu, Dz.U. 1922 Nr 66, poz. 591.

¹⁸ Podstawowe reguły przyświecające podziałowi terytorium Polski na okręgi wyborcze, dokonaniem Ustawą z dnia 28 lipca 1922 r. – Ordynacja wyborcza do Sejmu, przedstawił w pionierskim opracowaniu poświęconym polskiemu prawu wyborczemu Józef Buzek. Zdaniem tego autora kluczowym rozstrzygnięciem ustawodawcy, przesądzającym o zasadniczym charakterze ustrukturywania określonego obszaru wyborczego, jest wybór odpowiedniej metody wytyczania okręgów wyborczych: metody „czysto arytmetycznej” bądź też „historyczno-politycznej”. Realizująca aspekt materialny równości wyborów metoda arytmetyczna zastosowana została w 1922 r. przy dystrybucji znakomitej większości mandatów senackich (zarazem, jak podkreśla Buzek, z dwóch mandatów – na 93-osobowy skład Senatu – rozdystrybuowanych „politycznie” jeden przydzielony został województwu wileńskiemu, którego liczebność znacznie przewyższała stan wykazany podczas spisu ludności przeprowadzanego „w Wilnie i okolicy w roku 1919 w czasie, gdy miasto było bardzo wyludnione”). Zaproponowana w przedłożeniu rządowym procedura dystrybucji mandatów poselskich – zakładająca proste zastosowanie metody „arytmetycznej” – została ostatecznie przez Sejm zmodyfikowana poprzez wstępny podział obszaru wyborczego na część wschodnią i zachodnią, a następnie przyporządkowanie obydwu tym częściom liczb mandatów pozostających w nieco odmiennym stosunku do zamieszkujących je liczb ludności. W wyniku tej modyfikacji na jeden mandat w tzw. bloku wschodnim przypadło średnio ok. 20% mieszkańców więcej niż w bloku zachodnim. Co istotne, usprawiedliwienia dla tego rodzaju dysproporcji dopatruje się Buzek w przewidywanym niższym poziomie frekwencji wyborczej w części

rzecz ogólnie pojętej zasady równomiernego (proporcjonalnego do liczby mieszkańców) rozkładu mandatów między okręgi wyborcze, przedstawiony w latach 20. w „Encyklopedii podręcznej prawa publicznego” przez Z. Cybichowskiego. Zdaniem tego autora „zasada równości okręgów wyborczych jest prostsza, zasada ich nierówności – sprawiedliwsza, bo jak nie ma równych ludzi, tak też nie ma równych gromad ludzkich. Jednakże dokładne obliczenie nierówności przez ustalenie znaczenia okręgu napotyka wielkie trudności ze względu na brak uznanych kryteriów, które musiałyby decydować w praktyce”¹⁹. Materialna równość wyborów okazywała się zatem rozwiązaniem posiadającym uzasadnienie trudne do podważenia nawet na gruncie teorii z zakresu socjologii prawa o założeniach wyraźnie elitystycznych.

Trwale zaadaptowanie w systemie prawnym reguł formalnej i materialnej równości wyborów, połączone z przyspieszonym rozwojem metodologii badań zjawisk społecznych oraz szerokim upowszechnieniem nowoczesnych mediów, wyznaczyło moment wyodrębnienia w nauce prawa trzeciego aspektu wyborczej równości – równości szans²⁰. Postulat zapewnienia wszystkim uczestnikom rozgrywki wyborczej jednakowych (porównywalnych) szans w zabiegach o uzyskanie poparcia elektoratu stanowił odpowiedź na pojawiającą się we współczesnych typach kampanii wyborczej możliwość arbitralnej czy wręcz celowo zaplanowanej marginalizacji określonych treści bądź też wyrażających je ugrupowań/

wschodniej Drugiej Rzeczypospolitej (mającym wynikać z tego, że „stopień oświaty jest w okręgach bloku wschodniego na ogół daleko niższy niż w okręgach bloku zachodniego”) oraz przewidywanym rozproszeniu głosów zamieszkującej te tereny ludności etnicznie polskiej, przy jednoczesnym – prawdopodobnym – skoncentrowaniu głosów oddawanych przez wyborców narodowości ukraińskiej. O ile, jak wywodzi Buzek, „w Senacie [wybieranym w okręgach wyborczych wytyczonych zasadniczo przy wykorzystaniu metody „arytmetycznej” – przyp. A.C.] będzie ludność rusińska miała znacznie więcej senatorów, aniżeli by jej się należało według jej stosunku liczbowego, [...] w Sejmie [...] będzie miała dokładnie tylu posłów, ile na nią faktycznie wypada według liczby głosów, oddanych przy wyborach na listy rusińskie”. Dysproporcja relacji jeden mandat poselski – liczba przypadających nań mieszkańców okręgu wyborczego między wschodnią i zachodnią częścią kraju „nie pociąga więc za sobą żadnego upośledzenia ludności rusińskiej, zapobiega tylko nieuzasadnionemu uprzywilejowaniu elementu rusińskiego w Sejmie” (J. Buzek, *Ordynacja wyborcza do Sejmu i Senatu*, Książnica Polska Towarzystwa Nauczycieli Szkół Wyższych, Warszawa – Lwów 1922, s. 91–97). Biorąc pod uwagę typ zastosowanej przez Buzka argumentacji, można zatem zasadnie utrzymywać, że zaprojektowane odchylenia od ścisłej implementacji postulatu materialnej równości wyborów przy wytyczaniu okręgów wyborczych do Sejmu lat międzywojennych podyktowane były dążeniem do urzeczywistnienia odmiennego aspektu wyborczej równości, wyodrębnionego w ostatnich latach przez badaczy, a mianowicie tzw. równości jakościowej.

¹⁹ Z. Cybichowski, *Prawo wyborcze*, [w:] Z. Cybichowski (red.) *Encyklopedia podręczna prawa publicznego (konstytucyjnego, administracyjnego i międzynarodowego)*, t. 2, *Państwo związkowe – źródła lecznicze*, Instytut Wydawniczy „Biblioteka Polska”, Warszawa 1930, s. 765.

²⁰ K. Skotnicki, *System wyborczy do Sejmu i Senatu...*, s. 118; A. Sokala, *Równość wyborów zasada*, [w:] B. Michalak, A. Sokala, *Leksykon prawa wyborczego i systemów wyborczych*, Wolters Kluwer, Warszawa 2010, s. 124–125.

kandydatów (np. poprzez ich niedopuszczenie bądź też znaczne ograniczenie dostępu do środków masowego komunikowania, takich jak radio czy telewizja). Brak regulacji oraz systematycznych działań przeciwdziałających tego rodzaju marginalizacji skutkować może zawężeniem oferty programowej adresowanej do wyborców, odcięciem elektoratu od ewentualnych nowatorskich propozycji politycznych – alternatywnych względem rozwiązań artykułowanych przez przedstawicieli aktualnego politycznego establishmentu, podważeniem występującego u wyborców poczucia sensowności głosowania na kandydatów mniej znanych/popularnych (w celu uniknięcia sytuacji „straconego” głosu), a w konsekwencji znaczącym wypaczeniem wyników procedury wyborczej, mającej w założeniu odzwierciedlać rzeczywiste poparcie dla poszczególnych stanowisk w toczących się w obrębie danej wspólnoty społecznej sporach ideowych. Ze względu na skalę i aktualność wyzwań związanych z ideą wyborczej równości szans ów trzeci aspekt wyborczej równości uznawany jest obecnie za równie istotny, a nawet ważniejszy od obydwu pozostałych²¹.

Swoistym kontrapunktem dla postulatu równości szans wyborczych jest wprowadzane w niektórych opracowaniach pojęcie równości proporcjonalnej²². Podczas gdy rozwiązania promujące równość szans ukierunkowane są na wyrównywanie rzeczywistych warunków współzawodnictwa między ugrupowaniami/kandydatami biorącymi udział w wyborach, uwzględnienie wymogów równości proporcjonalnej nakazuje przyjęcie unormowań zakładających różny potencjał, a w konsekwencji różny poziom społecznego wsparcia dla poszczególnych uczestników wyborów – zarówno na samym początku wyborczej rozgrywki, jak i po jej zakończeniu. Dołączane do prawa wyborczego szczegółowe regulacje, przewidujące np. zwolnienie dużych ugrupowań politycznych z obowiązku zbierania podpisów pod listami kandydatów startujących w wyborach, preferencje przy ustalaniu numerów list wyborczych na rzecz ugrupowań cieszących się szerokim poparciem elektoratu, uprzywilejowany dostęp tychże ugrupowań do środków masowego przekazu, zastosowanie określonego poziomu progów wyborczych²³, przyjęcie odpowiednich metod przeliczania głosów na mandaty (np. sprzyjającego nieznacznie ugrupowaniom zwycięskim), tryb publicznego finansowania działalności ugrupowań politycznych (obejmującego jedynie komitety uzyskujące poparcie równe ustalonemu poziomowi lub wyższe od niego), stanowią

²¹ T. Kowalczyk, *Znaczenie zasady równości prawa wyborczego w prawie polskim przed wejściem w życie Kodeksu wyborczego*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2013, nr 2(14), s. 134; K. Skotnicki, *System wyborczy...*, s. 118.

²² K. Skotnicki, *Równość proporcjonalna w prawie wyborczym*, [w:] D. Lengyelová (red.), *(Ne)rovnost a rovnoprávnost: zborník z medzinárodnej konferencie konanej v dňoch 13.–15. októbra 2005 v Tatranskej Štrbe v rámci riešenia štátneho programu výskumu a vývoja „Právne vedy a ich prínos k analýze procesu transformácie v podmienkach integrácie do EÚ”*, Slovak Academic Press, Bratislava 2005, s. 166–179.

²³ Bądź też zwalnianie pewnych komitetów wyborczych, reprezentujących np. mniejszości narodowe, z konieczności ich przekroczenia. W takim przypadku korekta równości szans działa na korzyść ugrupowań o obiektywnie mniejszym poparciu społecznym.

przeciwagę dla ewentualnych prób implementacji idei równych wyborów, zmierzających w kierunku równości absolutnej²⁴. Tym samym zapobiegają one deformowaniu autentycznego rozkładu społecznego poparcia dla poszczególnych stanowisk w debacie publicznej (mogącemu być skutkiem sztucznego wyolbrzymienia potencjału ugrupowań głoszących poglądy skrajne czy populistyczne) oraz umożliwiają realizację jednej z kluczowych funkcji wyborów, którą jest wykreowanie organu przedstawicielskiego zdolnego do skutecznego działania²⁵.

Należy podkreślić, że wszystkie wymienione aspekty równości procedur wyborczych – wraz z kluczową dla niniejszego opracowania materialną równością wyborów – dotyczą w równym stopniu każdego rodzaju elekcji przeprowadzanej w państwie demokratycznym. Przeprowadzane w literaturze rozważania, poświęcone wyborczym normom równościowym, odnoszą się w większości przypadków do wyborów parlamentarnych (w obydwu najczęściej występujących wariantach instytucji parlamentu – unikameralnym i bikameralnym), jednak pozostają zarazem w pełni aktualne względem wyborów samorządowych wszystkich szczebli. W szczególności zatem wszystkie zamieszczone poniżej wywody zachowują całkowitą ważność w odniesieniu do przeprowadzanych w Polsce wyborów do rad małych i średnich gmin obywatelskich, w myśl przepisów k.wyb., w 15 jednomandatowych okręgach wyborczych wytyczonych na terenie każdej tego typu gminy.

1.2. SENS MATERIALNEJ RÓWNOŚCI WYBORÓW W UJĘCIU DOKTRYNY

Precyzując funkcjonujące we współczesnej doktrynie znaczenie pojęcia materialnej równości wyborów, należy uwzględnić wiele zawiloci wynikających ze ścisłych powiązań zasady równości z pozostałymi zasadami wyborczymi. Zasadę tę przywołuje się w literaturze najczęściej przy analizie zasady powszechności wyborów. Według S. Gebethnera to właśnie w pojęciu szeroko rozumianej równości praw wyborczych należy szukać uzasadnienia dla postulatu powszechnego uczestnictwa obywateli w wyborach²⁶. Upowszechnienie prawa do głosowania jawi się w takim ujęciu jako podstawowy warunek umożliwiający realizację idei równych wyborów w jej najbardziej elementarnym sensie. Ową pierwotną gwarancję równouprawnienia obywateli w zakresie możliwości aktywnego oddziaływania na wyniki

²⁴ K. Skotnicki, *Równość proporcjonalna...*, s. 168.

²⁵ Tamże, s. 178–179.

²⁶ „Z zasady równości praw wyborczych wynika, że każdy człowiek bez względu na różnice płci musi mieć zapewnioną możliwość udziału w głosowaniu”. S. Gebethner, *Realizacja zasady równości po ustanowieniu okręgów jednomandatowych w wyborach do Senatu a deformacja wyników wyborów w 2011 roku*, [w:] *Zasada równości oraz problematyka reprezentatywności w wyborach do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej*, Opinie i Ekspertyzy, nr 184, Kancelaria Senatu, Warszawa 2012, s. 16.

wyborów nazywa A. Jarecka (za Z. Jaroszem) równością *sensu largo*, utożsamiając ją wprost z zasadą powszechności („równością praw politycznych w ogóle”). W odróżnieniu od niej szczegółowe zasady realizacji obywatelskiego prawa do uczestnictwa w wyborach, przesądzające o „układzie stosunków” między obywatelami-wyborcami, określone zostają przez tę autorkę mianem równości *sensu stricto*²⁷. Analogiczny wywód w odniesieniu do podstawowych praw wyborczych (czynnego i biernego) przeprowadza P. Tuleja, dopatrując się przesłanek dla ewentualnych ograniczeń ich zakresu przedmiotowego jedynie w art. 62 ust. 2 konstytucji (stanowiącym konstytucyjne umocowanie zasady powszechności wyborów), a ich zakresu przedmiotowego – wyłącznie w art. 31. ust. 3 konstytucji²⁸. Równość wyborów interpretowana w sensie ścisłym okazuje się zatem, zdaniem P. Tulei, elementem treści praw wyborczych przysługujących osobom uprawnionym do udziału w wyborach²⁹. Na głęboki związek między zasadami powszechności wyborów i równości wyborów – w tym przypadku przywołanymi wprost – wskazuje M. Bąkiewicz: wyeliminowanie z systemu wyborczego jednej z nich powodować musi z konieczności wypaczenie istoty drugiej (wybory, które nie wykazują cechy powszechności, powodują zaistnienie całej kategorii osób posiadających zerowy wpływ na rozstrzygnięcia wyborcze/dysponujących zerową siłą głosu, a zatem – z definicji – wykluczają możliwość realizacji zasady równości; wybory powszechne, które w sposób arbitralny różnicują wpływ głosów poszczególnych wyborców na wyniki wyborów, stanowią zaprzeczenie idei zrównoważenia społecznego poparcia dla osób uzyskujących mandat przedstawicielski, leżącej u podłoża zasady powszechności)³⁰. Zabezpieczenie równego standardu realizacji prawa wyborczego przez wszystkich obywateli, którym prawo to przysługuje, jawi się jako niedozwone w momencie rozpoznania wagi jakości dostępu do uczestnictwa w życiu publicznym, gwarantowanego formalnie poprzez zasadę powszechności wyborów³¹. Dostęp ten nie może się ograniczać do zastosowania zasadniczo niekwestionowanej już współcześnie reguły one person – one vote (tj. równości formalnej, będącej podstawowym warunkiem wprowadzenia w życie idei powszechności praw wyborczych), lecz powinien uwzględniać możliwość wywarcia przez

²⁷ Z. Jarosz, *System wyborczy PRL*, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 1967, s. 107; A. Jarecka, *Zasada powszechności i równości w prawie wyborczym*, Uniwersytet Warszawski, Centrum Studiów Samorządu Terytorialnego i Rozwoju Lokalnego, Warszawa 2000, s. 113, 115.

²⁸ P. Tuleja, *Skarga konstytucyjna jako środek ochrony praw wyborczych*, [w:] F. Rymarz (red.), *Iudices electionis custodes. Sędziowie kustoszami wyborów. Księga Pamiątkowa Państwowej Komisji Wyborczej*, Wydawnictwo Krajowego Biura Wyborczego, Warszawa 2007, s. 186.

²⁹ Wyjątek stanowią wybory do Senatu, którym, zgodnie z art. 97 ust. 2 Konstytucji RP, nie przysługuje cecha równości. Analiza tej kwestii przeprowadzona zostaje w rozdziale drugim pracy.

³⁰ M. Bąkiewicz, *System wyborczy do samorządu terytorialnego w Polsce na tle europejskim*, Adam Marszałek, Toruń 2008, s. 53.

³¹ Por. K. Skotnicki, *Zasada powszechności w prawie wyborczym. Zagadnienia teorii i praktyki*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2000, s. 64.

wyborcę rzeczywistego wpływu – na równi z innymi wyborcami – na obsadę organów przedstawicielskich³².

W kontekście tego rodzaju postulatów na plan pierwszy wysuwa się konieczność określenia relacji pomiędzy pojęciem „równości formalnej” a pojęciem „równości materialnej” wyborów. Poprzez równość formalną rozumie się zazwyczaj systemowe rozwiązanie, zgodnie z którym w wyborach do jednego organu przedstawicielskiego każdemu wyborcy przysługuje ta sama liczba głosów jak innym wyborcom, przy czym każdy wyborca może głosować tylko raz³³. Realizacja tego aspektu procedur wyborczych stanowi warunek konieczny, a zarazem niewystarczający dla zapewnienia rzeczywistej równości oddziaływania poszczególnych głosów na ostateczny rezultat wyborów. Urzeczywistniana przez wyborcę jednorazowo możliwość głosowania maksymalnie na tę samą liczbę kandydatów, na którą jednorazowo głosować mogą wszyscy pozostali wyborcy, nie daje sama z siebie gwarancji na uzyskanie przez wszystkich wyborców jednakowego wpływu na skład osobowy wybieranego organu³⁴. Oczwistym dopełnieniem wymogu przyznania wszystkim wyborcom tej samej liczby głosów jest konieczność zachowania stałej proporcji między liczbą mieszkańców poszczególnych części składowych obszaru wyborczego (okręgów wyborczych) – ewentualnie liczbą za-

³² „Treść zasady równości [...] «wymaga przyznania wszystkim wyborcom równych praw w całym mechanizmie wyborów oraz stosowania dla wszystkich jednakowych warunków uczestnictwa w powoływaniu organów przedstawicielskich». (Z. Jarosz, *System wyborczy PRL...*, s. 109–110). Chodzi tutaj o równość praw wyborców w kontekście zasad udziału w wyborach, które to zasady przesądzają o wpływie oddanych głosów na wyniki wyborów”. A. Jarecka, *Zasada powszechności i równości w prawie wyborczym...*, s. 130.

³³ S. Grabowska, K. Składowski, *Podstawowe pojęcia z zakresu prawa wyborczego*, [w:] S. Grabowska, K. Składowski (red.), *Prawo wyborcze do parlamentu w wybranych państwach europejskich*, Kantor Zakamycze, Kraków 2006, s. 16. Zdaniem M. Jarentowskiego nie jest to definicja ścisła: „System kurialny, w którym wyborcy dzieleni są na grupy, z których każda ma prawo wybrać określoną liczbę posłów, ale nie w stosunku do swej liczebności – podaje się jako przykład naruszenia równości formalnej, natomiast system, w którym wyborcy również podzieleni są na grupy, z których każda ma prawo wybrać określoną liczbę posłów, również nie w stosunku do swej liczebności, z tą tylko różnicą, że grupy wyborców dzielone są terytorialnie – jest naruszeniem równości materialnej. Tymczasem w obu przypadkach dochodzi do dysproporcji w relacji liczba mandatów – liczba wyborców. 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, nr 184, Kancelaria Senatu, Warszawa 2012, s. 4.

³⁴ Zdaniem P. Uziębły problematyka urzeczywistnienia zasady formalnej równości wyborów obejmuje wiele szczegółowych kwestii związanych z procedurą głosowania – takich jak zapewnienie wszystkim wyborcom warunków umożliwiających swobodną realizację czynnego prawa wyborczego, dopuszczenie możliwości głosownia korespondencyjnego/głosowania przez pełnomocnika (przy uwzględnieniu zabezpieczeń przed bezprawnym multiplikowaniem głosów przysługujących pojedynczemu wyborcy), ustanawianie i weryfikacja rejestru wyborców/spisu wyborców, identyfikacja tożsamości osób głosujących, dokumentacja jednorazowego uczestnictwa w wyborach poszczególnych osób, zagwarantowanie oryginalności kart do głosowania, uwzględnianych przy ustalaniu wyników wyborów itp. – jak również z przysługującym wyborcom prawem do zgłaszania protestów wyborczych. P. Uziębły, *Zasada równości wyborów...*, s. 59–94.

mieszkujących je wyborców – a liczbą osób uzyskujących mandat przedstawicielski w tychże obszarach. Określona w ten sposób właściwość procedur wyborczych nosi miano równości materialnej wyborów.

O uznaniu istnienia obydwu aspektów zasady równości przez prawodawcę konstytucyjnego – pomimo braku odnoszących się do nich jednoznacznych sformułowań w tekście ustawy zasadniczej – świadczy, zdaniem K. Składowskiego, nieuwzględnienie cechy równości w konstytucyjnym i ustawowym katalogu zasad dotyczących wyborów do Senatu. Wprawdzie do 2007 r. przepisy wyborcze nie zapewniały równości tych wyborów w obydwu jej aspektach – w poszczególnych okręgach wyborcy uprawnieni byli do oddawania głosu na od dwóch do czterech kandydatów na senatorów – jednak to brak równości materialnej wyborów do Senatu stanowił główną przyczynę ich wyłączenia z kategorii wyborów równych. W okresie od przywrócenia instytucji Senatu w 1989 r. aż do przyjęcia ordynacji wyborczej do Sejmu i Senatu z 12 kwietnia 2001 r. ustawodawca nie wprowadził żadnych rozwiązań służących wyrównaniu dysproporcji między liczbami wyborców przypadających na jednego senatora w poszczególnych okręgach wyborczych (tj. w poszczególnych województwach): w 1993 r. na jeden mandat senatorski w województwie katowickim przypadało 2 875 244 wyborców, a w województwie chełmskim 178 009 wyborców³⁵. To owe rozbieżności w liczbach osób przypadających na jeden mandat senatorski uniemożliwiały prawodawcy konstytucyjnemu określenie wyborów do Senatu mianem wyborów równych. „Gdyby bowiem uznawano – jak wywodzi K. Składowski – iż równość wyborów wyczerpuje się w podejściu formalnym – równej liczby głosów dla każdego wyborcy, nie byłoby przeszkód w umieszczeniu zasady równości w stosownym przepisie konstytucji. Tym samym, jeżeli nie uczyniono tego, to uznano, że równość w znaczeniu formalnym nie jest wystarczającym elementem dla zapewnienia realizacji zasady równości wyborów”³⁶. Obecnie – jak w przypadku każdego innego typu wyborów – osoby biorące czynny udział w wyborach do izby wyższej polskiego parlamentu mogą oddać tylko jeden głos na jednego kandydata. Mimo przyznania każdemu wyborcy wyłącznie jednego głosu w wyborach do Senatu określenie ich jako wyborów równych wyklucza rozbieżność liczb wyborców (mieszkańców odpowiednich okręgów wyborczych) przypadających na poszczególnych

³⁵ Za zabieg zmierzający do nieznacznego zmniejszenia niektórych z tych dysproporcji uznać można utworzenie przez ustawodawcę dwóch okręgów wyborczych o liczbie mandatów większej niż w pozostałych okręgach, a w konsekwencji pozbawienie wyborów do Senatu równości formalnej poprzez przyznanie wyborcom zamieszkałym w tych okręgach – województwie warszawskim i województwie katowickim – możliwości oddania głosu na trzech kandydatów na senatorów, a nie na dwóch, jak w pozostałych okręgach.

³⁶ K. Składowski, *Zasada równości...*, s. 279–280. Hipotetyczne uznanie przez ustrojodawcę równości wyborów do Senatu wyłącznie w oparciu o ich równość formalną musiałoby oczywiście prowadzić do zagwarantowania tego aspektu równości wyborów do izby wyższej w przepisach wyborczych, tj. do wyeliminowania różnic w liczbach głosów oddawanych na kandydatów na senatorów w poszczególnych okręgach wyborczych (województwach).

senatorów³⁷. Zagwarantowana w przepisach wyborczych implementacja równości formalnej wyborów do Senatu – przyznanie wszystkim wyborcom jednakowej liczby głosów – nie wystarcza zatem do osiągnięcia przez nie statusu wyborów równych. Urzeczywistnienie tej cechy procedur wyborczych możliwe jest wyłącznie przy jednoczesnym zapewnieniu każdemu wyborcy takiej samej liczby głosów, tj. realizacji równości formalnej wyborów, oraz zagwarantowaniu stałości (podobieństwa) relacji: mandat przedstawicielski – przypadająca nań liczba osób (wyborców, mieszkańców), tj. urzeczywistnieniu ich równości materialnej.

Sformułowane w powyższy sposób ujęcie równości materialnej wyborów nie jest wolne od kontrowersji. Głównym przedmiotem toczących się wokół niego sporów jest odpowiednie kryterium, dzięki któremu możliwe staje się stwierdzenie, a następnie porównanie skuteczności oddziaływania głosów wyborców na ostateczne wyniki wyborów. W wielu opracowaniach przedstawiany jest postulat uwzględnienia przy ocenie siły tychże głosów trybu ich bezpośredniego przełożenia na sukces poszczególnych komitetów (partii politycznych) zdobywających mandaty w danym organie przedstawicielskim. Miarą jednakowego wpływu wszystkich wyborców na rezultat końcowy procedur wyborczych mają być tożsamość bądź też daleko idąca zbieżność między procentowym rozkładem poparcia udzielonego w wyborach poszczególnym ugrupowaniom a procentowym udziałem tych ugrupowań w obsadzie miejsc w organie przedstawicielskim. Tym samym proponowany tryb realizacji zasady materialnej równości wyborów nabiera cech implementacji klasycznej zasady proporcjonalności wyborów w jej silnej wersji³⁸. Rzecznikiem takiej wykładni

³⁷ Art. 261 § 1 pkt 1 i pkt 2 k.wyb. ograniczają rozpiętość dysproporcji w liczebności jednomandatowych okręgów wyborczych obowiązujących w wyborach do Senatu: liczba obywateli przypadających na jednego senatora wynosić może od 0,5 do 2 jnp (ilorazu liczby wszystkich obywateli oraz liczby wszystkich senatorów). Mimo wprowadzenia tego rodzaju ograniczenia dopuszczalnych odstępstw od pełnej proporcjonalności rozkładu mandatów senatorskich na poszczególne grupy wyborców (mieszkańców poszczególnych okręgów wyborczych) odstępstwa te wciąż sytuują wybory do Senatu poza kategorią wyborów równych.

³⁸ Tj. w wersji nakazującej zachowanie stałej proporcji: liczba uzyskanych głosów – liczba zdobytych mandatów w odniesieniu do wszystkich ugrupowań uczestniczących w wyborach. W praktyce ten rodzaj proporcjonalności nie jest urzeczywistniany przez żadną z powszechnie stosowanych metod redystrybucji mandatów przedstawicielskich. O dopuszczalności innych wykładni pojęcia proporcjonalności wyborów pisze S. Gebethner: „Zasadę proporcjonalności rozumieć należy jako regułę wyznaczającą sposób alokacji (rozdziału) mandatów według jakiegoś z góry ustalonego algorytmu (tj. formuły określonej wzorem matematycznym) wyznaczającego stosunek, w jakim określona liczba oddanych głosów uprawnia do uzyskania mandatu. Bardzo różny może być ten algorytm, czyli wzór matematyczny, zwany najczęściej formułą albo metodą rozdziału mandatów. Zawsze jednak – podkreślmy z całym naciskiem słowo zawsze – będzie to algorytm wyznaczający określoną proporcję, czyli stosunek między liczbą otrzymanych głosów a liczbą uzyskanych mandatów. Dlatego, nawiasem mówiąc, w konstytucji z 1921 r. mowa była o wyborach stosunkowych, a nie proporcjonalnych. Jeśli powrócimy dziś do tego pozornego archaizmu, to nie powiemy, że jakieś wybory były bardziej stosunkowe, a inne mniej stosunkowe. Tymczasem szereg badaczy problematyki wyborczej, a także polityków i dziennikarzy z uporem usiłuje wprowadzić gradację, rozróżniając wybory bardziej i mniej

pojęcia materialnej równości wyborów jest m.in. P. Uziębło, stwierdzający wprost w głosie do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 3 listopada 2006 r., że „nie da się w żadnej mierze obronić tezy o pełnej czy przybliżonej proporcjonalności wyborów samorządowych, a tym samym ich równości materialnej”³⁹. Opinię tę wydają się do pewnego stopnia wspierać sformułowania zawarte w treści uzasadnienia tegoż wyroku, potwierdzające konstytucyjność wprowadzenia przez ustawodawcę „systemów większościowych, bardziej deformujących strukturę głosowania, a przez to bardziej odległych od ideału wyborów sprawiedliwych”⁴⁰. W tym samym kierunku zmierza J. Jaskiernia w analizach funkcjonowania zasady równości materialnej na gruncie amerykańskim. Odnosząc się do możliwości manipulowania granicami okręgów wyborczych, spełniających w pełni liczebnościowe wymogi równości prawa wyborczego – zarówno w aspekcie formalnym, jak i materialnym – wskazuje na konieczność uwzględnienia przy ocenie równości wyborów „pewnego stanu wynikowego” procedury wyborczej, a zatem również rozpatrzenia ewentualnego „skrzyżowania [zasady równości] z elementami

proporcjonalne – czyli, innymi słowy, mniej lub bardziej stosunkowe”. S. Gebethner, *Prawo i system wyborczy w świetle realizacji postanowień Konstytucji*, [w:] Z. Jarosz (red.), *Parlament. Model konstytucyjny i praktyka ustrojowa*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2006, s. 17. W dalszej części rozdziału pojęcie proporcjonalności wyborów stosowane będzie w większości przypadków w znaczeniu silnym, wykorzystywanym przez głównego zwolennika rozszerzonej wykładni materialnej równości wyborów P. Uziębła.

³⁹ P. Uziębło, *Konstytucyjność zmian samorządowej ordynacji wyborczej*, „Gdańskie Studia Prawnicze – Przegląd Orzecznictwa” 2007, nr 2, s. 170. Autor ten dopuszcza zarazem możliwość stosowania swego rodzaju „minimalistycznej” interpretacji pojęcia równości materialnej wyborów: „Zasada równości wyrażana w art. 169 ust. 2 odnosi się do zasady równości w sensie formalnym, a także w sensie materialnym, jednakże wyłącznie do równej zasady podziału mandatów pomiędzy okręgi wyborcze, a nie do określenia zasad samej alokacji mandatów” (tamże, s. 170). Jednocześnie ten rodzaj redukcji jest, jego zdaniem, dalece nieadekwatny względem wymogów związanych z zastosowaniem w pełni rozwiniętej wykładni tejże zasady: „Trudno zgodzić się w tym miejscu z poglądami, które wskazują, że aby równość taka została zachowana, należy jedynie oprzeć się na jednolitej normie przedstawicielstwa związanej z podziałem mandatów pomiędzy okręgi wyborcze. W kontekście k.wyb., w mojej ocenie, ustawodawca niestety poprzestał jedynie na tym elemencie równości materialnej. Sam podział nie uwzględnia bowiem kluczowego elementu, jakim jest alokacja mandatów pomiędzy podmioty uczestniczące w wyborach, która to alokacja powinna odpowiadać liczbie głosów otrzymanych przez poszczególne komitety. W konsekwencji podział mandatów powinien odzwierciedlać układ głosów, jakie uzyskały wspomniane komitety. Zdając sobie w pełni sprawę, że w praktyce nie jest możliwe, aby takie odzworowanie było idealne, szczególnie w kontekście stosunkowo niewielkiej liczebności organów stanowiących, to jest szansa na stworzenie takich ram prawnych, które będą prowadzić do powstania zbliżonego układu mandatów w stosunku do rozkładu głosów poparcia w wyborach. I właśnie to, moim zdaniem, powinno stać się priorytetem działania ustawodawcy”. P. Uziębło, *Realizacja zasady równości wyborów do organu stanowiącego miast na prawach powiatu*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2012, nr 2, s. 35, 44.

⁴⁰ Wyrok TK z 3 listopada 2006 r., K 31/06, LEX 231197. Cyt. za: P. Tuleja, *Konstytucyjne podstawy biernego prawa wyborczego do organów samorządu terytorialnego*, [w:] D. Dudek, M. Gapski, W. Łączkowski, *Amicus hominis et defensor iustitiae. Księga jubileuszowa w 70. rocznicę urodzin sędziego Ferdynanda Rymarza*, Wydawnictwo KUL, Lublin 2010, s. 388.

zasady proporcjonalności”. Również w tym przypadku system większościowy uznany zostaje za rozwiązanie stwarzające mniejsze szanse na pełną realizację idei materialnie równych wyborów, rozumianej jako postulat obecności w organie przedstawicielskim reprezentantów wszystkich grup społecznych⁴¹. Na system proporcjonalny jako na warunek konieczny urzeczywistnienia równości wyborów wskazuje również W. Kręcis�⁴². Ostateczną konsekwencją akcentowania ścisłych powiązań między zasadami proporcjonalności i materialnej równości wyborów stać się wręcz może całkowite wyeliminowanie tej drugiej na rzecz pierwszej. Wniosek o tak radykalnym charakterze zdaje się wypływać w sposób nieuchronny ze sprzyjającej zasadzie proporcjonalności propozycji organizowania wyborów w jednym okręgu wyborczym, pokrywającym się z całym obszarem wyborczym⁴³. Przy tego rodzaju formule wyborczej implementacja zasady równości wyborów w jej klasycznej postaci sprowadza się do zastosowania wyłącznie jej aspektu formalnego, z jednoczesnym uwzględnieniem odpowiedniej (sprawiedliwej) metody przeliczania głosów poparcia dla poszczególnych ugrupowań na mandaty.

Pomimo wspomnianych wyżej postulatów rozszerzenia sensu zasady materialnej równości wyborów poza dyrektywę podziału obszaru wyborczego na okręgi wyborcze proporcjonalnie do liczby mieszkańców (wyborców) przypadających na jeden mandat przedstawicielski wykładnią dominującą w literaturze przedmiotu pozostaje ciągle jej ujęcie „ascetyczne”, wskazujące na konieczność uwzględniania przy tego rodzaju podziale jedynie owych potencjalnościowych parametrów geografii wyborczej. W ten sposób ujmuje zasadę równości materialnej D. Nolen, odnosząc ją do sfery techniczno-organizacyjnych uwarunkowań procedury wyborczej, a zarazem podkreślając jej kluczowy charakter jako „praktycznie najważniejszej ze wszystkich zasad prawa wyborczego”⁴⁴. Na gruncie polskiego

⁴¹ J. Jaskiernia, *Zasada równości w prawie wyborczym USA*, Instytut Studiów Politycznych PAN, Warszawa 1992, s. 16, 65.

⁴² „Równą siłą każdego głosu, a tym samym odzwierciedlenie w wynikach głosowania rzeczywistej woli wyborców oraz odzwierciedlenie obrazu opinii publicznej, gwarantuje system proporcjonalny. Rezultatu takiego nie pozwala osiągnąć system większościowy, który może nawet doprowadzić do deformacji wyników wyborów”. Zob. W. Kręcis�, *System wyborczy*, [w:] W. Skrzydło (red.), *Polskie prawo konstytucyjne*, Morpol, Lublin 1998, s. 219.

⁴³ Podkreślając wagę zasady wolnego mandatu, propozycję taką w odniesieniu do wyborów samorządowych na szczeblu powiatowym formułuje P. Uziębło. Zob. P. Uziębło, *Realizacja zasady równości...*, s. 41.

⁴⁴ „Zasada równości jest istotna również dla techniczno-organizacyjnej strony wyborów, przede wszystkim w zakresie podziału na okręgi wyborcze. Jeżeli równość głosów ma zostać zagwarantowana, to przy podziale na okręgi wyborcze należy zadbać o równy stosunek liczby wybieranych reprezentantów do liczby ludności (ewentualnie uprawnionych w każdym z okręgów (zasada równej reprezentacji). Jak słusznie podkreśla Karl-Heinz Seifert, „[...] postulat równości wyborów jest dziś praktycznie najważniejszą ze wszystkich zasad prawa wyborczego”. D. Nohlen, *Prawo wyborcze i system partyjny. O teorii systemów wyborczych*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2004, s. 38, 75.

prawoznawstwa klasyczne rozumienie pojęcia materialnej równości wyborów reprezentują D. Dudek⁴⁵, L. Garlicki⁴⁶, S. Grabowska i K. Składowski⁴⁷, G. Kryszewski⁴⁸, B. Michalak⁴⁹,

⁴⁵ „Według utartego przekonania, zasada równości wyborów polega na przysługiwaniu każdemu wyborcy równej ilości głosów, tzn. jednego głosu (aspekt formalny), oraz na zapewnieniu jednakowej siły tego głosu, czyli jego potencjalnego wpływu na ukształtowanie osobowego składu wybieranego organu (aspekt materialny)”. D. Dudek, *Konstytucyjna aksjologia wyborów*, [w:] F. Rymarz (red.), *Iudices electionis custodes. Sędziowie kustoszami wyborów. Księga Pamiątkowa Państwowej Komisji Wyborczej*, Wydawnictwo Krajowego Biura Wyborczego, Warszawa 2007, s. 50.

⁴⁶ „W znaczeniu materialnym zasada równości wymaga, by głos każdego wyborcy miał tę samą siłę, a więc by mniej więcej w tym samym stopniu wpływał na wynik wyborów. Tym samym każdy mandat poselski musi przypadać na taką samą, mniej więcej, liczbę wyborców. Gdyby bowiem z okręgu wyborczego liczącego np. 100 000 mieszkańców wybierano jednego posła, a z okręgu wyborczego liczącego 200 000 mieszkańców – też tylko jednego posła, to siła głosu wyborcy z tego drugiego okręgu byłaby dwukrotnie słabsza od siły głosu wyborcy z pierwszego okręgu. W takiej sytuacji należałoby albo okręg większy podzielić na dwa okręgi po 100 000 wyborców, albo też okręgowi większemu przyznać dwa mandaty. W systemie wyborczym opartym na okręgach jednomandatowych liczba mieszkańców przypadająca na każdy okręg musi więc być mniej więcej taka sama. W systemie wyborczym opartym na okręgach wielomandatowych liczba mandatów w okręgu musi być ustalona odpowiednio do liczby jego mieszkańców”. L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu...*, s. 180.

⁴⁷ „Równość materialna zwana też zasadą równej siły głosu wymaga, by głos każdego wyborcy w podobnym stopniu wpływał na wyniki wyborów. Nie chodzi wszak o zapewnienie realnie równego wpływu każdego głosu, lecz o stworzenie wyborcy potencjalnej szansy oddania głosu równego siłą z głosami innych wyborców. Cel ten jest realizowany przez właściwy podział kraju na okręgi wyborcze, to znaczy taki, w którym na każdy mandat w każdym okręgu wyborczym przypadać będzie taka sama liczba mieszkańców”. S. Grabowska, K. Składowski, *Podstawowe pojęcia...*, s. 16–17. Poglądy na temat pojęcia równości materialnej przedstawia również sam K. Składowski w powołanej wyżej publikacji: „Głównym sposobem wyegzekwowania równości materialnej wyborów jest uznanie kryterium populacyjnego za decydujące przy wytyczaniu granic okręgów wyborczych. Określa się je mianem normy przedstawicielstwa i jest to proporcja między liczbą mieszkańców lub wyborców a liczbą wybieranych przez nich deputowanych w danym okręgu. Aby zapewnić realizację równości materialnej, konieczne jest, by norma ta w skali kraju była jednolita [...]”. K. Składowski, *Zasada równości wyborów...*, s. 274–275.

⁴⁸ „Wynikający z [...] zasady [równości wyborów] nakaz, by siła (waga) głosów wyborców była równa, oznacza, że na określonej liczbie ludności (względnie uprawnionych do głosowania) w danym okręgu wyborczym przypadać powinno tyle mandatów, co na tę samą liczbę ludności (uprawnionych do głosowania) w innych okręgach. Nakaz ten jest uznanym standardem wyborów demokratycznych, a w szerszej perspektywie – elementem równości politycznej obywateli, będącej jednym z filarów ogólnej teorii i praktyki demokratycznej. Jego nieprzestrzeganie uznawane jest za przejaw patologii wyborczej”. G. Kryszewski, *Standardy prawne...*, s. 96.

⁴⁹ „Norma przedstawicielstwa [to] liczba mieszkańców (wyborców) przypadających na jeden mandat w wyborach do ciał kolegialnych (np. parlamentów). Jej wyznaczenie jest niezbędne w procesie implementacji zasady równości materialnej głosu w sytuacji, w której podziału mandatów dokonuje się na poziomie regionalnych okręgów wyborczych [...]. Żeby zachować równość materialną głosu, liczba mieszkańców w danym okręgu powinna jak najściślej odpowiadać normie reprezentacji w przypadku JOW lub liczba mandatów obsadzanych w danym okręgu stanowić wielokrotność tej normy dla WOW”. B. Michalak, *Norma przedstawicielstwa*, [w:] A. Sokala, B. Michalak, P. Uziębło (red.), *Leksykon prawa wyborczego i referendalnego oraz systemów*

P. Sarnecki⁵⁰, W. Skrzydło⁵¹ oraz A. Sokala⁵². Pewną niejasność co do relacji między zasadą równości materialnej (interpretowanej w sposób klasyczny) a zasadą proporcjonalności wyborów wprowadza komentarz do kodeksu wyborczego autorstwa kilku członków Państwowej Komisji Wyborczej. W odniesieniu do wyborów do parlamentu autorzy ci wskazują na bezpośredni związek między siłą głosu wyborcy a rzeczywistym uzyskaniem mandatu

wyborczych, Wolters Kluwer, Warszawa 2013, s. 140–141. Por. B. Michalak, *Siła głosu*, tamże, s. 212. Autor ten opowiada się również po stronie klasycznej wykładni pojęcia równości materialnej, wskazując na brak realizacji odpowiadającej mu zasady w procedurze wyborczej obowiązującej w wyborach do Parlamentu Europejskiego: „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 [...]. 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”. (B. Michalak, *Uwagi do struktury okręgów wyborczych w Polsce w wyborach do Parlamentu Europejskiego*, <https://repozytorium.umk.pl/handle/item/1780> [dostęp: 9.07.2019]). „Istota [...] zasady [równości wyborów w aspekcie materialnym] wyraża się w wymogu, by na taką samą liczbę ludności w danym okręgu wyborczym przypadała taka sama liczba przedstawicieli, jak na identyczną liczbę ludności w innym okręgu wyborczym. W przypadku stosowania wielomandatowych okręgów wyborczych oznacza to więc konieczność dostosowania liczby mandatów w okręgu do liczby jego mieszkańców lub wyborców. Równość materialna nie jest osiągnięta, gdy równe pod względem liczby mieszkańców okręgi wyborcze otrzymują różną liczbę mandatów i na odwrót. Odstąpienie od terytorialnej równości reprezentacji jest zatem w istocie naruszeniem demokratycznego aksjomatu o równości podmiotów demokracji, w tym przypadku wyborców zamieszkujących określone terytoria”. (B. Michalak, *Kto traci, a kto zyskuje na systemie podziału mandatów pomiędzy okręgi w wyborach do Parlamentu Europejskiego w Polsce*, „Przegląd Sejmowy” 2015, nr 1 (126), s. 29).

⁵⁰ Wpływ na przestrzeganie (lub nie) zasady równości materialnej mają w pierwszej kolejności wielkość okręgu wyborczego oraz liczba mandatów przypadających na ten okręg. Jeżeli proporcja mieszkańców (lub wyborców) okręgów wyborczych do liczby mandatów w nich obsadzanych jest we wszystkich okręgach taka sama lub zbliżona, wówczas można przyjąć, iż zasada równości w sensie materialnym została spełniona. P. Sarnecki, *Prawo konstytucyjne*, C.H. Beck, Warszawa 2010, s. 234.

⁵¹ „Równość w sensie formalnym oznacza, że każdy wyborca ma jeden głos. Spełnienie tego warunku nie gwarantuje jeszcze pełnej równości wyborów, gdyż do tego niezbędna jest jeszcze równość w sensie materialnym. O równości w tym sensie może być mowa dopiero wówczas, gdy waga każdego głosu jest równa, gdy wyborcy mają równy wpływ na skład wybieranego organu. Równość w tym sensie osiągnąć można wówczas, gdy liczba mandatów przypadających na okręg wyborczy jest zależna od jednego tylko warunku – od liczby mieszkańców okręgu”. Zob. W. Skrzydło, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Wolters Kluwer, Warszawa 2013.

⁵² „Z materialnego punktu widzenia kardynalne znaczenie [w realizacji zasady równości] mają w szczególności obowiązek ustalania jednolitej normy przedstawicielstwa oraz reguła wyznaczania okręgów wyborczych o zbliżonej liczbie mieszkańców”. A. Sokala, *Równość wyborów zasada*, [w:] A. Sokala, B. Michalak, P. Uziębło, *Leksykon prawa wyborczego i referendalnego oraz systemów wyborczych*, Wolters Kluwer, Warszawa 2013, s. 209.

przez kandydata, na którego głos ów zostaje oddany – brak uczestnictwa poszczególnych komitetów wyborczych w podziale mandatów, wynikający z nieuzyskania przez nie poparcia na poziomie stosownych progów wyborczych, świadczyć ma o niższej (zerowej?) sile głosu wspierających je wyborców (nawet przy pełnej realizacji zasady demograficznej proporcjonalności okręgów wyborczych do liczby obsadzanych w nich mandatów)⁵³. Jednocześnie stanowisko autorów komentarza staje się całkowicie klarowne we fragmencie dotyczącym znaczenia materialnej równości w wyborach samorządowych – jedynym wymienionym w nim czynnikiem gwarantującym implementację tejże zasady jest taka sama liczba mieszkańców przypadająca na każdy mandat przedstawicielski w całym obszarze wyborczym⁵⁴.

W zgodzie ze stanowiskiem większości powołanych wyżej przedstawicieli doktryny w pracy przyjęta została klasyczna (potencjalnościowa) interpretacja materialnego aspektu zasady równości wyborów. Zgodnie z nią – jak już wspomniano – zasada ta wyraża się w pełni w zachowaniu maksymalnie ścisłej proporcji między wielkością poszczególnych okręgów wyborczych – mierzoną liczbą ich mieszkańców – a liczbą mandatów przedstawicielskich przypisanych tym okręgom. Jednym z głównych powodów przyjęcia takiej właśnie wykładni wyborczej normy równościowej jest konieczność odniesienia jej do obowiązującego w wyborach do małych i średnich gmin większościowego systemu wyborczego, wykluczającego zastosowanie rozszerzonej – proporcjonalnościowej – formuły materialnej równości wyborów. Jednocześnie, w toku przedstawionych niżej analiz, podjęta zostanie

⁵³ „Realizacji aspektu materialnego [zasady równości] służą występujące łącznie dwa zasadnicze instrumenty prawa wyborczego, a mianowicie podział na okręgi wyborcze i jednolita norma przedstawicielstwa [...]. Jednolitą normę przedstawicielską oblicza się w ten sposób, że liczbę mieszkańców Polski dzieli się przez liczbę posłów wybieranych do Sejmu (38.257.000:460) [...]. Kodeks wyborczy przewiduje natomiast czynnik korygujący równą « wagę głosu », wprowadza bowiem tzw. klauzulę zaporową polegającą na wyłączeniu z uczestnictwa w podziale mandatów tych komitetów wyborczych, których listy w skali kraju nie otrzymały co najmniej 5% ważnych głosów bądź 8% w przypadku koalicyjnych komitetów wyborczych (art. 196 § 1 i 2 k.wyb.). Głosy oddane na takie listy nie uczestniczą w podziale mandatów, a więc faktycznie « przepadają ». Ich siła – po przeprowadzeniu wyborów – okazuje się niższa niż tych głosów, które doprowadziły do uzyskania mandatów”. S.J. Jaworski, J. Zbieranek, *Art. 192. Zasady prawa wyborczego w wyborach do Sejmu*, [w:] K.W. Czaplicki, B. Dauter, S.J. Jaworski, A. Kisielewicz, F. Rymarz, J. Zbieranek, *Kodeks wyborczy. Komentarz*, Wolters Kluwer, Warszawa 2018, s. 480.

⁵⁴ „Bezpośrednio w Konstytucji RP określono zasady wyborów do organów stanowiących samorządu terytorialnego. Wybory te są powszechne, równe, bezpośrednie i odbywają się w głosowaniu tajnym (art. 169 ust. 2 Konstytucji RP) [...]. Podział mandatów pomiędzy okręgi wyborcze w taki sposób, by na każdy mandat przypadła taka sama liczba mieszkańców, służy zachowaniu zasady materialnej równości wyborów, która jest warunkiem realizacji tych funkcji. Dotyczy to zarówno większościowych, jak i proporcjonalnych systemów wyborczych” (por. K. Lorentz, *Wpływ funkcji wyborów na kryteria oceny sprawiedliwości podziału mandatów*, „Studia Wyborcze” 2011, t. 12, s. 8). S.J. Jaworski, J. Zbieranek, *Art. 369. Zasady prawa wyborczego w wyborach samorządowych*; B. Dauter, J. Zbieranek, *Art. 419. Zasady podziału gminy na okręgi wyborcze*, [w:] Tamże, s. 703, 793.

próba wykazania, że owa klasyczna interpretacja równości materialnej – autonomiczna względem idei wyborów proporcjonalnych – zasługuje na uznanie jako jej wykładnia podstawowa i w pełni wyczerpująca.

1.3. PODMIOT RÓWNOŚCI WYBORÓW: UJĘCIA REWIZJONISTYCZNE

Kwestią kluczową, która wyłania się wraz z przyjęciem określonego rozumienia materialnej równości wyborów, jest identyfikacja właściwego podmiotu tejże równości. W myśl stanowiska wiążącego równość wyborów z ich proporcjonalnością status ten wydaje się przysługiwać wyłącznie osobom oddającym ważny głos w wyborach. Tym samym nie zostaje on przyznany wyborcom oddającym głos nieważny oraz osobom, które podejmują decyzję o niewzięciu udziału w wyborach. Tego rodzaju konstrukcja pojęciowa prowadzi nieuchronnie do radykalnego zawężenia zakresu podmiotowego zasady równości wyborów w stosunku do zakresu podmiotowego zasady ich powszechności. Próba uniknięcia rzeczoności paradoksu (tj. próba zachowania identyczności zakresu podmiotowego obydwu tych zasad) przy jednoczesnej akceptacji proporcjonalnościowej wykładni materialnej równości wyborów musiałaby się łączyć z gruntowną modyfikacją powszechnie przyjmowanego rozumienia samej zasady proporcjonalności wyborów. Konsekwencją przyznania wyborcom nieoddającym ważnego głosu w określonego typu wyborach statusu podmiotowego w odniesieniu do zasady równości wyborów interpretowanej proporcjonalnościowo powinien być brak obsadzenia części mandatów składających się na dany organ przedstawicielski – odpowiednio do procentowego udziału liczby takich osób w ogólnej liczbie osób uprawnionych do głosowania. Obsadzenie wszystkich mandatów składających się na dany organ przedstawicielski w oparciu o procentowy rozkład poparcia udzielonego poszczególnym ugrupowaniom przez wyborów oddających głosy ważne powoduje, że rola wyborców nieoddających ważnych głosów zostaje w tej procedurze całkowicie pominięta. O ile usus ten wydaje się w pełni uzasadniony jako sposób realizacji zasady proporcjonalności wyborów rozumianej autonomicznie, o tyle utożsamienie zasady proporcjonalności z zasadą równości wyborów oznaczać musi przy tego rodzaju praktyce całkowicie niezrozumiałe wyłączenie osób niegłosujących oraz osób oddających głosy nieważne ze zbioru podmiotów wyborczej równości⁵⁵. Paradoksalny charakter takiego rozwiązania

⁵⁵ Wyborcy świadomie rezygnujący z udziału w wyborach określani są anglojęzycznym mianem *non-voters*. Wśród motywów stojących za tego rodzaju działaniem wymieniane są m.in.: „niewiara w możliwość pozytywnej zmiany po wyborach, krytyczny stosunek do otaczającej rzeczywistości (społecznej, ekonomicznej, politycznej), delegitymizacja głównych instytucji i aktorów życia politycznego” (B. Michalak, *Non-voters*, [w:] A. Sokala, B. Michalak, P. Uziębło (red.), *Leksykon prawa wyborczego i referendalnego oraz systemów wyborczych*, Wolters Kluwer, Warszawa 2013, s. 140). Wydaje się, że niezależnie od oceny takich postaw w poszczególnych sytuacjach ich motywacja nie usprawiedliwia pozbawienia osób niegłosujących statusu

staje się widoczny szczególnie w przypadku konstrukcji prawnych zakładających wstępne przyporządkowanie określonej liczby mandatów do poszczególnych okręgów wyborczych – proporcjonalnie do liczby mieszkańców/wyborców zamieszkujących te okręgi, a tym samym promujących ową zależność jako co najmniej warunek wstępny („minimalny zakres”) urzeczywistnienia zasady równości wyborów w jej aspekcie materialnym⁵⁶. Nieoddający ważnych głosów mieszkańcy/wyborcy zamieszkujący dany obszar wyborczy – uznani za podmioty „minimalnego zakresu” materialnej równości wyborów – w ostatecznym rozrachunku nie tyle nie aktualizują przysługującej im na mocy owej minimalistycznej wykładni wyborczej równości równej siły głosu (aktualizują ją w stopniu zerowym), ile zostają swojego podmiotowego statusu zupełnie pozbawieni. Jednocześnie siła głosu osób oddających głosy ważne zostaje wyraźnie wzmocniona – proporcjonalnie do procentowego udziału osób nieoddających głosów ważnych w ogólnej liczbie osób uprawnionych do głosowania (np. przy 50-procentowej frekwencji wyborczej tzw. rzeczywista siła głosu wyborców wspierających ugrupowania zdobywające mandaty w danym organie przedstawicielskim jest w przybliżeniu dwa razy większa niż siła głosu przypisana im w ramach wstępnego rozkładu pełnej puli mandatów między poszczególne okręgi wyborcze, proporcjonalnie do liczby zamieszkujących je osób/wyborców⁵⁷).

Osobliwą konsekwencją związania wykładni materialnej równości wyborów z ideą wyborów proporcjonalnych jest również relatywizacja podmiotowego statusu (odnoszącego się do zasady równości wyborów) samych osób oddających w wyborach głosy ważne. Z wywodów przeprowadzanych przez zwolenników rozszerzonej interpretacji równości materialnej zdaje

podmiotów procesu wyborczego – zwłaszcza w krajach takich jak Polska, gdzie wyborcza absencja jest działaniem w pełni legalnym (Odmiennie: P. Uziębło, *Zasada równości wyborów...*, s. 378).

⁵⁶ Klasyczną wykładnię pojęcia równości wyborów w jej aspekcie materialnym określa w ten sposób P. Uziębło. Odnosząc się do wytycznych dotyczących sposobów zapewnienia równości materialnej wyborów, zawartych w dokumencie Europejskiej Komisji na rzecz Demokracji przez Prawo (organu doradczego Rady Europy) Kodeks dobrej praktyki w sprawach wyborczych. Wytyczne i raport wyjaśniający, wyraża P. Uziębło opinię, że dokument ten „przyjął minimalny zakres [równości materialnej], rozumiany jako zapewnienie równego podziału mandatów pomiędzy okręgi wyborcze”. Tamże, s. 42.

⁵⁷ Ze względu na powszechne stosowanie w procedurach dystrybucji mandatów przedstawicielskich tzw. progów wyborczych – określonych w przepisach minimalnych odsetek pełnej liczby oddanych głosów, których zdobycie umożliwia poszczególnym ugrupowaniom udział w podziale mandatów – dysproporcja ta jest dodatkowo wzmocniana. Należy podkreślić, że zwolennicy proporcjonalnościowej wykładni pojęcia materialnej równości wyborów wypowiadają się najczęściej przeciw ustawowym progom wyborczym. Zdaniem P. Uziębły „nie sposób nie uznać, że właśnie progi wyborcze stanowią bardzo istotne zaburzenie rezultatów wyborów, bezpośrednio naruszając esencję zasady równości materialnej”. Tamże, s. 197. Zob. również szersze omówienie rozwiązań legislacyjnych związanych z progami wyborczymi tegoż autora (tamże, s. 196–217). Specyficzny paradoks generowany przez uwzględnienie głosów wyborców wspierających ugrupowania niezdoływające żadnego mandatu w kalkulacjach dotyczących materialnej równości wyborów interpretowanej proporcjonalnościowo przedstawiony jest w dalszej części rozdziału.

się wynikać, że status ten przysługuje co najmniej w takim samym stopniu zarówno wyborcom oddającym swój głos na określone ugrupowania, jak i poszczególnym ugrupowaniom wystawiającym w wyborach swoich kandydatów. Według P. Uziębły kluczowym elementem materialnej równości wyborów jest „alokacja mandatów pomiędzy podmioty uczestniczące w wyborach, która [...] powinna odpowiadać liczbie głosów otrzymanych przez poszczególne komitety”, w konsekwencji czego „podział mandatów powinien odzwierciedlać układ głosów, jakie uzyskały wspomniane komitety”. Zdaniem tego autora dążenie do stworzenia ram prawnych gwarantujących możliwie najwierniejsze odzwierciedlenie w podziale mandatów procentowego rozkładu poparcia wyborców dla poszczególnych ugrupowań „powinno stać się priorytetem działania ustawodawcy”⁵⁸. W opinii P. Uziębły zbieżność relacji między liczbami mandatów uzyskanymi przez odpowiednie komitety z procentowym rozkładem poparcia udzielonego im przez wyborców dotyczyć ma w pierwszym rzędzie ogólnego wyniku wyborów, mierzonego w całym obszarze wyborczym. Zbieżność tego rodzaju, rozpatrywana w odniesieniu do wyborów parlamentarnych, oznacza osiągnięcie „stanu, w którym liczba głosów przypadająca na jeden mandat ugrupowania politycznego jest w skali kraju jednakowa, a przynajmniej, co znacznie bardziej realne, zbliżona do siebie”⁵⁹. Podobny sposób rozumienia materialnej równości wyborów proponuje S. Gebethner, uznając, że głównym miernikiem siły głosu wyborców partii bądź ugrupowań politycznych, a w konsekwencji również jednym z ważniejszych wskaźników poziomu urzeczywistnienia wyborczej równości jest „średnia liczba ważnie oddanych głosów przypadających na jeden mandat poszczególnych ugrupowań”. Warunkiem realizacji idei materialnej równości wyborów jest zapewnienie, by tak rozumiana „siła głosu każdego wyborcy była jednakowa – przynajmniej była do siebie najbardziej zbliżona”, a „porównanie odmiennej siły głosu wyborców poszczególnych partii, bądź ugrupowań politycznych, pozwala ustalić, w jakim zakresie w praktyce przejawia się równość, lub nierówność, oraz wpływ poszczególnych grup wyborców na końcowy ogólny wynik wyborów”⁶⁰.

Niezależnie od intencji stojących za takim ujęciem materialnej równości wyborów jest faktem znamionym, że dokonuje się w nim wyraźne przesunięcie akcentu z pojedynczego wyborcy – podmiotu aktu materialnie równego wybierania – na poszczególne komitety/ugrupowania, będące w pierwotnym rozrysowaniu procesu wyborczego jedynie przedmiotem tegoż aktu. To wspomniane komitety/ugrupowania, wybierane przez wyborców – co należy podkreślić – w sposób pośredni, tj. poprzez udzielenie wsparcia konkretnym kandydatom wystawionym przez nie na listach wyborczych, stają się przy tego rodzaju wykładni równości materialnej głównymi beneficjentami gwarantującej ją zasady.

⁵⁸ P. Uziębły, *Realizacja zasady równości...*, s. 35.

⁵⁹ P. Uziębły, *Zasada równości wyborów...*, s. 56.

⁶⁰ S. Gebethner, *Realizacja zasady równości po ustanowieniu okręgów jednomandatowych w wyborach do Senatu a deformacja wyników wyborów w 2011 roku...*, s. 14.

Proponowana przez zwolenników takiego stanowiska formuła pomiaru stopnia realizacji materialnej równości wyborów sprawia, że poszczególne komitety/ugrupowania uzyskują w pewnym sensie status podmiotów tejże równości – co najmniej równoprawny względem analogicznego statusu przysługującego wyborcom owych komitetów/ugrupowań⁶¹. Co istotne, ustanowienie tego rodzaju podmiotowości komitetów/ugrupowań biorących udział w wyborach wykracza poza rozszerzoną koncepcję równości wyborów, obejmującą ujęcie tych form uczestnictwa w procesie wyborczym jako podmiotów równości szans⁶². Nadaniu poszczególnym ugrupowaniom statusu podmiotowego w odniesieniu do zasady równości wyborów rozpatrywanej w jej aspekcie materialnym (a nie jedynie w odniesieniu do jej trzeciego aspektu, związanego z ideą równości szans wyborczych) towarzyszy jednocześnie znacząca modyfikacja przedmiotowej treści tej zasady. Materialna równość wyborów definiowana jest wprawdzie nadal jako jednakowa (podobna) siła głosu każdego wyborcy oddającego głos ważny, siła ta jednak mierzona ma być z perspektywy komitetów odnoszących wyborczy sukces jako średnia liczba głosów przypadająca na każdy zdobyty przez nie mandat w całym obszarze wyborczym. Taka metoda pomiaru siły głosu – wbrew deklarowanemu przez jej rzeczników przywiązaniu do idei wyrównywania rzeczywistego wpływu wyborców na kształtowanie składu organu przedstawicielskiego – w istocie deprecjonuje bezpośredni związek przyczynowo-skutkowy między aktem głosowania przez wyborców na listy kandydatów przedstawione w poszczególnych okręgach wyborczych a rzeczywistą skalą sukcesu osiągniętą przez tychże wyborców (skalą sukcesu wyborczego wspieranym przez nich bezpośrednio list kandydatów). Zamiast relacji kauzalnej pomiędzy rozmiarem wsparcia udzielonego przez wyborców konkretnym listom kandydatów na członków organu przedstawicielskiego⁶³ a udziałem osób kandydujących z tych list

⁶¹ Podobny pogląd wyraża M. Jarentowski: „Domaganie się, by system wyborczy zapewniał parlamentarzystom poszczególnych partii reprezentację zbliżoną do liczby wyborców, jest dowodem uznania, że podmiotem w wyborach są nie tylko wyborcy i kandydaci, lecz także partie polityczne – czyli organizacje, które wystawiają kandydatów. Najjaskrawszym przykładem wzmocnienia ich roli są proporcjonalne formuły wyborcze, które nakazują dzielić mandaty na podstawie głosów oddanych na partie (niekiedy wręcz z pominięciem mechanizmu oddawania głosów na kandydatów)”. M. Jarentowski, *Równość w wyborach do Senatu...*, s. 5.

⁶² Na możliwość wyodrębnienia dodatkowego aspektu pojęcia równości wyborów – poza równością formalną i równością materialną – zaadresowanego w głównej mierze do ugrupowań politycznych i określanego mianem równości szans zwraca uwagę wielu badaczy. Powiązania między zasadą równości wyborów w znaczeniu równości szans z wywiedzioną z ogólnej zasady równości zasadą równości partii politycznych podkreśla m.in. K. Składowski. K. Składowski, *Zasada równości wyborów a wybory do Senatu...*, s. 277.

⁶³ Już sama formuła wyborów proporcjonalnych zakłada pewną umowność postulatu równości rzeczywistego wpływu wyborców na ostateczny rezultat wyborów. Stosowana w ramach tej formuły metoda akumulacji głosów przez poszczególne ugrupowania, tj. głosowanie na indywidualnych kandydatów przedstawionych na listach wyborczych w liczbie przewyższającej przewidywalny (możliwy) udział danego ugrupowania w podziale mandatów przedstawicielskich, oraz będąca jej konsekwencją możliwość osiągnięcia

w ostatecznym podziale mandatów przedstawicielskich wyeksponowana zostaje konieczność zachowania proporcji między liczbą wszystkich głosów oddanych w wyborach na dane ugrupowanie a liczbą miejsc uzyskanych przez to ugrupowanie w organie przedstawicielskim. Zachowanie tej proporcji staje się elementem kluczowym urzeczywistnienia materialnej równości wyborów – oddziaływanie na skład organu przedstawicielskiego wyborców wspierających poszczególne listy okręgowe pozostaje tym samym równe jedynie na poziomie statystycznych uogólnień odnoszących się do całościowych rezultatów procedury wyborczej.

Dokładnym odzwierciedleniem takiego rozumienia równości materialnej wyborów są w polskim systemie prawnym przepisy regulujące tryb wyboru posłów do Parlamentu Europejskiego. Artykuł 328 k.wyb. określa wybory do Parlamentu Europejskiego jako wybory równe⁶⁴. Co znamienne, cechy równości nie przypisywała tym wyborom ustawa z dnia 23 stycznia 2004 r. – Ordynacja wyborcza do Parlamentu Europejskiego⁶⁵, której zasadnicza treść⁶⁶ przeniesiona została do działu VI k.wyb., wprowadzonego w 2011 r. Ustanowienie w kodeksie wyborczym (nominalnie) równościowego charakteru wyborów

ostatecznego sukcesu wyborczego (zdobycia mandatu przedstawicielskiego) jedynie przez część tychże kandydatów sprawiają, że wpływ poszczególnych grup wyborców ugrupowania osiągającego wyborczy sukces na rzeczywisty kształt tego sukcesu (skład osobowy reprezentacji ugrupowania w organie przedstawicielskim) pozostaje znacząco odmienny. W przypadku wyborców oddających głosy na kandydatów zwycięskich jest to wpływ bardziej „rzeczywisty” niż w przypadku wyborców wspierających kandydatów nieuzyskujących mandatu przedstawicielskiego.

⁶⁴ W przeciwieństwie do pozostałych typów wyborów wybory do Parlamentu Europejskiego nie są wymienione w Konstytucji RP, a tym samym przypisane im w kodeksie wyborczym klasyczne cechy procedur wyborczych – powszechność, równość, bezpośredniość, proporcjonalność i tajność – nie posiadają gwarancji konstytucyjnej.

⁶⁵ Ustawa z dnia 23 stycznia 2004 r. – Ordynacja wyborcza do Parlamentu Europejskiego, Dz.U. 2004 Nr 25, poz. 219.

⁶⁶ Artykuł 2 ust. 1 Ordynacji wyborczej do Parlamentu Europejskiego z 23 stycznia 2004 r. posiadał następujące brzmienie: „Wybory są wolne, powszechne, bezpośrednie, proporcjonalne oraz przeprowadzane w głosowaniu tajnym”. Pominięcie równości przy określeniu podstawowych cech wyborów europejskich umożliwił brak przypisania tej cechy odnośnym procedurom wyborczym w akcie Rady Europejskiej z 20 września 1976 r. dotyczącym wyborów członków Parlamentu Europejskiego w powszechnych wyborach bezpośrednich, zmienionym Traktatem z Amsterdamu i decyzją Rady z 25 czerwca i 23 września 2002 r. (76/787/EWWiS, EWG, Euratom, Dz.Urz. UE 1976 L 278, s. 1; Dz.Urz. UE 1997 C 340, s. 1; 2002/772/WE, Euratom, Dz.Urz. UE 2002 L 283, s. 1). Decyzja o nieunormowaniu równościowego charakteru wyborów do Parlamentu Europejskiego w przepisach unijnych związana była z nieproporcjonalnym – względem liczby mieszkańców poszczególnych krajów członkowskich – rozkładem mandatów parlamentarnych na poszczególne państwa i wynikającym z niego brakiem możliwości realizacji równości materialnej w jej klasycznym rozumieniu (por. B. Michalak, *Uwagi do struktury okręgów wyborczych w Polsce w wyborach do Parlamentu Europejskiego*, <https://repozytorium.umk.pl/bitstream/handle/item/1780/Uwagi%20do%20okr%4%99g%3%b3w%20w%20wyborach%20do%20PE.pdf?sequence=1>, s. 12 [dostęp: 14.11.2022];

europiejskich przy jednoczesnym pozostawieniu szczegółowych regulacji odnoszących się do tych wyborów w niezmiennym kształcie sprawiło, że materialna równość wyborów do Parlamentu Europejskiego uzyskała sens całkowicie odmienny od jej rozumienia klasycznego (rozwiązanie takie można w pewnym sensie uznać za dopuszczalne ze względu na brak uregulowań dotyczących wyborów do Parlamentu Europejskiego w Konstytucji RP). Elementem kluczowym procedury wyborczej wprowadzonej przez ustawodawcę w odniesieniu do wyborów europejskich jest brak przypisania poszczególnym okręgom wyborczym stałej liczby mandatów przedstawicielskich. Cały obszar wyborczy podzielony jest na 13 okręgów – w każdym z nich komitety wyborcze mają prawo zgłoszenia od 5 do 10 kandydatów na europosłów. Wyborcy oddają swe głosy na nazwiska kandydatów zgłoszonych na listach kandydatów w poszczególnych okręgach, jednak znaczenie decydujące dla obsady mandatów ma kumulacja głosów oddanych na poszczególne komitety w skali całego kraju. To na podstawie ogólnokrajowych wyników uzyskanych przez wszystkie komitety ustalona zostaje liczba mandatów zdobytych przez komitety zwycięskie. Dystrybucja między krajowe komitety wyborcze pełnej puli miejsc przysługujących Polsce w Parlamencie Europejskim odbywa się z zastosowaniem metody d'Hondta (liczby głosów ważnych oddanych w całym kraju na poszczególne komitety dzieli się przez kolejne liczby naturalne, a następnie przydziela mandaty tym komitetom, w których przypadku uzyskane ilorazy składają się na tyle największych wyników całej operacji, ilu posłów do Parlamentu Europejskiego wybieranych jest w Polsce)⁶⁷. Z kolei o zdobyciu mandatu europosła przez indywidualnych kandydatów tworzących poszczególne listy okręgowe rozstrzyga udział liczby głosów ważnych oddanych na te listy w puli wszystkich głosów ważnych oddanych na dany komitet w całym kraju. Odpowiednie liczby mandatów obsadzone przez zwycięskie komitety w okręgach – dla każdego komitetu suma tych liczb pokrywa się z liczbą mandatów przyznanych mu we wstępnej (ogólnokrajowej) fazie dystrybucji miejsc w Parlamencie Europejskim – ustalone zostają za pomocą metody Hare'a-Niemeyera (liczby głosów ważnych oddanych na dany komitet w poszczególnych okręgach dzieli się przez liczbę głosów oddanych na ten komitet we wszystkich okręgach, a następnie mnoży przez liczbę mandatów przysługującą mu w całym kraju; liczby mandatów komitetu w poszczególnych okręgach to uzyskane w wyniku tej operacji liczby całkowite – jeżeli ich suma jest mniejsza niż przyznana komitetowi liczba mandatów w całym kraju, to mandaty dodatkowe otrzymują te okręgi, w przypadku których ułamek pozostały po odjęciu odpowiedniej liczby całkowitej jest największy)⁶⁸.

P. Sarnecki, *W sprawie procedury wyborczej do Parlamentu Europejskiego*, „Przegląd Sejmowy” 2003, nr 5(58), s. 37.

⁶⁷ Art. 356 § 1 k.wyb.

⁶⁸ Art. 358 § 1–3 k.wyb.

W ostatecznym rozrachunku listy okręgowe wystawiane przez komitety wyborcze okazują się raczej „okręgowymi delegaturami (jednej) listy państwowej”⁶⁹ niż listami okręgowymi w standardowym rozumieniu tego pojęcia. Stanowiąc w pierwszym rzędzie środek transferu wyborczego poparcia dla poszczególnych komitetów z poziomu lokalnego na poziom krajowy, zabezpieczają one w sposób naturalny proporcjonalny rozkład mandatów między zwycięskie ugrupowania w całym obszarze wyborczym, nie gwarantują jednak równomiernej dystrybucji tych mandatów między okręgi wyborcze. W konsekwencji z dużym prawdopodobieństwem – w zależności od ukształtowania się szczegółowych parametrów procesu wyborczego, takich jak frekwencja wyborcza czy rozkład poparcia dla poszczególnych komitetów w danym okręgu – naruszony może zostać elementarny warunek urzeczywistnienia materialnej równości wyborów, tj. zachowanie we wszystkich okręgach stałej liczby mieszkańców (osób uprawnionych do głosowania) przypadającej na jeden mandat przedstawicielski. Zróżnicowanie tej proporcji osiągnęło jak dotąd najwyższy poziom podczas wyborów do Parlamentu Europejskiego w 2004 r., w których wyniku stosunek największej liczby osób uprawnionych do głosowania przypadającej na jeden mandat w jednym okręgu do najmniejszej liczby potencjalnych wyborców przypadającej na jeden mandat w innym okręgu wyniósł niemal 4:1⁷⁰. Przy specyficznym układzie parametrów wyborczych dojść może nawet do sytuacji, w której w danym okręgu wyborczym nie zostaje obsadzony żaden mandat przedstawicielski⁷¹.

⁶⁹ P. Sarnecki, *W sprawie procedury wyborczej...*, s. 35.

⁷⁰ Relacja ta dotyczyła dwóch okręgów pokrywających się z obszarami województw kujawsko-pomorskiego i lubelskiego. W przypadku dwóch innych okręgów – województw warmińsko-mazurskiego wraz z podlaskim oraz części województwa mazowieckiego z Warszawą – wyniosła ona niemal 2.5:1 i oznaczała, że w dwóch okręgach o bardzo zbliżonej liczbie osób uprawnionych do głosowania (różnica między nimi wynosiła mniej niż 0,7%) obsadzono odpowiednio dwa mandaty i pięć mandatów. W kolejnych dwóch odsłonach wyborów europejskich (w latach 2009 i 2014) niedoreprezentowanie województwa kujawsko-pomorskiego uległo zniwelowaniu, utrzymała się za to – jedynie nieco zmniejszona – dysproporcja między okręgiem nr 3 (warmińsko-mazurskie, podlaskie) oraz okręgiem nr 4 (część mazowieckiego z Warszawą). B. Michalak, *Jak poprawić system wyborczy do parlamentu Europejskiego, aby uczynić wybory bardziej przejrzystymi?*, <https://www.isp.org.pl/pl/publikacje/jak-poprawic-system-wyborczy-do-parlamentu-europejskiego#>, s. 5 [dostęp: 14.11.2022]. Por. B. Michalak, *Uwagi do struktury okręgów wyborczych w Polsce...*, s. 10–12; por. B. Michalak, *Kto traci, a kto zyskuje na systemie podziału mandatów pomiędzy okręgi w wyborach do Parlamentu Europejskiego w Polsce*, „Przegląd Sejmowy” 2015, nr 1(126), s. 30–34. (W celu zobrazowania braku równości między okręgami autor ten posługuje się konsekwentnie wariantem jednolitej normy przedstawicielstwa wyliczanym na podstawie liczby osób uprawnionych do głosowania – a nie na podstawie liczby mieszkańców; konwencja ta została zachowana w zaprezentowanej powyżej argumentacji).

⁷¹ Możliwość zaistnienia takiej sytuacji była bardzo realna podczas wyborów do Parlamentu Europejskiego w 2004 r., kiedy to zwiększenie poparcia dla jednej z partii o 20 tys. głosów w okręgu pomorskim, przy jednoczesnym zmniejszeniu tego oparcia o 20 tys. głosów w sąsiednim okręgu kujawsko-pomorskim, dorodziłoby do utraty jednego mandatu obsadzonego podczas tych wyborów w tym ostatnim okręgu. Por. B. Michalak, *Okręgi*

Interpretacja materialnego aspektu zasady równości wyborów jako dyrektywy nakazującej wyłącznie zachowanie proporcjonalnych relacji między liczbami mandatów zdobytymi przez poszczególne ugrupowania a wielkością wsparcia ze strony wyborców otrzymanego przez nie w całym obszarze wyborczym budzić musi poważne zastrzeżenia. Wyeksponowanie (ustanowienie) podmiotowego statusu ugrupowań/komitetów wyborczych w odniesieniu do materialnej równości wyborów łączy się w takim ujęciu nieuchronnie ze znaczącą modyfikacją analogicznego statusu przysługującego wyborcy oddającym ważny głos na te komitety/ugrupowania – wyborcy skutecznego, uznanemu – w przeciwieństwie do wyborcy potencjalnego (oddającego głos nieważny lub niebiorącego udziału w wyborach), wyborcy nieskutecznego (oddającego głos na komitety/ugrupowania niezdoływające mandatów) czy też mieszkańca obszaru wyborczego – za właściwy czynny podmiot materialnej równości wyborów. Podmiotowa rola tegoż wyborcy w zakresie realizacji zasady równych wyborów zostaje w sposób wyraźny zredukowana i sprowadza się w głównej mierze do transferowania elementarnej jednostki wyborczego wsparcia na rzecz krajowego (ponadokręgowego) sukcesu danego komitetu/ugrupowania. W ramach pomiaru równej siły głosu wyborców, dokonywanego z perspektywy uogólnionych wyników każdego z komitetów/ugrupowań, jednostkowy akt głosowania wyabstrahowany zostaje z jego naturalnego kontekstu, którym jest głosowanie imienne (głosowanie na konkretnego kandydata reprezentującego dane ugrupowanie). Paradoksalnie zatem sam indywidualny podmiot materialnej równości wyborów jawi się jako byt wysoce abstrakcyjny, wyraźnie odseparowany od sfery rzeczywistych zachowań jednostkowego wyborcy. Można żywić uzasadnione wątpliwości, czy akceptacja tego rodzaju konstrukcji prawnej nie pociąga za sobą automatycznie przyzwolenia dla naruszenia zasady bezpośredniości wyborów, mającej zastosowanie we wszystkich typach wyborów uregulowanych w kodeksie wyborczym⁷².

W kontekście powyższego jest zrozumiałe, że poszczególni zwolennicy proporcjonalnościowej wykładni pojęcia materialnej równości wyborów dostrzegają konieczność jednoczesnego zastosowania mechanizmu zabezpieczającego przed skrajnie nierównomiernym rozkładem mandatów między okręgi o podobnej liczbie (aktywnych) wyborców. W sposób radykalny postulat taki formułuje W. Kręcisz, dla którego ściśle proporcjonalna dystrybucja mandatów między okręgi wyborcze – stosownie do liczby głosów oddanych w tych okręgach na poszczególne ugrupowania zdobywające mandaty – stanowi istotę

wyborcze w wyborach do Parlamentu Europejskiego, [w:] A. Sokala, B. Michalak, P. Uziębło (red.), *Leksykon prawa wyborczego i referendalnego oraz systemów wyborczych*, Wolters Kluwer, Warszawa 2013, s. 150.

⁷² Kluczowymi elementami bezpośredniości wyborów są głosowanie osobiste i głosowanie imienne. Głosowanie imienne realizuje się poprzez oddanie głosu przez wyborcę na konkretnego kandydata. Por. A. Sokala, *Bezpośredniości wyborów zasada*, [w:] A. Sokala, B. Michalak, P. Uziębło (red.), *Leksykon prawa wyborczego i referendalnego oraz systemów wyborczych*, Wolters Kluwer, Warszawa 2013, s. 22.

ureczywistnienia zasady równości wyborów w jej aspekcie materialnym⁷³. Mniej stanowczy pogląd w odniesieniu do tej kwestii prezentuje P. Uziębło, dostrzegając poważne trudności łączące się z próbą zagwarantowania ścisłej proporcjonalności między liczbami wyborców danego ugrupowania w poszczególnych okręgach a liczbami mandatów zdobytych przez nie w tychże okręgach. Zdaniem tego badacza „ważnym elementem [...] zasady [równości wyborów] powinno stać się zapewnienie jednakowej siły głosu również w ujęciu terytorialnym” i choć „nie zawsze możliwe jest tworzenie okręgów wyborczych, w których zbliżona liczba wyborców wybiera tożsamą liczbę reprezentantów, to jednak konieczne jest zapobieganie sytuacjom, w których w jednym okręgu na jeden mandat przypadać będzie znacznie mniej oddanych głosów niż w innych okręgach”⁷⁴. W ostatecznym rozrachunku istotniejsza z punktu widzenia materialnej równości wyborów okazuje się dla P. Uziębły proporcjonalność relacji liczba głosów – liczba mandatów obliczana w całym obszarze wyborczym, nawet jeśli jej osiągnięcie odbywa się kosztem pewnych odchyśleń od analogicznych proporcji obliczanych na poziomie okręgowym⁷⁵.

⁷³ „Istota [...] zasady równości wyborów polega na zagwarantowaniu pewnej prawidłowości, że taka sama liczba wyborców w danym okręgu wyborczym wybiera tę samą liczbę przedstawicieli, co równa liczba wyborców zamieszkujących w innym okręgu wyborczym. Naruszenie tej relacji prowadzi do przekreślenia zasady równości materialnej”. W. Kręcisz, *System wyborczy...*, s. 217.

⁷⁴ P. Uziębło, *Zasada równości wyborów...*, s. 56. Należy pamiętać, że pojęcie „proporcjonalności” między liczbą oddanych głosów a liczbą mandatów obsadzanych w poszczególnych okręgach odnosi się w wywodach tego autora do relacji między liczbą mandatów zdobytych w okręgach przez poszczególne ugrupowania a liczbą głosów oddanych w tych okręgach na te ugrupowania, a nie do relacji między ogólną liczbą głosów ważnych oddanych w poszczególnych okręgach do ogólnej liczby mandatów obsadzonych w tych okręgach przez wszystkie ugrupowania.

⁷⁵ Mimo przytoczonej wyżej deklaracji w dużej części wywodów poświęconych zasadzie równości w jej aspekcie materialnym P. Uziębło koncentruje się głównie na proporcjonalnej zależności między ogólną liczbą mandatów zdobytych przez dane ugrupowanie a liczbą głosów oddanych na to ugrupowanie w całym obszarze wyborczym (Tamże, s. 165–178). Przykładowo: analizując szczegółowe rozwiązania niemieckiego systemu wyborczego – uzyskiwanie przez poszczególne ugrupowania tzw. mandatów nadwyżkowych – wyraża opinię, że przy pominięciu tej procedury „równość materialna wyborów w odniesieniu do ugrupowań parlamentarnych byłaby zachowana, ponieważ różnica w sile głosu pomiędzy partią o największej sile a partią o najmniejszej sile wynosiłaby tylko nieco ponad 1,5%, co można uznać za liczbę pomijalną przy tej skali”. Tamże, s. 167. Nadrzędny charakter proporcjonalnej dystrybucji mandatów w skali całego kraju promuje też autor *Zasady równości wyborów...* w odniesieniu do mechanizmu kompensowania bezpośrednich wyników wyborów w okręgach stosowanego w Norwegii. Mechanizm ten, zdaniem P. Uziębły, „wywołać [...] może nierówność materialną głosu [rozumianą proporcjonalnościowo – przyp. A.C.] w skali okręgu, jednakże w skali kraju zbliża wybory do realizacji tej zasady. Można więc stwierdzić, że istotą takiego sposobu alokacji mandatów poprawkowych jest właśnie realizacja postulatu równiej reprezentacji w całym parlamencie”. Tamże, s. 170. Ostatecznie, jak argumentuje, „wszystkie deformacje okręgowe mają jeden cel, jakim jest zapewnienie równości materialnej głosów, a tym samym ich proporcjonalnego charakteru”. Tamże, s. 171.

Należy zauważyć, że potrzeba zrównoważenia relacji liczba głosów – liczba mandatów na poziomie okręgów wyborczych – przy założeniu większej wagi proporcjonalności między ogólnymi liczbami głosów oddanych na poszczególne ugrupowania a liczbami mandatów uzyskanych przez nie w całym obszarze wyborczym – odnosi się, w ujęciu P. Uziębły, do głosów rzeczywiście oddanych, a nie jedynie głosów potencjalnych (odzwierciedlonych w rejestrze wyborców). Z wywodów tego autora nie wynika jednocześnie w sposób jednoznaczny, czy do puli głosów wyznaczających poziom urzeczywistnienia równości materialnej wyborów należy zaliczyć wszystkie głosy oddane w wyborach czy też jedynie głosy ważne. Zwiążanie pojęcia równości materialnej z ideą proporcjonalności wyborów wydaje się wskazywać na możliwość uwzględnienia przy obliczaniu wspomnianych relacji (liczba głosów – liczba mandatów) wyłącznie głosów ważnych. Zarazem jednak jako rozwiązanie optymalne dla urzeczywistnienia równości materialnej P. Uziębło proponuje określanie w kolejnych cyklach wyborczych liczby mandatów przypadających na poszczególne okręgi wyborcze w oparciu o dane dotyczące zwykłej frekwencji („realnej frekwencji”, „liczby osób rzeczywiście głosujących”, „liczby wyborców, którzy faktycznie oddają swój głos”, „liczby oddanych głosów”, „liczby głosów wrzuconych do urny”, „rzeczywistego poziomu uczestnictwa w wyborach”)⁷⁶. To liczba osób biorących udział w głosowaniu w każdym z okręgów stanowi, zdaniem tego autora, najbardziej adekwatny wyznacznik liczby mandatów, które należałoby przyznać tymże okręgom w celu zagwarantowania procedurze wyborczej cechy materialnej równości. Dokonywanie właściwych rozstrzygnięć w tym zakresie możliwe jest w praktyce dopiero po ustaleniu wyników głosowania, w związku z czym, jak przyznaje, rozwiązanie to stosowane jest w systemach wyborczych stosunkowo rzadko⁷⁷. W ujęciu zakładającym uwzględnienie przy okręgowej dystrybucji mandatów liczby wszystkich oddanych głosów podmiotem równości wyborów staje się w konsekwencji każda osoba biorąca czynny udział w wyborach, bez względu na to, czy oddany przez nią głos był głosem ważnym czy też nie. Tym samym zakres podmiotowy zasady równości wyborów w jej aspekcie materialnym zostaje nieznacznie rozszerzony w stosunku do jego oryginalnego ujęcia w ramach proporcjonalnościowej wykładni wyborczej normy równościowej.

⁷⁶ Tamże, s. 113, 145, 215, 377, 378.

⁷⁷ Przykładem jest prawo wyborcze obowiązujące w wyborach do Izby Poselskiej Parlamentu Republiki Czeskiej. W przeciwieństwie do ich ogólnego omówienia przez P. Uziębły (tamże, s. 115) przepisy te wskazują wyraźnie na konieczność uwzględnienia przy określaniu liczby mandatów przypadających poszczególnym okręgom wyborczym wyłącznie głosów ważnych (a nie wszystkich głosów oddanych w wyborach), http://www.sds.cz/docs/prectete/ezakon/247_1995.htm [dostęp: 14.11.2022]. Kwestia ta ujęta zostaje wyraziście w odrębnym artykule cytowanego autora, poświęconym w całości czeskiemu prawu wyborczemu: P. Uziębło, *Prawo wyborcze do Parlamentu Republiki Czeskiej po reformie z roku 2000*, „Przegląd Sejmowy” 2002, nr 2(49), s. 88–89.

W argumentacji na rzecz słuszności tego rodzaju koncepcji podnoszona jest kwestia odpowiedniej wykładni pojęcia „zbiorowego podmiotu suwerenności”. Przyznając, że poglądem dominującym w doktrynie jest uznanie za ów zbiorowy podmiot ogółu obywateli danego państwa, P. Uziębło przywołuje stanowisko alternatywne, zgodnie z którym podmiotem tym jest pewna wspólnota polityczna, a więc wyłącznie osoby korzystające z określonego zestawu praw politycznych, w tym również praw wyborczych⁷⁸. Proponowana interpretacja materialnego aspektu zasady równości wyborów w znacznym stopniu zawęży jednak nawet tak ograniczone rozumienie zbiorowego podmiotu suwerenności – jako zbioru wszystkich osób posiadających prawa wyborcze, a nie wszystkich obywateli – do którego przynależność potraktowana zostaje jako warunek konieczny uwzględnienia danej osoby przy ustalaniu kluczowych zależności gwarantujących materialną równość wyborów. Podczas gdy w myśl powołanego stanowiska decydującym kryterium uczestnictwa w zbiorowym sprawowaniu władzy jest sam fakt posiadania praw wyborczych (bycie częścią korpusu wyborczego)⁷⁹, dla zwolenników „aktywnościowej” interpretacji materialnej równości wyborów wzięcie pod uwagę indywidualnego wyborcy w ramach procedur równomiernej dystrybucji mandatów między okręgi wyborcze możliwe jest tylko w sytuacji, gdy wyborca ów bierze w wyborach czynny udział. Okolicznością przemawiającą za tego rodzaju ograniczeniem są, zdaniem P. Uziębły, nieuchronne fluktuacje frekwencji wyborczej w poszczególnych okręgach, sprawiające, że przy ustanowieniu podziału mandatów między okręgi proporcjonalnie do liczb zarejestrowanych wyborców, „im wyższa frekwencja [wystąpi w danym okręgu – przyp. A.C.], tym mniejsze znaczenie ma głos oddany w takim okręgu z uwagi na faktycznie niedoreprezentowanie takiego okręgu w parlamencie”⁸⁰. Dodatkowym czynnikiem mającym zaburzać równowagę siły głosu wyborców uczestniczących w wyborach w różnych okręgach jest wykorzystywanie przez część z nich możliwości głosowania poza miejscem zamieszkania – w tym poza własnym okręgiem wyborczym – co skutkuje brakiem stabilności danych niezbędnych do ukształtowania proporcjonalnych relacji: liczba wyborców w okręgu – liczba mandatów obsadzanych w okręgu⁸¹. Jednak najważniejszy powód całościowego wyłączenia z kalkulacji określających standard materialnej równości wyborów wyborców nieaktywnych (nieuczestniczących w wyborach) ma, w opinii P. Uziębły, charakter zasadniczy i łączy się bezpośrednio z wagą wyborczych rozstrzygnięć, wynikającą z instytucji wolego mandatu: „Decyzja wyborcy o nieuczestniczeniu w wyborach nie może [...] prowadzić do zaliczenia jego potencjalnego głosu do puli wyznaczającej ich siłę, co jest tym bardziej istotne w kon-

⁷⁸ P. Uziębło, *Zasada równości wyborów...*, s. 110. L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu...*, s. 69–71.

⁷⁹ Tamże, s. 56–57.

⁸⁰ P. Uziębło, *Zasada równości wyborów...*, s. 110.

⁸¹ Tamże, s. 110–111.

tekście mandatu wolnego, zgodnie z którym przedstawiciel reprezentuje cały zbiorowy podmiot suwerenności. Liczyć winny się więc głosy wyłącznie wrzucone do urny, jako że tylko te głosy przyczyniają się do powstania określonego układu w parlamencie⁸². Rezygnacja potencjalnego wyborcy z wyrażenia woli co do kształtu organu przedstawicielskiego – którego poszczególni członkowie reprezentują całą wspólnotę polityczną, a nie tylko jej część, powiązaną ze sobą na mocy udzielonego im przezeń wyborczego wsparcia – ma być równoznaczna z wyeliminowaniem takiego wyborcy z kategorii osób uczestniczących w demokratycznej procedurze sprawowania władzy.

Rozpatrując słuszność takiego ujęcia praktyki wyłaniania organów przedstawicielskich – jak również odpowiadającego mu sposobu rozumienia materialnej równości wyborów – należy w pierwszym rzędzie ocenić trafność przyjętego w nim założenia odnośnie do przyczyn absencji wyborczej. Poważne wątpliwości budzi zaproponowane przez P. Uziębłą sprowadzenie owych przyczyn do „decyzji wyborcy o nieuczestniczeniu w wyborach”: jako wyjaśnienie zjawiska absencji wyborczej kategorię tę w znacznej mierze dyskwalifikuje jej daleko idąca niejednoznaczność. Określenie źródeł obniżonej frekwencji wyborczej w sposób uproszczony – tj. poprzez przypisanie faktu nieoddania głosu przez określoną grupę wyborców indywidualnym decyzjom tychże wyborców – utrudnia rozpoznanie bardziej szczegółowych uwarunkowań powodujących bierność części elektoratu. Wyjaśnienie tego rodzaju nie uwzględnia przede wszystkim okoliczności czysto losowych oraz sytuacji trwałego wykluczenia społecznego (spowodowanego np. znacznym ograniczeniem sprawności fizycznej), uniemożliwiających udział w wyborach⁸³. Jest rzeczą oczywistą, że niewzięcia udziału w wyborach ze względu na utrudnienia o takim charakterze nie sposób uznać za rezultat indywidualnej decyzji wyborcy. Można zasadnie utrzymywać, że statusu w pełni autonomicznych decyzji o rezygnacji z uczestnictwa w akcie ustanowienia składu organu przedstawicielskiego nie posiadają również zachowania wyborców nieoddających głosu z powodów dających się ogólnie zakwalifikować jako uwarunkowania obiektywne. Z przykładowych badań ankietowych, dotyczących wyborów do polskiego parlamentu w 2015 r., wynika, że tego typu ograniczenia możliwości wzięcia czynnego udziału w wyborach – takie jak choroba, złe samopoczucie, pobyt poza miejscem zamieszkania, wymogi związane z pracą, trudności z dotarciem do lokalu wyborczego, brak dokumentu tożsamości, brak meldunku, wymogi natury wyznaniowej (świadkowie Jehowy) – stały się podczas analizowanej elekcji przyczyną wyborczej absencji 39,4% osób nieuczestni-

⁸² Tamże, s. 378.

⁸³ Brak uczestnictwa w wyborach z takich przyczyn określany jest w opracowaniach socjologicznych mianem absencji przymusowej. Por. M. Cześnik, *Partycypacja wyborcza Polaków*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2009, s. 4–5.

czących w głosowaniu⁸⁴. Niezależnie od oceny poszczególnych przypadków niewzięcia udziału w wyborach ze względu na wymienione przeszkody żadnego z nich nie daje się jednoznacznie zakwalifikować jako swoistego aktu abdykacji wyborcy (wyłączenia się z korpusu wyborczego), mającego skutkować odpowiednim zawężeniem demokratycznej legitymacji organu przedstawicielskiego.

Co więcej, istnieją ważne powody, by uznać, że aktu takiego nie stanowi również wyborcza bierność znacznej części wyborców, których braku uczestnictwa w głosowaniu nie tłumaczy zaistnienie żadnych szczególnych okoliczności o charakterze obiektywnym. Jak wynika z wielu opracowań, niski poziom partycypacji politycznej, wpływający w sposób oczywisty na realizację jednostkowego prawa do udziału w wyborach, skorelowany jest silnie z przynależnością do niższych warstw społeczeństwa bądź też grup charakteryzujących się różnego rodzaju społecznym upośledzeniem. Nieobecności wyborcy podczas głosowania sprzyjają m.in. jego gorsza sytuacja materialna, niższe wykształcenie, niższy status zawodowy, zamieszkanie w małych ośrodkach (łącznie się często z utrudnionym dostępem do lokali wyborczych) oraz bycie kobietą⁸⁵. Wraz z rozpoznaniem możliwych kontekstowych (pozapodmiotowych) determinantów niewzięcia udziału w głosowaniu – w szczególności gdy mają one potencjalnie dyskryminacyjne podłoże – w znaczącym stopniu podważona zostaje redukcjonistyczna wykładnia wyborczej absencji, sprowadzająca ją do pełni autonomicznego wyrazu braku zainteresowania demokratycznymi procedurami legitymacji

⁸⁴ M. Gwiazda, *Motywy niegłosowania*, „Opinie i Diagnozy” 2015, nr 33, s. 164–170. Wiele obiektywnych przyczyn absencji wyborczej wspomnianych w tym opracowaniu wskazanych zostaje również w studium poświęconym zjawisku wyborczej bierności wśród najmłodszych członków elektoratu. M. Butrym, *Preferencje milczącego elektoratu. Straty poparcia komitetów wyborczych w wyniku absencji wyborczej studentów w 2015 roku*, „Athenaeum. Polskie Studia Politologiczne” 2018, nr 57, s. 38, 45, 51.

⁸⁵ A. Blaise, *Frekwencja wyborcza*, [w:] R.J. Dalton, H.D. Klingemann (red.), *Zachowania polityczne*, t. 2, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2010, s. 250; M. Cześnik, *Partycypacja wyborcza Polaków...*, s. 16, 18–19, 20, 22, 24, 29–30; B. Roguska, *Aktywność społeczno-polityczna Polaków*, „Opinie i Diagnozy” 2016, nr 35, CBOS, Warszawa, s. 31–46; K. Tybuchowska-Hartlińska, *Partycypacja polityczna w Polsce*, „Political Preferences” 2015, nr 10, s. 66. Pewne kontrowersje wzbudzić może uwzględnienie wśród determinantów braku partycypacji wyborczej kategorii płci. Z jednej strony, jak argumentuje M. Kaase w oparciu o wyniki badań sprzed kilkunastu lat, „istniejąca w historii różnica między zaangażowaniem politycznym obu płci we współczesnych społeczeństwach demokratycznych zniknęła w przypadku głosowania”. M. Kaase, *Perspektywa badań partycypacji politycznej*, [w:] R.J. Dalton, H.D. Klingemann (red.), *Zachowania polityczne...*, s. 377. Z drugiej strony, statystyki dotyczące frekwencji wyborczej podczas wyborów w Polsce wskazują na kilkuprocentowo wyższą partycypację w wyborach męskiej części elektoratu. Zob. A. Żukowski, *Partycypacja wyborcza kobiet – wyzwania i dylematy*, Centrum Studiów Wyborczych, Toruń 2011, s. 14; M. Żerkowska-Balas, M. Zaremba, *Partycypacja nowych wyborców*, Fundacja im. Stefana Batorego 2011, https://www.batory.org.pl/upload/files/Programy%20operacyjne/Masz%20Glos/partycypacja_nowych_wyborcow.pdf [dostęp: 15.11.2022]; K. Kamińska-Korolczuk, *Partycypacja polityczna kobiet w Europie – stan obecny i wyzwania przyszłości*, „Cywilizacja i Polityka” 2019, t. 17, nr 17, s. 165.

władzy ze strony nieaktywnego wyborcy. W każdym z wymienionych przypadków brak uczestnictwa w wyborach świadczyć może raczej o skutecznym zablokowaniu politycznej ekspresji jednostkowego wyborcy na skutek działania czynników dyskryminogennych niż o świadomym i dobrowolnym akcie wycofania się tegoż wyborcy z podstawowego trybu obywatelskiego funkcjonowania w ramach politycznej wspólnoty.

Realizacja postulatu równoważenia okręgowego rozkładu mandatów wyborczych poprzez ich dystrybucję proporcjonalnie do liczb wszystkich głosów oddanych w poszczególnych okręgach gwarantować ma utrzymanie bezpośredniej zależności między liczbą deputowanych wybieranych w danym okręgu a poziomem aktywności wyborczej zamieszkujących go wyborców. Tym samym – zgodnie z proponowaną interpretacją udziału w głosowaniu jako warunku przynależności wyborcy do kategorii podmiotów materialnej równości wyborów – w okręgach o niższej frekwencji wyborczej wybierana ma być odpowiednio mniejsza liczba członków organu przedstawicielskiego niż w okręgach o frekwencji wyższej. Pierwszą konsekwencją takiej praktyki jest zwiększenie prawdopodobieństwa zniekształceń proporcjonalności wyborów rozumianej klasycznie, tj. jako zachowanie proporcjonalnych relacji między liczbą głosów oddanych na poszczególne ugrupowania a liczbą zdobytych przez nie mandatów. Konsekwencja ta – wysoce paradoksalna, zważywszy na podstawowe założenia proporcjonalnościowej wykładni materialnej równości wyborów – wynika wprost z proponowanego obniżenia liczby mandatów obsadzanych w niektórych okręgach⁸⁶.

Jednak najpoważniejszym następstwem rozkładu mandatów między okręgi wyborcze w bezpośredniej proporcji do liczb wyborców oddających w nich swoje głosy jest wypaczenie mechanizmu urzeczywistnienia zasady reprezentacji w sensie bardziej elementarnym. Co znamienne, łączy się ono ze sposobem funkcjonowania samej instytucji wolnego mandatu, powołanej w argumentach na rzecz zawężenia zakresu odniesienia idei materialnej równości wyborów do grupy wyborców aktywnych. Zgodnie z odnotowaną w literaturze praktyką realizacja zasady reprezentacji w ramach modelu wolnego mandatu przyjmuje formy zakładające bliski kontakt ze środowiskiem (potencjalnych) wyborców poszczególnych członków organu przedstawicielskiego. Wprawdzie „formułowane przez

⁸⁶ W odróżnieniu od metody dystrybucji mandatów polegającej na ich wstępnym proporcjonalnym rozdziale między ugrupowania przekraczające próg wyborczy w całym obszarze wyborczym, a następnie obsadzaniu w okręgach zgodnie z liczbą głosów oddanych na poszczególne ugrupowania w tychże okręgach (Zob. przedstawiony wyżej opis procedur stosowanych w wyborach do Parlamentu Europejskiego w Polsce) redukcja ogólnej liczby mandatów obsadzanych w niektórych okręgach – a więc *de facto* pomniejszenie tych okręgów/podwyższenie progu procentowego w tych okręgach – łączyć się musi z obniżeniem poziomu proporcjonalności całego systemu. Efektu tego zasadniczo nie rekompensuje automatyczne zwiększenie rozmiaru innych okręgów wyborczych/obniżenie progu procentowego w tych okręgach. A. Lijphart, *Electoral systems and party systems: A study of twenty-seven democracies 1945–1990*, Oxford University Press 1994, s. 10–11; D. Nohlen, *Prawo wyborcze i system partyjny...*, s. 80–90.

wyborców na spotkaniach z parlamentarzystami żądania, życzenia, opinie, podpowiedzi, wnioski, wskazania, postulaty, sugestie itp. nie mają dla parlamentarzystów charakteru prawnie wiążącego [...], nie znaczy to jednak, że parlamentarzyści nie mogą uwzględniać stanowiska wyborców w pracach parlamentarnych”⁸⁷. Ze względu na podstawową logikę systemu wyborczego kontakty, o których mowa, mają najczęściej miejsce w okręgach wyborczych, w których deputowani uzyskali swój mandat: „Współczesne warunki zmieniają polityczne i społeczne relacje posłów i senatorów z otoczeniem zewnętrznym, zwłaszcza z wyborcami «ich» okręgów wyborczych. Starają się oni uczestniczyć aktywnie w życiu toczącym się w tych okręgach, biorą udział w różnych ważnych przedsięwzięciach na szczeblu terenowym, podejmują z inspiracji wyborców lub grup interesów interwencje w organach władzy publicznej, są adresatami petycji od osób prywatnych oraz różnych środowisk itp. Zachowują się tak zwłaszcza wtedy, gdy dążą do reelekcji”⁸⁸. Jeśli wraz z rozpoznaniem tego

⁸⁷ J. Kuciński, W.J. Wołpiuk, *Zasady ustroju politycznego państwa w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997*, Wolters Kluwer, Warszawa 2012, s. 268. W odniesieniu do problematyki związanej z istotą mandatu przedstawicielskiego sprawowanego przez radnych kwestię tę celnie ujmuje J. Galicki: „Ustawodawca obowiązki kierowania się dobrem wspólnoty samorządowej i utrzymywania więzi z mieszkańcami jednostki samorządowej zawarł w tych samych przepisach. Może to być celowe działanie prawodawcy. Mimo że oba zdania wyrażają osobne obowiązki radnego, ich realizacja dotyczy jednej i tej samej sfery działalności radnego, której celem jest owo dobro wspólnoty samorządowej. Może się zatem wydawać uzasadnione stwierdzenie, że utrzymywanie stałej więzi z mieszkańcami i ich organizacjami jest konkretną propozycją ustawodawcy, zmierzającą do wypełniania obowiązku radnego kierowania się dobrem wspólnoty samorządowej”. J. Galicki, *Charakterystyka prawna mandatu radnego*, Warszawska Metropolia Prawosławna, Warszawa 2018, s. 156.

⁸⁸ Tamże, s. 268. Szczególny rodzaj więzi łączących członków organów przedstawicielskich z okręgami wyborczymi, w których uzyskują oni swe mandaty, jest kwestią często analizowaną w literaturze. Jak zauważa L. Garlicki, „wprawdzie deputowany może pozostawać niezależny pod względem prawnym od swoich wyborców, ale chce przecież zostać przez nich ponownie wybrany. Dlatego praktyka kontaktów posła z okręgiem wyborczym jest bardzo rozwinięta” (L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Wydawnictwo Liber, Warszawa 2010, s. 222); autor nie zamieszcza już tej uwagi w późniejszych wydaniach cytowanego dzieła. Zob. L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Wolters Kluwer, Warszawa 2021, s. 249). Na wpływ, który tego rodzaju kontakty wywierają na sposób realizacji wolego mandatu przez deputowanych, sprawiający, że mandat ten nie oznacza „jakieś absolutnej, «czystej» niezależności”, zwraca uwagę w klasycznym już dziś opracowaniu Maria Kruk (M. Kruk, *Koncepcja mandatu przedstawicielskiego w konstytucyjnej doktrynie i praktyce*, „Przegląd Sejmowy” 1993, nr 4, s. 26). W opinii K. Grajewskiego jedną z kluczowych kwestii dotyczących systemu przedstawicielskiego jest „praktyka utrzymywania stałych i intensywnych kontaktów deputowanego z okręgiem wyborczym, w którym nabył on swój mandat”, przy czym „utrzymywanie tego typu relacji z elektoratem przez parlamentarzystę [...] wydaje się całkowicie zrozumiałe także ze względu na fakt, że w ostatecznym rozrachunku to od wyborców zależeć będzie przecież, czy deputowany zostanie wybrany do parlamentu kolejnej kadencji” (K. Grajewski, *Odpowiedzialność posłów i senatorów na tle zasady wolego mandatu*, Wolters Kluwer, Warszawa 2009, s. 114–115). Autor ten wskazuje też na kilka uregulowań prawnych, zawartych w ustawie o wykonywaniu mandatu posła i senatora, które sankcjonować mogą szczególną intensywność relacji deputowanych z grupami ich potencjalnych wyborców, a mianowicie art. 1 ust. 2, nakazujący im informowanie wyborców o swojej pracy i działalności organu, do

rodzaju prawidłowości uwzględniony zostanie fakt ewidentnych różnic między okręgami wyborczymi pod względem cechującej je struktury społecznej, to postulat niskiego poziomu reprezentacji okręgów o odpowiednio niskim poziomie frekwencji wyborczej jawi się jako czynnik dalszego pogłębiania nierówności i różnorodnych form społecznego upośledzenia. Jak zauważa M. Cześnik: „Zdecydowanie częściej uczestniczą w [wyborczej – przyp. A.C.] procedurze obywatele z górnych warstw struktury społecznej, a znacznie rzadziej głosują przedstawiciele warstw niższych i upośledzonych, co sprawia, że ich interesy są gorzej reprezentowane w ciałach przedstawicielskich, mniejsza jest też szansa na realizację ich oczekiwań. Niska partycypacja, która z reguły jest nierówna, prowadzi do nierównej reprezentacji, a przez to do nierównego politycznego wpływu. Dzieje się tak przede wszystkim w systemach, w których partycypacja jest skorelowana z uwarstwieniem społecznym, co we współczesnych demokracjach jest raczej regułą niż wyjątkiem”⁸⁹. Przyjęcie racjonalnego założenia o znacznym udziale grup społecznie upośledzonych w strukturze elektoratu okręgów o niskiej frekwencji wyborczej prowadzić musi do wniosku, że systematyczne pozbawianie tych okręgów poziomu reprezentacji odpowiadającego ich potencjałowi demograficznemu wywoływać będzie nieuchronnie niedoreprezentowanie wspomnianych grup w całym obszarze wyborczym. Niedoreprezentowanie to przekładać się będzie

którego zostali wybrani, art. 21. ust.1, nakładający na nich obowiązek przyjmowania opinii, postulatów, wniosków wyborców oraz ich organizacji oraz branie ich pod uwagę w swej działalności parlamentarnej, oraz art. 22, przyznający posłom i senatorom prawo do uczestniczenia w sesjach sejmików województw, rad powiatów i rad gmin, właściwych dla okręgu wyborczego, z którego zostali wybrani (w przypadku posłów również dla okręgów wyborczych, w których posiadają oni swoje biura), a także zgłaszania w ich trakcie swoich uwag i wniosków (Tamże, s. 131–137). Zdaniem K. Grajewskiego w zestawieniu z podstawowym sensem zasady wolego mandatu ten ostatni przepis jest wręcz wadliwy. Przedstawiając takie stanowisko, wspiera opinię wyrażoną wcześniej przez K. Skotnickiego (K. Skotnicki, *Konstytucyjne i polityczne determinanty statusu posła i senatora*, [w:] Z. Jarosz (red.), *Parlament. Model konstytucyjny i praktyka ustrojowa*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2006, s. 64. Sam K. Skotnicki, analizując w powołanym artykule powszechne zachowania parlamentarzystów, odwołujących się przy artykułowaniu określonego poglądu do opinii własnych wyborców, wyraża nawet wątpliwość co do rzeczywistego występowania modelowego rozwiązania mandatu wolnego. Uznając ostatecznie wspomnianą sytuację jedynie za „istotny element gry politycznej, której celem jest jak najdłuższe zasiadanie [parlamentarzysty] w Sejmie czy w Senacie czy też szerzej – kontynuowanie kariery politycznej”, a nie za naruszenie zasady mandatu wolnego, stwierdza jednocześnie, że sytuacja ta „niezbyt dobrze harmonizuje [...] z teoretycznoprawnym modelem tego mandatu” (Tamże, s. 66). Co więcej, w kontekście poważniejszych uchybień względem istoty mandatu wolnego, łączonych przez K. Skotnickiego ze zjawiskiem dyscypliny partyjnej, autor ten opowiada się wprost za rozważeniem możliwości odstąpienia od obowiązującego ujęcia zasady przedstawicielstwa na rzecz rozwiązań nawiązujących do koncepcji mandatu imperatywnego, prowadzących do „zmuszenia parlamentarzystów do większego liczenia się ze zdaniem wyborców, a zmniejszenia ich zależności od kierownictwa partyjnego” (K. Skotnicki, *Odpowiedź na ankietę konstytucyjną*, [w:] B. Banaszak, J. Zbieranek (red.), *Ankieta konstytucyjna*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2011, s. 109).

⁸⁹ M. Cześnik, *Partycypacja wyborcza Polaków...*, s. 4.

automatycznie na nikłe odzwierciedlenie interesów tych grup w programach i agendzie politycznej poszczególnych ugrupowań, co z kolei utrwać będzie samo zjawisko społecznego upośledzenia, a zatem również łączące się z nim nawyki braku uczestnictwa w życiu politycznym. Tym samym istnienie stałych obszarów o obniżonej frekwencji wyborczej stanie się – ze wszystkimi tego konsekwencjami – praktycznie nieusuwalną właściwością systemu wyborczego.

Kontrowersyjny charakter wykładni pojęcia równości materialnej wyborów odnoszącej je wyłącznie do wyborców aktywnych (oddających głos w wyborach) uwidacznia się również przy bliższej analizie sytuacji wyborcy biernego, rezygnującego z udziału w głosowaniu w pełni świadomie i dobrowolnie (bez obciążenia wynikającego z działania jakiegokolwiek czynnika dyskryminogennego). W znaczącej części tego rodzaju przypadków absencję wyborczą uznać można, za M. Gwiazdą, za akt mający „bezpośredni związek z oceną sytuacji na scenie politycznej”, dający się zdefiniować „w kategoriach krytyki czy też kontestacji rzeczywistości politycznej”⁹⁰. Zgodnie z „aktywnościowym” rozumieniem kategorii podmiotu materialnej równości wyborów postawa taka nie zasługuje na uwzględnienie jako element procesu wyborczego, co uniemożliwia włączenie prezentujących ją osób do grupy wyborców, w odniesieniu do których ustalony zostaje proporcjonalny rozkład mandatów między okręgi wyborcze. Jednocześnie do grupy tej zaliczeni zostają wszyscy wyborcy oddający w sposób świadomy głosy nieważne, mimo że u podłoża takiego zachowania upatrywać należy motywacji ściśle analogicznych do motywacji osób kontestujących rzeczywistość polityczną poprzez nieuczestniczenie w głosowaniu. Nie ulega wątpliwości, że zarówno w przypadku zamierzonej absencji wyborczej, jak i w przypadku celowego oddania głosu nieważnego zakwestionowane zostają najbardziej podstawowe reguły procedury wyborczej. W obydwu przypadkach dochodzi do dobrowolnego zawieszenia przez wyborców przysługującego im prawa do wpływania na kształt organu przedstawicielskiego. Różnice między obydwoma formułami tego zawieszenia nie wydają się posiadać istotnego znaczenia, szczególnie gdy uwzględnione zostaje pierwotne założenie rozszerzonej (proporcjonalnościowej) interpretacji materialnej równości wyborów, tj. wymóg zagwarantowania w systemie wyborczym możliwie najściślejszej realizacji idei wyborów proporcjonalnych – odpowiedniej reprezentacji w organie przedstawicielskim wszystkich ideowych stanowisk (zestawów grupowych interesów) pojawiających się w zbiorowości społecznej. Wyborca podejmujący w pełni autonomiczną decyzję o niewzięciu udziału w głosowaniu bądź też o oddaniu głosu nieważnego występuje jednoznacznie – choć pośrednio – przeciw urzeczywistnieniu tej cechy procedur wyborczych. Z punktu widzenia proporcjonalnościowej

⁹⁰ M. Gwiazda, *Motywy niegłosowania...*, s. 170. Przeprowadzone przez tę autorkę badania wskazują, że motywacja o takim charakterze przyświecała 32,2% osób niebiorących udziału w wyborach parlamentarnych w 2015 r.

wykładni materialnej równości wyborów trudno wskazać przekonujący powód, który uzasadnić mógłby odmienne traktowanie jednego i drugiego typu zachowań: uwzględnianie w kalkulacjach dotyczących równomiernego rozkładu mandatów między okręgi wyborcze wyborców oddających celowo głosy nieważne, a zarazem pomijanie w tychże kalkulacjach wyborców niebiorących udziału w wyborach z motywów analogicznych do motywów kierujących osobami głosującymi świadomie w sposób nieprawidłowy. Nie sposób nie zauważyć, że odsetki głosów nieważnych – z naturalnych przyczyn różne w poszczególnych okręgach wyborczych – wypaczać mogą kluczową dla stanowiska proporcjonalnościowego zbieżność relacji: liczba głosów oddanych na poszczególne ugrupowania – liczba mandatów uzyskanych przez te ugrupowania w całym obszarze wyborczym w takim samym stopniu, w jaki czynić to mogą różne poziomy okręgowej frekwencji wyborczej przy stałym przyrządkowaniu określonych liczb mandatów do poszczególnych okręgów.

Co znamienne, zniekształcenie stałych proporcji między rozmiarem poparcia uzyskanego przez poszczególne ugrupowania w wyborach a ogólną liczbą uzyskanych przez nie mandatów jest również w części wynikiem aktywności wyborców oddających swój głos w sposób ważny na ugrupowania nieuzyskujące – wskutek nieprzekroczenia progu wyborczego – żadnego mandatu. Podobnie jak w przypadku głosów nieważnych procentowy udział takich głosów w okręgowych wynikach głosowania może przyjmować znacząco różne wartości w różnych okręgach wyborczych, co przy ustaleniu ogólnych liczb mandatów obsadzanych w okręgach na podstawie liczb wszystkich głosów ważnych przekładać się musi na odmienne relacje: liczba głosów oddanych na dane ugrupowanie – liczba uzyskanych przez nie mandatów w ostatecznych wynikach wyborów. Niezależnie od tego rodzaju dysproporcji, cechujących wewnętrzną strukturę wyników uzyskiwanych przez poszczególne ugrupowania, pula głosów oddanych na ugrupowania nieuzyskujące mandatów powoduje automatycznie odpowiednią nadreprezentację w organie przedstawicielskim ugrupowań zdobywających mandaty: liczby reprezentantów tych ugrupowań są zawsze większe od liczb mandatów przysługujących im wprost na podstawie procentowego wsparcia udzielonego im przez wyborców. Dysproporcjonalność ta, wynikająca – jak wspomniano wyżej – z dystrybuowania wszystkich mandatów składających się na organ przedstawicielski, a nie jedynie ich części, odpowiadającej rzeczywistemu poziomowi społecznego poparcia dla ugrupowań zwycięskich (uzyskujących przynajmniej jeden mandat), jest dodatkowo wzmacniana przez uwzględnianie w procentowym rozkładzie wyników wyborów głosów ważnych oddanych na ugrupowania ponoszące wyborczą porażkę (nieuzyskujące żadnych mandatów). Biorąc pod uwagę kluczowe założenia stanowiska proporcjonalnościowego, można zatem zasadnie wywodzić, że wyborcy oddający swój głos na ugrupowania nieprzekraczające progu wyborczego nie powinni być zaliczani do zbioru osób stanowiących podstawę kalkulacji dotyczących materialnej równości wyborów. Konkluzja o tak paradoksalnym charakterze

jest dodatkowo uwiarygodniana motywacją części elektoratu wspierającego ugrupowania nieuzyskujące żadnych mandatów, która w znacznej mierze pokrywać się może z motywacją wyborców nieuczestniczących w wyborach lub oddających głosy nieważne: szerokie rozpowszechnienie coraz bardziej precyzyjnych sondaży przedwyborczych sprawia, że przynajmniej w przypadku pewnej grupy wyborców głosowanie na ugrupowania o minimalnym poparciu społecznym musi się łączyć ze świadomą rezygnacją z możliwości wywarcia rzeczywistego wpływu na kształt organu przedstawicielskiego.

1.4. PODMIOT RÓWNOŚCI WYBORÓW: UJĘCIE KLASYCZNE

Rozszerzenie zbioru podmiotów materialnej równości wyborów – poza grupę wyborców biorących czynny udział w wyborach – nie jest jednak postulatem wynikającym jedynie z niekonsekwencji i paradoksów związanych z proporcjonalno-aktywnościowym ujęciem samej kategorii podmiotu wyborczej normy równościowej. Wbrew stanowisku P. Uziębły postulat ten wydaje się naturalną konsekwencją przyjęcia w systemie wyborczym modelu mandatu wolnego, a nie mandatu imperatywnego. To w przypadku mandatu imperatywnego, zakładającego bezpośrednie podporządkowanie deputowanego woli wyborców (realizację w ramach działalności parlamentarnej formułowanych przez nich instrukcji), sprawą kluczową jest zagwarantowanie możliwie najściślejszych proporcji między poszczególnymi częściami aktywnego elektoratu a liczbami wybieranych przez nich członków organu przedstawicielskiego. Koncepcja reprezentacji jako zderzania ze sobą/koordynowania konkurencyjnych zestawów precyzyjnie artykułowanych grupowych interesów generuje konieczność zachowania tego rodzaju proporcji – bez ich zachowania dochodzić musiałoby nieuchronnie do ewidentnych przypadków dyskryminacji grup wyborców „niedoreprezentowanych” (posiadających nieproporcjonalnie mniejszą liczbę przedstawicieli w stosunku do liczb przedstawicieli innych części elektoratu)⁹¹. Model mandatu wolnego – mandatu uniwersalnego, niezależnego od oczekiwań wyborców i nieodwołalnego – wymaga uwzględnienia całkowicie innego układu odniesienia dla kalkulacji równościowych. Należy w pierwszym rzędzie zauważyć, że możliwość realizacji tego modelu w jego postaci idealnej czyniłaby zbytęcną nie tylko zasadę równości wyborów (podobnie jak pozostałe zasady wyborcze), lecz także samą instytucję demokratycznych wyborów w jej powszechnie występujących odmianach. Deputowany mający

⁹¹ Jak wskazuje M. Granat: „Teoria mandatu [imperatywnego] dopatruje się w wyborach przedstawicieli rodzaju kontraktu między deputowanym a wyborcami okręgu. Jego przedmiotem jest zrealizowanie pewnego programu, który deputowany zobowiązuje się wypełnić. Mandat ten nie jest nawiązywany między narodem a całością przedstawicieli, ale między wyborcami poszczególnych okręgów wyborczych a ich przedstawicielem”. M. Granat, *O istocie mandatu przedstawicielskiego*, [w:] M. Kruk (red.), *Mandat przedstawicielski w teorii, prawie i praktyce poselskiej*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2013, s. 18.

reprezentować „naród pojmowany jako abstrakcyjny i niepodzielny byt oddzielony od jednostek” (naród „jako całość, a nie grupę wyborców”), „niemogący podporządkowywać się żadnym wskazaniom płynącym ze strony elektoratu”⁹², mógłby nabywać swój mandat w trybie całkowicie odmiennym od procedur właściwych współczesnym systemom wyborczym. Uzyskanie takiego mandatu mogłoby być np. następstwem losowania, przeprowadzonego wśród grupy kandydatów na parlamentarzystów o kwalifikacjach potwierdzonych poparciem udzielonym im w wyznaczonym okresie przez określoną liczbę pełnoletnich obywateli – bez konieczności spełniania przez tych ostatnich jakichkolwiek dodatkowych warunków, takich jak nieudzielanie poparcia więcej niż jednemu kandydatowi, zamieszkiwanie w danej części kraju itp. Tryb alternatywny, dopuszczający pewną dozę rywalizacji między kandydatami, polegać mógłby na sporządzaniu swoistej listy rankingowej pojedynczych kandydatów, odzwierciedlającej wielkość poparcia udzielonego każdej z nich (i w tym przypadku – podobnie jak przy losowaniu – nie zachodziłaby konieczność równoważenia „formalnej” czy też „materialnej” siły wsparcia udzielanego kandydatom przez poszczególnych obywateli), a następnie przyznawaniu mandatów osobom zajmującym odpowiednią liczbę czołowych miejsc owego rankingu. Przy zapewnieniu minimalnych standardów uczciwości tego rodzaju procedur stanowiłyby one w pełni dopuszczalny sposób na ustanawianie składu organu przedstawicielskiego – pod warunkiem że działania wszystkich poszczególnych członków tegoż organu odpowiadałyby ściśle wspomnianemu idealnemu modelowi mandatu wolnego.

Już nawet pobieżna analiza funkcjonowania rzeczywistych systemów przedstawicielskich nie pozostawia wątpliwości, że nie stanowią one wiernego odwzorowania koncepcji idealnych, zasadzających się na teorii wolego mandatu⁹³. Wspomniana wyżej kwestia szczególnych relacji łączących deputowanych z okręgami wyborczymi, w których zdobywają oni mandaty, jest częścią szerszej problematyki dotyczącej skomplikowanego mechanizmu odczytywania i realizacji „woli narodu” („woli wspólnoty samorządowej”), stwarzającego potencjalne zagrożenie dla samej instytucji wolnego mandatu⁹⁴. Wiele zastrzeżeń wyrażanych w doktrynie co do rzeczywistej jednorodności motywacji stojącej za działaniami reprezentantów „całościowego i niepodzielnego” podmiotu suwerenności znajduje swe potwierdzenie w badaniach ankietowych przeprowadzanych wśród polskich parlamen-

⁹² M. van der Hulst, *The parliamentary mandate. A global comparative study*, Inter-Parliamentary Union, Genewa 2000, s. 7.

⁹³ Zdaniem M. Granata mimo że „demokracja przedstawicielska (wraz z systemem przedstawicielskim i mandatem) stała się zwykłą formą sprawowania władzy we współczesnych ustrojach państwowych”, nie oznacza to, że „ustrojodawcy przyjęli jakąkolwiek »czystą« teorię przedstawicielstwa w jakiegokolwiek postaci lub formie. Realne sprawowanie władzy wymyka się oczywiście takim teoriom”. M. Granat, *O istocie mandatu...*, s. 18.

⁹⁴ Por. K. Skotnicki, *Konstytucyjne i polityczne determinanty...*, s. 63–68; M. Laskowska, *Mandat przedstawicielski w III RP*, [w:] M. Kruk (red.), *Mandat przedstawicielski...*, s. 128.

tarzystów⁹⁵. W odniesieniu do głównego przedmiotu niniejszego opracowania na uwagę zasługują szczególnie deklaracje deputowanych, wskazujące na towarzyszący ich działalności zamiar reprezentowania społeczności lokalnych. Według wyników badań z lat 1997–2001 (Sejm trzeciej kadencji) identyfikacja ze społecznością lokalną stanowiła dla posłów drugie w kolejności (po poczuciu odpowiedzialności za los „wszystkich Polaków”) preferowane źródło motywacji przy realizacji mandatu przedstawicielskiego: na pytanie o zbiorowość, którą poseł chce reprezentować, odpowiedziało w ten sposób 16% ankietowanych parlamentarzystów (odpowiedź „wszystkich Polaków” wybrało 54,6% z nich). Odpowiadając na pytanie o rzeczywiste intencje leżące u podłoża własnej aktywności parlamentarnej, 25% respondentów określiło je m.in. jako „występowanie w interesie swoich lokalnych wyborców” (odpowiedź „działanie na rzecz całego społeczeństwa” wskazana została przez 71,6% ankietowanych)⁹⁶. Analogiczne rezultaty przyniósł projekt badawczy realizowany w 2010 r. wśród posłów szóstej kadencji Sejmu. Odnosząc się do kwestii podstawowych zobowiązań parlamentarzysty w zakresie realizacji mandatu przedstawicielskiego, reprezentowanie interesów macierzystego okręgu wyborczego uznało za najważniejszą powinność posłów 10,4% respondentów, a jako drugi najważniejszy obowiązek deputowanych określiło to zadanie 53,9% z nich (reprezentowanie „całego Narodu” wskazało jako pierwszą bądź drugą powinność posłów odpowiednio 86,4 i 3,8% respondentów). Co znaczące, w odpowiedzi na pytanie o to, kogo sami faktycznie reprezentują – przy założeniu możliwości udzielenia kilku odpowiedzi – 79,9% badanych posłów przyznało, że są przedstawicielami swoich okręgów wyborczych (jedynie 63,4% z nich uznało się za reprezentantów „całego Narodu”). Jednocześnie 66,2% respondentów wyraziło wolę reprezentowania własnych okręgów wyborczych (70,1% z nich przyznało, że chciałoby reprezentować „cały Naród”)⁹⁷. W konsekwencji wśród ostatecznych wniosków badania sformułowana została teza, zgodnie z którą, „gdy idzie o reprezentowanie przez deputowanych Narodu, rozbieżność między założeniami teoretycznymi i dążeniami deklarowanymi przez respondentów a przedstawioną przez nich praktyką dotyczy priorytetowego (także względem Narodu) traktowania interesów okręgów wyborczych”⁹⁸. Autorzy badania zwracają jednocześnie uwagę na to, że samo zaistnienie tego rodzaju rozbieżności – ich zdaniem całkowicie niedopuszczalne z punktu widzenia wspomnianych teoretycznych podstaw instytucji wolnego mandatu – uzyskuje pozorną legitymację na mocy sformułowań powszechnie stosowanych w literaturze przedmiotu (np. w *Przewodniku sejmowym*, adresowanym zarówno do „profesjonalistów”, jak

⁹⁵ E. Karpowicz, *Reprezentowanie przez posła interesów społecznych*, „Przegląd Sejmowy” 2002, nr 2(49), s. 32–54; M. Kruk (red.), *Mandat przedstawicielski w teorii, prawie i praktyce poselskiej*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2013.

⁹⁶ E. Karpowicz, *Reprezentowanie...*, s. 49, 52.

⁹⁷ M. Laskowska, *Kogo reprezentuje poseł?*, [w:] M. Kruk, *Mandat przedstawicielski...*, s. 207, 212, 216.

⁹⁸ Tamże, s. 238–239.

i osób, „które nie będąc zawodowymi prawnikami, są aktywnie zaangażowane w różne formy pracy sejmowej”, w którym stwierdza się, że „parlamentarzysta jest przede wszystkim reprezentantem suwerena (w RP – narodu), a nie wyłącznie konkretnej grupy wyborców z danego okręgu wyborczego”⁹⁹).

Jednak niezależnie od praktyki funkcjonowania instytucji mandatu przedstawicielskiego, znajdującej odzwierciedlenie w subiektywnych przekonaniach deputowanych, podział obszaru wyborczego na okręgi wyborcze uwzględniony być powinien w definicji materialnej równości wyborów w sposób szerszy, niż ma to miejsce w proporcjonalno-aktywnościowej wykładni tego pojęcia. Przy założeniu, że sam ów podział stanowi element konieczny realizacji zasady równości wyborów w jej aspekcie materialnym (o czym w następnej części rozdziału), uznanie, iż ma się on przekładać wyłącznie na proporcjonalny stosunek między liczbami osób głosujących na listy kandydatów zarejestrowane w poszczególnych okręgach – ewentualnie powiększonymi o liczby osób oddających w tych okręgach głosy nieważne – a liczbami deputowanych pochodzących z tychże list, wiąże się nieuchronnie z podważeniem istoty pojęcia wolnego mandatu. Konieczność równościowego ukształtowania struktur zbiorowego podmiotu suwerenności (zbiorowego podmiotu wspólnoty samorządowej) – stanowiącego sam rdzeń koncepcji wolnego mandatu – w sposób naturalny pociąga za sobą wymóg, by operacja ta dokonywana była w odniesieniu do możliwie najszerszej ujętej realnej manifestacji tego podmiotu. Nie ulega wątpliwości, że warunkiem tego nie spełnia podział dotyczący wyłącznie osób biorących czynny udział w głosowaniu – nawet przy zachowaniu idealnie równych relacji: aktywny wyborca – liczba mandatów obsadzonych z list kandydatów zarejestrowanych w jego okręgu wyborczym. Nieadekwatność takiej metody „równościowej” dystrybucji mandatów przedstawicielskich wyjaśnia zaproponowane przez P. Sarneckiego rozróżnienie dotyczące źródeł legitymacji władzy publicznej. Zdaniem tego autora właściwym „dzierżycielem władzy zwierzchniej jest [...] rozumiany w sensie politycznym Naród”, podczas gdy „praktycznym, określonym przez prawo dysponentem władzy może być inny podmiot”. Wprawdzie z dalszych wywodów tego autora nie wynika w sposób jednoznaczny, czy pod pojęciem „dysponentów” władzy rozumie on wszystkich potencjalnych uczestników wyborów bądź referendum („obywatele posiadający prawa wyborcze i prawa udziału w referendum”) czy też osoby rzeczywiście głosujące („wyborcy i głosujący w referendum”), jest jednak dla niego rzeczą oczywistą, że „dysponowanie nie może [...] przekreślać zasady suwerenności Narodu; «dysponowanie» nie jest bowiem «przejęciem» suwerenności. Dysponent powinien dbać nie o swoje interesy, ale dobro i interesy Narodu jako dzierżyciela suwerenności i temu tylko służyć powinna działalność dysponenta”¹⁰⁰.

⁹⁹ P. Chybalski, *Mandat poselski*, [w:] M. Królikowski, W. Odrowąż-Sypniewski (red.), *Przewodnik poselski. Organizacja i funkcje Sejmu*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2007, s. 7, 29 [wyróżnienie – A.C.].

¹⁰⁰ P. Sarnecki, *Podmiot suwerenności*, [w:] P. Sarnecki (red.), *Prawo konstytucyjne Rzeczypospolitej Polskiej*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2008, s. 179.

Rozpatrywany w takim świetle mechanizm równoważenia wpływu wyłącznie aktywnych grup wyborców na ogólne rezultaty wyborów w poszczególnych okręgach (zapewniania stałych proporcji: liczba osób głosujących w danym okręgu – liczba mandatów obsadzonych z list zarejestrowanych w tym okręgu) jawi się jako procedura ograniczona jedynie do „dysponentów” władzy publicznej – i to przy zastosowaniu jednej z najbardziej restrykcyjnych definicji tego pojęcia. Rozszerzenie zakresu odniesienia normy równościowej poprzez objęcie nią wszystkich pozostałych osób posiadających prawa wyborcze w sposób naturalny redukuje arbitralność takiego rozstrzygnięcia, stanowi jednak ciągle – z punktu widzenia rzeczywistego umocowania kompetencji władczych przynależnych deputowanym – zabieg niewystarczający. Dopuszczane w wielu klasycznych ujęciach materialnej równości wyborów rozwiązanie, polegające na tworzeniu okręgów wyborczych z zachowaniem stałej proporcji między liczbami wszystkich wyborców zamieszkałych na ich terenie a liczbami mandatów przypisanych tym okręgom, dotyczy nadal jedynie „dysponentów” suwerenności (władzy samorządowej) – choć tym razem definiowanych szerzej niż w przypadku „aktywnościowej” wykładni idei wyborów materialnie równych. Przy założeniu realnej zależności władczej między „Narodem” (zbiorowym podmiotem wspólnoty samorządowej) a ustanawianym w jego imieniu organem przedstawicielskim, a zarazem uznaniu konieczności wyłaniania członków tego organu z poszanowaniem szeroko rozumianego standardu równości, standard ten – przynajmniej w niektórych jego aspektach – odnoszony być powinien do najbardziej podstawowego zbioru osób będących członkami wspomnianej zbiorowej podmiotowości. W literaturze dotyczącej interpretacji prawnej pojęcia „naród” zbiór ten przedstawiany jest najczęściej – choć z pewnymi zastrzeżeniami – jako grupa obejmująca w pierwszym rzędzie wszystkich obywateli danego państwa. Wykładnię taką prezentuje np. L. Garlicki, wskazując – w nawiązaniu do zawartego w preambule Konstytucji RP sformułowania „my, Naród – wszyscy obywatele Rzeczypospolitej”, iż „pojęcie Naród należy [...] odnosić do wspólnoty wszystkich obywateli Rzeczypospolitej”¹⁰¹. Przyznaje jednocześnie, że „rzeczywistym źródłem władzy są decyzje tylko tych obywateli, którzy posiadają prawa wyborcze”, a zarazem zauważa, iż „Konstytucja mówi też o «Polakach zamieszkałych za granicą» (art. 6 ust. 2), w pewnym stopniu wychodzi więc [w określaniu zakresu odniesienia pojęcia «Naród»] poza tradycyjne kryterium obywatelstwa”¹⁰². Istotny wkład ogółu obywateli w bytową tożsamość podmiotu suwerenności akcentują również autorzy opowiadający się za całkowicie abstrakcyjnym (ponadjednostkowym) rozumieniem owego podmiotu. Zdaniem M. Laskowskiej w rozumieniu takim „podmiot reprezentowany przez posłów – Naród – nie jest i nie powinien być postrzegany jako sku-

¹⁰¹ L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne...*, s. 70. Podobnie: K. Skotnicki, *Konstytucyjne i polityczne determinanty...*, s. 63.

¹⁰² L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne...*, s. 64.

pisko jednostek (podobnie jak interes Narodu nie jest sumą interesów partykularnych), chociaż to właśnie z ich zgody wywodzi się owo upoważnienie do reprezentacji. Oznacza to, że obywatele niemający praw wyborczych albo ich niepraktykujący, nie uczestnicząc w wyborach, czyli nie decydując o tym, kto ma być ich (jako substratu osobowego Narodu) przedstawicielem, mimo wszystko są reprezentowani w parlamencie”¹⁰³. To ogół obywateli (ogół mieszkańców określonej jednostki samorządu terytorialnego), traktowany jako zbiór jednostek konstytuujących zbiorowy podmiot suwerenności (zbiorowy podmiot wspólnoty samorządowej) bądź też jako „osobowy substrat” tego podmiotu, okazuje się więc najpełniejszą realnie uchwytłą – nawet jeśli nie całościową – manifestacją tak rozumianego suwerena. W konsekwencji stanowić on również powinien ostateczny zakres odniesienia wyborczej normy równościowej w jej aspekcie materialnym: za właściwy podmiot materialnej równości wyborów należy uznać każdego obywatela (każdego mieszkańca jednostki samorządu terytorialnego) – niezależnie od faktu jego uczestnictwa w wyborach/absencji wyborczej czy też faktu (nie)posiadania przezeń praw wyborczych.

W kategoriach technicznych parametrów okręgów wyborczych przyjęcie tego rodzaju wykładni pojęcia równości materialnej wyborów oznacza ustanawianie owych okręgów przy zachowaniu stałej proporcji: liczba obywateli zamieszkałych w okręgu (liczba mieszkańców okręgu) – liczba mandatów obsadzanych z list kandydatów zarejestrowanych w tym okręgu. W stosunku do postulatu uwzględniania w kalkulacjach dotyczących rozmiaru okręgów wyborczych wyłącznie osób posiadających prawa wyborcze rozwiązanie takie sprowadza się do poszerzenia tej zbiorowości głównie o osoby nieletnie¹⁰⁴. Grupa obywateli (mieszkańców jednostki samorządu terytorialnego), którzy nie osiągnęli progu pełnoletności, zostaje tym samym uznana za integralną część „podmiotu-dzierżyciela” władzy publicznej, będącego zarazem właściwym podmiotem reprezentowanym przez odpowiedni organ przedstawicielski. Można zasadnie utrzymywać, że zarysowana w ten sposób struktura zbiorowej podmiotowości narodu (lokalnej wspólnoty samorządowej) stanowi w pewnej mierze realizację pojawiających się w doktrynie propozycji zagwarantowania swoistego instytucjonalnego „zastępstwa” w wykonywaniu kompetencji władczych osób nieletnich, przysługujących im na gruncie koncepcji wolnego mandatu. W odniesieniu do wyborów

¹⁰³ M. Laskowska, *Mandat przedstawicielski w III RP*, [w:] M. Kruk, *Mandat przedstawicielski...*, s. 133 [wyróżnienie – A.C.].

¹⁰⁴ Stosownie do treści art. 62 Konstytucji RP odrębna grupa obywateli/mieszkańców, która uwzględniona zostaje przy takiej interpretacji materialnej równości wyborów, obejmuje również osoby ubezwłasnowolnione prawomocnym wyrokiem sądowym oraz osoby pozbawione praw publicznych lub wyborczych. Mimo że liczba tych osób odpowiada jedynie niewielkiemu odsetkowi liczby osób nieletnich, włączenie ich w kalkulacje określające rozmiar okręgów wyborczych pozostaje istotne ze względu na podstawowy sens idei przedstawicielstwa.

parlamentarnych propozycję taką formułuje J. Majchrowski, wedle którego „nieletni obywatel polski jest podmiotem politycznym [...], który dzierży depozyt władzy zwierzchniej”, choć „ze względów oczywistych [...] nie może uczestniczyć w akcie wyborczym”. Założenie politycznej podmiotowości nieletnich prowadzić ma do kwestii możliwości wprowadzenia „takiego systemu wyborczego, w którym rodzice, czy jedno z rodziców, dysponowałoby głosem swego dziecka, reprezentując je przy dokonywaniu aktu wyborczego, tym bardziej że decyzje, których dokonują wyborcy dzisiaj, bardzo często są podejmowane na wyłączny rachunek tych, którzy dziś są dziećmi całkowicie bez ich udziału”¹⁰⁵. Implementowany w sposób bezpośredni postulat rodzicielskiego „zastępstwa” w wykonywaniu czynnego prawa wyborczego osób nieletnich łączyłby się z koniecznością naruszenia (bądź też gruntownego przeformułowania) formalnego aspektu zasady równości wyborów: dysponując głosami swoich dzieci, rodzice/opiekunowie prawni otrzymywaliby możliwość wywierania odpowiednio większego, niż wynikający z ich własnych praw wyborczych, wpływu na ostateczne rozstrzygnięcia procedury wyborczej w zakresie takiej bądź innej obsady mandatów przedstawicielskich – bez zmian pozostawałaby natomiast sama liczba mandatów przypisanych poszczególnym okręgom wyborczym¹⁰⁶. W dyskusjach nad wprowadzeniem tego rodzaju modyfikacji systemu wyborczego nie podnosi się jednak tego, że zastosowanie szerokiej wykładni zasady równości wyborów w aspekcie materialnym w znacznym stopniu realizuje już główny cel proponowanych zmian. Uzależnienie rozmiaru okręgów wyborczych od liczb wszystkich obywateli/osób zamieszkujących na ich terenie – a nie od zamieszkałych na ich terenie aktywnych bądź potencjalnych wyborców – powoduje, że okręgowi obejmującemu znacząco większą liczbę osób nieletnich przypisana zostaje większa liczba mandatów niż okręgowi obejmującemu znacząco mniejszą liczbę takich osób (w przypadku systemu wyborczego zakładającego tworzenie okręgów o równej liczbie mandatów okręg zamieszkiwany przez większą liczbę osób nieletnich obejmować będzie mniejszą

¹⁰⁵ J. Majchrowski, *Konstytucja i orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego RP a prawo wyborcze w Polsce*, [w:] S. Grabowska, R. Grabowski, *Zmiana ordynacji wyborczej a zmiana konstytucji*, Bonus Liber, Rzeszów 2008, s. 112. Niejednoznaczne stanowisko względem tego rodzaju postulatu zajmuje w komentarzu do Konstytucji RP L. Garlicki. Z jednej strony – w związku z treścią art. 62 ustawy zasadniczej – nie przewiduje on możliwości przypisania nieletnim praw wyborczych, z drugiej zaś zwraca uwagę na brak możliwości realizacji w sposób bezpośredni przysługujących im – jego zdaniem – innych praw i wolności: „Dziecko, tak jak każda inna osoba fizyczna, jest podmiotem wszystkich praw i wolności konstytucyjnych, chyba że przepisy konstytucyjne wymagają osiągnięcia określonego wieku (jak np. w odniesieniu do czynnego i biernego prawa wyborczego). Nie znaczy to jednak, by dziecko mogło wszystkie te prawa i wolności wykonywać samodzielnie, bo podmiotowość prawna nie musi być równoznaczna ze zdolnością do działania”. L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne...*, s. 116.

¹⁰⁶ W sferze debaty politycznej nad ewentualnymi modyfikacjami Konstytucji RP propozycję taką złożył w 2018 r. lider partii Porozumienie Jarosław Gowin, <https://www.gazetaprawna.pl/artykuly/1117522,-glosowanie-rodzinne-w-nowej-konstytucji-gowin.html> [dostęp: 16.11.2022].

liczbę wyborców niż okręg zamieszkiwany przez mniejszą liczbę takich osób). W konsekwencji każdy potencjalny wyborca z okręgu pierwszego (w tym również rodzic/opiekun prawny obywateli/osób nieletnich) posiada możliwość wywarcia większego wpływu na ostateczny wynik wyborów (określony rozkład mandatów w organie przedstawicielskim) niż potencjalny wyborca z okręgu drugiego – odpowiednio do różnic między liczbami obywateli/osób zamieszkujących każdy z nich. Procedura ustanawiania okręgów wyborczych proporcjonalnie do liczb wszystkich ich mieszkańców (obywateli zamieszkujących na ich terenie) pozostaje odmienna względem systemu opartego na zasadzie rodzicielskiego „zastępstwa” wyborczego jedynie w zakresie zastosowanego w pierwszym z tych rozwiązań rozproszonego transferu kompetencji władczych jednych obywateli/mieszkańców okręgu wyborczego na rzecz drugich (kompetencji władczych obywateli/osób nieletnich na rzecz analogicznych kompetencji osób posiadających pełne prawa wyborcze). Przynależny obywatelom/osobom nieletnim „depozyt władzy zwierzchniej” przekazany zostaje w ramach systemu wyborczego opartego na szerokiej wykładni materialnej równości wyborów nie tylko ich rodzicom (opiekunom prawnym), lecz także wszystkim pozostałym mieszkańcom ich okręgu wyborczego, posiadającym prawa wyborcze¹⁰⁷.

Należy podkreślić, że wspomniane różnice w sile oddziaływania na ostateczne wyniki wyborów (określony rozkład mandatów w organie przedstawicielskim) wyborców zamieszkałych w różnych okręgach wyborczych nie prowadzą do rozwarstwienia przysługującej tym wyborcom równej siły głosu – pod warunkiem zachowania w owych okręgach stałej proporcji między liczbą obywateli zamieszkałych w okręgu (liczbą mieszkańców okręgu) a liczbą obsadzanych w nim mandatów przedstawicielskich. Równa siła głosu, pojmowana jako podstawowy parametr materialnej równości wyborów, oznacza w myśl jej klasycznej wykładni stałą relację między liczbą wszystkich podmiotów tej równości zamieszkałych na terenie poszczególnych okręgów wyborczych a liczbą wszystkich deputowanych uzyskujących mandaty z list zarejestrowanych w tych okręgach. Rozpatrywana w takim świetle realizacja (możliwość realizacji) czynnego prawa wyborczego jedynie przez część tych podmiotów nie narusza równościowego standardu procedury wyborczej, zagwarantowanego każdemu z nich. Na gruncie koncepcji wolnego mandatu dokonywany przez wyborcę akt głosowania sprowadza się do wskazania osoby mającej reprezentować ujęty

¹⁰⁷ Poprzez swój ponadindywidualny charakter transfer ten dotyczy również osób ubezwłasnowolnionych prawomocnym wyrokiem sądowym – również w sytuacji śmierci ich rodziców/opiekunów prawnych – oraz osób pozbawionych prawomocnym wyrokiem praw publicznych lub wyborczych. Tym samym oparty na szerokiej wykładni pojęcia materialnej równości wyborów model kompensacji braku możliwości wykonywania kompetencji władczych przez część obywateli (mieszkańców określonej jednostki samorządu terytorialnego) okazuje się bardziej uniwersalny od rozwiązań sprowadzających ową kompensację do wzmocnienia wpływu indywidualnych osób na określony rozkład mandatów w organie przedstawicielskim (łączy się z naruszeniem formalnego aspektu zasady równości wyborów).

całościowo zbiorowy podmiot suwerenności (wspólnoty samorządowej). Zgodnie z klasycznym rozumieniem materialnej równości wyborów równość ta odnosi się do konieczności ukształtowania odpowiednich numeryczno-przestrzennych struktur całościowego zbioru jednostek mających swój udział w tak rozumianym podmiocie i jako taka reguluje proces ustanawiania organu przedstawicielskiego na etapie uprzednim względem rozstrzygnięć dotyczących konkretnej obsady poszczególnych mandatów¹⁰⁸. Wspierając określonego kandydata na deputowanego, uczestnik wyborów materialnie równych wyraża preferencję dotyczącą przyznania tej osobie statusu reprezentanta narodu (wspólnoty samorządowej), do którego przyporządkowana jest pewna stała liczba obywateli (mieszkańców jednostki samorządu terytorialnego), równa określonej dla całego obszaru wyborczego tzw. jednolitej normie przedstawicielstwa. To w stałości tej liczby w całym obszarze wyborczym wyczerpuje się sens klasycznej wykładni zasady równości wyborów rozpatrywanej w jej aspekcie materialnym – wybory zachowują cechę materialnej równości, pod warunkiem że liczba ta pozostaje jednakowa w każdym prawidłowo utworzonym okręgu wyborczym (o zasadach tworzenia okręgów w następnej części rozdziału). Na kwalifikację tę nie wpływają w żaden sposób różnice w proporcjach między liczbami mandatów obsadzanych w poszczególnych okręgach a liczbami zamieszkałych w nich osób posiadających czynne prawo wyborcze. Materialna równość wyborów nie jest też naruszana w sytuacji nawet najbardziej skrajnych różnic frekwencji wyborczej między okręgami zachowującymi stałą proporcję: liczba obywateli zamieszkałych w okręgu (liczba mieszkańców okręgu) – liczba mandatów obsadzanych w okręgu. Wybory pozostałyby materialnie równe również wtedy, gdyby – z jakichkolwiek przyczyn losowych – frekwencja wyborcza w niektórych tego typu okręgach była bliska 100%, w innych zaś zbliżyła się do 0%.

Nie ulega wątpliwości, że w funkcjonowaniu rzeczywistych systemów wyborczych prawdopodobieństwo wystąpienia anomalii o porównywalnym charakterze i w podobnej skali jest niekończące małe. Co więcej, można zasadnie utrzymywać, że ze względu na w miarę jednorodną strukturę demograficzną większości obszarów wyborczych ustanawianie okręgów wyborczych zgodnie z najszerszą wykładnią równości materialnej wyborów – podmiot równości: obywatel/mieszkaniec jednostki samorządu terytorialnego – w większości przypadków gwarantuje również zachowanie porównywalnych proporcji: liczba mieszkańców okręgu uprawnionych do głosowania – liczba mandatów obsadzanych w okręgu. I odwrotnie: zagwarantowanie w okręgach stałej proporcji między liczbą zamieszkałych w nich wyborców a liczbą mandatów obsadzanych z list zarejestrowanych w tych okręgach można najczęściej

¹⁰⁸ Jak argumentuje M. Laskowska, w odniesieniu do koncepcji wolnego mandatu parlamentarnego „efektywność reprezentacji nie zależy od tego, czy Sejm odzwierciedla złożoną strukturę społeczeństwa (jest jego przekrojem, czemu m.in. sprzyjają proporcjonalny system wyborczy, regulacje uprzywilejowujące mniejszości narodowe czy systemy kwotowe), gdyż przy podejmowaniu decyzji większością głosów istotne jest założenie jedności podmiotu reprezentowanego”. M. Laskowska, *Mandat przedstawicielski...*, s. 133.

uznać za równoważne ukształtowaniu ich wedle stałej proporcji: liczba mieszkańców okręgu (obywateli zamieszkałych w okręgu) – liczba okręgowych mandatów przedstawicielskich. Obydwa modele implementacji zasady równości wyborów w jej aspekcie materialnym – zasługujące na miano modeli klasycznych – dają się również przedstawić niezależnie od pozytywnej treści zasady wolnego mandatu jako swoiste ramy urzeczywistniania tej wersji koncepcji przedstawicielstwa. Ujmowany w owych ramach wolny mandat przedstawicielski uzyskiwany być może – a następnie realizowany – jedynie po uprzednim przypisaniu go do wyznaczonego fragmentu obszaru wyborczego. W opinii J. Jaskierni o ile „moment wyborów to [...] tylko moment przesądzający o strukturze politycznej parlamentu, [...] członek parlamentu jest później reprezentantem danej jednostki terytorialnej w okresie kadencji”¹⁰⁹. Bez względu na kontrowersyjną wyrazistość takiego sformułowania akceptacja wyrażonej w nim konieczności terytorialnego „zakotwiczenia” mandatu przedstawicielskiego łączyć się musi z poszanowaniem istoty tegoż mandatu, określonej „w kategoriach prawa obywateli do bycia reprezentowanymi bez względu na aktywność wyborczą”¹¹⁰. Przeporządkowanie poszczególnych mandatów do konkretnych części obszaru wyborczego powinno tym samym uwzględniać demograficzną parametryzację tych regionów opartą na liczbach zamieszkałych na ich terenie obywateli (liczbach ich mieszkańców), a nie liczbach osób aktywnie uczestniczących w wyborach. Uwzględnienie w tej operacji jedynie liczb wyborców aktywnych spowodować musi nieuchronnie wspomniane wyżej przesunięcie instytucjonalnej implementacji zasady przedstawicielstwa w kierunku modelu mandatu imperatywnego.

Koniecznym uzupełnieniem powyższych wywodów jest podkreślenie, że zgodnie z polskim prawodawstwem wolny charakter mandatu przedstawicielskiego dotyczy zarówno deputowanych zasiadających w obydwu izbach parlamentu, jak i członków organów przedstawicielskich wszystkich poziomów samorządu terytorialnego. Wyrażane w doktrynie opinie na temat obecności w konstrukcji mandatu radnego do rady gminy elementów „zarówno mandatu wolnego, jak i imperatywnego”¹¹¹ związane były z odmiennym brzmieniem przepisów statuujących zadania radnych do rad gmin oraz odpowiednich przepisów dotyczących zadań radnych rad powiatów i sejmików wojewódzkich w zakresie kwestii związania owych radnych instrukcjami wyborców. O ile w przypadku radnych powiatowych i wojewódzkich nakaz utrzymywania stałej więzi z mieszkańcami oraz ich organizacjami, a w szczególności przyjmowania zgłaszanych przez mieszkańców powiatu/województwa postulatów i przedstawiania ich organom powiatu/województwa do rozpatrzenia, opatrzone były od początku zastrzeżeniem wskazującym na brak mocy wiążącej tego rodzaju

¹⁰⁹ J. Jaskiernia, *Głos w Dyskusji w dniu I*, [w:] S. Grabowska, R. Grabowski (red.), *Zmiana ordynacji wyborczej a zmiana konstytucji*, Bonus Liber sp. z o.o., Rzeszów 2008, s. 54.

¹¹⁰ Tamże, s. 54.

¹¹¹ K. Grajewski, *Odpowiedzialność posłów i senatorów na tle zasady wolnego mandatu...*, s. 44.

instrukcji¹¹², o tyle w przypadku analogicznego przepisu odnoszącego się do członków rad gmin przez dłuższy czas nie wprowadzono takiego zastrzeżenia, co stwarzało możliwość interpretacji owego przepisu jako rękojmi imperatywnego charakteru mandatu tychże radnych¹¹³. Obecne brzmienie tego przepisu uzupełnione jest już o wspomniane zastrzeżenie i jako takie nie pozostawia wątpliwości co do zamierzonej przez ustawodawcę konstrukcji mandatu radnych do rad gmin na gruncie modelu mandatu wolnego¹¹⁴.

Wśród przedstawianych w doktrynie opinii dotyczących zakresu podmiotowego odniesienia materialnej równości wyborów na poziomie samorządowym uwagę zwraca również stanowisko M. Chmaja i W. Skrzydły. W świetle osobliwej wykładni sformułowanej przez obydwu autorów podmiot tej równości stanowią kumulatywnie wszyscy mieszkańcy jednostki samorządu terytorialnego, której granice wytyczają obszar wyborczy danego typu wyborów. Zdaniem tych autorów „aspekt równości materialnej zabezpiecza art. 373 § 2 [k.wyb. – przyp. A.C.], zastrzegając, że ustalenie liczby radnych dla każdej rady następuje na podstawie liczby mieszkańców zamieszkałych na obszarze działania danej rady, ujętych w stałym rejestrze wyborców na koniec roku poprzedzającego rok, w którym wybory mają być przeprowadzone. Analogiczne przepisy dotyczą liczby radnych w radach powiatu i sejmikach województw”¹¹⁵. Jak należy domniemywać, miarą równości materialnej wyborów ma być w takim ujęciu proporcja między ogólną liczbą członków samorządowego organu przedstawicielskiego a ogólną liczbą mieszkańców danej gminy (powiatu, województwa) – zgodnie ze stosownymi regulacjami owa ogólna liczba mandatów wzrasta odpowiednio do rozmiaru populacji wchodzącej w grę jednostki samorządu terytorialnego¹¹⁶. Nie sposób nie zauważyć, że interpretacja taka odbiega w sposób całkowity od któregośkolwiek z poglądów odnoszących się do omówionej wyżej kontrowersji wokół zasady równości wyborów w jej aspekcie materialnym. W konsekwencji dopuszczalne wydaje się pozostawienie jej na uboczu rozważań poświęconych podstawowemu znaczeniu wyborczej normy równościowej.

¹¹² Art. 21 pkt 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, Dz.U. 1998 Nr 91, poz. 578; art. 23 pkt 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa, Dz.U. 1998 Nr 91, poz. 576.

¹¹³ Art. 23 pkt 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym, Dz.U. 1990 Nr 16, poz. 95.

¹¹⁴ Por. C. Martysz, [w:] B. Dolnicki, R. Cybulska, J. Glumińska-Pawlic, J. Jagoda, C. Martysz, M. Tarnicka-Banacka, A. Wierzbica, *Ustawa o samorządzie powiatowym. Komentarz*, Wolters Kluwer, Warszawa 2007, s. 182; A. Szewc, *Ustawa o samorządzie województwa. Komentarz*, Wolters Kluwer, Warszawa 2008, s. 243.

¹¹⁵ M. Chmaj, W. Skrzydło, *System wyborczy w Rzeczypospolitej Polskiej*, Wolters Kluwer, Warszawa 2014, s. 53, 166. Por. także: M. Chmaj, *Równość wobec prawa*, [w:] M. Chmaj, *Wolności i prawa człowieka w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Wolters Kluwer, Warszawa 2008, s. 62.

¹¹⁶ Art. 9 pkt 4 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym; art. 16 pkt 3 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa.

Warto wreszcie przywołać odnoszące się do kryteriów kalkulacji materialnej równości wyborów stanowisko Europejskiej Komisji na rzecz Demokracji przez Prawo (organu doradczego Rady Europy), wyrażone w Kodeksie dobrej praktyki w sprawach wyborczych. Zgodnie z tym stanowiskiem, w celu zapewnienia równej siły głosu, rozdział mandatów między okręgi wyborcze powinien być przeprowadzony równomiernie, przy czym: „1. powinno to dotyczyć co najmniej wyborów do niższej izby parlamentu oraz wyborów regionalnych i lokalnych; 2. [wskazanie to] obejmuje [...] jasne i zbilansowane rozdzielanie mandatów między okręgi wyborcze na podstawie jednego z następujących kryteriów rozdziału: zaludnienia, liczby krajowych mieszkańców (włączając mniejszości narodowe), liczby zarejestrowanych wyborców oraz – ewentualnie – liczby osób aktualnie głosujących. Można sobie wyobrazić stosowną kombinację tych kryteriów”¹¹⁷. Jak łatwo zauważyć, zalecenia Komisji Weneckiej dopuszczają cały wachlarz możliwości odnośnie do przyznawania indywidualnym mieszkańcom okręgów wyborczych statusu podmiotowego związanego z materialną równością wyborów – począwszy od ujęć klasycznych, a skończywszy na – potraktowanych ewentualnościowo – ujęciach zawężających zbiór podmiotów tej równości do grupy wyborców aktywnych. Jednocześnie – w odniesieniu do wszystkich tych przypadków – wprowadzone zostają precyzyjne wytyczne w zakresie dopuszczalnych poziomów odstępstwa od stałych proporcji między okręgowymi liczbami mandatów a odpowiednimi okręgowymi liczbami podmiotów materialnej równości wyborów. Ta część rekomendacji Komisji Weneckiej omówiona zostanie w rozdziale trzecim pracy.

1.5. OKRĘGI WYBORCZE

Według zwolenników „proporcjonalnościowej” wykładni materialnej równości wyborów, przyznającej status podmiotów owej równości wyłącznie wyborcom aktywnym (ewentualnie tylko wyborcom oddającym głosy ważne), rozwiązaniem optymalnym dla urzeczywistnienia rozumianej odpowiednio wyborczej normy równościowej jest przeprowadzanie wyborów w jednym okręgu obejmującym cały obszar wyborczy¹¹⁸. W myśl takiego stanowiska wybory jednookręgowe posiadają przewagę nad systemem zakładającym istnienie wielu okręgów wyborczych nawet wtedy, gdy do okręgów tych nie przypisuje się z góry określonych liczb mandatów, uzależniając ostateczny terytorialny rozkład owych mandatów od poziomu frekwencji wyborczej w poszczególnych okręgach. Charakterystyczna dla wyborów odbywających się w wielu okręgach konieczność podwójnego transponowania wartości odsetkowych na liczby całkowite – poziomu okręgowej frekwencji na okręgową liczbę mandatów oraz poziomu poparcia dla poszczególnych ugrupowań na liczbę zdobytych przez nie mandatów – powoduje, że niezależnie od zastosowanych metod takiej operacji jej

¹¹⁷ *Kodeks dobrej praktyki w sprawach wyborczych. Wytyczne i raport wyjaśniający, Wenecja, 18–19 października 2002 r.*, Opinia nr 190/2002, Rada Europy, Strasburg 2003 [podkreślenie – A.C.].

¹¹⁸ P. Uziębło, *Zasada równości wyborów...*, s. 215.

końcowe rezultaty obarczone być muszą większymi odchyleniami od relacji prostej proporcjonalności: liczba głosów oddanych na dane ugrupowanie – liczba mandatów przyznanych temu ugrupowaniu – niż rezultaty wyborów przeprowadzanych w jednym okręgu wyborczym¹¹⁹. Jednokrotne zastosowanie odpowiedniej metody podziału mandatów w wyborach jednookręgowych gwarantuje większą możliwość przybliżenia wyników takich wyborów do postaci zachowującej identyczność wspomnianej relacji w odniesieniu do wszystkich ugrupowań. Porównywalność liczb głosów oddanych na poszczególne ugrupowania przypadających na każdy zdobyty przez nie mandat – traktowana jako wzorzec realizacji równości materialnej wyborów – możliwa jest do uzyskania w sposób najprostszy przy mechanizmie elekcji zakładającym jednorodność (niepodzielność) obszaru wyborczego.

Paradoksalnie przyjęcie jednookręgowego modelu systemu wyborczego wydaje się również w pełni zabezpieczać kluczową z punktu widzenia klasycznej wykładni materialnej równości wyborów stałą liczebność grup obywateli (mieszkańców jednostki samorządu terytorialnego) przypadających na jeden mandat przedstawicielski w całym obszarze wyborczym. W wyborach odbywających się w jednym okręgu wyborczym liczby osób należących do dowolnej kategorii – obywateli, posiadaczy czynnych praw wyborczych, aktywnych wyborców, mężczyzn, kobiet, dzieci itd. – przypadające na każdego członka organu przedstawicielskiego wybieranego w tym okręgu (a zarazem w całym obszarze wyborczym) są zawsze idealnie równe. Owa uniwersalna proporcjonalność wyników wyborów jednookręgowych odniesiona do zbioru klasycznie ujmowanych podmiotów równości materialnej wyborów stanowi jednak tylko pozorne wypełnienie podstawowego warunku realizacji tej równości. W istocie jest ona wyłącznie zabezpieczeniem równomierności całkowitych „kosztów” pozyskania jednego mandatu przedstawicielskiego przez poszczególne ugrupowania, tj. względnej stałości liczby głosów niezbędnych do zdobycia jednego mandatu przez każde z tych ugrupowań w całym obszarze wyborczym. Wyrażony w ten sposób sens tradycyjnie rozumianej proporcjonalności wyborów¹²⁰ uznany zostaje przez zwolenników proporcjonalnościowej wykładni idei wyborów materialnie równych za równoważny względem podstawowego znaczenia tej ostatniej cechy procedur wyborczych. Na dokonującą się tym samym substytucję autonomicznej treści pojęcia równości materialnej wyborów na rzecz znaczenia pojęcia proporcjonalności wyborów zwraca uwagę M. Jarentowski, według którego „równością materialną niektórzy obejmują równość partii politycznych, domagając się, by każda partia miała zbliżoną liczbę wyborców przypadających na jeden mandat. Nie jest jasne jednak, czym

¹¹⁹ Odchylenia te korygować mogą – stosownie do przyjętego modelu proporcjonalności – odpowiednie mechanizmy kompensacyjne.

¹²⁰ A dokładnie proporcjonalności w znaczeniu silnym, tj. zachowującej stałość proporcji: liczba uzyskanych głosów – liczba zdobytych mandatów w przypadku wszystkich ugrupowań uczestniczących w wyborach. Por. przyp. 38 wyżej.

ten aspekt równości różniłby się od wymaganej niekiedy proporcjonalności wyborów”¹²¹. Zbiorem pełnoprawnych podmiotów zinterpretowanej proporcjonalnościowo równości materialnej wyborów okazuje się zatem ostatecznie – szczególnie w przypadku wyborów jednookręgowych – grupa ugrupowań uzyskujących w wyniku rozgrywki wyborczej przynajmniej jeden mandat przedstawicielski.

Postulat zagwarantowania określonym wyborom cechy równości materialnej w rozumieniu klasycznym – tj. odnoszącym ową równość bezpośrednio do wszystkich obywateli (mieszkańców jednostki samorządu terytorialnego) – uznać można za konkurencyjny – jeśli nie wprost przeciwny – względem postulatu zapewnienia tym wyborom cechy proporcjonalności. Powodem tego rodzaju napięcia między obydwoma właściwościami procedur wyborczych jest przede wszystkim całkowicie odmienna rola, którą w odniesieniu do jednej i do drugiej odgrywa sama instytucja okręgu wyborczego. O ile w przypadku proporcjonalności wyborów każdy rzeczywisty podział obszaru wyborczego na okręgi wyborcze prowadzi nieuchronnie do większych lub mniejszych naruszeń tejże proporcjonalności (wybory jednookręgowe oznaczają brak takiego podziału), o tyle równość materialna wyborów w pewnym sensie zakłada konieczność ustanawiania okręgów wyborczych w liczbie większej niż jeden (mniejszych niż całość obszaru wyborczego). W istocie sama kwalifikacja wyborów jako materialnie równych dotyczy sytuacji, w której podział obszaru wyborczego na okręgi mniejsze niż sam ów obszar został już dokonany. Co więcej, realne znaczenie materialnej równości wyborów – jej sens funkcjonalny, zasługujący na miano „aspektu materialnego” owej równości – uwydatnia się tym pełniej, im mniejsze fragmenty obszaru wyborczego uzyskują status okręgów wyborczych. W praktyce oznacza to, że najbardziej adekwatną metodą urzeczywistnienia idei wyborów materialnie równych w jej klasycznym rozumieniu jest przeprowadzenie tych wyborów w obejmujących równe liczby obywateli (mieszkańców jednostki samorządu terytorialnego) jednomandatowych okręgach wyborczych. Ustanowienie takiego podziału kraju (regionu) na okręgi wyborcze równoznaczne jest w powszechnej opinii badaczy z pozbawieniem odpowiedniej procedury wyborczej cechy proporcjonalności¹²². W rzeczywistości obniża ono radykalnie prawdopodobieństwo zdobycia przez wszystkie ugrupowania liczb mandatów proporcjonalnych do uzyskanego przez nie procentowego poparcia w skali całego obszaru wyborczego (choć zarazem takiej możliwości nie eliminuje). Jednocześnie – z formalnomatematycznego punktu widzenia – w każdym z jednomandatowych okręgów wyborczych proporcjonalność między zdobytą przez dane ugrupowanie (danego kandydata) liczbą głosów a przyznanym mu udziałem

¹²¹ M. Jarentowski, *Równość w wyborach do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej. Uwagi wprowadzające...*, 2012, s. 3.

¹²² D. Nohlen, *Prawo wyborcze i system partyjny...*, s. 80–83; W. Kręcis, *System wyborczy*, [w:] W. Skrzydło, *Polskie prawo konstytucyjne...*, s. 219.

w dostępnej w owym okręgu puli mandatów zostaje zachowana¹²³. Można zasadnie utrzymywać, że realizacja materialnej równości wyborów w wyborach jednookręgowych (jak również w wyborach odbywających się w niewielkiej liczbie dużych okręgów wyborczych) ma miejsce jedynie w analogicznym, „formalnym” sensie.

Warunkujący realne („materialne”) urzeczywistnienie materialnej równości wyborów podział obszaru wyborczego na okręgi wyborcze uzasadniany jest w literaturze potrzebą zapewnienia równej reprezentacji wszystkim częściom obszaru wyborczego. W sytuacji hipotetycznej implementacji modelu wyborów jednookręgowych, a więc „w przypadku, gdyby w wyborach podziału na okręgi nie było, mogłoby się okazać, że obszary «peryferyjne» są w parlamencie bardzo słabo reprezentowane”¹²⁴. Wprawdzie w przypadku niewielkiej liczby państw demokratycznych¹²⁵ podział taki nie jest stosowany, jednak w myśl powszechnej opinii, odnoszącej się do systemów wyborczych większości pozostałych krajów, to „dzięki funkcjonowaniu okręgów swoją reprezentację, znającą lokalne potrzeby i problemy, mają także regiony peryferyjne, które inaczej mogłyby być ignorowane przez związane z centrum kraju elity polityczne”¹²⁶. Obniżony poziom reprezentacji części regionów obszaru wyborczego związany jest w głównej mierze z naturalną dla obszarów wyborczych polaryzacją między centrum/centrami tych obszarów, charakteryzującymi się stosunkowo wysoką gęstością zaludnienia, a terenami peryferyjnymi, zaludnionymi znacząco mniej intensywnie. Bezpośrednią konsekwencją istotnych różnic w gęstości zaludnienia pomiędzy poszczególnymi częściami obszaru wyborczego jest różna dostępność infrastruktury wyborczej dla zamieszkujących je wyborców. Bardziej utrudniony dostęp do owej infrastruktury, obejmującej nie tylko punkty głosowania, lecz także kanały komunikowania oferty wyborczej, sieć dystrybucji materiałów kampanijnych, miejsca spotkań kandydatów z wyborcami itp., charakterystyczny jest dla terenów peryferyjnych

¹²³ Pewne wątpliwości budzić może jednakowy rezultat wyborczej porażki odniesionej w JOW-ie przez dwa ugrupowania (dwóch kandydatów) uzyskujące (uzyskujących) znacząco odmienną liczbę głosów (np. w sytuacji, w której zwycięzca wyborów – uzyskujący mandat – otrzymuje 50% głosów, a dwaj kandydaci przegrywający wybory – tj. nieuzyskujący mandatu – odpowiednio 40% i 10% głosów). Są to jednak wątpliwości analogiczne do tych, które sformułowane są w związku ze zniekształceniami stałej proporcji: liczba uzyskanych głosów – liczba zdobytych mandatów, wynikającymi z powszechnie stosowanych metod okręgowej redystrybucji mandatów (szczególnie w niewielkich okręgach wyborczych). Por. K. Skotnicki, *Wpływ funkcji wyborów na prawo wyborcze i system wyborczy. Zarys problematyki*, „Przegląd Sejmowy” 2007, nr 2(79), s. 26.

¹²⁴ J. Haman, *Demokracja, decyzje, wybory*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2003, s. 75.

¹²⁵ Podziału na okręgi wyborcze w wyborach powszechnych nie przewidują systemy wyborcze obowiązujące w krajach stosunkowo niewielkich, takich jak Holandia czy Izrael.

¹²⁶ J. Haman, *Demokracja, decyzje, wybory...*, s. 172. Por. M. Pierzgałski, *Metody ilościowe w badaniu systemów wyborczych. Na przykładach z państw Azji Wschodniej*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2012, s. 37.

i przekładać się może na cechującą je niższą frekwencję podczas głosowania. Na różny poziom frekwencji wyborczej wpływać mogą także w sposób znaczący różnice w szeroko rozumianych zasobach kulturowych pozostających w dyspozycji wyborców, takich jak wykształcenie, intensywność uczestnictwa w życiu społeczno-kulturalnym, różnorodne formy angażowania się w działalność publiczną itp. Zwiększone szanse kumulowania owych zasobów – przekładających się na poziom determinacji do wzięcia udziału w wyborze członków organu przedstawicielskiego – daje się w większości przypadków przypisać mieszkańcom części centralnych obszaru wyborczego, szczególnie gdy wyznacza on zasięg przestrzenny wyborów powszechnych. Fakt zamieszkiwania określonej, losowo wybranej, grupy wyborców na terenie wielkomiejskim uznać można zatem za predyktor wyższego poziomu uczestnictwa tych osób w wyborach niż poziom frekwencji wyborczej analogicznej (liczbowo równej) grupy wyborców zamieszkujących na terenach o niskim stopniu urbanizacji¹²⁷. W konsekwencji przewidywaną bezwzględnie siłę oddziaływania obydwu zbiorowości wyborców na proces formowania organu przedstawicielskiego określić należy jako odpowiednio zróżnicowaną, co w warunkach wyborów przeprowadzanych w jednym okręgu wyborczym oznacza nieuchronnie różne sumy odsetkowych części mandatów pozyskanych przez deputowanych (ugrupowania polityczne) na skutek skumulowanej aktywności wyborczej jednej i drugiej grupy osób. Prawdziwość takiego wniosku potwierdzają w sposób pośredni obliczenia autorstwa P. Uziębły dotyczące wyników polskich wyborów parlamentarnych z 2007 r.: zastosowanie w odniesieniu do tych wyników modelu ustalania okręgowych liczb mandatów na podstawie okręgowych poziomów frekwencji wyborczej – w zastępstwie modelu obowiązującego, uzależniającego te liczby od liczb obywateli zamieszkałych w poszczególnych okręgach – spowodowałoby zwiększenie liczby posłów uzyskujących swój mandat w Warszawie z 19 do 32¹²⁸.

Wbrew przewidywaniom P. Uziębły trudno się spodziewać, by wprowadzenie frekwencyjnego modelu okręgowej dystrybucji mandatów w wyborach do Sejmu spowodować miało w dłuższej perspektywie większą aktywizację elektoratu zamieszkałego na terenach peryferyjnych¹²⁹. W sytuacji wspomnianych wyżej szczególnych uwarunkowań owych terenów, tj. mniejszej dostępności infrastruktury wyborczej oraz niższego poziomu nagromadzenia zasobów kulturowych przez ich mieszkańców, próba dokonania skutecznej

¹²⁷ W odniesieniu do danych dotyczących polskich wyborów parlamentarnych zob.: *Postawy mieszkańców wsi wobec polityki*, „Komunikat z Badań CBOS” 2014, nr 30, Centrum Badania Opinii Społecznej.

¹²⁸ P. Uziębły, *Zmiany i projekty zmian ordynacji wyborczych w latach 1997–2008*, [w:] S. Grabowska, R. Grabowski, *Zmiana ordynacji wyborczej...*, s. 27–52.

¹²⁹ Zdaniem Uziębły: „Wyborcy mogliby kalkulować, że jeśli pójdą na wybory, to powstanie szansa, że zamiast przykładowo 10 mandatów okręg będzie miał 12 posłów. W dłuższej perspektywie czasowej może dałoby to efekt pozytywny związany z aktywizacją wyborców”. Tamże, s. 73.

i długotrwałej mobilizacji lokalnego elektoratu do szerszego uczestnictwa w wyborach musiałyby się prawdopodobnie łączyć z radykalnym podwyższeniem stopnia konkretyzacji adresowanej lokalnie oferty wyborczej – uzupełnionym o systematyczną realizację tego rodzaju zobowiązań przynajmniej przez niektóre z ugrupowań wygrywających wybory. Strategia taka nie tylko sprowadzałaby się w istocie do miejscowego przełamania modelu wolnego mandatu na rzecz modelu mandatu imperatywnego, lecz także musiałyby się okazać niewykonalna we wszystkich peryferyjnych częściach obszaru wyborczego jednocześnie. Możliwość perspektywicznego wyrównania poziomu frekwencji wyborczej w całym obszarze wyborczym należy tym bardziej wykluczyć w przypadku wyborów przeprowadzanych w jednym okręgu wyborczym. W porównaniu z wyborami odbywającymi się w okręgach z liczbami mandatów uzależnionymi od okręgowych poziomów frekwencji wyborczej wybory jednookręgowe pozbawione zostają całkowicie charakterystycznego dla wyborów wielookręgowych modułu „lokalnej personalizacji” wyborczych rozstrzygnięć – istotnego szczególnie w regionach znacznie oddalonych od administracyjnego centrum obszaru wyborczego¹³⁰. Nade wszystko jednak jednorodność struktury obszaru wyborczego pociąga za sobą nieuchronnie eliminację – bądź też znaczną redukcję – treści kampanii wyborczej odwołujących się do specyficznych uwarunkowań poszczególnych regionów kraju (peryferyjnych części jednostki samorządu terytorialnego). O ile obecność w debacie publicznej analogicznych treści dotyczących obszarów zurbanizowanych/centralnych – zamieszkiwanych przez znaczną część elektoratu – zagwarantowana jest zawsze w sposób naturalny, o tyle przy jednookręgowym systemie wyborczym nie jest możliwe jednoczesne wprowadzenie w tę debatę wątków tematycznych odnoszących się indywidualnie do każdej z pozostałych części obszaru wyborczego, położonych często w terenach mocno zróżnicowanych pod względem geograficznym, kulturowym, infrastrukturalnym itp. Pominięcie – bądź daleko idąca marginalizacja – w agendzie ugrupowań biorących udział w wyborach lokalnej specyfiki peryferyjnych fragmentów kraju (województwa/powiatu/gminy) musi w konsekwencji prowadzić do pogłębienia rozżewu między poziomem frekwencji wyborczej w centrum (centrach) i na obrzeżach odpowiedniego obszaru wyborczego.

Ze względu na naturalne tematyczne zróżnicowanie części kampanii wyborczej – czy też szeroko pojętej debaty publicznej – toczonej w poszczególnych fragmentach obszaru wyborczego podział owego obszaru na okręgi wyborcze uznać należy za konieczny (a przynajmniej pożądaną) nawet przy założeniu, że frekwencja wyborcza pozostaje idealnie równa w każdym z regionów kraju (części województw/powiatów/gmin), w których odbywają się wybory. Podział taki wymusza na uczestnikach rozgrywki wyborczej prowadzenie sporu politycznego

¹³⁰ „Wybór w okręgach mniejszej liczby posłów umożliwia wyborcom lepsze zapoznanie się z kandydatami, co jest tym istotniejsze, w im większym stopniu wybory mają «personalny» charakter [...]. Podział na okręgi pozwala [wyborcom] na «przyjrzenie się kandydatom z bliska», a tym samym ich lepsze poznanie i ocenę”. J. Haman, *Demokracja...*, s. 75, 172.

przy zachowaniu najmniejszego możliwego dystansu od wyborców (obywateli, mieszkańców jednostek samorządu terytorialnego), gwarantując zogniskowanie owego sporu wokół kwestii istotnych dla elektoratu, a tym samym zabezpieczając go przed nadmierną ogólnością i ucieczką w abstrakcję¹³¹. Wydaje się zarazem, że kluczowy dla osiągnięcia tego celu jest już sam podział elektoratu na mniejsze grupy wyborców, dokonany według pewnego kryterium – niekoniecznie terytorialnego – eksponującego określone, społecznie znaczące ustrukturywanie ogólnego zbioru jednostek posiadających prawo do głosowania¹³². Kryterium takie nie może

¹³¹ Na możliwość bliższego kontaktu deputowanych z wyborcami zamieszkującymi ich okręgi wyborcze, jak również lepszego rozpoznania przez nich specyficznych potrzeb/interesów tych wyborców wskazują A. Reeve i A. Ware. A. Reeve, A. Ware, *Electoral Systems: A Comparative and Theoretical Introduction*, Routledge, Nowy Jork 1992, s. 117–118. Dodatkowym argumentem za przeprowadzaniem wyborów w wielu okręgach wyborczych jest, ich zdaniem, to, że terytorialne ustrukturywanie procedur wyborczych daje szansę na stworzenie skutecznej przeciwwagi dla nadmiernego wpływu wywieranego wspólnie na rządzących przez wielkie podmioty korporacyjne: „Ze względu na łatwość, z którą rzecznicy określonych interesów uzyskują w ramach systemu neokorporacyjnego posłuch w kręgach rządowych, ważne jest zachowanie struktur, wokół których może się mobilizować potencjalna opozycja. Lokalne organizacje partyjne, skupione wokół terytorialnie wytyczonych okręgów parlamentarnych, stanowią jedną z takich struktur. Bez nich przejawy stronnictwość systemu przedstawicielskiego charakterystycznego dla państwa liberalno-kapitalistycznego uległyby prawdopodobnie wzmocnieniu”. Tamże, s. 119. Instytucja okręgu wyborczego (jako jednej z wielu części składowych terytorium, na którym odbywają się wybory) jest wręcz niekiedy uznawana za jeden z fundamentów systemu politycznego opartego na idei reprezentacji. Zdaniem Nancy Schwartz „polityczny system przedstawicielski jest jakościowo lepszy od demokracji bezpośredniej, ponieważ tylko system przedstawicielski może uchwycić złożoność tego, co oznacza w dzisiejszych czasach bycie zarówno jednostką, jak i obywatelem [...]. System ten, skonstruowany na gruncie terytorialnych okręgów wyborczych, tworzy odpowiednie fora, na których można zbliżyć się do realizacji ideału obywatela. W warunkach, w których współczesny obywatel jest również jednostką, która wykonuje różnego rodzaju prace i angażuje się zawodowo, polityczny system przedstawicielski prowadzi do zaistnienia wielopoziomowej struktury, która umożliwia podejmowanie działalności publicznej. W poszczególnych okręgach ludzie nawiązują ze sobą kontakt podczas spotkań jako indywidualni obywatele, stając naprzeciwko siebie jako konkretne jednostki. Dzięki uczestnictwu w lokalnych spotkaniach – zgromadzeniach organów kolegialnych, naradach aktywistów partyjnych czy też posiedzeniach grup zajmujących się pojedynczymi kwestiami, ci sami ludzie poznają się z biegiem czasu coraz bliżej, po czym media pomagają rozpowszechniać tę lokalnie uszczegółowioną wiedzę wśród wszystkich zainteresowanych obserwatorów. Rozwój tożsamości osobistej poszczególnych jednostek w kierunku ich tożsamości obywatelskiej następuje w sytuacji, gdy jednostki te urzeczywistniają, udoskonalają i interpretują zasady gry politycznej [...]. Rywalizując ze swoimi przyjaciółmi i sąsiadami przy wyborze wspólnego kandydata, a następnie wspólnego przedstawiciela [w organie przedstawicielskim – przyp. A.C.], jednostki ustanawiają jako obywatele zarówno standardy oceny wypełniania przez te osoby określonych ról publicznych, jak i wyraziste kryteria umożliwiające formułowanie programów politycznych. Następnie, na kolejnym poziomie wspomnianej struktury, wybrani przedstawiciele prowadzą ze sobą debatę na temat sprawiedliwości”. N.L. Schwartz, *The Blue Guitar: Political Representation and Community*, University of Chicago Press, Chicago 1988, s. 10, 12–13 (tłumaczenie – A.C.).

¹³² Pojęcie okręgu wyborczego ujmując w ten sposób amerykańska badaczka M.S. Williams: „Bez względu na to, jak indywidualistyczne są założenia danego systemu politycznego, wszelka reprezentacja

być całkowicie dowolne: nie mogłaby nim być np. pierwsza litera (początkowa sekwencja liter) nazwiska wyborcy, choć generowany w ten sposób podział elektoratu na części składowe byłby z technicznego punktu widzenia nienaganny, tj. rozłączny i wyczerpujący¹³³. Jedną z możliwości

polityczna jest reprezentacją danej grupy społecznej, ponieważ legislatorzy reprezentują poszczególne zbiory wyborców [constituencies], a owe zbiory wyborców zdefiniowane są na podstawie wspólnej cechy charakteryzującej każdy z nich, tj. właśnie jako grupy społeczne [...]. Poszczególni obywatele mogą być reprezentowani tylko w takim zakresie, w jakim mają dające się zidentyfikować interesy, a sam akt rozpoznania interesów, które powinny być odzwierciedlone w odpowiednich programach polityki społecznej, jest z konieczności aktem definiowania grupy obywateli, których łączą owe wspólne dla nich, dające się reprezentować, interesy. Innymi słowy, żaden system przedstawicielski nie może uniknąć konieczności grupowania obywateli w celu przypisania poszczególnym grupom odpowiednich przedstawicieli. Poprzez wyznaczenie podstaw łączenia obywateli w określone grupy system przedstawicielski identyfikuje zarazem, przynajmniej pośrednio, poszczególne wspólnoty interesów, których uznanie jest istotne na arenie politycznej [...]. Dominująca w amerykańskiej kulturze politycznej teoria reprezentacji uznaje dwie metody agregacji interesów: dobrowolne kształtowanie struktury wspólnych interesów w ramach tworzenia się grup politycznego nacisku oraz tworzenie terytorialnych okręgów wyborczych. Istnieją jednak również inne możliwości. Demokracja stowarzyszeniowa np. definiuje politycznie istotne interesy według przynależności obywateli do poszczególnych grup subnarodowych, zwykle definiowanych na podstawie języka lub religii. W systemach neokorporacjonizmu reprezentowane są interesy strukturalne (praca, kapitał, a czasem rolnictwo). Systemy proporcjonalnej reprezentacji oparte na listach partyjnych łączą obywateli w grupy na podstawie ich przynależności partyjnej lub tożsamości ideologicznej”. M.S. Williams, *Voice, Trust, and Memory*, Princeton University Press, Princeton, NJ 1998, s. 25–26. O możliwości „funkcjonalnego” podziału elektoratu na mniejsze grupy wyborców – alternatywnego względem podziału terytorialnego – wspominają również A. Reeve i A. Ware. A. Reeve, A. Ware, *Electoral Systems...*, s. 115 (tłumaczenie – A.C.).

¹³³ Odmiennego zdania jest amerykański politolog A. Rehfeld. Wychodząc z założenia, że „okręgi wyborcze [electoral constituencies] powinny być heterogeniczne, stałe i niedobrowolne [involuntary]” oraz że powinny „stwarzać motywację dla deputowanych do zabiegania o dobro wspólne”, badacz ten przedstawia propozycję systemu losowego przyporządkowywania wyborców do poszczególnych „okręgów wyborczych”: „Odmiennego zdania jest amerykański politolog A. Rehfeld. Wychodząc z założenia, że „okręgi wyborcze [electoral constituencies] powinny być heterogeniczne, stałe i niedobrowolne [involuntary]” oraz że powinny „stwarzać motywację dla deputowanych do zabiegania o dobro wspólne”, badacz ten przedstawia propozycję systemu losowego przyporządkowywania wyborców do poszczególnych „okręgów wyborczych”: „Aby utworzyć tego rodzaju [nieterytoriałne] okręgi wyborcze, należałoby losowo podzielić całą populację na odrębne grupy wyborców, tworząc w ten sposób zbiory identyczne pod względem liczb przynależnych do nich osób, spośród których wybierani byłiby przedstawiciele do organów ustawodawczych. Odwracając tradycję systemów przedstawicielskich opartych na zasadzie odbicia lustrzanego, poszczególne zbiory wyborców wykazywałyby podobieństwo do całego narodu, który wspólnie miałyby reprezentować [...]. Przyporządkowanie do poszczególnych zbiorów miałoby charakter stały [...] i zmieniałoby się jedynie w sytuacji, w której poszczególni członkowie zyskiwaliby bądź tracili prawa obywatelskie, osiągnęli pełnoletność, umierali, emigrowali, imigrowali itd. Owe [nieterytoriałne] okręgi wyborcze tworzone byłyby w skali całego narodu i w żaden sposób nie odnosiłyby się do miejsca zamieszkania danej osoby. Wreszcie [...] przyjmuję założenie, że każdy okręg wyborczy wysyłałby do organów władzy ustawodawczej tylko jednego przedstawiciela”. A. Rehfeld, *The Concept of Constituency: Political Representation, Democratic Legitimacy, and Institutional*

najczęściej przywoływanych w literaturze jest usystematyzowanie elektoratu według przynależności wyborców do określonych grup społeczno-zawodowych. W kontekście dyskusji nad kształtem procedury wyborczej stosowanej w wyborach do polskiego Senatu ewentualność taką rozważa M. Jarentowski: „Czy jednak nie dałoby się utworzyć okręgów wedle innych kryteriów [niż terytorialne – przyp. A.C.] (np. opierając się na grupach społeczno-zawodowych), oczywiście nadal przy respektowaniu kryterium równości (zarówno w aspekcie formalnym, jak i materialnym), tak by każdy wyborca miał tyle samo głosów (przynajmniej w ramach danego okręgu) i by w każdym okręgu obsadzano liczbę mandatów senatorskich proporcjonalną do liczby wyborców danego okręgu skupiającego pewną grupę wyborców? Nie musiałoby to naruszać – wprost niewyrażonej, ale chyba istniejącej – reguły wolności wyborów, w tym sensie, że struktura okręgów nie zawęży dotychczasowej możliwości kandydowania z któregośkolwiek okręgu wyborczego. Nie naruszałoby to też reguły, iż senator jest reprezentantem całego narodu (art. 104 ust. 1 Konstytucji), w stopniu wyższym niż dotychczas”¹³⁴. Powszechność terytorialnej formuły ustanawiania okręgów wyborczych wynika w świetle takiego stanowiska z uznania przestrzennego rozproszenia elementarnej aktywności życiowej obywateli (mieszkańców jednostek samorządu terytorialnego) za najbardziej podstawowy – choć nie jedyny – parametr, umożliwiający systematyczne uporządkowanie całościowego zbioru wyborców w mniejsze grupy, dokonujące bezpośredniego wyboru członków odpowiednich organów przedstawicielskich. W większości systemów wyborczych wyeksponowany zostaje zatem fakt koniecznego usytuowania każdej autonomicznej wspólnoty politycznej w określonych konturach terytorialnych: suwerenne władztwo tego rodzaju wspólnoty realizowane jest zawsze w ściśle wytyczonym obszarze geograficznym. Nie ulega wątpliwości, że owo terytorialne ukierunkowanie kompetencji władczych danego organu przedstawicielskiego uwidacznia się szczególnie w przypadku instytucji samorządu terytorialnego.

Zważywszy na podstawowy sens zasady równości wyborów w jej ujęciu materialnym (rozumianym klasycznie), kluczowym wymogiem przy tworzeniu okręgów wyborczych jest

Design, Cambridge University Press, Nowy Jork 2005, s. 197, 210. Zarzut braku konsekwentnego rozróżnienia między „obiektywnymi okręgami wyborczymi” a „subiektywnymi zgrupowaniami wyborców popierających określonych kandydatów” (ang. *objective constituencies* i *subjective constituencies*) stawia Rehfeldowi inny amerykański badacz, proponując jednocześnie modyfikację przedstawionego przez Rehfelda modelu elekcji poprzez zastosowanie w nim okręgów pięciomandatowych, przy jednoczesnym wykorzystaniu systemu pojedynczego głosu przechodniego. M.R. James, *Two Concepts of Constituency*, „The Journal of Politics” 2015, nr 77/2, s. 385–386, 390–391. Co istotne, obydwaj badacze podkreślają istotne znaczenie samej instytucji okręgu wyborczego – pojmowanego jako jeden z wielu stabilnych komponentów całościowego zbioru wyborców zamieszkujących obszar wyborczy – wskazując na łączącą się z ową instytucją możliwość dokonywania skutecznych rozliczeń deputowanych za prowadzoną przez nich działalność w organie przedstawicielskim. A. Rehfeld, *The Concept of Constituency...*, s. 41, 186–191; M.R. James, *Two Concepts of Constituency...*, s. 390.

¹³⁴ M. Jarentowski, *Równość w wyborach do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej...*, s. 8.

zachowanie jednakowej proporcji między liczbą mandatów obsadzanych w każdym z tych okręgów a liczbą przynależących do niego osób. W celu zagwarantowania maksymalnej bliskości procesu wyborczego względem wyborców ustanowiony w ten sposób podział elektoratu powinien zarazem prowadzić do powstania najmniejszych możliwych grup osób wybierających poszczególnych członków organu przedstawicielskiego. Duże okręgi wyborcze (obejmujące np. połowę bądź jedną trzecią elektoratu) wpływają jedynie w niewielkim stopniu na przybliżenie debaty publicznej do sfery bezpośrednich zainteresowań przeciętnego wyborcy – zwłaszcza w przypadku znacznego rozmiaru kraju/jednostki samorządu terytorialnego. Okręgi małe powinny być również tworzone ze względu na konieczność zachowania względnej równowagi między liczebnością poszczególnych grup interesu przynależących do danego okręgu. Zachwianie tej równowagi wydaje się bardzo prawdopodobne w okręgach dużych, to zaś skutkuje nieuchronnie wytworzeniem się trwałej polaryzacji między kategoriami wyborców istotnych z punktu widzenia politycznej rywalizacji a grupami osób podlegających mniejszemu lub większemu wykluczeniu jako potencjalni adresaci wyborczej oferty programowej. W systemie wyborczym zakładającym tworzenie rozległych okręgów terytorialnych oznacza to najczęściej znaczne uprzywilejowanie ośrodków miejskich oraz wyraźną marginalizację infrastrukturalnie mniej zaawansowanych obszarów peryferyjnych. W istocie utrzymaniu tematycznie zrównoważonego rozkładu elektoratu w obrębie poszczególnych okręgów terytorialnych sprzyjają najbardziej okręgi najmniejsze – tj. okręgi jednomandatowe – pod warunkiem że wytyczane są one bezstronnie, zgodnie z odpowiednimi regułami (zob. kolejna część rozdziału). Zabezpieczone przed wewnętrzną polaryzacją okręgi jednomandatowe dają też największą gwarancję na równomierny rozkład frekwencji wyborczej w każdym z nich – choć poziom frekwencji wyborczej w poszczególnych okręgach może się oczywiście nadal znacznie różnić.

Nawet jeśli podział obszaru wyborczego na okręgi jednomandatowe nie miałby nigdy doprowadzić do wyrównania poziomu frekwencji wyborczej we wszystkich okręgach, to przyporządkowanie do każdego z nich jednakowej liczby mieszkańców (wyborców), połączone z zapewnieniem względnie zrównoważonej struktury społecznej poszczególnych okręgów, stanowi wzorcową implementację materialnego aspektu zasady równości wyborów w jego rozumieniu klasycznym. Biorąc pod uwagę to, że ukształtowana w ten sposób procedura wyłaniania organu przedstawicielskiego prowadzić może zarazem do najbardziej spektakularnych wypaczeń proporcjonalności wyborów (odpowiedniości między odsetkiem pełnej puli ważnych głosów oddanych na dane ugrupowanie a odsetkiem liczby mandatów uzyskanych przez to ugrupowanie w organie przedstawicielskim), można wysunąć hipotezę, iż materialna równość wyborów jest w pewnym sensie cechą konkurencyjną względem proporcjonalności tychże wyborów. Wybory materialnie równe w stopniu maksymalnym okazują się przy takiej interpretacji rozwiązaniem poniekąd przeciwnym w stosunku do wyborów w pełni proporcjonalnych. Uznanie wartości jednego i drugiego

atrybutu procedur wyborczych nadaje im zarazem status własności wzajemnie komplementarnych¹³⁵; jednocześnie urzeczywistnienie obydwu jest możliwe i pożądane, choć z punktu widzenia idealnych wzorców proporcjonalności i równości materialnej może ono mieć miejsce jedynie w pewnym zakresie, tj. pod warunkiem dopuszczenia stosownych odstępstw od pełnej implementacji każdego z nich. W przypadku konkretnych systemów wyborczych kompromis ten sprowadza się często do podziału obszaru wyborczego na kilka/kilkanaście/kilkadziesiąt okręgów wyborczych średniego rozmiaru, tj. okręgów kilkumandatowych, z zachowaniem stałej proporcji między liczbą mandatów wybieranych w danym okręgu a liczbą jego mieszkańców (wyborców zamieszkałych w tym okręgu). Co znaczące, historyczne pierwszeństwo i nadal stosunkowo szerokie występowanie systemów większościowych opartych na okręgach jednomandatowych – uznawanych za sprzeczne z ideą proporcjonalności wyborów – wskazuje na nieco wyższą rangę materialnej równości wyborów w porównaniu z proporcjonalnością wyborów. Jednocześnie możliwe jest również – choć zdarza się to dość rzadko – wyeliminowanie obydwu tych własności procedur wyborczych, jak ma to miejsce w przypadku wyborów do izby wyższej polskiego parlamentu.

W celu jednoczesnej implementacji materialnej równości i proporcjonalności wyborów stosowane są w niektórych systemach wyborczych wielopoziomowe struktury okręgów wyborczych. Rozwiązanie to ukierunkowane jest na uzyskanie składu organu przedstawicielskiego odzwierciedlającego w sposób możliwie najwierniejszy (zgodnie z przyjętą metodą transponowania głosów na mandaty) procentowy rozkład głosów na poszczególne ugrupowania – przy zachowaniu podstawowych ram podziału obszaru wyborczego na terytorialne okręgi wyborcze¹³⁶. W rzeczywistości zagwarantowanie w skali całego obszaru

¹³⁵ Można powiedzieć, że odnoszą się one do dwóch nakładających się na siebie, a zarazem niezależnych trybów politycznej reprezentacji, stosowanych przy ustalaniu składu organu przedstawicielskiego: trybu reprezentacji okręgowej, związanego ze wstępnym podziałem elektoratu na mniejsze grupy wyborców, oddających głosy bezpośrednio na konkretnych kandydatów na deputowanych, oraz trybu reprezentacji programowej, wynikającego ze wsparcia udzielanego przez wyborców poszczególnym ugrupowaniom w celu zapewnienia im możliwości realizacji określonych projektów politycznych. Obydwa aspekty urzeczywistnienia idei politycznej reprezentacji – w ramach wyborów powszechnych bądź samorządowych – znajdują interesujące odzwierciedlenie w dwuznaczności angielskiego terminu *constituency*. Termin ten oznacza zarówno grupę wyborców zamieszkujących określone terytorium, którzy wybierają przedstawiciela do organu przedstawicielskiego (ewentualnie samo terytorium, na którym wyborcy ci zamieszkują), jak i zbiór osób posiadających wspólne interesy oraz podzielających określone poglądy polityczne, stanowiący zaplecze wyborczego wsparcia dla poszczególnych ugrupowań, <https://www.lexico.com/definition/constituency> [dostęp: 3.02.2021]. Por. też przypis 130 w tym rozdziale. Należy podkreślić, że na sposób rozumienia obydwu funkcjonalnych komponentów procesu wyborczego, służących ustanawianiu relacji politycznej reprezentacji, rzutuje w sposób istotny wspomniana wyżej zasada wolnego mandatu.

¹³⁶ M.S. Shugart, „*Extreme*” *Electoral Systems and the Appeal of the Mixed-Member Alternative*, [w:] M.S. Shugart, M.P. Wattenberg (red.), *Mixed-member electoral systems: the best of both worlds?*, Oxford University Press, Oxford 2001, s. 26.

wyborczego możliwie najściślejszych proporcjonalnych relacji między rozmiarem wsparcia dla poszczególnych ugrupowań a liczbą uzyskanych przez nie mandatów okazuje się możliwe jedynie na koszt równości materialnej wyborów w jej rozumieniu klasycznym¹³⁷. Prawdliwość ta uwidacznia się zarówno w systemach przewidujących częściową, jak i pełną kompensację rozdziału mandatów między partie polityczne, ustalonego bezpośrednio na poziomie okręgów wyborczych pierwszego rzędu. Przykładem pierwszego modelu jest procedura stosowana w wyborach do norweskiego Stortingu, w której ramach pewna pula mandatów nie jest z góry przypisana do żadnego z terytorialnych okręgów wyborczych, a ich dystrybucja uzależniona jest od wyników uzyskanych przez ugrupowania w całym kraju. Wprawdzie norweski system wyborczy nie przewiduje tworzenia krajowych list kandydatów na deputowanych, a mandaty kompensacyjne przydzielane są ostatecznie partiom w okręgach, w których uzyskały one swój najlepszy rezultat, jednak oczywistym efektem tej operacji jest zniekształcenie proporcjonalności wstępnego rozkładu pierwszej grupy mandatów między okręgi wyborcze – stosownie do ich wielkości¹³⁸. W austriackim systemie wyborczym, stanowiącym egzemplifikację mechanizmu pełnej kompensacji, mandaty przydzielone zostają wstępnie poszczególnym okręgom wyborczym – według liczby ich mieszkańców – jednak obsadzone są one w tych okręgach jedynie pod warunkiem, że odpowiednie okręgowe listy partyjne uzyskają określoną minimalną liczbę głosów przypadającą na pojedynczy mandat, tj. iloraz wszystkich ważnych głosów oddanych w okręgu drugiego rzędu (landzie) i liczby wszystkich mandatów przydzielonych wstępnie okręgom znajdującym się w jego obrębie. Część mandatów nieobsadzonych w okręgach na poziomie podstawowym przydzielana jest listom kandydatów sporządzonym dla każdego okręgu drugiego rzędu – listom landowym – a pozostała część listom krajowym (cały obszar wyborczy to okręg wyborczy trzeciego rzędu). Podobnie jak w przypadku systemu norweskiego procedura ta prowadzi do zniekształceń pierwotnej dystrybucji mandatów między okręgi utworzone na poziomie podstawowym – urzeczywistniającej klasycznie rozumianą materialną równość wyborów¹³⁹. Zarazem – w przeciwieństwie do mechanizmu częściowej kompensacji, stosowanego w wyborach do Stortingu – obsadzenie mandatów „odebranych” bazowym okręgom wyborczym, ustanawianym dla potrzeb wyborów do austriackiej Rady Narodowej, następuje w dwóch kolejnych krokach w coraz większym oderwaniu od naturalnej tkanki społecznych relacji, tworzących organiczne wspólnoty lokalne. Tym samym ta część procedur austriackich wyborów parlamentarnych wykazuje

¹³⁷ Jak pisze J. Haman: „Optymalizacja proporcjonalności podziału ze względu na jedną wielkość (np. procent głosów oddanych na poszczególne partie) zawsze będzie się odbywała kosztem optymalności proporcjonalności podziału ze względu na inną wielkość (w tym wypadku ze względu na wielkość okręgu)”. J. Haman, *Demokracja, decyzje, wybory...*, s. 187.

¹³⁸ Tamże, s. 187.

¹³⁹ Tamże, s. 189.

wszystkie cechy wyborów „wielkookręgowych” i jednookręgowych obniżające rzeczywisty standard realizacji wyborczej równości ujmowanej w jej aspekcie materialnym¹⁴⁰.

Szczególną próbą kompromisowego połączenia w jednym systemie wyborczym maksymalnego zakresu realizacji równości materialnej i proporcjonalności wyborów jest procedura stosowana w wyborach do niemieckiego Bundestagu. W opinii wielu badaczy wprowadzony w Republice Federalnej Niemiec po drugiej wojnie światowej system miał w zamierzeniu „zachować najlepsze cechy obydwu światów” (systemu większościowego i proporcjonalnego), gwarantując wierne odzwierciedlenie politycznych preferencji wyborców przy jednoczesnym utrzymaniu mechanizmu indywidualnego rozliczania części deputowanych, wybieranych w jednomandatowych okręgach wyborczych¹⁴¹. Zgodnie z obowiązującymi obecnie regułami deputowani do izby niższej niemieckiego parlamentu wybierani są w 299 jednomandatowych okręgach pierwszego rzędu, rozmieszczonych we wszystkich 16 landach, oraz w 16 wielomandatowych okręgach drugiego rzędu, pokrywających się obszarowo z poszczególnymi landami i przewidujących wybór kolejnych 299 członków Bundestagu. Procedura elekcji proporcjonalnej uzależniona jest częściowo od wyników wyborów większościowych: ostateczny rozkład wszystkich 598 mandatów ustalany jest z wykorzystaniem metody *Sainte-Laguë* na podstawie wyników głosowania w całym kraju, przy czym mandaty obsadzone zostają w landach – stosownie do wyników uzyskanych przez poszczególne ugrupowania w każdym z nich – w liczbach pomniejszych o liczby lokalnych mandatów zdobytych przez te ugrupowania w okręgach jednomandatowych. W odróżnieniu od modelu norweskiego i modelu austriackiego, przewidujących proporcjonalnościową kompensację – częściową bądź całkowitą – okręgowych wyników wyborów z poziomu okręgów wyborczych wyższego rzędu, system niemiecki w istocie gwarantuje

¹⁴⁰ Osobliwym przypadkiem wyborów dwuwarstwowych, zawężających zakres implementacji klasycznie rozumianej równości materialnej wyborów, była polska ordynacja parlamentarna z lat 90. ubiegłego wieku, ustanawiająca jeden okręg wyborczy drugiego rzędu w postaci listy krajowej. W przeciwieństwie do systemu pełnej kompensacji, gwarantującego w sposób skuteczny proporcjonalność ostatecznych wyników wyborów do austriackiej Rady Narodowej, instytucja listy krajowej służyć miała przede wszystkim wzmocnieniu największych partii politycznych (poprzez wprowadzenie wyższego progu procentowego wyniku wyborczego, umożliwiającego udział w podziale mandatów z owej listy) oraz zabezpieczeniu miejsc w parlamencie dla liderów partyjnych (lista krajowa była listą „zamkniętą”). Por. tamże, s. 186.

¹⁴¹ A. Blais, *Introduction*, [w:] A. Blais (red.), *To keep or to change First Past the Post? The politics of electoral reform*, Oxford University Press, Oxford 2008, s. 3; M.S. Shugart, M.P. Wattenberg, *Introduction: The Electoral Reform of the Twenty-First Century?*, [w:] M.S. Shugart, M.P. Wattenberg (red.), *Mixed-member electoral systems: the best of both worlds?*, Oxford University Press, Oxford 2001, s. 1. Hybrydowy system niemiecki okazał się prototypem procedur wyborczych wprowadzanych w ostatnich kilkudziesięciu latach w innych krajach. Za najbardziej zbliżony do modelu niemieckiego uważa się system wyborczy ustanowiony w 1993 r. w Nowej Zelandii. M.S. Shugart, M.P. Wattenberg, *Mixed-Member Electoral Systems: A Definition and Typology*, [w:] M.S. Shugart, M.P. Wattenberg (red.), *Mixed-member electoral systems: the best of both worlds?*, Oxford University Press, Oxford 2001, s. 9, 14.

w pełni proporcjonalny charakter wyborów do Bundestagu, kompensowany – niejako w odwrotnym kierunku niż okręgowe wyniki wyborów w Norwegii i w Austrii – poprzez dystrybucję indywidualnych mandatów w poszczególnych landach, w tym w utworzonych na ich terenie okręgach jednomandatowych. W konsekwencji płaszczyzna ogólnokrajowej, ponadokręgowej rywalizacji podmiotów politycznych zyskuje ewidentną przewagę nad ich współzawodnictwem na poziomie lokalnym. Wstępny proporcjonalny rozdział mandatów między ugrupowania na poziomie całego kraju sprawia, że systematyczne ustrukturywanie obszaru wyborczego za pomocą sieci (jednomandatowych) okręgów wyborczych – kluczowe z punktu widzenia materialnej równości wyborów – ma znaczenie drugorzędne¹⁴².

Materialno-równościowy wzorzec procedur wyborczych podważany jest również w przypadku systemu niemieckiego w sposób bezpośredni. Dzieje się tak za przyczyną gwarancji przydziału ugrupowaniom biorącym udział w wyborach tzw. mandatów nadwyżkowych (*Überhangmandate*), tj. mandatów uzyskiwanych przez nie w położonych na terenie danego landu okręgach jednomandatowych, wychodzących poza liczbę mandatów przysługującą im w tym landzie ze względu na proporcjonalny rozdział wszystkich mandatów, dokonany z poziomu całego kraju. O ile w ciągu kilku dekad powojennych zjawisko mandatów nadwyżkowych miało charakter marginalny, o tyle w ostatnich kilkudziesięciu latach przybrało ono rozmiar na tyle znaczący, że wywołało interwencję niemieckiego ustawodawcy¹⁴³. Punktowe powiększenie liczby mandatów obsadzanych w określonym okręgu (okręgach) drugiego rzędu (określonym/określonych landzie/landach) powoduje automatycznie zniekształcenie stałej proporcji: liczba mandatów – liczba mieszkańców, ustalonej dla każdego z okręgów wyborczych. Wprowadzona do niemieckiego prawa wyborczego instytucja tzw. mandatów wyrównawczych [*Ausgleichsmandate*] – dodatkowych mandatów

¹⁴² D. Nohlen, *Prawo wyborcze i system partyjny...*, s. 332; D. Nohlen, *Wahlssysteme der Welt: Daten und Analysen*, Piper Verlag, Munich 1978, s. 305–306. W niektórych opracowaniach eksponowany jest aspekt personalny wyborów do Bundestagu, związany z obsadzaniem połowy mandatów w okręgach jednomandatowych. H.D. Klingemann, B. Wessels, *The Political Consequences of Germany's Mixed-Member System: Personalization at the Grass Roots?*, [w:] M.S. Shugart, M.P. Wattenberg (red.), *Mixed-member electoral systems: the best of both worlds?*, Oxford University Press, Oxford 2001, s. 296. Ci sami autorzy zwracają jednak również uwagę na różnice w postrzeganiu roli parlamentarzysty przez samych deputowanych – deputowani wybrani w okręgach jednomandatowych wyrażają częściej (80%) preferencję w kierunku reprezentowania wszystkich mieszkańców własnego okręgu niż deputowani uzyskujący mandat z landowych list partyjnych (55%). Tamże, s. 292.

¹⁴³ W latach 1949–1990 mandat nadwyżkowy uzyskało łącznie 17 członków izby niższej niemieckiego parlamentu. W kolejnych wyborach do Bundestagu liczba mandatów nadwyżkowych wynosiła odpowiednio 16, 13, 5, 16, 24, 4, 46, 34. C. Tomuschat, *Germany's Mixed-Member Electoral System: A Victim of its Sophistication?*, „German Law Journal” 2013, nr 1(14), s. 221. Zob. również: *Das Datenhandbuch zur Geschichte des Deutschen Bundestages, Kapitel 1.13 Überhangmandate und Ausgleichsmandate*, https://www.bundestag.de/resource/blob/196114/bc6f576174f21b74ebb8263c925910ec/Kapitel_01_13_Überhangmandate_und_Ausgleichsmandate-data.pdf [dostęp: 15.11.2022].

przyznawanych ugrupowaniom „pokrzywdzonym” w wyniku „nadmiernego” sukcesu konkurentów w okręgach jednomandatowych – służyć ma jednak wyłącznie neutralizowaniu negatywnych konsekwencji mandatów nadwyżkowych dla proporcjonalności całościowych wyników wyborów do Bundestagu¹⁴⁴. Łączna liczba mandatów nadwyżkowych i mandatów wyrównawczych, o którą podwyższony zostaje założony wstępnie stan liczbowy izby niższej niemieckiego parlamentu – w kadencji Bundestagu w latach 2017–2021 wyniosła ona 111, a w obecnej kadencji 138¹⁴⁵ – powodować musi mniejsze lub większe rozregulowanie systemu równomiernej alokacji mandatów przedstawicielskich w całym obszarze wyborczym. Niezależnie od wynikających z tego komplikacji, dotyczących możliwości urzeczywistnienia zasady równości wyborów w jej aspekcie materialnym, już sama tego rodzaju nieprzewidywalność procedur wyborczych stała się podstawą przyjętej w 2020 r. nowelizacji niemieckiego prawa wyborczego, zmierzającej do ograniczenia nadmiernego wzrostu liczby członków niemieckiego parlamentu¹⁴⁶.

Jest rzeczą znamionną, że w ramach debaty wokół zjawiska mandatów nadwyżkowych część niemieckich badaczy zwraca uwagę na konieczność zachowania rozróżnienia między pojęciem równości wyborów a kategorią tzw. równości wynikowej [*Erfolgswertgleichheit*], stosowaną przy wykazywaniu braku jednakowych standardów traktowania ugrupowań zdobywających owe mandaty i pozostałych uczestników parlamentarnej rozgrywki wyborczej. Z jednej strony, odwołanie do zasady równości wyborów rozumianej jako równość wynikowa, tj. równa liczba głosów przypadających na pojedynczy mandat każdego ugrupowania, pojawia się w orzecznictwie Federalnego Trybunału Konstytucyj-

¹⁴⁴ *Zweiundzwanzigstes Gesetz zur Änderung des Bundeswahlgesetzes*, <https://www.buzer.de/s1.htm?g=Zweiundzwanzigstes+Gesetz+zur+%C3%84nderung+des+Bundeswahlgesetzes&f=1> [dostęp: 15.11.2022].

¹⁴⁵ *Das Datenhandbuch zur Geschichte...* [dostęp: 15.11.2022].

¹⁴⁶ *Fünfundzwanzigstes Gesetz zur Änderung des Bundeswahlgesetzes*, <https://www.reguvis.de/fileadmin/Betrifft-Recht/Dokumente/edrucksachen/pdf/bgbl120s2395.pdf> [dostęp: 15.11.2022]. Przyjęta nowelizacja wprowadziła m.in. odmienny sposób ustalania minimalnej liczby mandatów przysługujących partiom w poszczególnych krajach związkowych (większa spośród dwóch liczb: liczby mandatów uzyskanych przez dane ugrupowanie w landowych okręgach jednomandatowych oraz arytmetycznej średniej tej liczby oraz liczby mandatów przysługujących partii na terenie landu na podstawie tzw. pierwszego podziału miejsc w parlamencie, przeprowadzonego z wykorzystaniem metody Sainte-Lague), jak również zasadę braku mandatów wyrównawczych w przypadku trzech pierwszych mandatów nadwyżkowych zdobytych przez każde z ugrupowań. Wspomniane wyżej rezultaty wyborów do Bundestagu z 2021 r. wskazują, że przeprowadzona reforma niemieckiego prawa wyborczego nie przyniosła spodziewanych rezultatów. Zob. również: S. John, *Analysis of the German Federal Elections 2021*, „böll.brief – Democracy & Society #25” 2021, s. 11–12, https://us.boell.org/sites/default/files/2021-10/BTW21_Analyse_21_final_en.pdf [dostęp: 15.11.2022]; K.M. Bezubik, *The Bigger the Choice, the Harder it is to Choose – About the Reform of the Electoral System for the German Bundestag*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2022, nr 4(68), s. 344, <https://www.bundestag.de/parlament/bundestagswahl/neues-wahlrecht-212486> [dostęp: 15.11.2022].

nego w odniesieniu do możliwych zniekształceń proporcjonalnego rozkładu wszystkich mandatów w Bundestagu – proporcjonalność tę, wynikającą z ogólnego rozmiaru wsparcia udzielonego poszczególnym partiom przez wyborców, zaburza przyznanie niektórym z nich mandatów nadwyżkowych. Z drugiej strony, zgodnie z elementarnymi rozstrzygnięciami Trybunału podejmowanymi od lat 50. ubiegłego stulecia, potwierdzającymi dopuszczalność wyboru przez niemieckiego ustrojodawcę któregokolwiek z wypracowanych w państwach demokratycznych modeli systemu wyborczego, zasadę równości wyborów urzeczywistnić mógłby również klasyczny system większościowy, mogący generować nieporównywalnie większe rozbieżności między rozkładem głosów oddanych na poszczególne partie w całym obszarze wyborczym a uzyskanymi przez nie odsetkami pełnej liczby członków organu przedstawicielskiego¹⁴⁷. Ze względu na spójność conceptualnych podstaw instytucji demokratycznych wyborów autonomia pojęcia materialnej równości procedur wyborczych względem kategorii ich proporcjonalności – wraz z odpowiadającym jej pojęciem równości wynikowej wyborów – musi zatem zostać w sposób jednoznaczny utrzymana.

1.6. PODZIAŁ OBSZARU WYBORCZEGO NA OKRĘGI WYBORCZE

Ukształtowanie wewnętrznej struktury obszaru wyborczego w oparciu o materialnie równe okręgi wyborcze łączy się w sposób oczywisty z wytyczeniem określonych granic

¹⁴⁷ „Przed wszystkim należy porzucić sztywną ideę równości wynikowej (Erfolgswertgleichheit). Koncepcja ta stoi w jaskrawej sprzeczności z wieloma orzeczeniami samego Federalnego Trybunału Konstytucyjnego, zgodnie z którymi niemiecki ustawodawca ma swobodę wyboru któregokolwiek z systemów wyborczych uznanych przez Trybunał za właściwe. Jeżeli prosty system większościowy [first-past-the-post] jest zgodny z art. 38 ust. 1 ustawy zasadniczej, a pośredni system – oparty na zasadzie całkowitego rozdziału obydwu procedur elekcji członków Bundestagu – zgodnie z którym obie listy działałyby jako niezależne systemy, również nie budzi zastrzeżeń, to niewielkie modyfikacje proporcjonalnej reprezentacji wynikające z przyjęcia nadwyżki mandatów trudno uznać za naruszające wyborczą zasadę równości siły głosu wyborców”. C. Tomuschat, *Germany's Mixed-Member Electoral System...*, s. 229. Zob. tamże, s. 223–224, 227 (tłumaczenie – A.C.). „Zasada równości wyborczej, oprócz tego, że gwarantuje identyczność sposobu przeliczania głosów, co nie jest tutaj przedmiotem sporu, ma również na celu zapewnienie, by każdy głos miał „pod względem prawnym taką samą szansę powodzenia [zapewnienia wspieranemu kandydatowi uzyskania mandatu w organie przedstawicielskim - przyp. A.C.]”. Czynnikiem decydującym jest tu uwzględnienie okoliczności *ex ante*. Stwierdzenia te mają charakter uniwersalny. Jest oczywiste, że gwarancja odnosząca się wyłącznie do równych szans powodzenia, a tym samym uwzględniająca wyłącznie okoliczności *ex ante*, powinna mieć zastosowanie nie tylko do systemu większościowego, lecz także do systemu proporcjonalnego [...]. Zgodnie z wyrażonym tu poglądem należy dokonać stosownych rozróżnień. Do systemu większościowego ma zastosowanie jedynie równość szans powodzenia. W tym przypadku nie może być mowy o równym uwzględnieniu rzeczywiście oddanych głosów (uwzględnieniu okoliczności *ex post*), ponieważ głosy oddane na kandydatów mniejszościowych nie są w ogóle brane pod uwagę. Odzwierciedleniem wymogu równych szans powodzenia jest wymóg tworzenia okręgów wyborczych o mniej więcej równej wielkości”. D. Ehlers, M. Lechleitner, *Die Verfassungsmäßigkeit von Überhangmandaten*, „JuristenZeitung” 15. August 1997, 52. Jahrg., nr 15/16 (), s. 761 (tłumaczenie – A.C.).

między poszczególnymi okręgami. Jako akt ustanawiający względnie trwałą relację zależności między konkretnymi grupami wyborców a wybieranymi przez nich bezpośrednio członkami organu przedstawicielskiego czynność ta ma niezwykle istotne znaczenie. Przy naturalnym braku pełnej homogeniczności większości obszarów wyborczych taki, a nie inny profil społeczno-demograficzny wyborców, dominujący w poszczególnych okręgach, przesądzać może o wytworzeniu się dość przewidywalnego wzorca politycznych afiliacji, charakterystycznego dla deputowanych zdobywających w nich swoje mandaty. W kontekście możliwych nadużyć związanych z wykorzystywaniem tego rodzaju prawidłowości jest całkowicie zrozumiałe, że wytyczanie okręgów wyborczych dokonywać się musi zgodnie z odpowiednimi procedurami.

Rozstrzygnięciem podstawowym przy tworzeniu owych procedur jest przyznanie kompetencji do rozrysowywania (bądź też modyfikacji już istniejącej) sieci okręgów wyborczych określonym organom. W wielu przypadkach kompetencje te przyznawane są samemu organowi przedstawicielskiemu, którego skład wybierany jest w tych okręgach. Przykładem takiego rozwiązania może być model przyjęty w polskim prawie wyborczym, zgodnie z którym o liczbie, wielkości i granicach okręgów wyborczych obowiązujących w wyborach do obu izb polskiego parlamentu rozstrzyga – w granicach wyznaczonych przepisami Konstytucji RP – standardowy proces legislacyjny¹⁴⁸. Niejako w analogii do modelu dotyczącego wyborów parlamentarnych do 2018 r. szczegółowe decyzje odnośnie do podstawowych struktur samorządowej geografii wyborczej na wszystkich jej poziomach podejmowały – w zgodzie z przepisami prawa wyborczego – odpowiednie organy przedstawicielskie. Należy zaznaczyć, że w myśl obowiązujących przepisów, przeniesionych do kodeksu wyborczego z wcześniejszych aktów prawnych regulujących procedury wyborcze, obowiązek sprawowania nadzoru nad przestrzeganiem prawa wyborczego oraz przedstawiania po każdym wyborach prezydentowi Rzeczypospolitej, marszałkowi Sejmu, marszałkowi Senatu oraz prezesowi Rady Ministrów informacji o realizacji przepisów kodeksu i ewentualnych propozycji ich zmian, spoczywa na Państwowej Komisji Wyborczej¹⁴⁹. Nie ulga wątpliwości, że zakres nadzoru sprawowanego przez PKW obejmuje również kwestię wytyczania i modyfikacji granic okręgów wyborczych. W odniesieniu do parlamentarnych okręgów wyborczych rola Państwowej Komisji Wyborczej sprowadza się jednak wyłącznie do przedkładania Sejmowi wniosków w sprawie zmiany granic okręgów wyborczych obowiązujących w wyborach do Sejmu i Senatu, a także liczby posłów wybieranych w okręgach „sejmowych”¹⁵⁰. W przypadku wyborów samorządowych funkcja kontrolna PKW realizowana jest poprzez rozpatry-

¹⁴⁸ Jego aktualnym efektem jest załącznik do k.wyb. przyjętego w 2011 r.

¹⁴⁹ Art. 160. § 1 pkt 1 i pkt 8 k.wyb.

¹⁵⁰ Art. 203 § 1 oraz art. 261. § 5 k.wyb.

wanie odwołań od postanowień komisarzy wyborczych w sprawie podziału jednostek samorządu terytorialnego na okręgi wyborcze, zaskarżonych przez wyborców bądź odpowiednie rady gmin/powiatów, przy czym do roku 2018 podział na okręgi każdej takiej jednostki dokonywany był przez lokalne organy przedstawicielskie¹⁵¹. Warto zwrócić uwagę, że w zestawieniu z uniwersalną tendencją, uwidoczniającą się w prawodawstwie wyborczym wielu państw demokratycznych, charakterystyczny jest brak konstytucyjnego umocowania naczelnego organu polskiej administracji wyborczej, jak również wynikające z niego wątpliwości co do pełnej niezależności PKW od organów administracji rządowej¹⁵².

Podobnie jak w polskim modelu procedur wyborczych podział na okręgi wyborcze obowiązujący w wyborach federalnych oraz stanowych w Stanach Zjednoczonych stanowi kompetencję większości legislatur poszczególnych stanów¹⁵³. Choć tylko w przypadku tworzenia okręgów obowiązujących w wyborach do parlamentów stanowych rozstrzygnięcia te dotyczą bezpośrednio podejmujących je deputowanych, to bipolarny system partyjny dominujący na obydwu poziomach amerykańskiej polityki sprawia, że w istocie jedna i druga sieć okręgów wyborczych jest (potencjalnie) przedmiotem politycznej rozgrywki między obydwoma konkurencyjnymi frakcjami w stanowych organach przedstawicielskich. Polityczne konotacje wytyczania granic okręgów wyborczych przez czynnych polityków potęguje to, że wszyscy członkowie Kongresu Stanów Zjednoczonych wraz z większością deputowanych do legislatur stanowych wybierani są w okręgach jednomandatowych. W celu zredukowania możliwych napięć wokół podziału terytorium poszczególnych stanów na okręgi wyborcze w części z nich podział ten ustanawiany jest bezpośrednio przez specjalnie powoływane komisje bądź przy ich współdziałaniu. Działania owych komisji w tym drugim przypadku mają charakter doradczy – komisje przygotowują projekty nowych granic okręgów wyborczych, które następnie zatwierdzają stanowe organy ustawodawcze (np. w stanach Nowy Jork czy Iowa) – lub też podejmowane są w sytuacji niepodjęcia przez

¹⁵¹ Art. 419 § 2, art. 420 § 2, art. 455, art. 456, art. 463 § 2 k.wyb. Do 2016 r. od orzeczeń Państwowej Komisji Wyborczej nie przysługiwał środek prawny. Szczegółowa analiza procedury odwoławczej od rozstrzygnięć w sprawie w podziału gmin na jednomandatowe okręgi wyborcze przedstawiona jest w rozdziale trzecim niniejszej pracy.

¹⁵² R. López-Pintor, *Electoral Management Bodies as Institutions of Governance*, Bureau for Development Policy, United Nations Development Program 2000, s. 20; F. Rymarz, *Konstytucjonalizacja Państwowej Komisji Wyborczej (Wnioski de lege ferenda)*, [w:] *Demokratyczne Standardy Prawa Wyborczego w Rzeczypospolitej Polskiej. Teoria i Praktyka*, Wydawnictwo Krajowego Biura Wyborczego 2005, s. 257.

¹⁵³ National Conference of State Legislatures, *Redistricting law 2010*, s. 161–162 https://www.ncsl.org/Portals/1/Documents/Redistricting/Redistricting_2010.pdf; https://ballotpedia.org/State-by-state_redistricting_procedures [dostęp: 16.02.2021]; J. Levitt, *All about redistricting*, s. 21–24, <https://redistricting.lls.edu/> [dostęp: 16.02.2021]. Zob. też. M. Pierzgałski, P. Stępień, *Instytucjonalne uwarunkowania procedury zmiany granic okręgów wyborczych w Stanach Zjednoczonych*, „Studia Wyborcze” 2016, t. 22.

stanowe legislatury odpowiednich rozstrzygnięć w przewidzianym terminie (np. w stanach Teksas czy Illinois). Jedynie sześciu spośród dziesięciu komisji odpowiedzialnych w pełni za wyznaczanie kształtu okręgów wyborczych obowiązujących w wyborach stanowych – w stanach Alaska, Arizona, Kalifornia, Idaho, Montana i Waszyngton – przyznać można status ciał apolitycznych; pięć z nich wytycza również granice okręgów obowiązujących w wyborach federalnych (mieszkańcy Alaski wybierają tylko jednego członka Kongresu)¹⁵⁴.

Dominujący w Stanach Zjednoczonych model bezpośredniego lub pośredniego zaangażowania aktorów politycznych w proces wytyczania okręgów wyborczych poddawany jest przez niektórych badaczy ostrej krytyce. Zdaniem R.H. Pildesa utrwalenie tego modelu w amerykańskim systemie wyborczym dowodzi, że „Stanom Zjednoczonym, bardziej niż jakiegokolwiek innej demokracji zachodniej, ciągle brakuje instytucji pośrednich, które nadzorują [*oversee*] demokrację”¹⁵⁵. Jako rozwiązanie alternatywne przywoływana jest często wprowadzona w latach 40. ubiegłego wieku w Wielkiej Brytanii formuła modyfikowania granic okręgów wyborczych zgodnie z rekomendacjami politycznie niezależnych komisji. W okresie poprzedzającym ustanowienie stałych organów sporządzających projekty tego rodzaju modyfikacji zmiany granic okręgów wyborczych obowiązujących w wyborach do Izby Gmin przeprowadzane były w trybie zwykłego ustawodawstwa, przy czym przed pierwszą taką operacją, mającą miejsce w 1832 r., spośród 658-osobowego składu brytyjskiego parlamentu po dwa mandaty obsadzone były w każdym hrabstwie (*shire*) i w większości miast (*boroughs*) – niezależnie od liczby wyborców zamieszkających na ich terenie¹⁵⁶. Każdej z czterech komisji do spraw granic okręgów wyborczych [Boundary Commissions], utworzonych dla poszczególnych części Zjednoczonego Królestwa na mocy ustawy o Izbie Gmin z 1944 r., przewodniczy formalnie Spiker Izby Gmin, co zapewnić ma poszanowanie zasady nadrzędnej kontroli Izby nad własnym składem, a zarazem gwarantować neutralność tej

¹⁵⁴ J. Levitt, *All about redistricting...*; J. Levitt, *A citizen's guide to redistricting*, <https://www.brennancenter.org/sites/default/files/legacy/CGR%20Reprint%20Single%20Page.pdf>, 2010, s. 20–23 [dostęp: 16.02.2021].

¹⁵⁵ R.H. Pildes, *The Constitutionalization of Democratic Politics – The Supreme Court, 2003 Term*, „Harvard Law Review” 2004, nr 118, s. 80.

¹⁵⁶ Jedynie w siedmiu z tych miast zamieszkiwało więcej niż 5 tys. wyborców, a w każdym z 56 najmniejszych – zwanych rotten boroughs – mieszkało mniej niż 50 wyborców. Przy 456 członkach Izby Gmin uzyskujących mandaty w miastach parlament zdominowany był przez stosunkowo niewielką grupę właścicieli majątków położonych na terenie miast. R. Johnston, C. Pattie, D. Dorling, D. Rossiter, *From votes to seats The operation of the UK electoral system since 1945*, Manchester University Press, Manchester – Nowy Jork 2002, s. 50; R. Blackburn, *The Electoral System in Britain*, MacMillan, Londyn 1995, s. 118. Co interesujące, w konfrontacji z argumentami na rzecz idei równej reprezentacji obrońcy zastanego systemu wskazywali, że to on właśnie – w przeciwieństwie do wyborów materialnie równych – jest gwarancją koniecznego ograniczenia „wpływu Korony” na decyzje ustawodawcze. Zob. J. Sinclair, *A Letter on Parliamentary Representation*, J. Stockdale, Londyn 1783, s. 23, 27.

kontroli. W praktyce przewodniczący nie bierze udziału w pracach komisji, a pozostali trzej członkowie każdej z nich to przedstawiciel środowiska sędziowskiego – pełniący funkcję wiceprzewodniczącego – oraz dwie inne osoby niebędące deputowanymi i niezaangażowane w działalność partyjną (najczęściej sędziowie lub adwokaci)¹⁵⁷. Komisje zobowiązane są do przygotowania w stałych odstępach czasu – zgodnie z pierwotnym brzmieniem przepisów co 3–7 lat, w myśl przyjętych później nowelizacji co 10–15/8–12 lat, obecnie co 8 lat – projektów zmian istniejących granic okręgów wyborczych, służących zasadniczo eliminowaniu odstępstw od materialnie równego podziału na okręgi obszaru wyborczego. W myśl przepisów ustawy o okręgach wyborczych do brytyjskiego parlamentu z 1986 r. (Parliamentary Constituencies Act 1986) przygotowane przez komisje projekty przyjmowane były w głosowaniu przez Izbę Gmin, deputowani nie mogli jednak wprowadzać do nich żadnych modyfikacji. Zgodnie z aktualną treścią ustawy, znowelizowaną w 2020 r., przedłożenia komisji nie są już poddawane głosowaniu w parlamencie i implementowane są automatycznie po ich podpisaniu przez brytyjskiego monarchę¹⁵⁸.

Choć prawo do wprowadzania poprawek do projektów komisji przysługiwało w przeszłości ministrowi spraw wewnętrznych (Home Secretary), to fakt, że żaden z pełniących ten urząd polityków nie zdecydował się na podjęcie takiego kroku, wydaje się wskazywać na skuteczność brytyjskiego mechanizmu wyłączania politycznych kalkulacji z procedur wytyczania okręgów wyborczych. W istocie i w tym modelu wpływ organu przedstawicielskiego na podział obszaru wyborczego na okręgi wyborcze pozostaje znaczący – urzeczywistniany być on może poprzez odroczenie implementacji projektów komisji. Na skutek opóźnienia przyjęcia przez Izbę Gmin postulatów zmian granic okręgów wyborczych przedłożonych przez komisje w 1969 r., brytyjskie wybory parlamentarne w 1970 r. odbyły się z wykorzystaniem dotychczasowego podziału na okręgi, który, zdaniem krytyków rządzącej ówczesnie Partii Pracy, był dla niej korzystniejszy niż zmodyfikowany podział wprowadzony po wyborach¹⁵⁹. Znacznie dłuższe opóźnienie wdrożenia wniosków komisji – a w efekcie całkowite ich anulowanie – dotyczyło tzw. szóstego okresowego przeglądu okręgów parlamentarnych [Sixth Periodic Review of Westminster constituencies]: zapoczątkowane w 2011 r. prace komisji, zmierzające do implementacji przyjętej wcześniej przez parlament gruntownej reformy sieci parlamentarnych okręgów wyborczych (ograniczenie liczby członków Izby Gmin z 650 do 600, wyeksponowanie czynnika równościowego przy ustalaniu liczb wyborców w poszczególnych okręgach), zostały w 2013 r. decyzją Izby wstrzymane, a przedstawione

¹⁵⁷ R. Blackburn, *The Electoral System...*, s. 120–121.

¹⁵⁸ N. Johnston, *Constituency boundary reviews and the number of MPs*, House of Commons Library 2022, s. 53, <https://commonslibrary.parliament.uk/research-briefings/sn05929/>, s. 16, 27, 37 [dostęp: 15.11.2022].

¹⁵⁹ Tamże, s. 134.

w 2018 r. wyniki wznowionej działalności komisji nie zostały przyjęte¹⁶⁰. Zważywszy na przebieg i ostateczny rezultat brytyjskich procedur modyfikacji granic okręgów wyborczych w minionej dekadzie, trudno kwestionować wprost opinię wypowiedzianą przed laty przez czołowego badacza brytyjskiej geografii wyborczej – w odniesieniu do działających już wtedy od kilku dziesięcioleci niezależnych komisji do spraw granic okręgów wyborczych – według którego „sprawiedliwa zmiana granic okręgów [...] jest niemożliwa” [fair redistricting [...] is an impossibility]¹⁶¹.

Zapewne nieco nadmierny pesymizm brytyjskiego badacza wynikał nie tylko z rozpoznania możliwości bezpośredniej ingerencji czynnych polityków w procedury wytyczania okręgów wyborczych – nawet przy ustanowieniu politycznie niezależnych instytucji odpowiedzialnych za ich przeprowadzanie. Zdaniem R. Johnstona „pozostawienie ostatecznych rozstrzygnięć uznaniu niezależnych ekspertów nie gwarantuje, że w decyzjach tych nie dojdzie do zaistnienia pewnej stronniczości na rzecz określonych grup wyborców, choć może być ona urzeczywistniana w sposób nieświadomy; brzmienie przepisów, którymi kierują się eksperci, musi zezwalać na pewną elastyczność w zakresie ich interpretacji, co z kolei może być źródłem braku spójności”¹⁶². W rezultacie mniej lub bardziej świadomych odstępstw od założonej wstępnie bezstronności organów rozrysowujących sieć okręgów wyborczych dochodzi do wystąpienia szeroko opisywanego w literaturze zjawiska tzw. gerrymanderingu¹⁶³. W większości opracowań pod terminem tym rozumie się manipulowanie kształtem okręgów wyborczych – choć niektórzy autorzy obejmują nim również niezachowanie materialnej równości tworzonych okręgów oraz pozostawienie granic okręgów bez zmian¹⁶⁴ – w celu odniesienia korzyści w postaci zdobycia większej liczby mandatów w wyborach przeprowadzanych w tych okręgach. Jako potencjalnych beneficjentów tego rodzaju praktyk wskazuje się najczęściej samych autorów zmanipulowanego podziału, ewentualnie podmioty bezpośrednio wpływające na organy przeprowadzające ów

¹⁶⁰ Boundaries in limbo: why the government cannot decide how many MPs there should be, <https://blogs.lse.ac.uk/politicsandpolicy/boundaries-in-limbo/> [dostęp: 15.11.2022].

¹⁶¹ R. Johnston, *Redistricting by Independent Commissions: A Perspective from Britain*, „Annals of the Association of American Geographers” 1982, nr 4(72), s. 470.

¹⁶² Tamże, s. 470. Tłumaczenie – A.C.

¹⁶³ Nazwa wywodzi się od nazwiska gubernatora stanu Massachusetts Elbridge’a Gerry’ego, za którego kadencji stanowa legislatura przeprowadziła podział okręgów do stanowego senatu w sposób, który faworyzował reprezentowaną przez niego Partię Demokratyczno-Republikańską. Co ciekawe, w okręgu stanowiącym pierwowzór słynnej satyrycznej ilustracji z „Boston Gazette” z marca 1812 r. kandydat Partii Demokratyczno-Republikańskiej przegrał rywalizację z konkurentem z Partii Federalistycznej (choć całościowo wybory wygrało stronnictwo gubernatora). S. Bickerstaff, *Election Systems and Gerrymandering Worldwide*, Springer 2020, s. 11.

¹⁶⁴ Tamże, s. 9.

podział (bądź też odpowiedzialne za brak modyfikacji podziału dla nich korzystnego)¹⁶⁵. Wydaje się jednak, że bardziej właściwa jest nieco szersza definicja gerrymanderingu, a mianowicie przyjęcie, że polega on na zmniejszaniu prawdopodobnej liczby mandatów mogących przypaść w wyniku wyborów określonemu stronnictwu czy stronnictwom – niekoniecznie precyzyjnie zidentyfikowanym – bądź też pojedynczym kandydatom, reprezentującym specyficzne grupy społeczne¹⁶⁶. Tak rozumiane manipulacje granicami okręgów wyborczych możliwe są w sytuacji występowania wyraźnych przestrzennych polaryzacji elektoratu, niedających się „zneutralizować” za pomocą gęstszej sieci okręgów wyborczych ze względu na niewystarczającą liczbę tych ostatnich. Skuteczny gerrymandering, ukierunkowany na całkowite wyeliminowanie bądź zmniejszenie liczby reprezentantów danych środowisk w organie przedstawicielskim, sprowadza się do planowego zaburzenia równowagi w poszczególnych okręgach między liczebnością odpowiednich grup wyborców, rozpoznanych jako prawdopodobni zwolennicy rywalizujących ze sobą ugrupowań. W wersji pierwszej działanie to doprowadza do rozbicia na kilka części („pękania” – ang. *cracking*) zwartych obszarów zamieszkiwanych w większości przez osoby o określonym profilu społecznym/etnicznym/światopoglądowym, mogące głosować wspólnie na stronnictwo/stronnictwa będące ofiarą gerrymanderingu, i dołączenia ich do okręgów zamieszkiwanych w większości przez prawdopodobnych zwolenników stronnictw konkurencyjnych – z zagwarantowaniem odpowiedniej liczebnej przewagi wyborców tych drugich ugrupowań, zapewniającej zdobycie przez nie w całym obszarze wyborczym większej liczby mandatów niż przy zachowaniu integralności wspomnianego obszaru. Tego rodzaju strategia umożliwia w skrajnych przypadkach całkowite wyeliminowanie z organu przedstawicielskiego kandydatów wspieranych przez pokrzywdzone części elektoratu. W wersji drugiej – najczęściej w przypadku większej liczby wyborców o danym profilu, których skuteczność w rozstrzygnięciu o określonej obsadzie mandatów przedstawicielskich ma zostać ograniczona – gerrymandering skutkuje utworzeniem okręgów z maksymalną liczebną przewagą tych wyborców, poprzez włączenie do owych okręgów odpowiednich fragmentów okręgów sąsiednich (tj. poprzez zastosowanie tzw. metody pakowania czy tworzenia twierdzy). W ostatecznym rezultacie powoduje to zmniejszenie liczby mandatów obsadzanych dzięki głosom wspomnianych wyborców w całym obszarze wyborczym w porównaniu z sytuacją, w której pozostawaliby oni rozproszeni w kilku okręgach. Specyficznym przypadkiem gerrymanderingu, zwanym „gerrymanderingiem pozytywnym”, jest tworzenie okręgów z wyraźną liczebną przewagą określonej kategorii wyborców w sytuacji, gdy rozproszenie ich w kilku okręgach – będące np. rezultatem wcześniejszego zasto-

¹⁶⁵ M. Pierzgalski, *Gerrymandering, czyli manipulowanie strukturą granic okręgów wyborczych*, „Studia socjologiczne” 2015, nr 3(218), s. 7, 9.

¹⁶⁶ W większości przypadków jest to równoznaczne ze zwiększeniem prawdopodobieństwa zdobycia większej liczby mandatów przez ugrupowanie preferowane przez osoby/organy sporządzające podział na okręgi bądź wpływające na tę procedurę, choć nie zawsze. Możliwe jest np. osłabianie jednego konkurenta politycznego „na koszt” innego.

sowania metody crackingu – skutkuje niższym poziomem skuteczności głosów tych wyborców w rozstrzygnięciu o określonym składzie organu przedstawicielskiego¹⁶⁷.

Trudności z zagwarantowaniem pełnej bezstronności organów wytyczających granice okręgów wyborczych, przy jednoczesnej wysokiej podatności samej materii rzeczonych rozstrzygnięć na wspomniane wyżej manipulacje, powodują, że w większości przypadków prawo wyborcze przewiduje określony zestaw przedmiotowych ograniczeń dotyczących sposobów kształtowania okręgowej struktury obszarów wyborczych. Część z nich wynika z zasad określających elementarne cechy konturów okręgu wyborczego: zgodnie z wymogami stosowanymi w Stanach Zjednoczonych w wielu stanowych procedurach ustanawiania okręgów wyborczych – obowiązujących w wyborach federalnych i stanowych – geometryczne kształty poszczególnych okręgów powinny spełniać kryteria ciągłości (*contiguity*) i zwartości (*compactness*)¹⁶⁸. Odpowiednikiem tych wymogów w polskim modelu procedur wytyczania granic okręgów wyborczych obowiązujących w wyborach do rad gmin są wytyczne Państwowej Komisji Wyborczej, zgodnie z którymi „co do zasady nie powinno się tworzyć okręgów wyborczych składających się z [...] niegraniczających ze sobą jednostek pomocniczych”¹⁶⁹. Uregulowania dotyczące przebiegu granic okręgów o charakterze bardziej skonkretyzowanym – w wielu przypadkach generujące jednocześnie spełnienie wymogu regularnego kształtu okręgów – nakazują uwzględnianie podczas tworzenia sieci okręgów wyborczych granic jednostek podziału terytorialnego. Wskazania o takiej treści stanowiły w Stanach Zjednoczonych chronologicznie najwcześniejszy rodzaj wytycznych zawężających pełną swobodę organów odpowiedzialnych za ustanawianie podziału obszarów wyborczych na okręgi – wyprzedzający w szczególności unormowania dotyczące równości materialnej tegoż podziału. Nakaz wykorzystania – jeśli to możliwe – przy wyznaczaniu kształtu okręgów wyborczych istniejących granic hrabstw (*counties*) rozszerzony jest

¹⁶⁷ B. Michalak, *Gerrymandering*, [w:] A. Sokala, B. Michalak, P. Uziębło (red.), *Leksykon prawa wyborczego i referendalnego oraz systemów wyborczych*, Wolters Kluwer, Warszawa 2013, s. 63–64. J. Levitt, *A citizen's guide to redistricting...*, s. 63–64. Nie zawsze oznacza to jednoznaczny korzyść dla mniejszościowych grup społecznych. Jak pisze J. Haman, „osiągnięty efekt – osobne okręgi «mniejszościowe» – może być ostatecznie dla mniejszości politycznie niekorzystny: gdy grupa rozproszona jest w wielu okręgach, kandydaci we wszystkich muszą zabiegać o poparcie jej członków i w efekcie interesy mniejszości – na tyle, na ile nie są jednoznacznie sprzeczne z interesami większości – mogą być ostatecznie znacznie lepiej reprezentowane”. J. Haman, *Demokracja, decyzje, wybory...*, s. 183.

¹⁶⁸ Spełnienie kryterium ciągłości oznacza, że osoba przemieszczająca się między dowolnymi dwoma punktami znajdującymi się na terenie okręgu nie musi nigdy przekraczać jego granic. Kryterium zwartości – określane za pomocą różnych metod – spełnione zostaje, gdy obszar okręgu wyborczego tworzy w miarę regularny, owalny kształt. J. Levitt, *A citizen's guide to redistricting...*, s. 50–52.

¹⁶⁹ Uchwała Państwowej Komisji Wyborczej z 7 maja 2012 r. w sprawie wytycznych i wyjaśnień dotyczących podziału jednostek samorządu terytorialnego na okręgi wyborcze. W analogicznej uchwale z 2018 r. zwrot „Co do zasady nie powinno się” zastąpiono zwrotem „Nie można”. Uchwała Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 15 lutego 2018 r. w sprawie wytycznych i wyjaśnień dotyczących podziału jednostek samorządu terytorialnego na okręgi wyborcze.

w niektórych stanach o zalecenie, by – w przypadku konieczności oddzielenia od siebie części tych jednostek – zachowywać integralność obszarów miejskich (*townships*), następnie – jeśli niezbędny jest podział tych ostatnich – utrzymywać niepodzielność miast (*municipalities*), w następnej kolejności – przy podziale miast – zachowywać w całości miejskie dzielnice (*city wards*), wreszcie – gdy konieczny staje się podział dzielnic – nie oddzielać od siebie części poszczególnych dystryktów wyborczych (*individual voting districts*)¹⁷⁰.

Zachowanie integralności jednostek podziału terytorialnego przy tworzeniu okręgów wyborczych nakazywały również przepisy wprowadzone w ramach reformy systemu wyborczego w połowie ubiegłego wieku w Wielkiej Brytanii. Podobnie jak w Stanach Zjednoczonych struktura terytorialna stanowiła podstawową matrycę dla sieci granic między okręgami obowiązującymi w wyborach do izby niższej brytyjskiego parlamentu jeszcze przed wyeksponowaniem w *House of Commons (Redistribution of Seats) Act* z 1944 r. idei materialnej równości wyborów. Jednocześnie, w odróżnieniu od modelu amerykańskiego, zależność między mapą brytyjskich jednostek terytorialnych a mapą parlamentarnych okręgów wyborczych Zjednoczonego Królestwa była niemal bezpośrednia: poszczególnych deputowanych do Izby Gmin wybierano w każdym hrabstwie i w większości miast, niezależnie od liczby zamieszkałych w nich wyborców. Co znaczące, wprowadzone do ustawy reformującej brytyjski system wyborczy kilka lat później poprawki przywracały nadrzędny status zasady ochrony integralności jednostek terytorialnych przy tworzeniu parlamentarnych okręgów wyborczych: przepis dopuszczający maksymalnie 25-procentowe odstępstwa liczb wyborców w poszczególnych okręgach od ustalonego dla całego kraju wzorcowego rozmiaru okręgu (*electoral quota*) zastąpiono wytyczną, zgodnie z którą liczba wyborców w każdym okręgu miała być tak bliska, jak to możliwe, liczbie wzorcowej (*as near the electoral quota as is practicable*) – po uwzględnieniu zasad wyszczególnionych we wcześniejszym fragmencie ustawy (w tym zasady ochrony integralności jednostek terytorialnych). Waga równości materialnej brytyjskich wyborów parlamentarnych wyeksponowana została na powrót dopiero w ustawodawstwie przyjętym przez Izbę Gmin w 2011 r. i znowelizowanym w 2020 r.¹⁷¹.

Zasada uwzględniania jednostek podziału terytorialnego przy wytyczaniu granic okręgów wyborczych znajduje również swój wyraz w przepisach polskiego prawa wyborczego. Zgodnie z odpowiednimi regulacjami zawartymi w kodeksie wyborczym okręg wyborczy obowiązujący w wyborach do Sejmu obejmuje obszar województwa lub jego część, przy

¹⁷⁰ J. Levitt, *A citizen's guide to redistricting...*, s. 54. Jak zaznacza autor tego opracowania, hierarchia wytycznych nakazujących zachowanie integralności wymienionych jednostek podziału terytorialnego może być również odmienna.

¹⁷¹ O. Gay, *The Rules for the Redistribution of Seats- history and reform*, House of Commons Library, Londyn, 2010, s. 5, <https://commonslibrary.parliament.uk/research-briefings/sn05628/> [dostęp: 15.11.2022]; N. Johnston, *Constituency boundary reviews...*, s. 12–13, 34; D.J. Rossiter, R.J. Johnston, C.J. Pattie, *The Boundary Commissions: Redrawing the UK's map of Parliamentary constituencies*, Manchester University Press, Manchester – Nowy Jork 1999, s. 80–81.

czym jego granice nie mogą naruszać granic wchodzących w jego skład powiatów i miast na prawach powiatu¹⁷². W przypadku granic okręgów wyborczych tworzonych w celu przeprowadzenia wyborów do Senatu ochrona integralności jednostek samorządu terytorialnego zagwarantowana jest w pewnym stopniu w sposób pośredni: okręg senacki obejmuje część obszaru województwa, a jego granice nie mogą naruszać granic okręgów wyborczych utworzonych dla wyborów do Sejmu – dopuszczalne jest zarazem dzielenie na dwa lub więcej okręgów wyborczych miast na prawach powiatu liczących ponad 500 tys. mieszkańców¹⁷³. Analogiczne uregulowania, zakazujące wprost lub w sposób pośredni dzielenia jednostek terytorialnych przy tworzeniu odpowiednich sieci okręgów wyborczych, zawierają przepisy kodeksu wyborczego dotyczące wyborów do sejmików wojewódzkich i rad powiatowych¹⁷⁴. W odniesieniu do sposobu wytyczania okręgów wyborczych obowiązujących w wyborach do rad gmin kodeks wyborczy zapewnia ochronę integralności jednostek pomocniczych gminy: w gminach na terenach wiejskich okręgiem wyborczym jest jednostka pomocnicza gminy, a przy tworzeniu okręgów wyborczych w miastach „uwzględnia się utworzone jednostki pomocnicze”¹⁷⁵.

Uzależnienie przebiegu granic okręgów wyborczych od granic istniejących jednostek podziału terytorialnego (jednostek pomocniczych gminy) musi z przyczyn oczywistych generować sytuacje konfliktu między zasadą ochrony integralności tych jednostek przy ustanawianiu okręgowej struktury obszarów wyborczych a nakazem (intencją) zapewnienia wyborcom cechy materialnej równości. Napięcie między obydwoma wytycznymi dotyczącymi sposobu tworzenia okręgów wyborczych obrazują wyrażenie dwie przeciwstawne opinie wyrażone w debacie na temat dopuszczalności pozbawienia atrybutu równości materialnej wyborów do izby wyższej polskiego parlamentu. W opinii M. Jarentowskiego przyznanie integralności jednostek podziału terytorialnego statusu nadrzędnego kryterium poprawności podziału obszaru wyborczego na okręgi wyborcze prowadzi do pytania o to, „kto jest podmiotem praw wyborczych w wyborach do Senatu. Czy można mówić o prawie jednostek terytorialnych do mandatu senatorskiego? Konstytucja nie daje żadnych podstaw do twierdzenia, że którykolwiek z poziomów jednostek samorządu terytorialnego takie prawo posiada. A skoro takich praw jednostki terytorialne nie posiadają, to tym bardziej nie ma powodów, by przydzielać tym jednostkom równą reprezentację, naruszając tym samym równość podmiotów prawa wyborczego, którymi są wyborcy [...]. Nie oznacza to jednak, że granice jednostek samorządu terytorialnego, tak jak inne granice administracyjne, nie mogą być podstawą do tworzenia okręgów wyborczych. Jak najbardziej okręgi wyborcze mogą pokrywać się z jednostkami tery-

¹⁷² Art. 201. § 3 k.wyb.

¹⁷³ Art. 260. § 2 oraz § 3 k.wyb.

¹⁷⁴ Art. 454. § 2, § 3, § 4 oraz § 5 oraz art. 462 § 2, § 3, § 4, § 5, oraz § 6 k.wyb.

¹⁷⁵ Art. 417. § 2 oraz § 4 k.wyb.

torialnymi. Należy jednak pamiętać, że te ostatnie są tylko zapożyczone to tworzenia okręgów wyborczych, a prawo do reprezentacji posiadają nadal obywatele, i to do nich należy odnosić kryterium równości¹⁷⁶.

Odmienne zdanie prezentuje – odwołując się do praktyk ugruntowanych w krajach anglosaskich – S. Gebethner, według którego „zgodnie z przepisami art. 15 i 16 Konstytucji RP mieszkańcy powiatu, traktowanego jako jednostka zasadniczego podziału terytorialnego, stanowią wspólnotę opartą na konkretnych (często utrwalonych historycznie) więziach społecznych, gospodarczych lub kulturowych. Dlatego trzeba często odstąpić od dokładnego stosowania jednolitej normy przedstawicielstwa. Tak też się stało przy tworzeniu obecnie istniejących okręgów jednomandatowych w wyborach do Senatu [...]. W żadnym wypadku jednomandatowe okręgi wyborcze nie powinny być odrębnie tworzone lub ich granice korygowane pod kontem widzenia li tylko zgodności z jednolitą normą przedstawicielstwa. Okręg wyborczy tworzy przestrzeń kształtująca więzi gospodarcze oraz społeczno-polityczne, a czasem i etniczne, z których wyrasta o trwałym charakterze społeczność (wspólnota) wyborców konkretnego okręgu wyborczego. To właśnie w tej przestrzeni określonej granicami jednomandatowego okręgu zadzierżgnięta i umacniana zostaje więź między posłem do Izby Gmin bądź kongresmanem a jego wyborcami [...]. Od wymogu dochowania zgodności z jednolitą normą przedstawicielstwa bardziej sprawiedliwym może być poszanowanie dla granic przestrzennych w celu utrzymania i utrwalenia więzi gospodarczych, społeczno-politycznych i kulturowych oraz historycznych danej wspólnoty wyborców konkretnego okręgu wyborczego”¹⁷⁷.

Rozważając możliwe rozwiązania dość typowego konfliktu między dążeniem do zapewnienia wyborcom cechy materialnej równości a nakazem replikowania w podziale obszarów wyborczych na okręgi wyborcze (fragmentów) granic między jednostkami podziału terytorialnego, należy wyraźnie zaznaczyć odmienną statusu jednostek pomocniczych gminy – wskazanych w polskim prawie wyborczym jako części gminy, których integralność wymaga szczególnej ochrony przy tworzeniu okręgów wyborczych obowiązujących w wyborach do rad gmin – względem statusu jednostek samorządu terytorialnego. W przeciwieństwie do tych ostatnich jednostki pomocnicze nie posiadają osobowości prawnej, pozbawione są również zdolności prawnej. Pozbawienie ich tych przymiotów przez ustawodawcę wypukła odgrywaną przez nie pomocniczą rolę w relacji do podstawowej jednostki samorządu tery-

¹⁷⁶ M. Jarentowski, *Równość w wyborach do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej...*, s. 7–8. Przy obecnym kształcie przepisów prawa wyborczego można by raczej mówić o „prawie grup jednostek samorządu terytorialnego” do mandatu senatorskiego, choć przed rokiem 1998 „prawo” to przysługiwało pojedynczym jednostkom – województwom – na niemal jednakowych zasadach: we wszystkich województwach z wyjątkiem dwóch wybierano po dwóch senatorów.

¹⁷⁷ S. Gebethner, *Realizacja zasady równości po ustanowieniu okręgów jednomandatowych w wyborach do Senatu a deformacja wyników wyborów w 2011 roku...*, s. 17, 19, 20.

torialnego, którą jest gmina¹⁷⁸. Jednostki te, takie jak sołectwa, osiedla, dzielnice bądź też położone na terenie gminy miasto, tworzone są przez rady gmin na zasadach fakultatywnych i, co znaczące, mogą pokrywać cały obszar danej gminy lub jedynie część jej terytorium¹⁷⁹. Niezależnie od wykazywania ich nieautonomicznego charakteru w badaniach zwraca się też uwagę na generalnie niski poziom wypełniania przez jednostki pomocnicze przypisywanej im funkcji konsolidowania i aktywizacji lokalnej społeczności: zdaniem badaczy nie spełniają one pod tym względem pokładanych w nich oczekiwań (co interesujące, w pewnej mierze dotyczy to również tradycyjnych struktur podziału terytorialnego obszarów wiejskich, tj. sołectw)¹⁸⁰. W świetle takich okoliczności faktyczno-prawnych należy uznać, że – zgodnie z regułą *a minori ad maius* – ustanowienie określonego zakresu tolerancji dla parametrów zabezpieczających materialną równość wyborów do organów przedstawicielskich wyższego stopnia (np. wyborów powszechnych) w sytuacji konfliktu między normą gwarantującą ową równość a zasadą ochrony integralności jednostek podziału terytorialnego przy podziale obszaru wyborczego na okręgi wyborcze powinno skutkować przyjęciem co najmniej tak samo rygorystycznych uregulowań – w zakresie ochrony materialnej równości wyborów – w odniesieniu do sieci okręgów wyborczych obowiązujących w wyborach do rad gmin zawierających jednostki pomocnicze.

W istocie w wielu systemach wyborczych dopuszczalne odchylenia od wzorcowego demograficznego rozmiaru okręgu wyborczego, obowiązującego w wyborach określanych jako materialnie równe, mieszczą się w stosunkowo wąskim przedziale. Dotyczy to wszystkich

¹⁷⁸ M. Mączyński, *Rola i miejsce jednostek pomocniczych gmin w społeczeństwie obywatelskim*, [w:] K. Bandarzewski, P. Chmielnicki, M. Mączyński, S. Płażek, *Jednostki pomocnicze gminy*, Wydawnictwo Promo, Kraków 2002, s. 45; M. Augustyniak, *Jednostki pomocnicze gminy*, Wolters Kluwer, Warszawa 2010, s. 126.

¹⁷⁹ Tamże, s. 27, 32. W przypadku ustanowienia jednostek pomocniczych jedynie w części obszaru gminy uznanie nadrzędności zasady ochrony integralności tych jednostek w sytuacji konfliktu tej zasady z nakazem zapewnienia wyborcom cechy materialnej równości prowadzić może do uprzywilejowania – bądź też pokrzywdzenia – mieszkańców tych jednostek względem mieszkańców pozostałej części gminy.

¹⁸⁰ „Jednostki pomocnicze mogłyby służyć pomocą w przewyżnianiu nieuchronnego napięcia między obywatelami a władzą. Wyniki badań nie dają podstaw, aby sądzić, że tak się rzeczywiście dzieje. Jednostki pomocnicze służą bowiem przede wszystkim do przekazywania informacji »w dół« – od władz do mieszkańców. Tymczasem do przewyżnienia problemu agencji kluczowy jest kierunek odwrotny, gdy władze uzyskują informację na temat preferencji obywateli i podejmują decyzje, które w największym stopniu zaspokoją oczekiwania obywateli. Jak jednak pokazują badania, ten kierunek wpływu jest marginalny [...]. Wyniki badań wskazują również, że jednostki pomocnicze nie służą pomocą w utrzymaniu jakości lokalnych dóbr wspólnych. Taką rolę mogłyby odgrywać, [...] gdyby mieszkańcy podejmowali współodpowiedzialność za działania dóbr wspólnych dostarczanych przez odpowiednie instytucje gminne (zagospodarowanie odpadów, zieleń miejska, urządzenia sportowe, transport publiczny). Okazuje się, że tak nie jest [...]. Jednostki pomocnicze nie pełnią funkcji organizującej”. P. Matczak, M. Kotnarowski, *Jednostki pomocnicze samorządu: między obywatelem a władzą*, [w:] A. Olech (red.), *Dyktat czy uczestnictwo? Diagnoza partycypacji publicznej w Polsce*, Fundacja Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2012, s. 232.

trzech wskazanych wyżej przykładowych modeli procedur wytyczania okręgów wyborczych¹⁸¹, w tym modelu polskiego w zakresie, w jakim odnosi się on do wyborów wszystkich szczebli – z wyjątkiem wyborów do rad gmin posiadających do 20 tys. mieszkańców. Co znaczące, niezwykle rygorystyczny tryb zabezpieczenia materialnej równości wyborów parlamentarnych przyjęty został w ostatnim czasie w Wielkiej Brytanii po ponad 60 latach od wprowadzenia do przepisów brytyjskiego prawa wyborczego jego nieco mniej rygorystycznego prototypu (a następnie szybkiego złagodzenia owych regulacji w imię obrony integralności jednostek samorządu terytorialnego przy tworzeniu sieci okręgów parlamentarnych). Należy zwrócić uwagę, że uwzględnienie podziału terytorialnego podczas wytyczania okręgów wyborczych przy jednoczesnym dążeniu do zagwarantowania wyborcom cechy materialnej równości wpływa istotnie na poziom skomplikowania wiążących się z tym procedur – na mapę obszaru wyborczego nie da się zwyczajnie „nałożyć” sieci granic okręgów generowanych systematycznie – od jednego „końca” owego obszaru do drugiego – z wykorzystaniem odpowiednich numerycznych szablonów (wielokrotności liczby mieszkańców/wyborców przypadających na jeden mandat przedstawicielski). Dystrybucja określonej puli mandatów zgodnie z rozrysowanym wcześniej schematem granic między okręgami – pokrywającymi się (częściowo) z konturami jednostek podziału terytorialnego – wymaga zastosowania specyficznej metody, umożliwiającej przeprowadzenie tej operacji w sposób w pełni zalgorytmizowany. W toku historycznego rozwoju systemu demokracji przedstawicielskiej wypracowanych zostało kilka tego rodzaju metod, wykazujących różne właściwości w odniesieniu do ostatecznych rezultatów uzyskiwanych przy ich zastosowaniu. Niektóre z tych właściwości, przesądzające o możliwości zaistnienia nieco paradoksalnych relacji między liczbami mandatów przyznawanymi w ramach owych procedur poszczególnym okręgom wielomandatowym, sprawiają, że w wielu przypadkach preferowane są metody, które nie są bezpośrednio ukierunkowane na możliwie najściślejsze odzwierciedlenie we wszystkich okręgach jednakowych proporcji: liczba mieszkańców okręgu (wyborców zamieszkałych w okręgu) – liczba mandatów obsadzanych w tym okręgu¹⁸². Należy jednocześnie pamiętać, że zastosowanie którejkolwiek

¹⁸¹ Kilka dość spektakularnych odstępstw od średniej liczby mieszkańców poszczególnych okręgów jednomandatowych ma miejsce w przypadku wyborów do izby niższej amerykańskiego Kongresu. Wynikają z nienaruszalności granic stanowych przy wytyczaniu konturów federalnych okręgów wyborczych, a także z konieczności przyznania każdemu stanowi co najmniej jednego mandatu przedstawicielskiego.

¹⁸² W polskiej literaturze przedmiotu typologia metod rozdziału mandatów między rozrysowane wstępnie okręgi wyborcze omówiona została przez J. Hamana w artykule Podział mandatów pomiędzy okręgi wyborcze w świetle teorii sprawiedliwego podziału dóbr. Autor ten wyróżnia cztery główne metody dystrybucji mandatów między okręgi oraz kilka ich wariantów. Najmniejsze odstępstwa od wzorcowej proporcji między liczbą mieszkańców/wyborców w okręgu a liczbą mandatów obsadzanych w tym okręgu uzyskuje się z wykorzystaniem metody największych reszt (metody Hamiltona-Hare’a-Niemeyera). Pozostałe trzy metody – metoda Webstera (identyczna z metodą Sainte-Laguë), metoda Jeffersona (identyczna z metodą d’Hondta) oraz metoda Adamsa – deformują nieco tę proporcję, pozostają jednak „odporne” na kilka

z owych metod przy tworzeniu okręgów rozmiarowo porównywalnych o dużej i średniej wielkości gwarantuje utrzymanie ewentualnych odstępstw od wzorcowego parametru materialnej równości wyborów – pojmowanej w jej klasycznym sensie – w granicach zasadniczo niezagrażających tej równości.

W systemie wyborczym Stanów Zjednoczonych i Wielkiej Brytanii przyjęcie określonej metody dystrybucji mandatów przedstawicielskich między okręgi wielomandatowe odnosi się jedynie do pierwszego etapu procedury wytyczania okręgów obowiązujących w wyborach do Izby Reprezentantów/Izby Gmin i dotyczy nie tyle rozdziału mandatów między okręgi, ile wstępnego rozprowadzenia pełnej puli mandatów między grupy okręgów jednomandatowych, a mianowicie między poszczególne amerykańskie stany (niektóre z nich stanowią w istocie pojedyncze okręgi) czy też części składowe Zjednoczonego Królestwa. W amerykańskich wyborach federalnych każdemu stanowi przysługuje – niezależnie od liczby jego mieszkańców – co najmniej jeden mandat, niedopuszczalne jest również wytyczanie granic okręgów z naruszeniem granic stanowych. Zasady te prowadzą w kilku przypadkach do dość znaczących odstępstw od wzorcowej liczby mieszkańców okręgu – jednakowej dla wszystkich okręgów jednomandatowych i gwarantującej pełne urzeczywistnienie materialnej równości wyborów¹⁸³. Z wyjątkiem 50 mandatów, rozprowadzonych

paradoksów generowanych przez metodę największych reszt, a mianowicie na tzw. paradoks Alabamy – możliwość utraty mandatu przez jeden z okręgów w wyniku zwiększenia ogólnej liczby mandatów, paradoks nowego stanu – możliwość uzyskania dodatkowego mandatu przez jeden z okręgów w wyniku poszerzenia obszaru wyborczego o kolejny okręg wyborczy, paradoks populacji – możliwość jednoczesnej utraty mandatu i uzyskania dodatkowego mandatu – w sytuacji konieczności uaktualnienia podziału mandatów między okręgi – przez dwa okręgi, w których doszło odpowiednio do wzrostu i spadku liczby ludności, oraz możliwość niespełnienia przez podział mandatów tzw. postulatu zgodności, zgodnie z którym podział określonej liczby mandatów między daną grupę okręgów powinien być taki sam, niezależnie od tego, czy przeprowadzany jest on autonomicznie czy też stanowi fragment szerszej dystrybucji mandatów (podziału większej liczby mandatów między większą liczbę okręgów). J. Haman, *Podział mandatów pomiędzy okręgi wyborcze w świetle teorii sprawiedliwego podziału dóbr*, „Przegląd Sejmowy” 2002, nr 1(48), s. 11–25. Warto zwrócić uwagę, że podział mandatów między listy poszczególnych ugrupowań biorących udział w wyborach to „w istocie [...] ten sam problem matematyczny i rozwiązuje się go, stosując takie same metody, jak przy podziale mandatów pomiędzy okręgi”. Tamże, s. 11. Fakt ten uznać można za dodatkowe potwierdzenie komplementarności zasady proporcjonalności wyborów i zasady ich materialnej równości.

¹⁸³ W wyniku uaktualnienia podziału miejsc w Izbie Reprezentantów między poszczególne stany na podstawie spisu ludności z 2010 r. największy okręg jednomandatowy – stan Montana – liczył 994 416 mieszkańców, podczas gdy w stanie Rhode Island, podzielonym na dwa najmniejsze okręgi, zamieszkiwało 1 055 247 osób. Przy średniej krajowej wielkości okręgu wynoszącej 710 767 mieszkańców oznaczało to odstępstwo od tej wielkości o ok. 40% na niekorzyść stanu Montana oraz średnie odstępstwo o ok. 26% na rzecz okręgów w stanie Rhode Island. K.D. Burnett, *Congressional Apportionment*, US Census Bureau 2011, <https://www.census.gov/content/dam/Census/library/publications/2011/dec/c2010br-08.pdf>, s. 1–2 [dostęp: 15.11.2021]. Co znaczące, nawet owe ekstremalne odstępstwa od wzorcowego rozmiaru jednomandatowych okręgów obowiązujących w wyborach do izby niższej amerykańskiego Kongresu mieszczą

automatycznie między wszystkie stany, cała pozostała pula mandatów dystrybuowana jest z zastosowaniem przyjętej w 1941 r. metody Huntingtona-Hilla. Podobnie jak stosowana w okresie wcześniejszym metoda Webstera nie generuje ona wyników obciążonych rozpoznanyimi paradoksami podziału mandatów między okręgi wyborcze, a zarazem sprawia, że proporcje między liczbami mandatów obsadzanych w poszczególnych stanach a liczbami ich mieszkańców są do siebie bardziej zbliżone niż w przypadku stosowania metody Webstera¹⁸⁴. Jednocześnie podział na federalne okręgi wyborcze każdego ze stanów, którym przysługuje więcej niż jeden mandat w wyborach do Izby Reprezentantów, podlega niezwykle rygorystycznym uregulowaniom, zapewniającym w stopniu maksymalnym ujednolicenie demograficznych rozmiarów wszystkich tych okręgów. Zgodnie z rozstrzygnięciem Sądu Najwyższego z 1964 r. liczba mieszkańców każdego okręgu obowiązującego w wyborach federalnych powinna być zbliżona do liczby mieszkańców każdego innego okręgu federalnego utworzonego w tym samym stanie „na tyle, na ile jest to możliwe”¹⁸⁵. Reguły dotyczące tworzenia okręgów obowiązujących w wyborach do legislatur stanowych są nieco mniej rygorystyczne, choć i w tym przypadku uznaje się powszechnie, że liczby mieszkańców poszczególnych okręgów nie powinny odbiegać od średniej liczby mieszkańców przypadającej na jeden okręg bardziej niż o 10%¹⁸⁶.

Jednomandatowe okręgi wyborcze obowiązujące w wyborach do brytyjskiej Izby Gmin tworzone są – podobnie jak amerykańskie okręgi federalne – w procedurze dwuetapowej. W przeciwieństwie do systemu amerykańskiego niemal pełna pula brytyjskich mandatów parlamentarnych¹⁸⁷ dzielona jest wstępnie jedynie na cztery części, które przydzielane są czterem częściom składowym Zjednoczonego Królestwa (pomniejszonym o obszar obejmujący pięć okręgów wyborczych położonych na wyspach). Zgodnie z przepisami przyjętymi przez brytyjski parlament w 2011 r., a następnie znowelizowanymi w 2020 r. ów wstępny podział dokonywany jest za pomocą metody Sainte-Laguë, przy czym wszystkie niezbędne kalkulacje sporządzane są w oparciu o odpowiednie liczby zarejestrowanych

się w mniejszym przedziale niż odstępstwa od normy przedstawicielstwa dopuszczone w polskim prawie wyborczym w odniesieniu do jednomandatowych okręgów obowiązujących w wyborach do rad małych i średnich gmin.

¹⁸⁴ Tamże, s. 2, 6. B. Michalak, *Hilla metoda*, [w:] Sokala, B. Michalak, P. Uziębło (red.), *Leksykon prawa wyborczego i referendalnego oraz systemów wyborczych*, Wolters Kluwer, Warszawa 2013, s. 77–78.

¹⁸⁵ Wyrok Sądu Najwyższego Stanów Zjednoczonych w sprawie *Wesberry v. Sanders*. Cyt. za: E.D. Feigenbaum, J.A. Palmer, D.T. Skelton, *Election Case Law 93: A Summary of Judicial Precedent on Election Issues Other Than Campaign Financing*, National Clearinghouse on Election Administration, Federal Election Commission, Washington 1993, s. 30.

¹⁸⁶ J. Levitt, *All about redistricting...*, s. 44.

¹⁸⁷ Pięć spośród 650 miejsc w Izbie Gmin przydzielonych zostaje – z pominięciem wymogu dotyczącego odpowiedniej liczby wyborców przypadających na jeden mandat – okręgom wyborczym utworzonym na należących do Zjednoczonego Królestwa wyspach.

wyborców. Dzięki dużym liczbom mandatów przypisanym wstępnie każdej z głównych części składowych obszaru wyborczego obliczony dla każdej z nich stosunek między liczbą zarejestrowanych lokalnie wyborców a liczbą mandatów obsadzanych w odpowiednim fragmencie obszaru wyborczego jest bardzo zbliżony do stosunku między liczbą wyborców zarejestrowanych we wszystkich tych fragmentach (obejmujących niemal cały obszar Zjednoczonego Królestwa) a liczbą wszystkich obsadzanych w nich mandatów (645 z pełnej puli 650 miejsc w Izbie Gmin). Umożliwiło to brytyjskiemu ustawodawcy przyjęcie wymogu, by liczba zarejestrowanych wyborców zamieszkałych w każdym jednomandatowym okręgu wyborczym utworzonym na tym obszarze mieściła się w zakresie wyznaczonym przez maksymalnie pięcioprocentowe odstępstwo (dla Irlandii Północnej odstępstwo to może być nieco większe) od wyniku tego ostatniego ilorazu, zwanego kwotą wyborczą (*electoral quota*). Z konieczności spełnienia tego wymogu wyłączone będą jedynie okręgi, których obszar wykraczać będzie poza 12 tys. km kw. – w takim przypadku liczba mieszkańców okręgu wynieść może mniej niż 95% kwoty wyborczej¹⁸⁸.

W myśl polskiego prawa wyborczego procedury wytyczania okręgów wyborczych obowiązujących we wszystkich typach wyborów przeprowadzane są jednopoziomowo: odpowiednie obszary wyborcze dzielone są na okręgi w sposób bezpośredni (bez wstępnej dystrybucji określonych liczb mandatów między fragmenty danego obszaru wyborczego). Atrybut równości materialnej przysługujący wyborom wszystkich szczebli – z wyjątkiem wyborów do Senatu RP – zabezpieczany jest w oparciu o proporcje między liczbami mieszkańców okręgów wyborczych a liczbami obsadzanych w nich mandatów przedstawicielskich. W celu ujednoczenia tych proporcji w całym obszarze wyborczym przepisy kodeksu wyborczego przewidują stosowanie specyficznej metody ustalania liczb mandatów obsadzanych w poszczególnych okręgach. Jej modelowym zastosowaniem jest określony w art. 202 § 1 Kodeksu wyborczego sposób ustalenia liczb posłów zdobywających mandaty w poszczególnych okręgach obowiązujących w wyborach do Sejmu RP. Zgodnie z tym przepisem liczba mandatów poselskich obsadzanych w danym okręgu stanowi w większości przypadków zaokrąglony do liczby całkowitej iloraz liczby mieszkańców tego okręgu i tzw. jednolitej normy przedstawicielstwa, tj. liczby wyznaczonej przez podzielenie liczby mieszkańców całego kraju przez liczbę wszystkich posłów. W niektórych przypadkach ustalona w ten sposób liczba mandatów obsadzonych w danym okręgu może zostać powiększona lub pomniejszona o jeden. Sytuacja taka ma miejsce, gdy suma wszystkich mandatów przyporządkowanych okręgom w trybie zaokrąglania do liczb całkowitych wspomnianych ilorazów jest odpowiednio mniejsza lub większa od liczby wszystkich mandatów poselskich – „nierozdzielone” mandaty przydzielane są wtedy okręgom, w których średnia liczba mieszkańców przypadająca na jeden mandat jest największa, a mandatów „nadmiarowych”

¹⁸⁸ N. Johnston, *Constituency boundary reviews and the number of MPs...*, s. 12–13.

pozbywa się poprzez ich wyeliminowanie w okręgach, w których średnia ta jest najmniejsza. W analogiczny sposób, na mocy art. 419 § 2 k.wyb., unormowany zostaje zakres dopuszczalnych proporcji między liczbami mieszkańców okręgów wyborczych obowiązujących w wyborach do rad gmin a liczbami radnych uzyskujących w nich swoje mandaty, a także, poprzez wymóg odpowiedniego stosowania tego przepisu¹⁸⁹, zakres dopuszczalnych proporcji między liczbami mieszkańców okręgów wyborczych obowiązujących w wyborach do rad powiatów oraz do sejmików wojewódzkich a liczbami odpowiednich mandatów obsadzanych w tych okręgach.

Jak dowodzi J. Haman, rozpatrujący zastosowanie wskazanej metody przy tworzeniu okręgów obowiązujących w wyborach do Sejmu RP, metoda ta obciążona jest brakiem „odporności” na wszystkie najważniejsze paradoksy związane z przyporządkowywaniem odpowiednich liczb mandatów do rozrysowanych wcześniej – zgodnie z przebiegiem granic jednostek podziału terytorialnego – wielomandatowych okręgów wyborczych¹⁹⁰. Niezależnie od tego należy stwierdzić, że w powiązaniu z innymi przepisami prawa wyborczego, w szczególności z art. 201 § 2 k.wyb., określającym minimalną liczbę mandatów obsadzanych w okręgu „sejmowym”, art. 202 § 1 k.wyb. zabezpiecza równość materialną wyborów do izby pierwszej polskiego parlamentu w stopniu wystarczającym¹⁹¹. Stosunkowo wysoki poziom zabezpieczenia równości materialnej wyborów uzyskiwany jest również przy zastosowaniu procedury określonej art. 419 § 2 k.wyb. w odniesieniu do wyborów do rad gmin liczących powyżej 20 tys. mieszkańców oraz wyborów do sejmików wojewódzkich. I w tym przypadku kluczowe okazuje się powiązanie wspomnianego przepisu z przepisami ograniczającymi najmniejszą dopuszczalną liczbę mandatów obsadzanych w okręgach wyborczych obowiązujących w obydwu typach wyborów do pięciu – tj. z art. 418 § 2 oraz art. 463 § 1 pkt 1 k.wyb.¹⁹² Nieco obniżony, choć wciąż

¹⁸⁹ Art. 450 oraz art. 459 § 1 k.wyb.

¹⁹⁰ J. Haman, *Podział mandatów pomiędzy okręgi...*, s. 28–30.

¹⁹¹ Przedstawiana przez J. Hamana jako naruszenie zasady równości wyborów ewentualna „utrata” przez jeden okręg wyborczy jednego mandatu przedstawicielskiego na rzecz innego okręgu – przy liczbach mieszkańców obydwu okręgów pozostających bez zmian – nie jest w istocie tego rodzaju naruszeniem, pod warunkiem że generowane przez daną metodę dystrybucji mandatów między okręgi odstępstwa od jednolitej normy przedstawicielstwa w poszczególnych okręgach nie wykraczają poza zakres uznany za wystarczający dla zagwarantowania materialnej równości wyborów. W przypadku wyborów do Sejmu, odbywających się w okręgach wyborczych nie mniejszych niż siedmiomandatowe, odstępstwa tego rodzaju mogą wynieść maksymalnie do ok. 12% na korzyść mieszkańców okręgu bądź też maksymalnie do ok. 14% na ich niekorzyść, przy czym w większości przypadków zakres tych odchyłeń będzie znacznie niższy (więcej na ten temat w rozdziale trzecim pracy). Dodatkowym argumentem przeciwko zakwalifikowaniu do kategorii naruszeń materialnej równości wyborów owego „odwrócenia kierunków” odchyłeń od jednolitej normy przedstawicielstwa wykazywanych przez obydwie okręgi jest jego całkowicie przypadkowy charakter.

¹⁹² Zagwarantowany w art. 463 § 1 pkt 1 k.wyb. poziom ochrony równości materialnej wyborów do sejmików wojewódzkich obniża nieco treść art. 463 § 1 pkt 2 k.wyb., zgodnie z którym „w żadnym z powiatów

zadowalający, standard ochrony równości materialnej wyborów zapewnia zastosowanie art. 419 § 2 k.wyb. przy wytyczaniu okręgów wyborczych obowiązujących w wyborach do rad powiatów. Pewne osłabienie ochrony materialnej równości owych wyborów wynika z powiązania procedury wynikającej z treści art. 419 § 2 z art. 453 k.wyb., zgodnie którym najmniejsza liczba mandatów obsadzanych w okręgu obowiązującym w tych wyborach może wynieść trzy¹⁹³. Zamierzona przez polskiego ustawodawcę uniwersalność metody wyznaczania liczby mandatów obsadzanych w okręgu wyborczym przez zaokrąglanie do liczb całkowitych ilorazu liczby mieszkańców tego okręgu i jednolitej normy przedstawicielstwa, obliczonej dla całego obszaru wyborczego, powoduje natomiast niemal całkowite wyeliminowanie ustawowych gwarancji materialnej równości wyborów do rad gmin liczących do 20 tys. mieszkańców, odbywających się w okręgach jednomandatowych.

Jak wynika z powyższych wywodów, równość materialna procedur wyborczych jest ich cechą kluczową, relatywną do ukształtowania odpowiednich struktur obszaru wyborczego, tj. podziału całego terenu, w którego obrębie odbywają się wybory, na mniejsze jednostki przestrzenne, uzyskujące pewną autonomię w zakresie generowania części wyników tych wyborów. Próba wypełnienia matematycznych wymogów zabezpieczających materialną równość wyborów poprzez tworzenie małej liczby okręgów wyborczych i przyporządkowanie im dużych liczb obsadzanych w nich mandatów – w ekstremalnym przypadku poprzez brak podziału obszaru wyborczego na okręgi – jest zabiegiem osłabiającym czy wręcz do pewnego stopnia eliminującym niezwykle istotną więź między deputowanymi a elektoratem (poszczególnymi częściami elektoratu). Ustanowienie sieci okręgów wyborczych o średniej wielkości to w istocie rozwiązanie kompromisowe, pozwalające na realną implementację równości materialnej wyborów przy jednoczesnym zapewnieniu warunków koniecznych dla urzeczywistnienia przyznawanego im niekiedy atrybutu proporcjonalności. Odróżnienie od siebie obydwu tych własności procedur wyborczych jest możliwe na gruncie rozstrzygnięć dotyczących sposobu ujmowania odpowiednich parametrów odzwierciedlających stopień realizacji każdej z nich. O ile w celu zagwarantowania (dokonania pomiaru) proporcjonalności wyborów oczywiste staje się wzięcie pod uwagę liczb wyborców oddających głosy/ liczb głosów oddanych na poszczególne ugrupowania i przetransponowanie ich za pomocą określonej metody na liczby (zestawienie ich z liczbami) mandatów uzyskanych przez te ugrupowania w odpowiednich organach przedstawicielskich, o tyle – zgodnie z opinią większości przedstawicieli doktryny – zapewnienie (pomiar) równości materialnej wyborów

stanowiących jeden okręg wyborczy nie mogą być wybierani radni w liczbie równej lub większej niż trzy piąte ogólnej liczby danej rady”.

¹⁹³ Przy zastosowaniu procedury określonej w art. 419 § 2 k.wyb. maksymalne odstępstwo od jednolitej normy przedstawicielstwa w przypadku okręgu trzymandatowego może wynieść nie więcej niż ok. 21% na korzyść mieszkańców tego okręgu i nie więcej niż ok. 27% na ich niekorzyść (w większości przypadków poziom tych odchyłeń będzie znacznie niższy).

uwzględniać musi liczby mieszkańców poszczególnych okręgów/wyborców zamieszkałych na terenie tych okręgów, mające przypadać (przypadające) na liczby obsadzanych w nich mandatów. Stosowane powszechnie w procedurach wytyczania okręgów wyborczych zabezpieczenia przeciw możliwym – celowym bądź przypadkowym – zniekształceniom proporcjonalności wyników głosowania (zarówno względem liczb głosów oddanych na określone ugrupowania, jak i w stosunku do liczebności poszczególnych grup społecznych posiadających lub nieposiadających swych reprezentantów w organie przedstawicielskim) nie mogą w żadnym wypadku prowadzić do zniekształceń właściwych proporcji między liczbami mieszkańców okręgów wyborczych/wyborców zamieszkałych na ich terenie a liczbami mandatów przedstawicielskich przyporządkowanych tym okręgom. Ze względu na podstawowy sens materialnej równości wyborów oraz zastosowany w Konstytucji RP sposób przypisania tej własności poszczególnym typom wyborów zniekształcenia tego rodzaju – w zakresie, w którym nadmiernie powiększają liczbę mieszkańców/wyborców przypadającą w danym okręgu na jeden mandat przedstawicielski – przybierają postać naruszeń ugruntowanych konstytucyjnie praw podmiotowych. Kwestia ta omówiona zostanie w rozdziale drugim pracy.

ROZDZIAŁ 2.

MATERIALNA RÓWNOŚĆ WYBORÓW W ASPEKTCIE KONSTITUCYJNYM

Fundamentalny charakter zasad wyborczych sprawia, że „są one proklamowane wprost w przepisach konstytucyjnych, zyskując tym samym rangę zasad konstytucyjnych ustroju państwowego”¹. W przypadku polskiej ustawy zasadniczej konstytucjonalizacja zasad wyborczych dokonana zostaje w art. 96 ust. 2 (w odniesieniu do wyborów do Sejmu), w art. 97 ust. 2 (w odniesieniu do wyborów do Senatu), w art. 127 ust. 1 (w odniesieniu do wyborów prezydenckich) oraz w art. 169 ust. 2 (w odniesieniu do wyborów samorządowych). Trzem spośród czterech wymienionych procedur wyborczych – wyborom do Sejmu, wyborom na urząd Prezydenta RP oraz wyborom do organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego – przypisana zostaje w wymienionych przepisach konstytucji cecha równości. Polski ustrojodawca nie zaopatrza w cechę równości wyborów do Senatu RP. Jest rzeczą interesującą, że przez okres dwóch lat – od momentu uchwalenia nowelizacji konstytucji z 1952 r. w roku 1990 do czasu uchwalenia tzw. Małej Konstytucji w roku 1992 – zasady wyborów samorządowych pozbawione były umocowania konstytucyjnego².

2.1. UWARUNKOWANIA KONSTITUCYJNEJ GWARANCJI WYBORÓW MATERIALNIE RÓWNYCH

W celu rozpoznania podstawowej treści konstytucyjnej zasady równości wyborów konieczne jest odwołanie się do znaczenia pojęcia równych wyborów jako tzw. pojęcia zastanego. Znaczenia tego rodzaju pojęć nie ustala się w oparciu o definicję przedstawioną przez prawodawcę, ale w drodze analizy ewolucyjnego rozwoju tego znaczenia, uwzględniającej różnorodne poglądy formułowane na jego temat w doktrynie³ (szczegółowe omówienie

¹ K. Składowski, *Zasada równości wyborów a wybory do Senatu w kodeksie wyborczym*, [w:] K. Skotnicki (red.), *Kodeks wyborczy. Wstępna ocena*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2011, s. 271.

² Szerzej na ten temat zob. M. Bąkiewicz, *System wyborczy do samorządu terytorialnego w Polsce na tle europejskim*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2008, s. 20.

³ K. Składowski, *Zasada równości wyborów...*, s. 269.

tych poglądów przedstawione zostało w rozdziale pierwszym pracy). Jednocześnie konstytucyjny status zasady równości wyborów sprawia, że na rozumienie jej sensu wpływa w znaczącym stopniu aktualna wykładnia przepisów ustawy zasadniczej – zarówno tych bezpośrednio artykułujących ową zasadę, jak i przepisów z nimi powiązanych (w odniesieniu do zasady równości wyborów kluczową rolę odgrywać będzie interpretacja ściśle z nią związanej ogólnej zasady równości). W dominujących współcześnie modelach demokratycznego państwa prawnego wykładnia taka znajduje swój najbardziej reprezentatywny wyraz w orzecznictwie sądów konstytucyjnych. Dokonując wiążących rozstrzygnięć w sprawach dotyczących zgodności ustawodawstwa zwykłego – w tym przepisów regulujących procedury wyborcze – z konstytucją, organy te wyjaśniają bądź też precyzują obowiązujące standardy rozumienia podstawowych pojęć z zakresu prawa wyborczego⁴.

W myśl poglądów dominujących w polskim prawoznawstwie wykładnia prawa – w tym również regulacji zawartych w tekście konstytucji – „ma charakter procesu poznawczego, a rola interpretatora polega na odkrywaniu rozwiązania przyjętego przez prawodawcę, odnośnie do którego czyni się założenie, że jest racjonalny”⁵. Akceptacja racjonalno-poznawczego charakteru egzegezy obowiązującego tekstu przepisów prawa pozwala sformułować oczekiwanie, by uzyskiwane na jej podstawie interpretacje posiadały walor obiektywnych eksplikacji zastanego stanu rzeczy, a nie stanowiły pozytywnych kreacji czy też arbitralnych uzupełnień analizowanej materii ustawodawczej. Z rozpatrywanych najczęściej dwóch podstawowych ujęć wykładni ujęcie pierwsze – „klaryfikacyjne” – dotyczy zasadniczo przypadków stosowania prawa (wypracowana interpretacja umożliwia prawną kwalifikację konkretnych stanów faktycznych), drugie natomiast – „derywacyjne” – „jest szczególnie przydatne do realizowania zadań dogmatyki prawa, która ma usuwać wszelkie wątpliwości interpretacyjne tekstu”⁶.

Ustalenie zasad interpretacji przepisów konstytucji nabiera szczególnej wagi w kontekście powszechnie przyjmowanego we współczesnym konstytucjonalizmie założenia, przypisującego tymże przepisom określoną treść normatywną. Istotna zmiana, która dokonała się w sposobie traktowania ustawy zasadniczej w ostatnich dziesięcioleciach, polegała na odejściu od odczytywania zawartych w niej regulacji jako wyłącznie programowo-ideowych deklaracji na rzecz uznania ich prawnie wiążącego charakteru. W odniesieniu do ściśle związanej z zasadą równości wyborów (zgodnie z przedstawioną niżej argumentacją)

⁴ Por. tamże, s. 269–270.

⁵ P. Tuleja, *Stosowanie Konstytucji RP w świetle zasady jej nadrzędności – wybrane problemy*, Zakamycze, Kraków 2003, s. 71. Por. T. Gizbert-Studnicki, rec. pracy M. Zielińskiego, *Wykładnia prawa. Zasady. Reguły. Wskazówki*, [w:] „Państwo i Prawo” 2002, nr 8, s. 93.

⁶ P. Tuleja, *Stosowanie...*, s. 71. Por. K. Pleszka, T. Gizbert-Studnicki, *Dwa ujęcia wykładni praw. Próba konfrontacji*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Jagiellońskiego. Prace z Nauk Politycznych” 1984, nr 20, s. 25.

koncepcji konstytucyjnych praw jednostki zmiana ta niesie ze sobą znaczące konsekwencje. Zdaniem P. Tulei wiąże się ona z „koniecznością przyjęcia dwóch założeń: po pierwsze, na gruncie konstytucji można ustalić treść poszczególnych praw lub przynajmniej jej podstawowe elementy; po drugie, prawa te mają charakter roszczeniowy, co oznacza, że jednostka może żądać od państwa zachowań gwarantujących ich realizację, a państwo ma obowiązek je podjąć”⁷. Teza wskazująca na możliwość ustalenia podstawowej treści praw podmiotowych na gruncie konstytucji prowadzić musi do postawienia bardziej szczegółowych pytań o tryb przeprowadzania tego rodzaju egzegezy. Jak wynika z analizy przedstawionej przez P. Tuleję, nie sposób uzyskać jednoznacznych wskazań w tym zakresie zarówno od przedstawicieli tzw. ujęcia przedmiotowego praw jednostki, uznających konieczność wywodzenia ich treści wyłącznie z przepisów konstytucyjnych, jak i od zwolenników „podejścia podmiotowego”, dopatrujących się ostatecznego umocowania sensu tychże praw poza tekstem konstytucji: „Wątpliwość natury filozoficzno- i teoretycznoprawnej sprowadza się do pytania, czy prawo przedmiotowe może być wyłącznym źródłem praw podmiotowych – wątpliwość natury konstytucyjnej do pytania, jak w oparciu o przepisy konstytucji ustalić treść tych praw. Pytania te są również aktualne w odniesieniu do koncepcji wskazujących na ponadpozytywny charakter konstytucyjnych praw jednostki. W obu przypadkach największe trudności wywołuje kwestia dopuszczalnych ograniczeń praw konstytucyjnych. Kwestia ta ma zasadnicze znaczenie dla stosowania Konstytucji. Posługiwanie się konstrukcją praw podmiotowych na gruncie konstytucyjnym ma sens jedynie wtedy, gdy potrafimy określić treść tych praw oraz dopuszczalny sposób ich ograniczania”⁸.

Niezależnie od komplikacji związanych z ustalaniem normatywnej treści konstytucyjnych praw podmiotowych poważnym wyzwaniem dla prawodawcy staje się w znakomitej większości przypadków jej odpowiednie przetransponowanie na poziom zwykłego ustawodawstwa. Spośród trzech możliwości – określenia sytuacji prawnej jednostki wyłącznie poprzez przepisy ustawy zasadniczej, określenia jej zarówno w konstytucji, jak i w ustawach i innych aktach normatywnych oraz zdefiniowania jej wyłącznie w oparciu o ustawodawstwo zwykłe – najczęstsze zastosowanie w systemie prawa znajduje możliwość druga⁹. Umocowane w konstytucji prawa jednostki otrzymać muszą swą konkretyzację w postaci stosownych regulacji ustawowych, określających sposób ich realizacji oraz dających gwarancję ich ochrony. Skonkretyzowanie treści prawa konstytucyjnego odbywać się powinno z pełnym poszanowaniem jego oryginalnego potencjału normatywnego. Stopień związania

⁷ P. Tuleja, *Stosowanie...*, s. 130. Por. L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Wolters Kluwer, Warszawa 2021, s. 118.

⁸ P. Tuleja, *Stosowanie...*, s. 141. Por. B. Banaszak, *Porównawcze prawo konstytucyjne współczesnych państw demokratycznych*, Wolters Kluwer, Warszawa 2012, s. 157.

⁹ P. Tuleja, *Stosowanie...*, s. 142–147. Por. L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne...*, s. 120, 125; M. Zubik, *Prawo konstytucyjne współczesnej Polski*, C.H. Beck, Warszawa 2021, s. 95.

ustawodawcy zwykłego określonym kształtem przepisów konstytucji nie jest jednakże w odniesieniu do wszystkich rozstrzygnięć legislacyjnych jednakowy. Jak pisze P. Tuleja: „W wielu przypadkach treść uchwalanych ustaw jest w zarysie wyznaczona przez normy konstytucyjne i w tym sensie konstytucja stanowi materialnoprawną podstawę legislacyjnych rozstrzygnięć. W wielu wypadkach ta materialnoprawna podstawa nie wyznacza jedynie zarysu działań ustawodawcy, lecz w sposób bardziej jednoznaczny determinuje treść stanowiących przez niego norm”¹⁰. Wysoki poziom zdeterminowania dopuszczalnych poczynań zwykłego ustawodawcy poprzez materię ustawy zasadniczej dotyczyć może również sytuacji, w której konkretne rozwiązanie prawne stanowi efekt kolizji wzajemnie równorzędnych zasad konstytucyjnych. O rozstrzygnięciu tego konfliktu – znajdującego wprawdzie swój wyraz w określonej regulacji ustawowej – przesądza jednak ostatecznie treść przepisów konstytucji. Należy w tym kontekście również wskazać na ustanowienie w art. 31 konstytucji możliwości nakładania ograniczeń na prawa jednostki, przy czym trzeba również podkreślić, że przepis ten nie obejmuje wszystkich kolizji mogących zaistnieć na gruncie ustawy zasadniczej pomiędzy wyrażonymi w niej zasadami. Możliwa jest też sytuacja, w której ustrojodawca stwarza dość szerokie ramy dla działalności ustawodawcy zwykłego, wskazując jedynie ogólny kierunek pożądaných unormowań prawnych¹¹.

Konieczności przenoszenia norm konstytucyjnych na płaszczyznę ustawodawstwa zwykłego towarzyszy zatem stanowczy wymóg respektowania zakodowanych w nich ustaleń, określających podstawową sytuację prawną poszczególnych kategorii jednostek – podmiotów konstytucyjnych uprawnień. Właściwe rozpoznanie owego potencjału normatywnego staje się zadaniem prawodawcy: przed przystąpieniem do działań legislacyjnych powinien on dokonać „rozkodowania” normatywnych wskazań zawartych w przepisach ustawy zasadniczej, a następnie uwzględnić je przy formułowaniu konkretnych regulacji prawnych. Zdaniem P. Tulei procedura ta do pewnego stopnia upodabnia się do sądowego stosowania prawa, choć podległość ustawodawcy względem konstytucji nie mieści się w pojęciu związania prawem, odnoszącym się do działalności sądów czy innych organów stosujących prawo. Może być ona egzekwowana pod warunkiem zagwarantowania możliwości jej sądowo-konstytucyjnej kontroli¹².

W odniesieniu do kwestii konstytucyjnego umocowania podstawowych zasad wyborczych przedstawiciele polskiej doktryny prawa konstytucyjnego zwracają uwagę na specyficzne napięcie między treścią odpowiednich przepisów ustawy zasadniczej a sposobem ich ustawowo-instytucjonalnej implementacji. W komentarzu dotyczącym bezpośrednio art. 369 k.wyb., stanowiącego literalne powtórzenie art. 169 konstytucji, B. Banaszak wska-

¹⁰ P. Tuleja, *Stosowanie...*, s. 196.

¹¹ Tamże, s. 196–197.

¹² Tamże, s. 280. Por. L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne...*, s. 136; M. Zubik, *Prawo konstytucyjne współczesnej Polski...*, s. 99.

zuje na ogólność i abstrakcyjność powołanej regulacji konstytucyjnej, niedeterminującej wszystkich treści rozwiązań szczegółowych. Jego zdaniem w przypadku zasad wyborczych normatywne oddziaływanie stosownego przepisu konstytucji sprowadza się do wyznaczenia dla działalności zwykłego ustawodawcy określonych ram czy też granic¹³. B. Banaszak przywołuje również – szczególnie istotną ze względu na sposób konkretyzacji w polskim prawie wyborczym zasady równości wyborów w jej aspekcie materialnym – możliwość ścisłego związku między normami materialnoprawnymi a proceduralnymi: „Normy materialnoprawne mogą też pozostawać w ścisłym związku z normami proceduralnymi, które określają procedury umożliwiające podmiotom stosującym konstytucję ustalenie ostatecznej treści danej normy materialnej w konkretnym przypadku, z uwzględnieniem wyznaczonych przez nią ram”¹⁴. Biorąc pod uwagę sytuację zaistniałą w przepisach polskiego prawa wyborczego, w szczególności konsekwencje art. 419 ust. 2 k.wyb. (por. rozdział 3 pracy), należy w tym miejscu podkreślić niebezpieczeństwo związane z ewentualnym całkowitym zastąpieniem na płaszczyźnie ustawowej konstytucyjnej normy materialnoprawnej normą proceduralną. W celu zachowania w ustawowej konkretyzacji zasady równości wyborów podstawowej zawartości treściowej wyrażającej ją konstytucyjnej normy materialnoprawne ramy, które należy uwzględnić przy formułowaniu procedur ukierunkowanych na jej realizację, powinny również zostać w ustawie wyartykułowane w sposób bezpośredni. Konieczność legalnego zdefiniowania poszczególnych zasad wyborczych, wynikającą z ogólności ich ujęcia w ustawie zasadniczej, podnosił też P. Sarnecki. Jego zdaniem pomimo utrwalenia w doktrynie treści niektórych z owych zasad, umożliwiającego posługiwanie się oznaczającymi je terminami bez potrzeby bliższego precyzowania ich znaczenia, „często pożądane jest ostateczne przesądzenie wszystkich elementów mieszczących się w zakresie znaczeniowym danej zasady”¹⁵. Istotnym zadaniem ustawodawcy zwykłego jest również, według tego autora, stworzenie odpowiednich gwarancji realizacji danej zasady w poszczególnych typach wyborów¹⁶. Na możliwość ograniczenia zasięgu oddziaływania zasad wyborczych czy wręcz zniekształcenia ich sensu przy tworzeniu prawa wyborczego wskazuje także K. Skotnicki. Uważa on, że sam fakt wymienienia tych zasad w konstytucji nie daje wystarczającej gwarancji, że szczegółowe regulacje zawarte w aktach niższej rangi nie spowodują tego rodzaju zniekształceń. Pewnego rodzaju zabezpieczeniem przed brakiem należytej troski ustawodawcy zwykłego o właściwe unormowanie sposobu realizacji zasad wyborczych w systemie wyborczym może być, jego zdaniem, umiejscowienie szczegółowych rozwiązań

¹³ B. Banaszak, *Kodeks wyborczy. Komentarz*, C.H. Beck, Warszawa 2014, s. 551.

¹⁴ B. Banaszak, *Proceduralne i materialnoprawne normy konstytucji*, [w:] J. Trzciniński (red.), *Charakter i struktura norm konstytucji*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 1997, s. 118–119; cyt. za: B.B., *Kodeks wyborczy...*, s. 551.

¹⁵ P. Sarnecki, *Prawo konstytucyjne*, C.H. Beck, Warszawa 2010, s. 212.

¹⁶ Tamże, s. 212.

w tym zakresie już w samym tekście konstytucji – w różnych jej częściach. Jednakże, jak przyznaje, poświęcając obszerną monografię analizie zasady powszechności wyborów, o ile w przypadku tej zasady dostrzec można wyraźną tendencję do dość precyzyjnego ujmowania jej treści w przepisach poszczególnych konstytucji, o tyle w przypadku pozostałych zasad ustrojodawcy nie wykazują już analogicznej determinacji, zmierzającej do bardziej szczegółowego rozwinięcia sensu tych zasad w ustawach zasadniczych¹⁷.

W odniesieniu do zasady równości wyborów konstatacja ta znajduje pełne potwierdzenie w polskim prawodawstwie konstytucyjnym. Zarówno w tzw. Małej Konstytucji uchwalonej w 1992 r., jak i w obowiązującej ustawie zasadniczej z 2 kwietnia 1997 r. nie dokonano rozstrzygnięć precyzujących znaczenie tej zasady: żadna z ustaw „nie zdefiniowała ani nie określiła katalogu instytucji, mających ją gwarantować. Kwestię tę przekazano do uregulowania ustawodawcy zwykłemu”¹⁸. W szczególności, jak zauważa J. Buczkowski, przepisy konstytucji nie zabezpieczają w sposób automatyczny trybu realizacji zasady równości wyborów rozpatrywanej w aspekcie materialnym, tj. jako nakaz zachowania stałej proporcji między liczbą mieszkańców danego okręgu wyborczego a liczbą mandatów przypadających na ów okręg¹⁹. Jednocześnie, zdaniem tego autora, „wszystkie instytucje przewidziane w prawie wyborczym, zarówno rozwijające konstytucyjne i organizacyjne zasady prawa wyborczego, jak i realizujące je, muszą wynikać i być zgodne z duchem zasad prawa wyborczego wyrażonych w ustawie zasadniczej”²⁰. W zakresie harmonizacji odpowiednich przepisów ustawodawstwa zwykłego z postanowieniami konstytucji dotyczącymi zasady równych wyborów istotną rolę odgrywa, zdaniem J. Buczkowskiego, generalna zasada równości obywateli. To ostatecznie z niej wynika demokratyczny postulat ustrojowy zakazujący wprowadzania dowolności przy kształtowaniu granic okręgów wyborczych oraz ustalaniu relacji pomiędzy liczbą ich mieszkańców a liczbą przypadających na nie mandatów²¹. Postulat silnej, „materialnej” zgodności samorządowego prawa wyborcze-

¹⁷ K. Skotnicki, *Zasada powszechności w prawie wyborczym. Zagadnienia teorii i praktyki*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2000, s. 23–25. Podobne przekonanie wyraża P. Uziębło, odnosząc się bezpośrednio do zasady równości wyborów: „W państwach europejskich konstytucjonalizacja zasady równości wyborów może być uznana za standard, w szczególności w państwach, które wstąpiły na drogę demokratyczną po transformacji ustrojowej i odejściu od autorytaryzmu. Aż w 34 państwach kontynentu (na 47 analizowanych) została ona jednoznacznie określona w wyborach do izb pierwszych, względnie jako generalna zasada wszystkich wyborów. Z reguły jednak jej kształt jest określony bardzo ogólnie. Nie precyzuje się bowiem, co kryje się pod pojęciem równości. Skutkuje to tym, że faktyczny kształt nadawany jest jej w ustawodawstwie zwykłym” (P. Uziębło, *Zasada równości wyborów...*, s. 49).

¹⁸ M. Bąkiewicz, *System wyborczy...*, s. 54. Por. J. Buczkowski, *Podstawowe zasady prawa wyborczego III Rzeczypospolitej*, Wydawnictwo UMCS, Lublin 1998, s. 132.

¹⁹ J. Buczkowski, *Podstawowe...*, s. 141.

²⁰ Tamże, s. 40.

²¹ Tamże, s. 141.

go z odnoszącymi się do niego regulacjami konstytucyjnymi formułuje J. Mordwiłko. Obowiązek zastosowania art. 169 ust. 2 konstytucji, określającego wybory do organów stanowiących jednostek samorządowych jako powszechne, równe i bezpośrednie oraz wyznaczającego ustawodawcy zadanie określenia zasad oraz trybu zgłaszania kandydatów i przeprowadzania wyborów, a także warunków ich ważności, obejmuje nie tylko uchwalenie stosownych przepisów uszczegóławiających te zasady, lecz także dbałość o należyty sposób realizacji ich treści. Zgodność prawa wyborczego z konstytucją – nie jedynie formalna, ale i „materialna” – oznacza „zgodność z rzeczywistością społeczną i ustrojową, w której ustawy te są stosowane”. Stałe czuwanie ustawodawcy nad jej zachowaniem ma charakter dynamiczny i łączy się z koniecznością podejmowania w pewnych okolicznościach odpowiednich interwencji legislacyjnych: „W przypadku zmiany w stosunkach społecznych politycznych i państwowych obowiązkiem ustawodawcy jest zmiana ustaw i dostosowanie ich do współczesnych realiów”²².

Formułowany pod adresem twórców przepisów prawa wyborczego wymóg zachowania pełnego respektu wobec odnoszących się do nich regulacji konstytucyjnych odczytywany być musi w kontekście szerszych dyskusji na temat metodologii właściwego „dekodowania” normatywnych treści ustawy zasadniczej. Wspomniane wyżej trudności z ustaleniem precyzyjnych zasad tego rodzaju rozumowania ogniskują się wokół konieczności rozpoznania wszelkiego rodzaju ograniczeń, wpływających na zakres obowiązywania określonej normy. Dla wyznaczenia stosownego kształtu rozstrzygnięć ustawowych, czyniących zadość odpowiadającym im postanowieniom konstytucji, nie jest wystarczające zastosowanie nawet najbardziej rozbudowanego modelu dedukcji, ukierunkowanego na generowanie jednoznacznych wyników analizy tekstu ustawy zasadniczej. Wobec wysokiego poziomu skomplikowania tzw. trudnych przypadków, dotyczących bezpośredniej kolizji równorzędnych zasad konstytucyjnych, konieczne może być posłużenie się techniką wzajemnego „ważenia” tychże zasad²³. Należy jednak także uwzględnić możliwość zaistnienia stosunkowo szerokiego zakresu swobody prawodawcy podczas operacjonalizacji poszczególnych postanowień konstytucji, przysługującej mu na mocy samego brzmienia tychże przepisów. W odniesieniu do zasady równości materialnej wyborów samorządowych, wyrażonej w art. 169 ust. 2 konstytucji, istotne wydaje się rozstrzygnięcie Trybunału Konstytucyjnego z 28 lutego 2005 r. w sprawie zgodności z konstytucją przepisów ordynacji wyborczej do rad gmin, powiatów i sejmików wojewódzkich, różnicujących system wyborczy w wyborach

²² J. Mordwiłko, *Wybrane problemy prawa wyborczego do organów jednostek samorządu terytorialnego*, [w:] S. Jaworski, K. Czapliski (red.), *Księga pamiątkowa z okazji obchodów 20-lecia demokratycznych wyborów w Polsce*, Wydawnictwo Krajowego Biura Wyborczego, Warszawa 2011, s. 98.

²³ „Dla rozstrzygnięcia tzw. trudnych przypadków konieczne jest przede wszystkim odwołanie się do ważenia (*Abwägung*) kolidujących zasad konstytucyjnych, a rozstrzygnięcie tych kolizji nie jest możliwe wyłącznie poprzez dedukowanie norm z tekstu konstytucji”. P. Tuleja, *Stosowanie...*, s. 90.

do rad w gminach małych (do 20 tys. mieszkańców) i gminach dużych (powyżej 20 tys. mieszkańców). Wprawdzie dotyczyło ono bezpośrednio dopuszczalności zastosowania w wyborach gminnych dwóch różnych sposobów alokacji mandatów (metody zwykłej większości oraz metody proporcjonalnej), jednak w jego uzasadnieniu przywołana została generalna wykładnia relacji między unormowaniami konstytucyjnymi a ich ustawową implementacją – zasadniczo odmiennych od relacji między „ustawą a rozporządzeniami, wydawanymi na podstawie szczegółowego upoważnienia zawartego w ustawie i wyłącznie w celu jej wykonania”²⁴. Zdaniem P. Uziębły tego rodzaju argumentacja oznacza w sposób jednoznaczny opowiedzenie się Trybunału za dominującym w doktrynie „liberalnym” rozumieniem upoważnienia konstytucyjnego. Pierwotny charakter regulacji ustawowych – w odróżnieniu od wtórnego charakteru rozporządzeń – „stwarza znacznie szerszy zakres przedmiotowy dla ustawy – musi ona jedynie być zgodna z unormowaniami konstytucyjnymi, w odróżnieniu od rozporządzenia, którego zakres określony zostaje w sposób szczegółowy w upoważnieniu ustawowym. Wynika z tego jednoznacznie, że ustawa ma możliwość kreowania norm w sposób niezwykle szeroki, z wyłączeniem regulacji z konstytucją sprzecznych”²⁵.

Uwidaczniająca się w kontekście powyższych rozważań konieczność zastosowania względem konstytucyjnej zasady równości wyborów wysoce złożonego schematu egzekutywnego każe postawić pytanie o ewentualne dodatkowe czynniki – poza samą treścią ustawy zasadniczej oraz ogólnoteoretycznymi i merytorycznymi poglądami wyrażanymi w doktrynie – mogące zaważyć na ostatecznym kształcie wykładni tej zasady. Na uwagę zasługuje w pierwszym rzędzie kwestia statusu wskazań określających minimalne warunki zachowania materialnej równości wyborów, sformułowanych w Kodeksie dobrej praktyki w sprawach wyborczych przez Europejską Komisję na rzecz Demokracji przez Prawo – tzw. Komisję Wenecką (organ doradczy Rady Europy, zrzeszającej prawie wszystkie kraje euro-

²⁴ OTK-A 2005/2/14.

²⁵ P. Uziębły, *Wybory do organów stanowiących samorządu terytorialnego. Glosa do wyroku TK z dnia 28 lutego 2005 r., K 17/03*, „Gdańskie Studia Prawnicze-Przegląd Orzecznictwa” 2005, nr 3, s. 171. W opinii Uziębły, będącego zwolennikiem „partycypacyjnego” (w odróżnieniu od „potencjalnościowego”) rozumienia materialnej równości wyborów – zob. rozdział I pracy – cytowane orzeczenie Trybunału legitymizuje wręcz całkowite zaniechanie przez ustawodawcę realizacji tego aspektu zasady równości wyborów – poprzez samo wprowadzenie systemu większościowego: „W takiej sytuacji równość materialna zachowana być nie może, albowiem siła głosu na kandydata, który mandatu nie uzyskał, jest nieskończenie mniejsza niż tych, którzy przedstawicielami zostali. Jedynie wybory proporcjonalne, gdzie głosuje się na listy wyborcze poszczególnych komitetów wyborczych, stwarzają szansę na stosunkową reprezentację tych komitetów w organach przedstawicielskich. Tak więc tylko zastosowanie systemu proporcjonalnego da możliwość zachowania równości wyborów w aspekcie materialnym”. Tamże, s. 170.

pejskie, w tym Polskę)²⁶. Nie ulega wątpliwości, że z uczestnictwa poszczególnych państw w klasycznych konwencjach międzynarodowych wynika w sposób jednoznaczny zobowiązanie do wcielania w życie postanowień tychże konwencji – nakaz implementacji unormowań zawartych w tego typu umowach wyrażony jest wprost w art. 9 konstytucji, który stanowi, że „Rzeczpospolita przestrzega wiążącego ją prawa międzynarodowego”²⁷. Należy wyraźnie zaznaczyć, że wśród przedstawicieli doktryny dominuje przekonanie o braku możliwości uznania dokumentu przygotowanego przez organ doradczy Rady Europy za konwencję międzynarodową w sensie klasycznym. Mimo to w kilku opracowaniach przewija się opinia, w myśl której zalecenia Komisji Weneckiej powinny być traktowane jako jeśli nie w pełni wiążące, to przynajmniej nieobojętne, przy konstruowaniu szczegółowych regulacji prawa wyborczego. Bezpośrednią okazją dla wyartykułowania takiego przeświadczenia stała się dyskusja wokół wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 3 listopada 2006 r., dotyczącego konstytucyjności zmian wprowadzonych w ustawie z 6 września 2006 r. do obowiązującej wówczas ordynacji wyborczej do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw, a także trybu wprowadzenia tych zmian, nieuwzględniającego, zdaniem posłów wnioskujących do Trybunału o przeprowadzenie kontroli ustawy, odpowiedniej *vacatio legis*. W uzasadnieniu wyroku stwierdzającego konstytucyjność zarówno samej treści, jak i trybu procedowania ustawy Trybunał odniósł się z aprobatą do powołanego przez wnioskodawców zalecenia Komisji Weneckiej o potrzebie zapewnienia stabilności systemu wyborczego w okresie bezpośrednio poprzedzającym wybory (na co najmniej jeden rok przed datą wyborów). Uznał jednak zarazem, że jako część dokumentu niebędącego klasyczną konwencją międzynarodową nie może ono stanowić przesłanki wiążącej przy ocenie zgodności procedury ustawodawczej z polską ustawą zasadniczą. Zaprezentowane przez Trybunał stanowisko zakwestionował w zdaniu odrębnym sędzia M. Safjan. Wprawdzie podzielił on pogląd większości składu orzekającego co do specyficznego statusu Kodeksu dobrej praktyki w sprawach wyborczych, wykraczającego poza formułę standardowej konwencji międzynarodowej, jednak opowiedział się zarazem za koniecznością poszanowania zawartych w nim wytycznych jako istotnych dyrektyw wyznaczających optymalny model prawa wyborczego w państwach respektujących zasady demokracji i prawa człowieka. Ujęty w ten sposób dokument Komisji Weneckiej odczytywać należy, zdaniem M. Safjana, w powiązaniu z art. 9 konstytucji, ponieważ przystępując do Rady Europy w trybie umowy międzynarodowej,

²⁶ Maksymalne odstępstwo od jednolitej normy przedstawicielstwa przy wytyczaniu granic okręgów wyborczych zostaje w kodeksie ustalone na poziomie 10% (w szczególnych przypadkach 15%). Zgodnie z polskim kodeksem wyborczym w wyborach do rad małych gmin (do 20 tys.) dopuszczalne jest odstępstwo na poziomie 50% (49%). Zob. rozdział 1 pracy.

²⁷ P. Sarnecki, *Prawo konstytucyjne...*, s. 102. „Realizacja konstytucyjnego wymogu «państwa prawnego» polegać musi również na wprowadzaniu do polskiego systemu prawnego treści wynikających z odpowiednich konwencji europejskich, których Polska jest sygnatariuszem”.

Polska „zobowiązała się co najmniej pośrednio do szanowania wspólnych ideałów i zasad stanowiących wspólne dziedzictwo urzeczywistnianych za pośrednictwem organów Rady Europy (por. art. 1 Statutu), przynajmniej w zakresie pewnego kierunku czy tendencji ustawodawczych”²⁸. W zgodzie z takim stanowiskiem pozostaje glosa M. Masternak-Kubiak. Oddziaływanie tworzonych w ramach Rady Europy aktów o charakterze *soft law*, takich jak Kodeks dobrej praktyki w sprawach wyborczych, polega jej zdaniem nie tyle na wskazywaniu wyraźnych obowiązków ciążących na państwach członkowskich, ile na prezentowaniu standardów oceny prawidłowości praktyki prawotwórczej oraz służeniu za miernik rzetelności legislacji. Choć omawianego dokumentu nie można uznać za odrębne źródło prawa międzynarodowego, to podstawę jego obowiązywania stanowi ratyfikowany przez Polskę Statut Rady Europy i stąd należy go rozpatrywać w świetle art. 9 konstytucji, a w konsekwencji interpretować wszelkie odstępstwa od sformułowanych w nim zasad jako – w istocie – naruszenie wiążących zobowiązań międzynarodowych²⁹. Stanowisko nieco mniej radykalne, choć zasadniczo zbieżne z opiniami przywołanymi powyżej prezentuje F. Rymarz. Nie dostrzega on podstaw do uznania, że wytyczne zawarte w Kodeksie dobrej praktyki w sprawach wyborczych są dla instytucji państwa wiążące w sposób bezpośredni, twierdzi jednak zarazem, iż „z uwagi na źródło pochodzenia, członkostwo Polski w Radzie Europy, akceptowane w państwach demokratycznych standardy wyborcze, nie mogą być [one] obojętne z punktu widzenia polskiej konstytucyjnej zasady demokratycznego państwa prawa, w ramach której wytyczne te mają silne oparcie”³⁰. Tym samym normatywny wpływ zaleceń Komisji Weneckiej na kształt systemu wyborczego rozpoznany zostaje jako rodzaj oddziaływania pośredniego, realizującego się poprzez ustanowienie pierwotnego konceptualnego podłoża dla wykładni art. 2 Konstytucji RP.

Przed przystąpieniem do części merytorycznej analizy konstytucyjnego sensu zasady materialnej równości wyborów należy wreszcie rozważyć konsekwencje ewentualnego zastosowania względem niej art. 8 pkt 2 konstytucji, stanowiącego o możliwości bezpośredniego stosowania przepisów ustawy zasadniczej³¹. W przypadku procedur ustanawiania granic

²⁸ Zdanie odrębne sędziego TK Marka Safjana od wyroku z 3 listopada 2006 r., sygn. akt K 31/06.

²⁹ M. Masternak-Kubiak, *Glosa do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 3 listopada 2006 r. (sygn. akt K 31/06)*, „Przegląd Sejmowy” 2007, 2(79), s. 174, 175.

³⁰ F. Rymarz, *O wyższy poziom legislacji i stabilizację polskiego prawa wyborczego*, [w:] F. Rymarz (red.), *Iudices electionis custodes. Sędziowie kustoszami wyborów. Księga Pamiątkowa Państwowej Komisji Wyborczej*, Wydawnictwo Krajowego Biura Wyborczego, Warszawa 2007, s. 152.

³¹ „Do wszystkich tych sytuacji i organów odnosi się jednak ogólna zasada najwyższej mocy prawnej Konstytucji i bezpośredniego stosowania jej przepisów (art. 8). Wszystkie więc organy mają obowiązek realizowania konstytucyjnych postanowień o prawach i wolnościach jednostki – istotą dzisiejszego pojmowania roli konstytucji jest uznanie jej bezpośredniego oddziaływania na wszystkie organy władzy publicznej”. L. Garlicki, *Polskie prawo...*, s. 118.

okręgów wyborczych obowiązujących w wyborach samorządowych w gminach liczących do 20 tys. mieszkańców możliwość taka wydaje się szczególnie zasadna w odniesieniu do gmin nieposiadających ustanowionych jednostek pomocniczych. Uwidaczniająca się w przypadku tego rodzaju gmin niekompletność norm proceduralnych określonych w art. 417–419 k.wyb. powoduje, że gwarancji zachowania materialnej równości wyborów w tychże gminach upatrywać można bezpośrednio w przepisach ustawy zasadniczej. Zgodnie z art. 419 § 2 k.wyb. podział gminy (miasta) na okręgi wyborcze ma być dokonany według jednolitej normy przedstawicielstwa obliczonej przez podzielenie liczby mieszkańców gminy przez liczbę radnych wybieranych do danej rady z uwzględnieniem art. 417 oraz szczegółowych zasad wyznaczających zakres dopuszczalnych odchyłeń od owej normy. Brak jednostek pomocniczych utworzonych na terenie gminy sprawia, że bezprzedmiotowe staje się stosowanie w tej procedurze art. 417 § 2–4 k.wyb., uznających wprost jednostki pomocnicze za okręgi wyborcze – z zastrzeżeniem ewentualnej konieczności ich podziału w sytuacji niezachowania przez nie wymogów związanych z jednolitą normą przedstawicielstwa. Wyłączenie tych przepisów z regulacji dotyczących tworzenia okręgów wyborczych w gminach nieposiadających jednostek pomocniczych stawia pod znakiem zapytania zasadność stosowania w takich gminach norm proceduralnych zawartych w art. 419 § 2 pkt 1 i 2. Analiza treści tych norm usprawiedliwia wnioszek, że odnoszą się one wyłącznie do sytuacji, w których procedura tworzenia okręgów wyborczych sprowadza się do koniecznych modyfikacji „naturalnej” mapy wyborczej gminy – z poszczególnymi jednostkami pomocniczymi jako „prototypowymi” okręgami wyborczymi. W myśl takiej interpretacji w przypadku braku jednostek pomocniczych na terenie gminy okręgi wyborcze ustanawiane mają być „według jednolitej normy przedstawicielstwa”, co otwiera możliwość bezpośredniego zastosowania normy konstytucyjnej gwarantującej materialną równość wyborów, tj. wykluczającej nadmiernie liberalne odstępstwa od ściśle matematycznego podziału gminy na równe części, niemożliwego do realizacji w praktyce (szczegółowa analiza tej kwestii przedstawiona jest w rozdziale 3 pracy).

Odwołanie się przy tego typu uwarunkowaniach do unormowań konstytucyjnych w trybie bezpośrednim pozostaje w zgodzie z dominującymi poglądami wyrażanymi w doktrynie. Zdaniem L. Garlickiego „wszystkie organy władzy publicznej mają obowiązek – w tych wszystkich wypadkach, w których jest to możliwe – opierać swoje działania i rozstrzygnięcia bezpośrednio na przepisie konstytucyjnym, innymi słowy: stosowanie przepisów konstytucyjnych nie jest uzależnione od uprzedniego przełożenia ich na język ustaw zwykłych”³². Należy jednocześnie pamiętać, jak wskazuje przywołany autor, że choć zasada ta obejmuje

³² L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne...*, s. 135; Por. B. Banaszak, *Porównawcze prawo konstytucyjne współczesnych państw...*, s. 154–155; K. Działocha, *Bezpośrednie stosowanie Konstytucji RP (stan doktryny prawa)*, [w:] K. Działocha, *Bezpośrednie stosowanie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2005, s. 9–24.

przepisy konstytucji dotyczące praw i wolności, to nazbyt ogólny sposób sformułowania tych przepisów może często uniemożliwiać ich bezpośrednie stosowanie³³. Zastrzeżenie o podobnej treści formuluje P. Tuleja, wedle którego określone w konstytucji prawa jednostki mają wprawdzie charakter wiążący dla wszystkich organów władzy publicznej – występując w ich obronie, można powoływać się bezpośrednio na tekst konstytucji – nie musi to jednak automatycznie oznaczać, że każdy organ władzy publicznej może podejmować rozstrzygnięcia wyłącznie na podstawie przepisów ustawy zasadniczej, a „samo uznanie normatywnego charakteru Konstytucji nie rozstrzyga całego szeregu problemów związanych z jej stosowaniem, przede wszystkim zaś nie przesądza, w jakim stopniu Konstytucja kształtuje sytuację prawną jednostki”³⁴. Niezależnie od trudności łączących się z rozstrzygnięciem tych problemów w konkretnych przypadkach powszechnie obowiązujące rozumienie normatywnego charakteru konstytucji, będące rezultatem wyraźnie ukierunkowanej ewolucji doktryny, zakłada możliwość bezpośredniego umocowania w ustawie zasadniczej szeregu podstawowych praw jednostki i odpowiadających im obowiązków państwa. Realizacja tego założenia, przynajmniej w odniesieniu do niektórych praw wyrażonych w konstytucji, „jest możliwa tylko wtedy, gdy przyjmiemy, iż jej przepisy stanowią podstawę rozstrzygnięć dotyczących tychże praw, w tym rozstrzygnięć indywidualnych”, co w efekcie prowadzi do przyjęcia stanowiska, w myśl którego „przepisy te mogą stanowić wyłączną podstawę indywidualnych rozstrzygnięć lub też, w razie wątpliwości co do zgodności z konstytucją aktu stanowienia bądź stosowania prawa, podstawę dla ich uchylenia”³⁵. Nie ulega wątpliwości, że wskazanie na zasadę materialnej równości wyborów jako na normę konstytucyjną nadającą się do bezpośredniego zastosowania względem stosunkowo wąskiego wycinka praktyki wyborczej (ustanawiania jednomandatowych okręgów wyborczych w gminach nieposiadających ustanowionych jednostek pomocniczych) musi iść w parze z przedstawieniem jej maksymalnie precyzyjnej i przekonującej wykładni³⁶.

³³ L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne...*, s. 135.

³⁴ P. Tuleja, *Stosowanie...*, s. 65.

³⁵ Tamże, s. 74.

³⁶ Sam P. Tuleja, odwołując się do poglądów S. Wronowskiej, wykazuje daleko idącą ostrożność co do możliwości jednoznacznej identyfikacji norm konstytucyjnych, które w sposób bezpośredni sytuują pozycję prawną jednostki: „Powstaje jednak pytanie, w jaki sposób wskazaną charakterystykę konstytucji [Konstytucja «urzeczywistnia się» [...] poprzez akty normatywne ją konkretyzujące oraz akty stosowania prawa] pogodzić z zasadą jej pierwszeństwa, w myśl której to właśnie konstytucja samodzielnie wyznacza pozycję prawną jednostki w państwie i względem państwa. Nie chodzi przy tym wyłącznie o generalno-abstrakcyjne określenie takiej pozycji, ale o określenie jej w sposób konkretno-indywidualny, gdy konkretna osoba powołuje się na swe konstytucyjne prawa, żądając od organów władzy publicznej określonego zachowania [...]. Na gruncie teoretycznym sformułowano w związku z tym pogląd, iż jak dotąd brak skutecznego instrumentarium, w oparciu o które można byłoby rozstrzygać, które normy polskiej Konstytucji dają się skutecznie stosować

W kontekście rozważań nad możliwością bezpośredniego oddziaływania konstytucyjnej zasady materialnej równości wyborów na funkcjonowanie systemu wyborczego należy jeszcze uwzględnić kwestię relacji między przepisem ustawy zasadniczej określającym podstawowe zasady wyborów samorządowych, tj. art. 169 ust. 2 zd. 1, a niemal jedno-brzmującym przepisem kodeksu wyborczego, tj. jego art. 369. Zdaniem A. Mączyńskiego, zwracającego uwagę na brak określenia przez ustrojodawcę kryteriów umożliwiających wyodrębnienie w tekście konstytucji przepisów nadających się do bezpośredniego stosowania, zamieszczenie w ustawie zwykłej przepisu powtarzającego unormowanie wyrażone w konstytucji oznacza, że „ustawodawca nie traktuje tego ostatniego przepisu jako bezpośrednio stosowalnego”. Powtórzenie tego rodzaju może być jednak również „wynikiem dążenia do skupienia w jednej ustawie całokształtu unormowania danej materii”³⁷. Bez względu na ostateczne rozstrzygnięcie co do rzeczywistego znaczenia takiej operacji w odniesieniu do przepisu wyrażającego podstawowe zasady wyborów do rad gmin należy jednoznacznie podkreślić, że normatywna treść tego przepisu nie może być ustalana jedynie na podstawie regulacji zawartych w tekście kodeksu wyborczego czy też jakiegokolwiek innej ustawy zwykłej. Jest rzeczą oczywistą, że „ustalanie treści konstytucyjnych praw na podstawie przepisów niższej rangi prowadziłoby bowiem do odwrócenia relacji pierwszeństwa”³⁸. Wydaje się, że taka właśnie sytuacja zaistniała przy formułowaniu przez Państwową Komisję Wyborczą stanowiska w sprawie sposobu rozumienia art. 417–419 k.wyb. Odpowiadając na pismo Komisarza Wyborczego w Siedlcach, Państwowa Komisja Wyborcza przedstawiła opinię, zgodnie z którą „wyrażona w art. 369 Kodeksu wyborczego zasada równości wyborów do rad musi być rozpatrywana w powiązaniu z przepisami określającymi zasady dokonywania podziału na okręgi wyborcze, tj. art. 417–419 Kodeksu wyborczego”³⁹. Wyprowadzona przez PKW z takiego ujęcia reguła ogólna, zezwalająca na tworzenie w gminach nieposiadających jednostek pomocniczych okręgów jednomandatowych różniących się od siebie pod względem liczby zamieszkujących je osób niemal trzykrotnie (szczegółowe omówienie tej kwestii w rozdziale 3 pracy), wydaje się opierać na ewidentnie niedopuszczalnym założeniu, przesądzającym o całkowitej zależności sensu konstytucyjnej zasady materialnej równości wyborów od specyficznej treści precyzujących ją norm proceduralnych zawartych

przez sąd”. S. Wronkowska, *W sprawie bezpośredniego stosowania Konstytucji*, „Państwo i Prawo” 2001, nr 9, s. 13; P. Tuleja, *Stosowanie...*, s. 75.

³⁷ A. Mączyński, *Konstytucyjne podstawy prawa wybierania*, [w:] F. Rymarz (red.), *Iudices electionis custodes. Sędziowie kustoszami wyborów. Księga Pamiątkowa Państwowej Komisji Wyborczej*, Wydawnictwo Krajowego Biura Wyborczego, Warszawa 2007, s. 134.

³⁸ P. Tuleja, *Stosowanie...*, s. 87.

³⁹ Stanowisko Państwowej Komisji Wyborczej dotyczące sposobu rozumienia art. 417–419 Ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy, ZPOW – 703-40/12.

w kodeksie wyborczym, tj. w ustawie zwykłej. Jako alternatywa dla tego rodzaju wykładni związków między poszczególnymi przepisami prawa wyborczego a ich konstytucyjnym pierwowzorem jawi się uznanie możliwości ich współstosowania⁴⁰. Rozwiązanie takie wydaje się szczególnie atrakcyjne w omawianym przypadku: uwzględnia ono, z jednej strony, wyrażane przez przedstawicieli doktryny wątpliwości co do dopuszczalności stosowania ogólnie sformułowanych norm konstytucyjnych z całkowitym pominięciem regulacji ustawowych, z drugiej zaś, gwarantuje zachowanie w procesie interpretowania prawa podstawowych standardów racjonalności (ustanawianie jednomandatowych okręgów wyborczych „według jednolitej normy przedstawicielstwa” – bez odniesienia do jakichkolwiek innych kryteriów – to z całą pewnością nieróżnicowanie kluczowych parametrów demograficznych tychże okręgów w proporcji 1 do 3).

2.2. RÓWNOŚĆ WYBORÓW JAKO ZASADA USTROJOWA

Przyjęcie szczegółowych rozstrzygnięć określających podstawowy sens idei równości materialnej wyborów prowadzi bezpośrednio do postawienia kwestii statusu promującej ją zasady konstytucyjnej. Już samo ustalenie znaczenia tego pojęcia – z zachowaniem dystansu względem materii konkretnych regulacji ustawowych – stanowi istotny krok w kierunku autonomizacji treści odpowiednich fragmentów ustawy zasadniczej. Na biegunie przeciwnym, wyznaczającym standardy funkcjonowania przepisów konstytucyjnych w okresie poprzedzającym demokratyczny przełom 1989 r., usytuować należy schemat czysto formalnych powiązań tychże przepisów z obowiązującym ustawodawstwem zwykłym. Nieobecność mechanizmów skutecznej kontroli stosowania konstytucji z 1952 r. sprawiała, że adresatem jej postanowień były wyłącznie organy prawodawcze, przy czym nie istniała możliwość weryfikacji rzeczywistej zgodności tworzonego przez nie prawa z poszczególnymi wytycznymi ustawy zasadniczej. Naturalną konsekwencją takiego stanu rzeczy był brak możliwości dochodzenia przez obywateli ich konstytucyjnie ugruntowanych uprawnień⁴¹.

Dokonana w ostatniej dekadzie XX w. demokratyzacja systemu politycznego w Polsce zaowocowała gruntowną zmianą w pojmowaniu statusu ustawy zasadniczej. Modyfikacja ta oznaczała w pierwszym rzędzie uwypuklenie podmiotowego aspektu przepisów konstytucji – znalazło to swój bezpośredni wyraz w zamieszczeniu szerokiego katalogu praw i wolności obywateli w jej rozdziale drugim. Zgodnie z przyjmowaną powszechnie we współczesnym konstytucjonalizmie zasadą tzw. dwuwarstwowego rozumienia regulacji normujących prawa obywatelskie rozpoznanie pełnego sensu tychże przepisów obejmo-

⁴⁰ Na współstosowanie przepisów konstytucji i ustaw jako na ważny instrument realizacji zasady pierwszeństwa konstytucji wskazuje P. Tuleja. P. Tuleja, *Stosowanie...*, s. 304–305.

⁴¹ Por. W. Zakrzewski, *Podstawowe wolności prawa i obowiązki człowieka i obywatela*, [w:] W. Skrzydło (red.), *Polskie prawo konstytucyjne*, Morpol, Lublin 1998, s. 172, 175.

wać musi zawsze aspekt „subiektywny”, nakazujący władzom publicznym podejmowanie konkretnych działań na rzecz zabezpieczenia konstytucyjnych uprawnień poszczególnych jednostek, a tym samym stanowiący podstawę dla formułowania przez obywateli indywidualnych żądań w tym zakresie, oraz aspekt „obiektywny”, ukazujący ciężący na władzy publicznej obowiązek tworzenia kompleksowego systemu prawno-instytucjonalnego, który umożliwi realizację określonej wartości ujętej w sensie ogólnym⁴². Jednocześnie – jak zgodnie utrzymują badacze prawodawstwa konstytucyjnego – spośród różnorodnych przepisów ustawy zasadniczej (również tych zawartych w jej rozdziale drugim) wyróżnić należy również takie, które artykułują wyłącznie ogólne zasady polityki państwa, a zatem nie stanowią podłoża jakichkolwiek jednostkowych uprawnień obywateli. Normy te adresowane są do organów państwa i precyzują pożądane przez ustrojodawcę cechy ustroju państwowego: to władze publiczne zobowiązane zostają do ukształtowania ram instytucjonalnych własnej wspólnoty politycznej według projektu zawartego w akcie prawnym, który ową wspólnotę konstytuuje. Zobowiązaniom tego typu nie odpowiada żaden rodzaj roszczeń ze strony poszczególnych jednostek – ich sytuacja prawna określona zostaje przez ogólne zasady ustrojowe jedynie w sposób pośredni⁴³.

W opinii części przedstawicieli doktryny prawa kategoria ogólnych zasad polityki państwa obejmuje m.in. niektóre zasady wyborcze, w tym zasadę materialnej równości wyborów. Wydaje się, że taką właśnie wykładnię tej ostatniej promują np. J. Juchniewicz i M. Kazimierczuk – wyodrębniając aspekt podmiotowy prawa wyborczego, sprowadzają go oni w istocie do zasady powszechności, całkowicie pomijając podmiotowe znaczenie zasady równości wyborów. Równość wyborów – zarówno formalna, jak i materialna – staje się w takim ujęciu jedną z reguł dotyczących sposobu organizacji i przeprowadzania procedur wyborczych, a następnie wyłaniania składu organów przedstawicielskich. Stanowi ona tym samym element prawa wyborczego rozumianego w sensie przedmiotowym. W przeciwieństwie do zasady równości wyborów zasada powszechności – normująca reguły przynależności do grupy osób posiadających czynne, a zdaniem niektórych również bierne prawa uczestnictwa w procesie wyborczym – ma być, zdaniem tych autorów, podłożem podmiotowych uprawnień obywateli, a w konsekwencji podstawową manifestacją

⁴² L. Garlicki, *Polskie prawo...*, s. 125. Analogiczną wykładnię prezentuje Bogusław Banaszak: „Są one [prawa jednostki] z jednej strony obiektywnymi zasadami całego systemu prawnego i ustroju państwowego. Określają więc pozytywnie główne kierunki działalności państwa i jego organów oraz ograniczają zakres kierowania przez państwo procesami społecznymi i spełniają funkcję gwarancji istniejącego systemu społecznego. Z drugiej zaś strony są bez wątpienia prawami podmiotowymi jednostki, co oznacza, że każda jednostka traktowana jest jako podmiot przysługującego jej zespołu praw i sama decyduje o korzystaniu z nich. Może przy tym żądać od państwa ich ochrony”. B. Banaszak, *Porównawcze prawo konstytucyjne...*, s. 154.

⁴³ L. Garlicki, *Polskie prawo...*, s. 126, 118; L. Garlicki, *Wprowadzenie*, [w:] A. Flisek (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej i inne akty prawne. Teksty jednolite wraz z wprowadzeniem Profesora dr. hab. Lecha Garlickiego*, C.H. Beck, Warszawa 2012, s. 18.

prawa wyborczego ujmowanego w znaczeniu podmiotowym⁴⁴. W podobny sposób na temat prawa wyborczego do organów centralnych wypowiada się W. Kręcisz – wymiar podmiotowy tego prawa sprowadza się, jego zdaniem, do „uprawnienia ogółu obywateli do udziału w wyborach do organów przedstawicielskich”, natomiast wszystkie pozostałe akty prawne wraz z towarzyszącymi im aktami wykonawczymi stanowią odzwierciedlenie jego wymiaru przedmiotowego (zawierają „całokształt norm prawnych obowiązujących w państwie i regulujących tryb wyboru organów przedstawicielskich”)⁴⁵.

Na możliwość analogicznej, choć nieco odmiennej interpretacji statusu zasady równości wyborów rozpatrywanej w aspekcie materialnym wskazuje J. Jaskiernia. W przypadku tej propozycji aspektowi materialnemu zasady równości, wiązanemu bezpośrednio z pojęciem równości wyborów, przeciwstawiony zostaje jej aspekt formalny, odniesiony do pojęcia równości prawa wyborczego (obydwa zestawienia opatrzone zostają zastrzeżeniem o braku synonimiczności między korespondującymi ze sobą pojęciami – zarówno równość prawa wyborczego, jak i równość wyborów zrealizowane być mogą jedynie pod warunkiem jednoczesnego spełnienia wymogów wynikających z obydwu aspektów idei równych wyborów – formalnego i materialnego). W zależności od postawienia akcentu na pierwszy lub na drugi aspekt pojęcia równości wyborów odpowiadająca mu konstytucyjna zasada wyprowadzana ma być bądź to z prawa obywatela – wraz z aspektem formalnym równości eksponowana jest wówczas równość prawa wyborczego – bądź też z „generalnych założeń demokratyzmu systemu politycznego” – podkreślana jest wtedy równość wyborów ze szczególnym uwzględnieniem jej wykładni materialnej⁴⁶. Jest rzeczą znaną, że to ów drugi sposób patrzenia na charakter zasad wyborczych uzyskuje w przypadku przywołanego autora status dominujący. Uwidacznia się to w sposób wyraźny w sporządzonej przez niego analizie konstytucyjnego umocowania proporcjonalności wyborów do Sejmu RP – zasady wyborcze określone w niej zostają mianem „podstawowych przesłanek funkcjonalności systemu politycznego jako takiego”, a za podstawowy cel kształtowania tych zasad uznaje autor umacnianie stabilności ustrojowej, a w konsekwencji zabezpieczanie „realizacji podstawowych interesów społeczeństwa”⁴⁷.

⁴⁴ J. Juchniewicz, M. Kazimierzczuk, *Wolności i prawa polityczne*, [w:] M. Chmaj, *Wolności i prawa człowieka w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Wolters Kluwer, Warszawa 2008, s. 139–140.

⁴⁵ W. Kręcisz, *System wyborczy*, [w:] W. Skrzydło (red.), *Polskie prawo konstytucyjne*, Morpol, Lublin 1998, s. 211.

⁴⁶ J. Jaskiernia, *Zasada równości w prawie wyborczym USA*, Instytut Studiów Politycznych PAN, Warszawa 1992, s. 16. Podobne stanowisko wyraża w sposób pośredni P. Uziębło: „W niektórych państwach odnosi się ona [wyrażona w konstytucji zasada równości wyborów] wyłącznie do sfery podmiotowych praw wyborczych, co wyraźnie wynika z konstytucji Macedonii, Finlandii, Turcji oraz Holandii, a więc w efekcie tego można mówić o konstytucjonalizacji wyłącznie formalnego aspektu równości” (P. Uziębło, *Zasada równości wyborów...*, s. 49).

⁴⁷ J. Jaskiernia, *Przesłanki aksjologiczne usztywniania zasad wyborczych w ustawie zasadniczej a problem racjonalności postulatów zmiany konstytucji*, [w:] R. Grabowski, S. Grabowska (red.), *Zmiana ordynacji*

Jeszcze bardziej radykalne zawężenie podmiotowego aspektu prawa wyborczego proponuje P. Tuleja, według którego konstytucyjne prawo obywateli dotyczące ich czynnego i biernego udziału w wyborach umocowane jest bezpośrednio wyłącznie w art. 62, 99 i 127 ust. 3 konstytucji (jako dodatkowe uprawnienia wyborcze zagwarantowane w ustawie zasadniczej wymienia P. Tuleja prawo do zgłaszania kandydatów na senatorów i posłów, ustanowione w art. 100 ust. 1, oraz prawo do składania protestów przeciw ważności wyborów parlamentarnych i prezydenckich, wyrażone odpowiednio w art. 101 ust. 2 i art. 129 ust. 2). Tym samym podstawowe zasady wyborcze, określone w art. 96 ust. 2, art. 97 ust. 2, art. 127 ust. 1 i art. 169 ust. 2 konstytucji – w tym zasada równości wyborów – uznane zostają za zasady konstytucyjne o charakterze przedmiotowym: ich związek z czynnymi i biernymi uprawnieniami wyborczymi obywateli polegać ma na wypełnianiu tych ostatnich treścią, przy czym na określenie tej treści wpływ mają również inne zasady konstytucyjne⁴⁸.

Nie sposób nie odnieść wrażenia, że podmiotowe prawo wyborcze jako takie, tj. rozpatrywane w oderwaniu od zasad wyborczych ugruntowanych konstytucyjnie w postaci „przymiotnikowej”, pozostaje w tego rodzaju ujęciu pojęciem treściowo pustym. Konstatację tę potwierdza opinia wspomnianego badacza, stwierdzająca brak możliwości oparcia skargi konstytucyjnej wyłącznie na naruszeniu zasady powszechności wyborów⁴⁹. Okazuje się, że wbrew propozycjom artykułowanym przez część przywołanych wyżej autorów art. 62 konstytucji nie stanowi sam z siebie – mimo ewidentnej zbieżności jego brzmienia z podstawową formułą zasady powszechności wyborów – bezpośredniej manifestacji tej zasady. Zasada powszechności wyborów – podobnie jak wszystkie pozostałe zasady wyborcze, włącznie z zasadą równości – ujęta zostaje przez P. Tuleję jako konieczne przedmiotowe uzupełnienie wyjątkowo abstrakcyjnie rozumianego podmiotowego prawa wyborczego. Na sposób tego uzupełnienia wpływa w sposób istotny – zwłaszcza w zakresie treści wypływających z zasady równości wyborów – ogólna zasada równości, wyrażona w art. 32 konstytucji. Jednak nawet jej oddziaływanie jako czynnika służącego wyrównywaniu sytuacji prawnej poszczególnych

wyborczej a zmiana konstytucji. Międzynarodowa konferencja naukowa. Rzeszów 3–4 marca 2008 roku, Bonus Liber, Rzeszów 2008, s. 168.

⁴⁸ P. Tuleja, *Skarga konstytucyjna jako środek ochrony praw wyborczych*, [w:] F. Rymarz (red.), *Iudices electionis custodes. Sędziowie kustosami wyborów. Księga Pamiątkowa Państwowej Komisji Wyborczej*, Wydawnictwo Krajowego Biura Wyborczego, Warszawa 2007, s. 181.

⁴⁹ „Zgodnie z art. 79 ust. 1 Konstytucji skarga konstytucyjna jest dopuszczalna, o ile skarżący wskaże na naruszenie swych konstytucyjnych wolności lub praw. Podstawą skargi konstytucyjnej nie mogą być wyłącznie zasady o charakterze przedmiotowym. Nie jest więc możliwe oparcie skargi konstytucyjnej wyłącznie na naruszeniu zasady powszechności czy bezpośredniości wyborów. Trzeba wskazać, w jaki sposób naruszenie tych zasad konstytucyjnych prowadzi do naruszenia praw wyborczych skarżącego”. Tamże, s. 184.

obywateli nie powoduje, zdaniem P. Tulei, zmiany statusu zasad wyborczych, uznawanych przez niego konsekwentnie za zasady konstytucyjne o charakterze przedmiotowym⁵⁰.

Taki sposób widzenia natury zasad wyborczych znajduje również swój wyraz w niektórych wyrokach Trybunału Konstytucyjnego. Za przykład posłużyć może rozstrzygnięcie o nienadaniu dalszego biegu skardze konstytucyjnej dotyczącej uchwały miasta Sulejówka z 25 października 2012 r., skutkującej zaistnieniem znacznych dysproporcji między wielkością poszczególnych jednomandatowych okręgów wyborczych obowiązujących w wyborach samorządowych w tejże gminie. Głównym powodem uznania przez Trybunał przedmiotowej skargi konstytucyjnej za niedopuszczalną był wyrażony w uzasadnieniu postanowienia z 13 grudnia 2013 r. pogląd, zgodnie z którym „art. 169 ust. 2 Konstytucji jest przepisem ustrojowym”, którego „adresatem [...] nie jest wyborca, lecz ustawodawca mający obowiązek prawnego uregulowania wyborów samorządowych zgodnie z dyrektywami wynikającymi ze zdania pierwszego przytoczonego przepisu”. Zdaniem Trybunału „art. 69 ust. 2 Konstytucji nie jest zatem źródłem czynnego prawa wyborczego jednostki”⁵¹.

2.3. ZASADA MATERIALNEJ RÓWNOŚCI WYBORÓW A OGÓLNA ZASADA RÓWNOŚCI

Nie ulega wątpliwości, że samo uznanie ustrojowego charakteru zasad wyborczych nie musi automatycznie rozstrzygać o nieposiadaniu przez nie statusu źródeł podmiotowych uprawnień jednostki. Możliwość łączenia w sobie obydwu tych cech wydaje się zasługiwać na rozważenie szczególnie w odniesieniu do zasad powszechności oraz równości wyborów. Zarówno w przypadku pierwszej, jak i drugiej zasady na ich możliwe podmiotowe zaadresowanie wskazują najbardziej podstawowe elementy ich zawartości treściowej: wybitnie indywidualistyczny profil uprawnienia do wzięcia udziału w procedurach wyborczych, ugruntowanego w zasadzie powszechności wyborów, a także gwarancja jednakowej wagi każdego pojedynczego głosu wyborczego, proklamowana zasadą równości wyborów. Ewentualny podmiotowy charakter zasady równości wyborów wypukła ponadto jej bezpośredni, „semantyczny” związek z jedną z fundamentalnych zasad konstytucyjnych, tj. ogólną zasadą równości, wyrażoną w art. 32 ustawy zasadniczej.

Ogólna zasada równości jest w powszechnej opinii jednym z filarów współczesnych systemów demokratycznych⁵². Jej podstawową wykładnią, artykułowaną *expressis verbis*

⁵⁰ Tamże, s. 185–186.

⁵¹ Postanowienie TK z 13 grudnia 2013 r., Ts 71/13, LEX 1604700.

⁵² Co paradoksalne, a zarazem niezwykle istotne dla rozstrzygnięcia o ewentualnym (wyłącznie?) podmiotowym charakterze zasady równości wyborów, zdaniem części badaczy zakres normatywny zasady równości nie obejmuje bezpośrednio materii ustrojowej: „Konstytucja RP z dnia 2 kwietnia 1997 r. nie umieściła równości w rozdziale I, pośród zasad naczelných ustroju państwa. Zasada ta znalazła swoje umiejscowienie w rozdziale II (»Wolności, prawa i obowiązki człowieka i obywatela«) w otwierającym

w wielu najnowszych orzeczeniach Trybunału Konstytucyjnego, jest nakaz jednakowego traktowania wszystkich adresatów norm prawnych, charakteryzujących się w takim samym stopniu tą samą, relewantną cechą, a zarazem przyzwolenie na odmienne traktowanie podmiotów, które takiej cechy nie posiadają⁵³. Analiza orzecznictwa Trybunału umożliwia jednocześnie rozpoznanie ścisłego związku między zasadą równości a zasadami sprawiedliwości społecznej. W poszczególnych rozstrzygnięciach sądu konstytucyjnego relacja ta przyjmuje często postać bądź to równoważności obydwu tych zasad – pogwałcenie jednej z nich oznacza naruszenie drugiej – bądź też normatywnej konkretyzacji zasady sprawiedliwości społecznej przez zasadę równości – złamanie zasady równości równoznaczne jest z naruszeniem zasad sprawiedliwości społecznej, choć zależność odwrotna nie zachodzi (sprawiedliwość społeczna jest pojęciem szerszym niż równość obywateli wobec prawa)⁵⁴.

Przy pełnej rekonstrukcji konstytucyjnego systemu regulacji prawodawstwa zwykłego wzajemna relacja zasady równości i zasady sprawiedliwości społecznej nabiera jednak charakteru bardziej dialektycznego. Tę drugą, zdaniem części badaczy, uznać można za swoiste kryterium relewancji poszczególnych elementów sytuacji faktycznej, które należy uwzględnić przy tworzeniu odpowiednich kategorii prawnych respektujących zasadę równości⁵⁵. To zasada sprawiedliwości społecznej stanowi gwarancję słuszności ustanawianych przez prawodawcę reguł przynależności do tychże kategorii, zabezpieczając je przed możliwością nadmiernego uprzywilejowania jednych grup społecznych kosztem innych czy też ryzykiem zwykłej arbitralności. W niektórych ujęciach zasada sprawiedliwości społecznej staje się wręcz regułą korygującą zasadę równości (zakreślającą granice jej uzasadnionego stosowania).

go podrozdziale: »Zasady ogólne«. Oznacza to, że ustrojodawca umiejscowił zasadę równości jedynie w odniesieniu do wolności, praw i obowiązków, nie wysuwając jej na czoło funkcjonowania ustroju państwa [...]. Ogólne odniesienie do zasady równości znalazło się ponadto w preambule do Konstytucji, w której mowa jest o wszystkich obywatelach Rzeczypospolitej równych w prawach i powinnościach wobec dobra wspólnego – Polski”. M. Chmaj, *Równość wobec prawa*, [w:] M. Chmaj, *Wolności i prawa człowieka w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Wolters Kluwer, Warszawa 2008, s. 52–53.

⁵³ W myśl wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 5 października 2005 r. zasada równości daje się wyrazić w formule: nie wolno tworzyć takiego prawa, które różnicowałoby sytuację podmiotów będących w takiej samej sytuacji faktycznej (wyrok TK z 5 października 2005 r., SK 39/05, LEX 165362). Zob. również: wyroki TK: z 18 lutego 2014 r., U 2/12, LEX 1427586; z 21 stycznia 2014 r., SK 5/12, LEX 1415468, poz. 2; za: M. Ziółkowski, *Zasada równości w prawie*, „Państwo i Prawo” 2015, nr 15, s. 94.

⁵⁴ Tamże, s. 96–97.

⁵⁵ „Ustalenie, jakie elementy sytuacji faktycznej są prawnie relewantne oraz jakie kryteria różnicowania są dopuszczalne lub nie, a także ustalenie, według jakich kryteriów określać sytuację prawną adresata, opiera się na zasadzie sprawiedliwości. Z tego też względu mówimy o szczególnym powiązaniu zasady równości i zasady sprawiedliwości. Powiązanie to przejawia się przede wszystkim w oparciu regulacji prawnych na odpowiednich formułach sprawiedliwości”. P. Sarnecki, *Prawo konstytucyjne...*, s. 187. „Zróżnicowanie prawne przekształca się [...] w sprzeczną z konstytucją dyskryminację (uprzywilejowanie), jeżeli nie znajduje podtrzymania w zasadzie sprawiedliwości społecznej”. L. Garlicki, *Polskie prawo...*, s. 113.

wania)⁵⁶. Funkcję tego rodzaju spełniać mogą również inne zasady i wartości posiadające umocowanie w ustawie zasadniczej, przy czym – zgodnie z kluczowym rozstrzygnięciem Trybunału Konstytucyjnego z 3 września 1996 r. (K 10/96) – dopuszczalność odstępstw od ścisłego przestrzegania normy równościowej, uwzględniających konieczność realizacji owych konstytucyjnych zasad i wartości, uwarunkowana jest dodatkowo wymogiem dochowania przez prawodawcę przesłanek relewantności i proporcjonalności wprowadzanych regulacji (mają być one bezpośrednio związane z celem i zasadniczą treścią przepisów, w których są zawarte, służąc jednocześnie realizacji tegoż celu i treści, a zarazem winny gwarantować, że waga interesu, któremu służyć ma różnicowanie sytuacji ich adresatów, pozostaje w odpowiedniej proporcji do wagi interesów, które zostają naruszone w wyniku nierównego potraktowania podmiotów podobnych)⁵⁷. W ostatecznym rozrachunku na zarzut dyskryminacji naraża się zatem prawodawca jedynie wtedy, gdy ukształtowane w przepisach zróżnicowanie sytuacji podobnych podmiotów prawa nie znajduje uzasadnienia w jakiegokolwiek zasadzie bądź wartości konstytucyjnej, wykazującej potencjał do modyfikacji pierwotnego, „surowego” zrównania wszystkich obywateli jako ewentualnych adresatów uchwalanych norm⁵⁸.

Właściwe rozumienie konstytucyjnej zasady równości uwzględniać musi jednocześnie jej specyficzny, podwójny charakter, łączący się ze wspomnianym już fundamentalnym podziałem na zasady będące źródłem praw podmiotowych oraz zasady posiadające sens przedmiotowy. Zgodnie z postanowieniem Trybunału Konstytucyjnego z 24 października 2001 r. „przepis ten [art. 32 – przyp. A.C.] wyraża bowiem zarówno zasadę równości jako normę (zasadę) prawa przedmiotowego, jak i – będące pochodną tej zasady – szczególnego rodzaju prawo podmiotowe, prawo do równego traktowania”⁵⁹. W przypisanym jej przez Trybunał zakresie przedmiotowym konstytucyjna zasada równości wykazywać ma jednakże cechę specyficzną: pomimo równorzędnego współistnienia obydwu jej aspektów oparcie na niej ewentualnych podmiotowych roszczeń wymaga jednoczesnego odwołania

⁵⁶ „Zasada sprawiedliwości społecznej pojawiała się następnie, zawsze gdy Trybunał oceniał równość podmiotów z punktu widzenia warunków ekonomicznych [...]. Później jednak była ona też przywoływana w szerszych kontekstach, na przykład procesowym, ustrojowym, polityczno-historycznym. Zasada sprawiedliwości stała się w ten sposób uzupełnieniem lub wręcz korektą zasady równości, choćby w sytuacji, gdy uzasadnia odstępstwo od równości płci podyktowane uwarunkowaniami biologicznymi”. M. Kruk, *Zasada równości w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, [w:] M. Zubik (red.), *Księga XX-lecia orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, Wydawnictwo Trybunału Konstytucyjnego, Warszawa 2006, s. 297–298.

⁵⁷ Zob. tamże, s. 297–298.; M. Ziółkowski, *Zasada...*, s. 99–100, M. Chmaj, *Równość wobec prawa...*, s. 65; L. Garlicki, *Polskie prawo...*, s. 113; P. Sarnecki, *Prawo konstytucyjne...*, s. 187. Szczegółowa analiza tego rodzaju korekt zasady równości poniżej (podrozdział 2.5. pracy).

⁵⁸ Por. M. Ziółkowski, *Zasada...*, s. 99.

⁵⁹ Postanowienie z 24 października 2001 r., SK 10/01, LEX 49546; cyt. za: M. Ziółkowski, *Zasada...*, s. 103.

się do innego prawa podmiotowego o charakterze konstytucyjnym⁶⁰. Należy zaznaczyć, że określony w ten sposób wymóg współstosowania art. 32 konstytucji z innymi przepisami konstytucyjnymi wyrażającymi prawa podmiotowe wzbudza wśród przedstawicieli doktryny sporo kontrowersji. Jako argument za samodzielnością normy równościowej wskazuje się np. uznanie przez Trybunał Konstytucyjny za dopuszczalne roszczeń odnoszących się do norm niestanowiących operacjonalizacji żadnego z konstytucyjnych praw podmiotowych (kwestia zróżnicowania w prawie zaskarżenia orzeczenia sądowego do trzeciej instancji) bądź też integralność metodologii badania zgodności przepisów prawa z nakazem równego traktowania, zachowującej pełną niezależność w całkowicie odmiennych przypadkach, „skonkretyzowanych” za pośrednictwem różnorodnych wolności i praw. Istotną przesłanką na rzecz tezy o autonomii normy równościowej jest również to, że nakaz jej współstosowania dotyczy jedynie procedury zgłaszania skargi konstytucyjnej i w żaden sposób nie ogranicza trybu postępowania zainicjowanego pytaniem prawnym bądź też wnioskiem o kontrolę abstrakcyjną⁶¹.

W kontekście zarysowanych wyżej kontrowersji szczególnego znaczenia nabiera pytanie o naturę relacji pomiędzy wyrażoną w art. 32 konstytucji ogólną zasadą równości a pozostałymi przepisami ustawy zasadniczej, zawierającymi odniesienie do pojęcia równości⁶².

⁶⁰ „Prawo do równego traktowania funkcjonuje zawsze w pewnym kontekście. Musi zostać odniesione do zakazów lub nakazów albo nadania uprawnień określonym podmiotom w porównaniu ze statusem innych, znajdujących się w takim samym lub podobnym położeniu”. Wyroki TK: z 13 grudnia 2011 r., SK 44/09, LEX 1094211; z 9 stycznia 2007 r., P 5/05, LEX 232285, nr 1, poz. 1.

⁶¹ Zob.: M. Ziółkowski, *Zasada...*, s. 103–105. Koncepcję prawa do równego traktowania jako prawa drugiego stopnia („metaprawa”), przysługującego jednostce jedynie w związku z innymi prawami i wolnościami określonymi w konstytucji, poddaje krytyce m.in. B. Banaszak. Wykładnia taka nie znajduje, jego zdaniem, oparcia ani w konstytucji, ani w doktrynie prawa: „Dla pozbawienia jakiejś grupy praw waloru praw podstawowych, posiadających najwyższą moc prawną, konieczna byłaby wyraźna decyzja ustrojodawcy. Takiej w Konstytucji RP brak. Nie można zaś z wykładni systemowej domniemywać, że dane prawo ma mniejsze znaczenie. Umieszczenie go w podrozdziale zatytułowanym «Zasady ogólne» wcale za tym jednoznacznie nie przemawia. Wręcz przeciwnie – skoro chodzi o «zasady», to może chodzi o prawo ważniejsze od pozostałych? Tak można by bez końca się spierać. Tylko po co?”. B. Banaszak, *Zasada równości w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, [w:] L. Garlicki, A. Szymt (red.), *Sześć lat Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Doświadczenia i inspiracje*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2003, s. 26. Jak wskazuje Banaszak, zawarte w konstytucjach wielu państw demokratycznych sformułowania normy równościowej – analogiczne do art. 32 polskiej ustawy zasadniczej – stanowią w pełni aprobowaną w orzecznictwie konstytucyjnym tych krajów podstawę uprawnień i roszczeń jednostki, niezależnie od ich związku (bądź też braku takiego związku) z innymi prawami konstytucyjnymi. B. Banaszak, *Porównawcze prawo konstytucyjne...*, s. 149.

⁶² Stawia je wprost w konkluzji swej analizy cytowany już wyżej M. Ziółkowski, zwracający uwagę na konieczność „ujednoczenia w [wydawanych przez Trybunał] sentencjach i uzasadnieniach relacji, która zachodzi między art. 32 a innymi przepisami Konstytucji odnoszącymi się do równości i wskazywanymi jako wzorce kontroli (np. art. 64 ust. 2)”. M. Ziółkowski, *Zasada...*, s. 111.

W odniesieniu do kluczowej dla niniejszej analizy zasady równości wyborów kwestię tę podnosi J. Jaskiernia, przywołując niezwykle jednoznaczne orzeczenie niemieckiego Federalnego Trybunału Konstytucyjnego, według którego zasada ta „jest formą zastosowania powszechnej równości ogólnej (art. 3 ust. 1 [niemieckiej] ustawy zasadniczej), a wszelkie uchybienia zasadzie równości wyborów oznaczają również naruszenie art. 3 ustawy zasadniczej [E, 208, (247)]”⁶³. Zdaniem J. Jaskierni interpretacja ta jest zbyt daleko posunięta, przypisuje bowiem zasadzie równości ogólnej charakter nadrzędny i wiodący względem zasady posiadającej również autonomiczną legitymację konstytucyjną. Niezależnie od tych zastrzeżeń zaprezentowane przez niemiecki sąd konstytucyjny ujęcie stanowi niewątpliwe wzmocnienie rangi zasady równości wyborów poprzez powiązanie jej w sposób bezpośredni z ogólną zasadą równości⁶⁴. Na gruncie polskiego prawoznawstwa analogiczne stanowisko reprezentuje wielu badaczy. Za konkretyzację ogólnej zasady równości w obszarze prawa wyborczego – usystematyzowanego w kodeksie wyborczym – uznaje zasadę równości wyborów K. Składowski. Ma ona, wedle niego, sens przedmiotowy i jako taka stanowi jeden z elementów zasady równości, składającej się z „szeregu zasad ustanawiających węższe pojmowanie równości w odniesieniu do bardziej szczegółowych sytuacji czy dziedzin życia”⁶⁵. Pogląd ten pozostaje w zgodzie ze stanowiskiem wyrażanym wcześniej – w odniesieniu do przepisów zawartych w poprzedzających kodeks ordynacjach wyborczych – przez J. Buczkowskiego. Zasada równości praw wyborczych, będąca bezpośrednią konkretyzacją zasady równości obywateli wobec prawa i wynikającego z niej zakazu dyskryminacji, odnosi się, zdaniem tego autora, do „jednego z najistotniejszych praw politycznych”⁶⁶. Co znaczące, zdaniem J. Buczkowskiego przepisy konstytucyjne proklamujące równość poszczególnych typów wyborów nie stanowią same w sobie gwarancji zachowania stałej proporcji między liczbą mandatów obsadzanych w okręgach wyborczych a liczbą ich mieszkańców. Zakaz arbitralnych odstępstw od tej proporcji ma być, wedle tego autora, „demokratycznym postulatem ustrojowym wynikającym z generalnej konstytucyjnej zasady równości praw obywateli”⁶⁷.

⁶³ J. Jaskiernia, *Zasada równości...*, s. 24.

⁶⁴ Tamże, s. 24–25.

⁶⁵ K. Składowski, *Zasada równości wyborów...*, s. 271–272, 277.

⁶⁶ J. Buczkowski, *Podstawowe...*, s. 131.

⁶⁷ „Z przepisów ustawy zasadniczej nie wynika automatycznie obowiązek przestrzegania zasady, iż w wyborach do danego organu stosunek liczby mandatów do liczby mieszkańców ma być taki sam. Ogólne ustalenie, że «wybory są równe», zdaje się nie determinować samo przez się prawnego obowiązku przestrzegania ścisłych proporcji między liczbą mieszkańców w okręgu i liczbą mandatów. Jednakże zakaz wprowadzania dowolności w zakresie wykrwania okręgów wyborczych i przyznawania im mandatów jest niewątpliwie demokratycznym postulatem ustrojowym wynikającym z generalnej konstytucyjnej zasady równości praw obywateli, a znajdującym swe ukonkretnienie w normach ustawowych zawartych w ordynacjach wyborczych”. Tamże, s. 141.

Należy zaznaczyć, że interpretowana w sposób wyostroszony idea nadrzędności ogólnej zasady równości względem zasady równości wyborów prowadzić może do postulatu radykalnego rozszerzenia zakresu obowiązywania tej ostatniej – również poza obszar objęty regulacjami konstytucyjnymi artykułującymi nakaz zapewnienia poszczególnym typom wyborów cechy równości. Możliwość przyjęcia takiego stanowiska – w przypadku polskiej ustawy zasadniczej rozszerzenie tego rodzaju dotyczyć będzie bezpośrednio wyborów do Senatu RP – sygnalizuje M. Jarentowski⁶⁸. Teza o konieczności zagwarantowania równościowego charakteru wszelkiego typu wyborom – niezależnie od braku w materii ustawowej bezpośrednich wskazań w tym zakresie – pozostaje w zgodzie z omówioną wyżej zasadą bezpośredniej stosowalności przepisów konstytucji⁶⁹. Jednocześnie w literaturze przedmiotu reprezentowane jest również stanowisko przeciwne, zgodnie z którym nieprzypisanie wyborom do Senatu atrybutu równości przez ustrojodawcę potwierdza odmiennność charakteru wyborów do obu izb polskiego parlamentu i oznacza wyłączenie stosowania art. 32 konstytucji wobec przepisów regulujących wybory do izby wyższej⁷⁰.

Bez względu na możliwość ostatecznego rozstrzygnięcia tego sporu poglądem dominującym wśród przedstawicieli doktryny jest uznanie ogólnej zasady równości wyrażonej w art. 32 konstytucji za *lex generalis* w stosunku do wszystkich pozostałych norm konstytucyjnych artykułowanych za pomocą pojęcia równości. Przepisy te otrzymują tym samym status konkretyzacji ogólnej normy równościowej⁷¹. W odniesieniu do konstytucyjnych regulacji procedur wyborczych zależność ta ujęta została przez B. Michalaka, przedstawiającego implementację równości formalnej i materialnej wyborów jako „warunek konieczny, choć nie wystarczający dla realizacji przez system wyborczy zasady równości w ogóle”⁷². Brak zabezpieczenia tych dwóch atrybutów procesu wyborczego równoznaczny jest z całkowitym pozbawieniem danego systemu cechy równości (demokratyczności), co w konsekwencji prowadzić musi – poprzez

⁶⁸ M. Jarentowski, *Równość w wyborach do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej...*, s. 7.

⁶⁹ Por. M. Chmaj, *Równość wobec prawa...*, s. 52.

⁷⁰ „Nie można jednak dopatrywać się naruszenia naszej Konstytucji [w braku materialnej równości wyborów do Senatu], skoro w art. 97 ust. 2 nie wymaga w wyborach do Senatu stosowania zasady równości. Zróżnicowanie zaś treści ust. 1 i ust. 2 art. 97 nie stwarza też podstawy do odwoływania się w tym przypadku do ogólnej zasady równości wynikającej z art. 32 Konstytucji. Jeśli zróżnicowano katalog zasad praw wyborczych do Sejmu i Senatu, to wyraźnie potwierdzono odmiennność charakteru wyborów do poszczególnych izb parlamentu i tym samym wyłączono stosowanie zasady równości wynikającej z art. 32 Konstytucji”. S. Gebethner, *Realizacja zasady równości po ustanowieniu okręgów jednomandatowych w wyborach do Senatu a deformacja wyników wyborów w 2011 roku...*, s. 15.

⁷¹ Por. B. Banaszak, *Zasada równości w orzecznictwie...*, s. 23.

⁷² B. Michalak, *Realizacja zasady równości na gruncie prawa wyborczego*, [w:] J. Klebaniuk (red.), *Oblicza nierówności społecznych. Studia interdyscyplinarne*, ENETEIA, Warszawa 2007, s. 227.

„faktyczne zróżnicowanie jednostek i/lub całych grup” – do jego delegitymizacji⁷³. Prawdopodobnie ta dotyczy również w pewnym stopniu pozostałych aspektów równościowego charakteru wyborów, np. równości (w znaczeniu równości szans, uznawanej przez wielu autorów za trzeci aspekt zasady równości wyborów) biernego prawa wyborczego, której naruszenie „koliduje [...] z konstytucyjną zasadą równości, jako ogólną zasadą uregulowania statusu prawnego człowieka i obywatela”⁷⁴.

2.4. MATERIALNA RÓWNOŚĆ WYBORÓW JAKO PRAWO PODMIOTOWE ZABEZPIECZAJĄCE STANDARD REALIZACJI CZYNNEGO PRAWA WYBORCZEGO

Pomimo wyeksponowania w literaturze ścisłego związku między ogólną zasadą równości, wyrażoną w art. 32 konstytucji, a zasadą równości wyborów proklamowaną w odniesieniu do poszczególnych procedur wyborczych odpowiednio w art. 96 ust. 2, art. 127 ust. 1 i art. 169 ust. 2 ustawy zasadniczej prezentujące ów związek analizy nie przynoszą jednoznacznej odpowiedzi na pytanie o ewentualny podmiotowy charakter owej konkretyzacji (uszczerbowienia) uniwersalnej normy równościowej. Pytanie takie – odnoszące się bezpośrednio do materialnego aspektu zasady równości wyborów – wydaje się całkowicie uprawnione przy uwzględnieniu powszechnie akceptowanej wykładni tej zasady (przynajmniej w jej minimalistycznym – „potencjalnościowym” – zakresie znaczeniowym). Sformułowany we wszystkich trzech przepisach atrybut równości, w warstwie stylistycznej odnoszący się do samej instytucji wyborów do Sejmu, wyborów na urząd Prezydenta oraz wyborów do organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego, jest w istocie cechą, którą należy przypisać specyficznej relacji pomiędzy głosem każdej poszczególnej jednostki uprawnionej do wzięcia udziału w wyborach a tychże wyborów rezultatem. W ten właśnie sposób ujmowana jest w doktrynie zasada materialnej równości wyborów: „Równość w znaczeniu materialnym oznacza, iż siła (znaczenie) głosu każdego wyborcy

⁷³ Tamże, s. 230. Pisząc o konieczności zagwarantowania realizacji tych zasad „na wejściu”, opowiada się zapewne B. Michalak za „potencjalnościową” wykładnią równości materialnej wyborów (w odróżnieniu od jej wykładni „skutecznościowej”, utożsamiającej ją zasadniczo z proporcjonalnością wyborów – por. podrozdział 1.2. pracy).

⁷⁴ D. Dudek, *Konstytucyjna aksjologia wyborów*, [w:] F. Rymarz (red.), *Iudices electionis custodes. Sędziowie kustoszami wyborów. Księga Pamiątkowa Państwowej Komisji Wyborczej*, Wydawnictwo Krajowego Biura Wyborczego, Warszawa 2007, s. 52. Mniej jednoznacznie wypowiada się na temat relacji między ogólną zasadą równości a konstytucyjnymi regulacjami procedur wyborczych P. Tuleja, wskazujący na „szczególny związek praw wyborczych z zasadą równości” oraz „szczególne znaczenie [zasady równości] dla ukształtowania praw wyborczych”, uwidaczniające się podczas „wyważenia przez ustawodawcę stopnia realizacji zasady równości materialnej oraz zasady sprawności funkcjonowania państwa”. P. Tuleja, *Skarga konstytucyjna jako środek ochrony praw wyborczych...*, s. 185–186.

powinna być równa (jednakowa)⁷⁵, co „wyrażać ma się we wpływie, jaki ten głos wywiera na ostateczny wynik wyborów”⁷⁶. Zasada ta jest zatem zachowana, gdy „siła każdego oddanego głosu wpływa w równej mierze na wyniki wyborów”⁷⁷. Nie sposób oprzeć się wrażeniu, że we wszystkich tych sformułowaniach zasada materialnej równości wyborów powiązana zostaje w sposób ścisły ze szczególnego rodzaju uprawnieniem przysługującym bezpośrednio każdej jednostce biorącej/mogącej wziąć czynny udział w wyborach określonych w prawie jako wybory równe⁷⁸.

Przystępując do rozważenia statusu prawnego owego podmiotowego aspektu zasady materialnej równości wyborów, należy raz jeszcze podkreślić, że przypisanie określonemu przepisowi konstytucji statusu normy ustrojowej nie eliminuje możliwości wyprowadzenia z niego szczególnego rodzaju prawa podmiotowego⁷⁹. Teza ta znajduje pełne potwierdzenie w stanowisku Trybunału Konstytucyjnego, przedstawionym w przywołanym już wyżej postanowieniu z 24 października 2001 r. Odwołując się do artykułowanych w doktrynie poglądów, stwierdza w nim Trybunał, co następuje: „W Konstytucji winny być określone: podmiot uprawniony, podmiot zobowiązany, treść obowiązku ciężącego na podmiocie zobowiązanym oraz okoliczności, w których dany podmiot ma spełnić określony obowiązek.

⁷⁵ M. Chmaj, W. Skrzydło, *System wyborczy w Rzeczypospolitej Polskiej*, Wolters Kluwer, Warszawa 2011, s. 49–50.

⁷⁶ J. Buczkowski, *Podstawowe...*, s. 141.

⁷⁷ A. Burda, *Polskie prawo konstytucyjne*, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 1977, s. 95.

⁷⁸ Niezwykle znaczące wydaje się w tym kontekście zaproponowane przez W. Zakrzewskiego wyróżnienie kryterium materialnego, mającego służyć – obok kryterium formalnego – rozpoznawaniu konstytucyjnych praw podstawowych. O ile kryterium formalne odnosi się do podstawowego katalogu tych praw, wyrażonych *expressis verbis* w ustawie zasadniczej, a zatem odzwierciedlających bezpośrednio wolę ustrojodawcy, o tyle za pomocą kryterium materialnego katalog ten rozszerzony być może o wszystkie te prawa, które – pomimo nienadania im odpowiedniej konstytucyjnej formuły – „w ocenie społecznej zasługują na miano [praw] podstawowych”. Zdaniem W. Zakrzewskiego funkcjonujące w ten sposób kryterium materialne „odgrywa więc ważną, postulatyczną rolę w kształtowaniu konstytucyjnego katalogu praw podstawowych, który w demokratycznym państwie prawnym winien pokrywać się z katalogiem praw «podstawowych» funkcjonujących w świadomości społecznej”. W. Zakrzewski, *Podstawowe wolności prawa i obowiązki człowieka i obywatela...*, s. 169.

⁷⁹ O podmiotowym charakterze zasad ogólnych zamieszczonych w rozdziale drugim konstytucji pisze P. Tuleja: „Nietrafny jest argument, w myśl którego usytuowanie godności wśród zasad ogólnych oznacza, iż podobnie jak inne zasady ma ona wyłącznie przedmiotowy charakter. Przede wszystkim należy podkreślić, że wśród zasad ogólnych rozdziału drugiego są takie, które, wbrew cytowanym twierdzeniom, mają charakter podmiotowy. Dla przykładu można odwołać się do wyrażonej w art. 32 ust. 1 Konstytucji zasady równości. Zasada równości w myśl poglądów doktryny oraz orzecznictwa zawiera podmiotowe prawo do równego traktowania. Prawo podmiotowe jednostki można również wyprowadzić z art. 31 ust. 1 i 2 Konstytucji. Z powyższego wynika, iż zasady ogólne rozdziału drugiego niekoniecznie mają wyłącznie przedmiotowy charakter, co odnosić się też może do godności człowieka z art. 30 Konstytucji”. P. Tuleja, *Stosowanie...*, s. 122–123.

Elementy te mogą być wyznaczone *expressis verbis* w tekście przepisów konstytucji lub ustalone w drodze wykładni⁸⁰. W następnym akapicie dokonuje Trybunał tego rodzaju wykładni w odniesieniu do art. 32 konstytucji: „Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego stanowisko zakładające, iż art. 32 Konstytucji stanowi jedynie «zasadę ustrojową», nie jest w pełni prawidłowe. Przepis ten wyraża bowiem zarówno zasadę równości jako normę (zasadę) prawa przedmiotowego, jak i – będące pochodną tej zasady – szczególnego rodzaju prawo podmiotowe, prawo do równego traktowania⁸¹. Zważywszy na wskazane wyżej rozpowszechnienie poglądu o głębokim pokrewieństwie między wyrażoną art. 32 konstytucji ogólną zasadą równości a zasadą równości wyborów, nie widać żadnych powodów, dla których analogiczna wykładnia nie mogłaby zostać zastosowana w odniesieniu do art. 96 ust. 2, art. 127 ust. 1 i art. 169 ust. 2 ustawy zasadniczej.

Za argument przeciw możliwości przeprowadzenia tego rodzaju operacji trudno uznać zaprezentowaną przez Trybunał w cytowanym już fragmencie uzasadnienia do postanowienia z 13 grudnia 2013 r. jednolitą wykładnię art. 169 ust. 2 konstytucji jako zaadresowanego w całości do ustawodawcy, mającego obowiązek uregulowania wyborów samorządowych zgodnie z dyrektywami zawartymi w pierwszym zdaniu rzeczzonego przepisu, a nie do wyborcy⁸². Pogląd ten przeczy wcześniejszemu stanowisku Trybunału, wyrażonemu w wyroku z 8 lutego 2005 r. W uzasadnieniu do tegoż wyroku dokonuje Trybunał wyraźnego rozróżnienia pomiędzy normatywnym sensem zdania pierwszego oraz zdania drugiego art. 169 ust. 2 konstytucji: „[W] art. 169 ust. 2 zdaniu pierwszym uległy konstytucyjnemu utrwaleniu (uzyskując przy tym nadrzędną moc prawną) cztery podstawowe zasady determinujące wybory do organów stanowiących samorządu terytorialnego. Są to zasady: powszechności, równości, bezpośredniości wyborów oraz zasada tajnego głosowania. W pozostałym zakresie, zgodnie z dyspozycją ustrojodawcy konstytucyjnego, zawartą w art. 169 ust. 2 zdaniu drugim Konstytucji, określenie zasad trybu zgłaszania kandydatów i przeprowadzania wyborów oraz warunków ważności wyborów stało się konstytucyjną kompetencją szczegółową ustawodawcy zwykłego⁸³. Nie ulega

⁸⁰ Postanowienie z 24 października 2001 r., SK 10/01, LEX 49546.

⁸¹ Tamże. Na wyraźną tendencję w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, świadczącą o systematycznym rozpoznawaniu przezeń coraz szerszego zakresu konstytucyjnych praw podstawowych – również poprzez ich dedukcję z zasad ustrojowych – wskazuje W. Zakrzewski: „W ciągu dotychczasowej działalności Trybunał Konstytucyjny potwierdzał swą rolę gwaranta praw podstawowych, a przede wszystkim przekonał, iż prawa zawarte w Konstytucji to nie tylko zasady ustroju, którymi państwo ma się kierować, ale można i należy wysnuwać z nich normatywne konsekwencje. W praktyce około 90 procent ogólnej liczby spraw rozpatrywanych przez Trybunał to sprawy, w których przedmiotem orzekania było pośrednio lub bezpośrednio, zagadnienie praw podstawowych”. W. Zakrzewski, *Podstawowe wolności prawa i obowiązki człowieka i obywatela...*, s. 178.

⁸² Zob. wyżej, s. 119.

⁸³ Wyrok TK z 8 lutego 2005 r., K 17/03, Dz.U. 2005 Nr 27, poz 234.

wątpliwości, że odmienne potraktowanie przez Trybunał dwóch zdań składających się na art. 169 ust. 2 ustawy zasadniczej odzwierciedla ewidentną różnicę w zakresie treści oraz mocy normatywnej każdego z nich. Ranga fundamentalnych zasad warunkujących demokratyczny charakter wyborów w sposób oczywisty wyklucza uznanie ich konstytucyjnych proklamacji za równorzędne względem przepisów odnoszących się do kwestii techniczno-organizacyjnych – niewątpliwie istotnych, lecz zarazem służebnych wobec konieczności praktycznego urzeczywistnienia tychże zasad.

Rozpoznanie podmiotowego wymiaru zasady równości wyborów wyrażonej w art. 96 ust. 2, art. 127 ust. 1 i art. 169 ust. 2 Konstytucji RP poprzedzić musi analiza usytuowania tych przepisów w ramach ogólnej systematyki ustawy zasadniczej. Fakt, że dwie pierwsze regulacje wchodziły w skład rozdziału IV konstytucji, ustanawiającego podwaliny oraz tryb funkcjonowania polskiego parlamentu, trzecia zaś umiejscowiona jest w jej rozdziale VII, poświęconym pozycji ustrojowo-prawnej samorządu terytorialnego, budzić może pewne zastrzeżenia co do możliwości artykułowania przez nie jakichkolwiek praw podmiotowych. Wątpliwości te podniesione zostają w postanowieniu Trybunału Konstytucyjnego z 13 grudnia 2013 r.: „Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie stwierdzał, że przepisy obowiązującej konstytucji przewidują obszerny katalog wolności i praw jednostki. Te wolności, prawa i obowiązki zostały wymienione w rozdziale II Konstytucji”⁸⁴. Odnosząc się do tego rodzaju argumentacji, podającej w wątpliwość rozszerzone ujęcie normatywnego potencjału polskiej ustawy zasadniczej w zakresie możliwości umocowania w jej treści publicznych praw podmiotowych, należy wskazać na głęboko ugruntowaną w orzecznictwie Trybunału wykładnię podmiotowych praw i wolności jako wykraczających poza treść rozdziału II Konstytucji RP. W postanowieniu z 3 listopada 2004 r. Trybunał stwierdza: „Podstawowy katalog praw i wolności obywatelskich został zawarty w rozdziale II Konstytucji, zatytułowanym: Wolności, prawa i obowiązki człowieka i obywatela. Nie jest to, oczywiście, katalog wyczerpujący. Niektóre z podmiotowych praw i wolności o randze konstytucyjnej zostały wymienione poza rozdziałem II”⁸⁵. Pogląd ten wyrażony jest również w postanowieniu Trybunału z 2 lipca 2003 r.: „Trybunał Konstytucyjny uznaje za celowe stwierdzić, że podstawą skargi konstytucyjnej może być norma konstytucyjna bez względu na to, w której części Konstytucji została zamieszczona, jeżeli jej treścią są prawa i wolności człowieka lub obywatela”⁸⁶.

Na zakresloną w tak szeroki sposób możliwość wywodzenia praw podmiotowych z treści przepisów ustawy zasadniczej nałożone zostaje jednak znaczące obostrzenie. W myśl sformułowań zawartych w cytowanym postanowieniu Trybunału Konstytucyj-

⁸⁴ Postanowienie TK z 13 grudnia 2013 r., Ts 71/13.

⁸⁵ Postanowienie TK z 3 listopada 2004 r., SK 24/01, LEX 140366.

⁸⁶ Postanowienie TK z 2 lipca 2003 r., Ts 128/02, LEX 80942.

nego z 13 grudnia 2013 r. „Trybunał Konstytucyjny uzależnił możliwość wyprowadzania skonkretyzowanych norm dotyczących wolności i praw z ogólnych norm Konstytucji od ustalenia, że regulacja tych praw nie wynika z rozdziału II”⁸⁷. Analiza konstytucyjnego umocowania ewentualnego prawa podmiotowego związanego z zasadą równości wyborów wymaga zatem w pierwszym rzędzie rozpatrzenia treści art. 62 ust. 1, znajdującego się w rozdziale II Konstytucji RP, w podrozdziale dotyczącym praw i wolności politycznych. Należy zauważyć, że tego rodzaju prawa – prawa do posiadania równej (jednakowej) siły głosu (dysponowania równą/jednakową siłą głosu) w porównaniu z siłą głosu przysługującą wszystkim pozostałym wyborcom biorącym udział w wyborach określonych w konstytucji jako wybory równe – nie sposób wywieść z wspomnianego przepisu, poręczającego podmiotowe prawo do głosowania, czyli tzw. czynne prawo wyborcze. Artykuł art. 62 ust. 1 Konstytucji RP przyznaje obywatelom polskim, którzy najpóźniej w dniu głosowania ukończyli 18 lat, prawo udziału w referendum oraz prawo wybierania Prezydenta Rzeczypospolitej, posłów, senatorów i przedstawicieli do organów samorządu terytorialnego. Tym samym proklamowane w art. 62 ust. 1 Konstytucji RP czynne prawo wyborcze ujęte zostaje kumulatywnie jako odnoszące się do wyborów na urząd Prezydenta Rzeczypospolitej, wyborów parlamentarnych oraz wyborów przedstawicieli do organów samorządu terytorialnego. Spośród określonych w Konstytucji RP przymiotów demokratycznych wyborów jedynie trzy, tj. ich powszechność, bezpośredniość i tajność, dotyczą wszystkich typów wyborów wymienionych we wzmiankowanym artykule. Stanowiącą przedmiot niniejszej analizy cechę równości ustrojodawca konstytucyjny przypisuje wyborom do Sejmu (art. 96 ust. 2), wyborom na urząd Prezydenta Rzeczypospolitej (art. 127 ust. 2) oraz wyborom do organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego (art. 169 ust. 2). Konstytucja RP nie wyposaża w przymiot równości wyborów do Senatu RP (art. 97 ust. 2). W konsekwencji cechy równości wyborów w aspekcie materialnym nie można na gruncie art. 62 ust. 1 Konstytucji RP uznać za nieodłączny atrybut instytucji demokratycznych wyborów⁸⁸. Tym samym rzeczony przepis ustawy zasadniczej nie może stanowić źródła

⁸⁷ Postanowienie TK z 13 grudnia 2013 r., Ts 71/13.

⁸⁸ Ta z pozoru paradoksalna konstatacja znajduje pełne potwierdzenie w stanowisku Trybunału Konstytucyjnego wyrażonym w wyroku z 20 lipca 2011 r., K 9/11, LEX 936458.) Na istotne znaczenie tego rozstrzygnięcia zwraca uwagę H. Izdebski: „Bez używania określenia «reprezentatywność», w przytoczonym wyroku Trybunał Konstytucyjny, ze względu na zarzut niezgodności z art. 62 ust. 1 w związku z art. 32 ust. 2 Konstytucji, zajął się jej istotnym aspektem, mianowicie stosowaniem do wyborów do Senatu zasady równości w jej aspekcie materialnym (tj. nieformalnym, czyli równą siłą głosu w danym okręgu wyborczym) [...]. Trybunał orzekł, że «nie można [...] uznać, że równość materialna jest koniecznym elementem wyborów demokratycznych», a ustrojodawca zasadę tę w odniesieniu do wyborów do Senatu świadomie pominął”. Tym samym pośrednio uznano, że reprezentatywność nie wymaga materialnej równości wyborów, lecz i ta kwestia nie znalazła, jak się wydaje, wystarczającego rozwinięcia”. H. Izdebski, *Reprezentatywność a rola*

podmiotowego prawa do posiadania równej (jednakowej) siły głosu, wyrażającej się we wpływie, jaki głos ten wywiera na ostateczny wynik wyborów.

Wynikająca z wzajemnej relacji wspomnianych przepisów specyfika Konstytucji RP powoduje, że w pełni zasadne wydaje się przyjęcie tezy o szczególnego rodzaju rozszczępieniu konstytucyjnych uprawnień związanych z zagwarantowaną obywatelom (mieszkańcom jednostek samorządu terytorialnego) możliwością aktywnego uczestnictwa w procedurach wyborczych. Z jednej strony, w art. 62 ust. 1 ustawy zasadniczej konstytucyjną gwarancją objęte zostaje prawo obywateli do wybierania własnych przedstawicieli, w tym prezydenta, członków pierwszej i drugiej izby parlamentu oraz funkcjonariuszy organów samorządu terytorialnego. Z drugiej strony, kluczowe aspekty procedury wyborczej, gwarantujące obywatelom odpowiedni standard realizacji tegoż prawa – powszechność, bezpośredniość, tajność oraz równość – umocowane zostają w innych przepisach ustawy zasadniczej, odrębnie dla każdego typu wyborów. O ile w odniesieniu do trzech pierwszych zasad możliwe jest uznanie, że jako przypisane wszystkim procedurom wyborczym stanowią one konieczne uzupełnienie proklamowanego w art. 62 ust. 1 konstytucji ogólnego prawa do głosowania, o tyle – z przedstawionych wyżej powodów – nie daje się w ten sposób ująć zasady równości wyborów. Ze względu na pozbawienie jej w art. 97 ust. 2 konstytucji uniwersalnego zakresu obowiązywania zasada ta zachowuje na gruncie polskiej ustawy zasadniczej systemową odrębność względem podstawowej treści czynnego prawa wyborczego.

Naczelny dylemat dotyczący konstytucyjnego statusu zasad wyborczych ogniskuje się zatem ostatecznie wokół pytania o pierwotny charakter zasady równości wyborów. Podczas gdy analogiczne pytania odnoszące się do pozostałych zasad wyborczych wydają się nie posiadać aż tak znaczącej rangi – ze względu na ich uniwersalność zasady te uznać można za koekstensywne (ściśle powiązane) z wyrażonym w art. 62 ust. 1 konstytucji ogólnym prawem do czynnego udziału w wyborach – rozstrzygnięcie co do podmiotowego bądź też przedmiotowego charakteru zasady równości wyborów przesądza w sposób jednoznaczny o jej specyficznym normatywnym potencjale. Jest rzeczą znaną, że w literaturze prawnokonstytucyjnej odnaleźć można dwa wzajemnie przeciwstawne rozwiązania tej kwestii – obydwie sformułowane w odniesieniu do wszystkich zasad wyborczych. Pierwszym z nich jest omówiona wyżej (podrozdział 2.3. pracy) wykładnia problemu autorstwa P. Tulei, według którego zasady te mają wyłącznie przedmiotowy charakter i jako takie wypełniają treścią dość abstrakcyjnie rozumiane podmiotowe prawo wyborcze, proklamowane w art. 62 ust. 1 ustawy zasadniczej. Na biegunie przeciwnym sytuuje się propozycja A. Mączyńskiego, podważająca kluczowe założenie przyjmowane przez większość konstytucjonalistów (w tym P. Tuleję) analizujących ten ostatni przepis, a mia-

nowicie przekonanie o tym, że stanowi on źródło jakiegokolwiek prawa podmiotowego. Zdaniem A. Mączyńskiego „przepis ten zamieszczony został w rozdziale II Konstytucji, jako przedostatni z siedmiu artykułów tworzących zespół przepisów dotyczących wolności i praw politycznych. Zarówno ta lokalizacja, jak i sformułowanie przepisu (zwłaszcza użycie w nim nazwy «prawo») uzasadnia przyjęcie, że jest on podstawą prawa podmiotowego, odnoszącego się do wybierania wyliczonych w nim organów [...]. Bliższa analiza dowodzi jednak, że sens art. 62 nie polega na stworzeniu podstawy czynnego prawa wyborczego, gdyż prawo takie dałoby wywieść się z innych przepisów Konstytucji, w szczególności z art. 4 oraz z przepisów określających wybory Prezydenta Rzeczypospolitej i wybory do Sejmu, Senatu oraz organów stanowiących samorządu terytorialnego jako wybory powszechne”⁸⁹. Koncentrując uwagę na przypisanej wszystkim typom wyborów cesze powszechności, postuluje A. Mączyński uznanie, że podstawę odpowiadającego jej podmiotowego prawa stanowią przepisy konstytucji określające przymiotnikowo poszczególne procedury wyborcze (w art. 96 ust. 2, art. 97 ust. 2, art. 127 ust. 1 i art. 169 ust. 2 konstytucji), a rola art. 62 sprowadza się do wyznaczenia podmiotowego zakresu zastosowania tej zasady (sformułowania warunków koniecznych do spełnienia przez osoby, którym przysługiwać ma czynne prawo wyborcze) oraz określenia trybu ewentualnego pozbawiania obywateli przysługującego im prawa do wybierania (wyłącznie w drodze orzeczeń sądowych)⁹⁰.

⁸⁹ A. Mączyński, *Konstytucyjne podstawy prawa wybierania...*, s. 134.

⁹⁰ Tamże, s. 143. Różnicę stanowisk P. Tulei i A. Mączyńskiego obrazuje najlepiej ich stosunek do dokonanego przez Trybunał Konstytucyjny wywiedzenia z przepisów konstytucji biernego prawa wyborczego w odniesieniu do wyborów samorządowych. Dla A. Mączyńskiego fakt ten stanowi potwierdzenie prawnopodmiotowego potencjału art. 169. ust. 2: „Dopuszczalność takiego zabiegu [dekodowania praw wyborczych z przepisów innych niż art. 62 konstytucji – przyp. A.C.] potwierdza stan prawny w dziedzinie biernego prawa wyborczego. Brak w konstytucji przepisu dotyczącego biernego prawa wyborczego do organów samorządu terytorialnego nie przeszkodzi przyjęciu nie tylko istnienia takiego prawa, ale i uznaniu, że ma ono rangę konstytucyjną”. Tamże, s. 135. Według P. Tulei rozstrzygnięcie to pozostaje wysoce kontrowersyjne – uznając co do zasady możliwość inferowania norm prawnych z treści ustawy zasadniczej, czyni ów autor względem tej praktyki istotne zastrzeżenia: „Bardziej problematyczna jest dopuszczalność inferowania całych publicznych praw podmiotowych składających się z zespołu norm. Jeszcze bardziej wątpliwe jest inferowanie takich praw w sytuacji, gdy ustrojodawca, jak się wydaje świadomie, zrezygnował z ich konstytucjonalizacji. Tak jak to stało się w przypadku biernego prawa wyborczego do organów samorządu terytorialnego. Zaakceptowanie rozumowań wynikowych jest tym bardziej wątpliwe, gdy nie są one spójne. W analizowanych orzeczeniach Trybunału Konstytucyjnego ta niespójność widoczna jest przede wszystkim w poszukiwaniu konstytucyjnych podstaw biernego prawa wyborczego do organów samorządu terytorialnego. Trybunał wskazywał na art. 4, innym razem na art. 62 ust. 1 i 2 lub na art. 169 ust. 2 Konstytucji. Podstawa biernego prawa wyborczego w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego nie jest więc jednolita. Co więcej, we wcześniejszych orzeczeniach Trybunał na podstawie tych samych przepisów wykluczył konstytucyjny charakter biernego prawa wyborczego do organów samorządu terytorialnego”. P. Tuleja, *Konstytucyjne podstawy biernego prawa wyborczego*, [w:] D. Dudek, M. Łapski, W. Łączkowski (red.), *Amicus Hominis Et*

W ostatecznym rozrachunku, w opinii wspomnianego badacza, „rzeczywiste znaczenie unormowania zawartego w art. 62 Konstytucji jest mniejsze niż można oczekiwać ze względu na umiejscowienie tego przepisu w rozdziale II. Nie jest on konieczny jako podstawa wymienionych w nim praw”⁹¹. Jego sens polega więc w istocie „na określeniu kręgu osób, którym przysługuje wymienione w nim konstytucyjne prawo podmiotowe, a nie na stworzeniu podstawy tego prawa. Takie ujęcie może uzasadniać określenie unormowania zawartego w art. 62 Konstytucji jako «zdolności do wybierania»”⁹².

W kontekście zarysowanych wyżej interpretacyjnych kontrowersji wokół konstytucyjnych regulacji dotyczących wyborów postulat wyłączenia zasady równości wyborów spośród pozostałych zasad wyborczych oraz uznania jej podmiotowego charakteru jawi się jako rozwiązanie kompromisowe. Z jednej strony uwzględnia on wskazywane w literaturze elementarne pokrewieństwo pomiędzy rzeczoną zasadą a ogólną zasadą równości, posiadającą na gruncie ustawy zasadniczej w sposób bezsprzeczny status prawa podmiotowego, z drugiej zaś, stanowi gwarancję zachowania oczywistych, normatywnych konsekwencji tej relacji nawet przy proponowanej przez P. Tuleję radykalnie zawężonej wykładni podmiotowego aspektu prawa do wybierania. Niezależnie zatem od ostatecznych rozstrzygnięć w sprawie statusu pozostałych zasad wyborczych, w myśl postanowień polskiej konstytucji na trwałe „zrosniętych” z instytucją demokratycznych wyborów⁹³, zasada równości

Defensor Iustitiae. Przyjaciel człowieka i obrońca sprawiedliwości, Księga Jubileuszowa w 70. rocznicę urodzin Sędziego Ferdynanda Rymarza, Wydawnictwo KUL, Lublin 2010, s. 394.

⁹¹ A. Mączyński, *Konstytucyjne podstawy prawa wybierania...*, s. 143.

⁹² Tamże, s. 135.

⁹³ Na gruncie polskiej doktryny konstytucyjnej charakter tych zasad – przedmiotowy bądź też podmiotowy – nie stanowił jak do tej pory przedmiotu szeroko zakrojonych dociekań. Stosunkowo najbliższe uznaniu ich podmiotowego sensu jest sformułowanie – skądinąd bardzo ogólne – autorstwa F. Rymarza: „Normy prawne dotyczące wyborów stanowią źródło praw podmiotowych, konkretyzując ogólne prawa jednostki do udziału w kierowaniu sprawami publicznymi. Do istoty prawa wybierania należy zapewnienie jednostce udziału w kierowaniu sprawami publicznymi poprzez możliwość swobodnego wyboru wybieralnych organów władzy”. F. Rymarz, *O wyższy poziom legislacji i stabilizację polskiego prawa wyborczego...*, s. 147. Tendencją dominującą w literaturze jest wskazywanie na obydwa aspekty prawa wyborczego, przy jednoczesnym braku precyzyjnych rozstrzygnięć co do statusu samych zasad wyborczych. W ten sposób prezentuje konstytucyjne przepisy wyborcze np. L. Garlicki: „Pojęcie [prawa wyborczego] jest używane w dwóch znaczeniach: podmiotowym (oznacza ono wtedy jedno z politycznych praw obywatela) oraz przedmiotowym (oznaczając gałąź prawa regulującą kwestie wyborcze) [...]”. Od pojęcia «prawo wyborcze» (w znaczeniu przedmiotowym) należy odróżnić «system wyborczy» [...]. Zarówno całość systemu wyborczego, jak i sposób jego wyrażenia w prawie wyborczym są, we współczesnych państwach demokratycznych, poddane pewnym zasadom (ramom) ogólnym, wypracowanym przez tradycję pojmowania i realizowania zasady suwerenności Narodu [...]. Tradycyjny punkt wyjścia w identyfikowaniu tych zasad (ram) ogólnych koncentruje się na ich odniesieniu do praw jednostki (obywatela), a więc prawa do wybierania (czynne prawo wyborcze) oraz prawa do bycia wybranym (bierne prawo wyborcze)”. L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne...*, s. 169–170; A. Lubaczewska: „W znaczeniu przedmiotowym prawo wyborcze

wyborów ujmowana być powinna jako wyraz autonomicznego, podmiotowego prawa do wpływania na wynik procedur wyborczych w takim samym stopniu jak wszyscy pozostali uczestnicy tychże procedur. Rozumiane w ten sposób prawo do równych wyborów staje się istotnym uzupełnieniem ogólnego prawa do wybierania, zabezpieczającym podstawowy standard jego realizacji, tj. równą dystrybucję siły głosu wśród wszystkich wyborców.

Jest rzeczą znamioną, że ściśle podmiotowy charakter zasady równości wyborów ujmowanej w jej aspekcie materialnym eksponuje w sposób pośredni – a jednocześnie niezwykle wyrazisty – sam Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 3 listopada 2006 r., dotyczącym wyborów do organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego. W wielu sformułowaniach zawartych w uzasadnieniu rzeczzonego wyroku zachowanie zasady materialnej równości wyborów wiąże Trybunał z ideą wyborów „sprawiedliwych”. I tak, w opinii Trybunału, „podział na okręgi wyborcze winien być «sprawiedliwy», tzn. uwzględniający «równość materialną» formalnie równoprawnych kandydatur oraz «materialnie równą» siłę głosu każdego wyborcy”, choć zarazem „przyjęcie określonego sposobu rozdziału mandatów w wyborach parlamentarnych jest [...] zawsze kompromisem między dwiema wartościami: ideą równości materialnej wyborów, odzwierciedlającą szerszej pojmowaną ideę wyborów sprawiedliwych, oraz ideą wyborów «skutecznych»”. Zestawienie „równości” i „sprawiedliwości” wyborów przybiera postać tez jeszcze silniejszych w dalszej części wspomnianego uzasadnienia: „Sposób

to całokształt regulacji prawnych dotyczących przygotowania i przeprowadzenia wyborów i referendum. W znaczeniu podmiotowym prawo wyborcze to jedno z praw obywatelskich, dających uprawnienie do udziału w życiu publicznym poprzez udział w wyborach i referendach. Jest to jedno z podstawowych praw jednostki w demokratycznym państwie prawa [...]. Szczegółowe regulacje w zakresie prawa wyborczego tworzy się w oparciu o pewne zasady, często określane jako podstawowe zasady prawa wyborczego. Katalog tych zasad – inaczej przymiotników wyborczych decyduje o ogólnym charakterze wyborów. Zgodnie z tymi zasadami wybory są powszechne, równe i bezpośrednie, a sposób głosowania – tajny” (A. Lubaczewska, *Gwarancje realizacji czynnego i biernego prawa wyborczego*, [w:] F. Rymarz (red.), *Demokratyczne standardy prawa wyborczego Rzeczypospolitej Polskiej. Teoria i praktyka*, Wydawnictwo Krajowego Biura Wyborczego, Warszawa 2005, s. 177–178). Pełniejszą analizę podmiotowego aspektu prawa wyborczego przedstawia P. Sarnecki, choć i on nie określa w jej ramach specyficznej roli zasad wyborczych: „Prawa-kompetencje [...] polegają na przyznaniu jednostce kompetencji do dokonania określonej czynności prawnej, która aktualizuje określony obowiązek organu państwowego. Organ państwowy (podmiot podległy kompetencji) jest zobowiązany zareagować w określony sposób na czynność dokonaną przez jednostkę. O ile w przypadku praw *sensu stricto* rola jednostki jest pasywna i sprowadza się do przyjęcia świadczenia, o tyle prawa-kompetencje zakładają aktywność jednostki. Do tego typu praw należy m.in. czynne prawo wyborcze. Jednostka uzyskuje w tym przypadku kompetencję do oddania głosu w wyborach, wywołując tym samym skutki prawne w postaci określonego podziału mandatów w parlamencie” (P. Sarnecki, *Prawo konstytucyjne...*, s. 117, 120). Na podmiotowy charakter zasady powszechności wyborów zwracają uwagę wspomniani wyżej J. Juchniewicz, M. Kazimierczuk oraz W. Kręcisz (zob. podrozdział 2.2. pracy). Ujęcie podmiotowe zasady równości wyborów – choć wyłącznie w odniesieniu do jej aspektu formalnego – proponują J. Jaskiernia i P. Uziębło (zob. podrozdział 2.3. pracy). Na tym tle przedstawione wyżej poglądy P. Tulei i A. Mączyńskiego – wzajemnie przeciwstawne – wyróżniają się jako szczególnie wyraziste.

podziału mandatów między konkurujące podmioty wyborcze (komitety) nie tyle odnosi się do zasady równoprawnej konkurencji, ile do idei wyborów sprawiedliwych, obejmującej również zasadę równości materialnej. Jak wspomniano wyżej, zasada równości materialnej jest bowiem dyrektywą nakazującą uwzględnianie jej w maksymalnym stopniu [...]. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego niemożność pełnego uwzględnienia dyrektywy materialnej równości wyborów, a w konsekwencji idei sprawiedliwych wyborów, nie oznacza, że stopień deformacji woli wyborców będący tego konsekwencją jest bez znaczenia⁹⁴. Dokonane w powyższych stwierdzeniach przyporządkowanie zasady równości materialnej wyborów idei „sprawiedliwości” tychże wyborów pociąga za sobą w sposób nieuchronny uwypuklenie odpowiadającego owej zasadzie podmiotowego prawa do materialnie równych wyborów. Przywołane przez Trybunał pojęcie sprawiedliwości pojawia się w zasadniczym tekście konstytucji jedynie sześć razy, przy czym w pięciu przypadkach (art. 45, 175, 177, 182 i 187) odnosi się ono do najszerszej rozumianych struktur i instytucji wymiaru sprawiedliwości. Jedynym przypadkiem zastosowania przez ustrojodawcę pojęcia „sprawiedliwości” przy formułowaniu normy o charakterze ogólnym jest art. 2 konstytucji, stwierdzający, że „Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej”. Spośród dwóch składowych słownikowej definicji pojęcia sprawiedliwości społecznej – „1. przyznanie człowiekowi tego, co z tytułu jego wkładu pracy lub zasług słusznie mu się należy” oraz „2. przyznanie każdej jednostce należnych jej praw wynikających z zasad demokracji”⁹⁵ – zastosowanie w odniesieniu do analizowanej kwestii znaleźć może wyłącznie sformułowanie drugie. Nie ulega wątpliwości, że sformułowanie to wskazuje w sposób jednoznaczny na możliwość wyprowadzania praw podmiotowych z unormowań stanowiących odzwierciedlenie idei sprawiedliwości społecznej, a zatem również podmiotowego prawa do równych wyborów z odpowiadającej mu konstytucyjnej zasady równości wyborów⁹⁶.

Przytoczone stanowisko Trybunału potwierdza raz jeszcze istnienie głębokich powiązań między zasadą równości wyborów a ogólną zasadą równości. Przedstawiona w nim zależność między materialną równością wyborów a ideą sprawiedliwości społecznej jest w istocie rekonstrukcją wspomnianego wyżej (podrozdział 2.4. pracy) pierwotnego związku tej ostatniej z wyrażoną w art. 32 konstytucji normą równościową. Nie ulega wątpliwości, że relacja ta

⁹⁴ Wyrok TK z 3 listopada 2006, K 31/06, Dz.U. 2006 Nr 202, poz 1493.

⁹⁵ *Sprawiedliwość społeczna* [w:] *SJP*, <http://sjp.pwn.pl/sjp/sprawiedliwosc-spoeczna;2523364.html> [dostęp: 10.11.2022].

⁹⁶ Zasadę wyborów sprawiedliwych uważa amerykański badacz D.F. Thompson za kategorię centralną przy analizie samej instytucji demokratycznych wyborów. Również w tej perspektywie uwidoczniiony zostaje związek sprawiedliwości z równością – realizacja owej zasady zakłada, zdaniem tego autora, uszanowanie trzech głównych wartości: równości, wolności i suwerenności ludu (D.F. Thompson, *Just Elections: Creating a Fair Electoral Process in the United States*, University of Chicago Press, London – Chicago 2002, s. 10–11. Za: G. Kryszewski, *Standardy prawne wolnych wyborów parlamentarnych*, Temida2, Białystok 2007, s. 73).

przywołana zostaje w analizowanym przypadku w swym wariacie „tożsamościowym” bądź też „konkretyzacyjnym” (zasada równości jako ekwiwalent bądź też konkretyzacja idei sprawiedliwości społecznej) – w odróżnieniu od swego wariantu „komplementarno-korekcyjnego” (idea sprawiedliwości społecznej jako instrument korygujący postulat „surowego” zrównania wszystkich jednostek). Należy w konsekwencji uznać, że samo pojęcie sprawiedliwości zastosowane jest w tym kontekście w ujęciu formalnym (abstrakcyjnym), w którego ramach definiowana jest ona – w bezpośredniej analogii do odpowiedniej wykładni ogólnej zasady równości – jako „zasada działania, w myśl której osoby należące do tej samej kategorii powinny być traktowane jednakowo”⁹⁷. Jednocześnie – zgodnie z klasyczną typologią – daje się ją zakwalifikować jako sprawiedliwość rozdzielczą, którą charakteryzuje „równość proporcjonalna, mierzona relacją zachodzącą między wyróżnionymi cechami osób uczestniczących w rozdziale dóbr lub dolegliwości, nagród lub kar a przynależnymi im udziałami”⁹⁸. Co najistotniejsze, w obydwu tych aspektach na plan pierwszy wysuwa się wymiar podmiotowy sprawiedliwości, związany z koniecznością porównywania sytuacji konkretnych jednostek ludzkich będących adresatami określonego przywileju (w tym wypadku prawa do równej siły głosu w wyborach do danego organu przedstawicielskiego)⁹⁹. Jako bezpośrednia implementacja idei sprawiedliwości społecznej uzyskuje zatem zasada równości wyborów w sposób niewątpliwy profil konstytucyjnego prawa podmiotowego.

2.5. DOPUSZCZALNOŚĆ OGRANICZEŃ PODMIOTOWEGO PRAWA DO RÓWNYCH WYBORÓW

Podmiotowy profil zasady równości wyborów uwidacznia się również przy zastosowaniu względem realizujących ją przepisów ustawodawstwa zwykłego całkowicie naturalnego

⁹⁷ C. Perelman, *O sprawiedliwości*, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 1959, s. 37. Cyt. za: R. Tokarczyk, *Filozofia prawa*, Wydawnictwo UMCS, Warszawa 2009, s. 233. Sprawiedliwość formalna, jak argumentuje w nawiązaniu do definicji Perelmana R. Tokarczyk, dotyczyć ma etapu tworzenia prawa, podczas gdy sprawiedliwość materialna – jego stosowania. Ta pierwsza sprowadza się do bezpośredniego („mechanicznego”) stosowania zasady równości wobec wszystkich osób należących do tej samej kategorii istotnej, natomiast ta druga „wyraża się zarówno w zasadzie równości, jak i nierówności, zależnie od cech rozpatrywanego stanu faktycznego”. Osiągnięcie pełnej sprawiedliwości materialnej jest, jak zauważa cytowany badacz, praktycznie niemożliwe z powodu pierwotnego zróżnicowania podmiotów sprawiedliwości i ich sytuacji życiowych: „Spory o równość prawną jako przejaw sprawiedliwości w istocie więc dotyczą sprawiedliwości materialnej, a nie sprawiedliwości formalnej”. Tamże, s. 233–234.

⁹⁸ Tamże, s. 232.

⁹⁹ Tak interpretuje istotę sprawiedliwości rozdzielczej R. Tokarczyk: „Sprawiedliwość jest zawsze określoną relacją przynajmniej między dwoma podmiotami [...]. Sprawiedliwość rozdzielcza dotyczy alokacji dóbr i dolegliwości między podmiotami sprawiedliwości, dokonywanej na mocy decyzji władzy państwowej. Jeśli jest to decyzja arbitralna, sprawiedliwość dystrybucyjna może zawęzać się do arbitralnej, aczkolwiek zalegalizowanej dyskryminacji”. Tamże, s. 230, 232.

w ich przypadku testu równościowego, tj. przy podjęciu próby ustalenia, na ile „równe” – stosownie do treści art. 32 konstytucji – są w ujęciu tych przepisów wybory określone w konstytucji jako wybory równe. W myśl ugruntowanego orzecznictwa konstytucyjnego przeprowadzenie tego rodzaju testu wymaga każdorazowo dokonania „oceny podobieństwa podmiotów porównywanych”, obejmującej m.in. „ustalenie kręgu adresatów normy poddanej kontroli” oraz „ustalenia ich statusu prawnopodmiotowego”¹⁰⁰. Kategoria podmiotu rozpatrywanego uprawnienia okazuje się zatem elementem kluczowym podstawowej siatki pojęciowej leżącej u podłoża metodologii badania przepisów prawa pod kątem ich zgodności z normą równościową.

Już sama idea takiego badania, ukierunkowanego na kodeksową operacjonalizację zasady równości wyborów, wskazuje jednak również na niezwykle istotną cechę konstytucyjnego prawa do równych wyborów, łączącą je z innymi podmiotowymi uprawnieniami ugruntowanymi w treści ustawy zasadniczej. Możliwość sankcjonowanych ustawowo (nie)dopuszczalnych odstępstw od pełnej realizacji każdego z tych praw wynika nie tylko z wysokiego poziomu skomplikowania ich zawartości normatywnej, braku precyzyjnych metod przekładu tejże zawartości na język przepisów prawa czy też z niedoskonałości ustawodawcy. Jak większość pozostałych konstytucyjnych praw podmiotowych prawo do równych wyborów uzyskuje swój ostateczny kształt na poziomie regulacji ustawowych dopiero w zestawieniu („zderzeniu”) z innymi prawami/zasadami, których treść wymuszać może dokonanie stosownych modyfikacji w jego pierwotnie zakładanej manifestacji legislacyjnej. Szczegółowa pozycja prawna jednostki, będącej podmiotem tego rodzaju praw, nie jest nigdy określona z góry – nie stanowi ona bezpośredniego odwzorowania „natury rzeczy”, nie wynika też z narzucającej się w sposób bezwzględny „istoty” danego uprawnienia. Definitywny zakres ustawowej ochrony tychże praw wyznaczony zostaje poprzez rozstrzygnięcie zachodzącego między nimi konfliktu¹⁰¹. Rozstrzygnięcie to nie prowadzi do

¹⁰⁰ M. Ziółkowski, *Zasada...*, s. 75. Przeprowadzana kontrola równości przepisów prawa zmierzać ma, z jednej strony, do wykrycia ewentualnych bezpodstawnych wykluczeń określonych grup jednostek z katalogu osób konstytucyjnie uprawnionych do danych przywilejów/dóbr (bądź też adresatów danego obowiązku). Z drugiej strony, ma ona wykazać ewentualne „różnicowanie uprawnień albo obowiązków adresatów tej samej normy ustawowej (krąg beneficjentów konstytucyjnego prawa podmiotowego pokrywa się z kręgiem adresatów normy ustawowej, ale z uwagi na wybrane przez siebie kryterium prawodawca przyznaje różne uprawnienia lub nakłada różne obowiązki na tych adresatów)”. Tamże, s. 75.

¹⁰¹ P. Tuleja, *Stosowanie...*, s. 144–145. Kluczowe jest tu przywołane przez P. Tuleję rozróżnienie między „wewnętrzną” i „zewnętrzną” teorią praw podstawowych. W przeciwieństwie do teorii „wewnętrznej”, proklamującej immanentny związek podstawowego sensu tychże praw z ich ostateczną ekspresją ustawową, teoria „zewnętrzna” wskazuje na kluczową rolę czynników zewnętrznych – przede wszystkim innych praw podstawowych – przy tworzeniu konkretnych regulacji prawnych, odpowiadających normatywnej treści każdego z nich: „W przypadku teorii «zewnętrznej» granice poszczególnych praw pochodzą niejako z zewnątrz, ich uzasadnieniem są okoliczności prawne i faktyczne, najczęściej związane z koniecznością

unieważnienia żadnego z tych praw – wszystkie prawa, które pozostają ze sobą w konflikcie, zachowują moc obowiązującą, choć zarazem ustanowiona zostaje między nimi relacja przesądająca o koniecznych ograniczeniach ich autonomicznej zawartości normatywnej¹⁰². W praktyce ustawodawczej konstytucyjne prawa podmiotowe realizowane są zatem zawsze w wersji kompromisowej i jako takie mają charakter norm optymalizacyjnych¹⁰³.

Mimo pojawiających się w doktrynie wątpliwości co do istnienia obiektywnych kryteriów prawidłowości tego rodzaju kompromisowych implementacji praw i zasad konstytucyjnych¹⁰⁴ praktyka ta okazuje się jedynym możliwym trybem ich równoczesnego urzeczywistnienia w przepisach prawodawstwa zwykłego¹⁰⁵. Jej każdorazowe zastosowanie

realizacji innych praw konstytucyjnych lub zasad o charakterze przedmiotowym. Przesłanką dla wyznaczenia definitywnych granic danego prawa konstytucyjnego jest więc sytuacja kolizji z innym prawem lub zasadą konstytucyjną [...]. Treść konstytucyjnych praw podmiotowych nie może być ustalona *in abstracto* w sposób definitywny. Ustalenia na tej płaszczyźnie są dokonywane *prima facie*, jedynie niektóre uprawnienia wchodzące w skład konstytucyjnych praw podmiotowych mogą mieć definitywny charakter. W pozostałym zakresie definitywna treść konstytucyjnych praw podmiotowych może być ustalona poprzez rozstrzygnięcie ich kolizji z innymi prawami lub wartościami konstytucyjnie chronionymi”. Tamże, s. 146–147.

¹⁰² W opinii P. Tulei prawa podstawowe są zatem w większości przypadków zasadami, a nie regułami prawa. W przeciwieństwie do implementacji zasad stosowanie reguł łączy się nieodzownie z wymogiem ich pełnej realizacji: „Konflikt reguł jest rozstrzygany na zasadzie derogacji – jednej z nich odmawia się mocy obowiązującej. Kolizja zasad wymaga ustalenia pierwszeństwa jednej z nich, co wcale nie oznacza, iż druga zostaje uchylona. Efektem kolizji zasad jest następująca norma: w sytuacji s zasada z1 ma pierwszeństwo przed zasadą z2. Konstytucyjne prawa jednostki są przeważnie zasadami (nakazami optymalizacyjnymi), które mogą ze sobą kolidować, a rozstrzygnięcie zapada w sposób wskazany wyżej”. P. Tuleja, *Zasady konstytucyjne*, [w:] P. Sarnecki (red.), *Konstytucjonalizacja zasad i instytucji ustrojowych*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 1997, s. 17. W kontekście analizy tego rodzaju norm proceduralnych warto raz jeszcze zauważyć ścisły związek zasad z prawami podmiotowymi: „Przyjmując, że dane prawo jest realizowane poprzez wypełnianie określonej zasady lub zasad, możemy w danej sytuacji ustalić, czy zasada powinna być podstawą rozstrzygnięcia czy też ustąpić innej zasadzie. Decydujący o pierwszeństwie zasady wymiar wagi ma szczególne znaczenie w realizacji praw konstytucyjnych”. P. Tuleja, *Stosowanie...*, s. 150. Wyjątkami wśród praw podmiotowych, mających status reguł (norm obowiązujących absolutnie), a nie równoważących się wzajemnie zasad, jest, zdaniem P. Tulei, zakaz tortur oraz okrutnego, nieludzkiego lub poniżającego traktowania.

¹⁰³ Tamże, s. 155–167.

¹⁰⁴ „W większości przypadków tekst Konstytucji nie daje bezpośrednich wskazówek w odniesieniu do pierwszeństwa kolidujących zasad. Nawet gdyby przyjąć, że Konstytucja określa wewnętrzną hierarchię zasad, po pierwsze nie dotyczy to wszystkich zasad, po drugie nawet w ramach takiego zróżnicowania nie występują zasady, które mają pierwszeństwo absolutne. Powstaje więc pytanie, w jakim sensie można mówić wtedy o wyznaczaniu przez przepisy Konstytucji treści rozstrzygnięcia i związaniu organu rozstrzygającego Konstytucją. Wydaje się, że przynajmniej w niektórych przypadkach rozstrzygnięcia takie będą miały charakter prawotwórczy i nie będą się mieściły w przyjętym w polskim prawoznawstwie pojęciu stosowania prawa”. Tamże, s. 165.

¹⁰⁵ „Warunki, jakie musi spełniać rozstrzygnięcie kolizji zasad, stanowią podstawę dla racjonalnego dyskursu o stosowaniu Konstytucji. Wskazane określenie zasad ma charakter operatywny, dzięki czemu

łączy się z koniecznością ustalenia hierarchii ważności kolidujących ze sobą zasad/praw podmiotowych: w im większym stopniu realizowana jest dana zasada (prawo podmiotowe), w tym bardziej ograniczony sposób urzeczywistniona być może zasada względem niej konkurencyjna. Zgodnie z ideą ważenia zasad oznacza to przyporządkowanie wyższej wartości zasadzie, na której rzecz naruszona zostaje w pewnym zakresie zasada druga¹⁰⁶. Ograniczenie zakresu realizacji praw podmiotowych nie może być zatem posunięciem arbitralnym – dopuszczalne jest ono tylko w sytuacji wzajemnego wykluczania się normatywnych konsekwencji tychże praw, przy założeniu relatywnie niższej rangi jednego z nich. Niedopuszczalne jest również zaburzanie proporcji ważności między posiadającymi różną rangę prawami.

Na gruncie polskiej konstytucji szczególne zasady dotyczące rozstrzygania konfliktów między kolidującymi ze sobą prawami podmiotowymi umocowane są w treści art. 31 ust. 3 ustawy zasadniczej. Zgodnie z tym przepisem, stanowiącym przedmiot bogatego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego i licznych wypowiedzi przedstawicieli doktryny, ograniczenia praw konstytucyjnych mogą być wprowadzane jedynie w trybie ustawowym i powinny służyć ochronie co najmniej jednej z sześciu wartości: bezpieczeństwa państwa, porządku publicznego, środowiska naturalnego, zdrowia publicznego, moralności publicznej bądź też wolności lub praw innych osób¹⁰⁷. Ograniczenia takie ustanawiane być mogą tylko wtedy, gdy są one konieczne dla zachowania demokratycznego charakteru państwa, a wprowadzający je ustawodawca musi respektować tzw. zasadę proporcjonalności, zgodnie z którą proponowane regulacje powinny: 1. dawać szansę na osiągnięcie zamierzonych celów inicjatywy legislacyjnej, 2. być niezbędne dla ochrony interesu publicznego, z którym są powiązane oraz 3. dawać gwarancję, że ich efekty pozostaną w odpowiedniej proporcji do koniecznych obciążeń obywateli lub też naruszeń ich praw¹⁰⁸.

można odwołać się do niego w procesie stosowania prawa, a naruszenie wymogów procedury «ważenia» może uzasadnić prawną wadliwość rozstrzygnięcia. Charakter taki trudno natomiast przypisać wielu innym określeniom, które starają się uchwycić «istotę» czy «naturę» zasad”. Tamże, s. 166.

¹⁰⁶ Tamże, s. 156; por. R. Alexy, *The Weight Formula*, [w:] J. Stelmach, B. Brożek, W. Załuski (red.), *Studies in the Philosophy of Law*, nr 3, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2007, s. 20 i n.

¹⁰⁷ Zdaniem P. Sarneckiego konstytucja dopuszcza w niektórych przypadkach ograniczenie praw podmiotowych ze względu na istotne wartości ustrojowe spoza tej listy. Przykładami takich wartości są wymienione w art. 21 oraz art. 22 konstytucji „cel publiczny” i „interes publiczny” (P. Sarnecki, *Prawo konstytucyjne...*, s. 127). Ponadto, zdaniem L. Garlickiego, ogólność zawartych w art. 31 ust. 3 sformułowań odnoszących się do poszczególnych przesłanek usprawiedliwiających zawężenie zakresu ochrony tychże praw sprawia, że „trudno byłoby wskazać ograniczenie praw i wolności, które w jakiś sposób nie łączyłoby się z jedną z powyższych sfer” (L. Garlicki, *Polskie prawo...*, s. 121).

¹⁰⁸ Por. L. Garlicki, *Polskie prawo...*, s. 122; P. Sarnecki, *Prawo konstytucyjne...*, s. 126–127; W. Zakrzewski, *Status jednostki w państwie*, [w:] E. Gdulewicz (red.), *Konstytucyjny system organów państwowych*, Oficyna Wydawnicza VERBA, Lublin 2009, s. 65.

Jednocześnie, w przypadku każdej modyfikacji ustawowej skutkującej zawężeniem zakresu ochrony określonego prawa podmiotowego, należy bezwzględnie wykluczyć ewentualność naruszenia istoty tegoż prawa¹⁰⁹. Istota danego prawa to jego „elementy podstawowe (rdzeń, jądro), bez których takie prawo czy wolność w ogóle nie będzie mogła istnieć”¹¹⁰, zatem wszelkie ograniczenie, które elementy te niweczy, „wydrąża [dane prawo] z rzeczywistej treści i przekształca w pozór tego prawa”¹¹¹, a w konsekwencji nieuchronnie „uniemożliwi korzystanie z niego, choć formalnie go nie zniesie”¹¹². Niezwykle znaczącym czynnikiem wpływającym na ustalanie odpowiedniej relacji ważności między wzajemnie konkurencyjnymi prawami jest wreszcie wielokrotnie podkreślane przez Trybunał Konstytucyjny założenie, w myśl którego „klasyczne” prawa i wolności osobiste oraz polityczne posiadają zasadniczo wyższą rangę niż prawa ekonomiczne i społeczne¹¹³.

Na tle przedstawiającej się w ten sposób kanonicznej wykładni uprawnionych ograniczeń konstytucyjnych praw i wolności dopuszczalne odstępstwa od normy równościowej wydawać się mogą jednym z podtypów takich ograniczeń. Z jednej strony, zasada równości wobec prawa wyrażona w art. 32 Konstytucji RP stanowi niewątpliwie manifestację szczególnego prawa podmiotowego. Z drugiej strony, ujęcie takie uznać można za całkowicie zgodne z przyjmowaną przez znaczną część przedstawicieli doktryny tezą o braku samodzielności ogólnej zasady równości, przesądzającym o jej koniecznym powiązaniu z innymi prawami podmiotowymi. Nie sposób zaprzeczyć, że prawo do równych wyborów – niezależnie od możliwości przyznania mu na gruncie ustawy zasadniczej statusu w pełni autonomicznego – pozostaje modelową egzemplifikacją tego rodzaju powiązania. W świetle ugruntowanego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, w ramach badania prawomocności odstępstw od ścisłej realizacji materialnego aspektu zasady równości wyborów, należy jednak uwzględnić formalno-proceduralną odrębność konstytucyjnego testu równościowego. Wchodzący w grę wariant tego testu odnosić się ma do sytuacji, w której „krąg beneficjentów konstytucyjnego prawa podmiotowego pokrywa się z kręgiem adresatów normy ustawowej, ale z uwagi na wybrane przez siebie kryterium prawodawca przyznaje różne uprawnienia lub nakłada różne obowiązki na tych adresatów”¹¹⁴.

¹⁰⁹ Wyrok TK z 25 maja 1999 r., SK 9/98, Dz.U. 1999 Nr 49, poz. 498; wyrok TK z 10 kwietnia 2002 r., K 26/00, Dz.U. 2002 Nr 56, poz. 517; wyrok TK z 17 maja 2006 r., K 33/05, Dz.U. 2006 Nr 86, poz. 602.

¹¹⁰ L. Garlicki, *Polskie prawo...*, s. 122.

¹¹¹ W. Zakrzewski, *Status jednostki...*, s. 66.

¹¹² B. Banaszak, *Porównawcze prawo konstytucyjne...*, s. 159. Niezbędność pojęcia istoty prawa zauważa również P. Tuleja, który nie wyklucza „możliwości odwołania się do teorii «wewnętrznej» [praw podmiotowych], w szczególności dla ustalenia treści zakazu naruszania istoty konstytucyjnych praw”. P. Tuleja, *Stosowanie...*, s. 146.

¹¹³ Por. tamże, s. 125–126, 260; L. Garlicki, *Polskie prawo...*, s. 124; P. Tuleja, *Stosowanie...*, s. 260–261.

¹¹⁴ M. Ziółkowski, *Zasada równości w prawie*, „Państwo i Prawo” 2015, nr 15, s. 106. Rozpatrywany przez Ziółkowskiego wariant alternatywny dotyczy sytuacji, w której „krąg beneficjentów konstytucyjnego

Zarówno w warstwie merytorycznej, jak i proceduralnej konstytucyjny test równościowy wykazuje znaczne podobieństwo do kontroli prawidłowości przepisów rozstrzygających konflikty między konkurencyjnymi prawami podmiotowymi czy też prawami podmiotowymi a kolidującymi z nimi zasadami konstytucyjnymi. Odpowiadające ograniczeniom zakresu realizacji poszczególnych praw zróżnicowania w sferze ustawowej implementacji jednego z nich mają być relewantne, proporcjonalne oraz adekwatne aksjologicznie. Za zróżnicowania relewantne należy uznać wyłącznie takie odstępstwa od literalnie rozumianej równości, które są racjonalnie związane z zakładanym przez prawodawcę celem ustawy oraz treścią innych przepisów będących jej częścią. Cecha proporcjonalności przysługuje zróżnicowaniom relewantnym tylko wtedy, gdy waga zabezpieczonego przez nie interesu pozostaje we właściwej proporcji do wagi interesów, które zostają przez nie naruszone. Co znaczące, podobnie jak w przypadku oceny proporcjonalności ograniczeń praw podmiotowych w oparciu o art. 31 ust. 3 konstytucji, artykułowane wielokrotnie stanowisko Trybunału Konstytucyjnego potwierdza zasadność zastosowania wyższego poziomu ochrony w odniesieniu do równości praw osobistych i politycznych niż w odniesieniu do równości praw ekonomicznych, socjalnych i kulturalnych¹¹⁵. Trzecim kryterium prawidłowości zróżnicowań wynikających z ustawowej realizacji praw podmiotowych jest spełnienie przez nie wymogu adekwatności aksjologicznej. Zgodnie z tym wymogiem relewantne i proporcjonalne odstępstwa od zasady równego traktowania podmiotów podobnych muszą zarazem znajdować uzasadnienie w argumentach odwołujących się do innych zasad, wartości bądź norm konstytucyjnych, przy czym podczas przeprowadzania testu równościowego przez sąd konstytucyjny związek ten badany jest wyłącznie pod względem formalnym (tj. bez dokonywania analizy uwidaczniających się w ramach sądowego stosowania prawa faktycznych powiązań między ocenianymi regulacjami a tymiż zasadami, wartościami czy normami)¹¹⁶.

To właśnie ów trzeci element testu równościowego budzić może najwięcej kontrowersji. Stojący za nim wymóg aksjologicznej adekwatności różnicowania uprawnień podmiotów podobnych stanowi odpowiednik podstawowego kryterium dopuszczalności ograniczeń nakładanych na konstytucyjne prawa podmiotowe kolidujące z innymi prawami bądź zasadami konstytucyjnymi, tj. konieczności wywiedzenia tych ograniczeń z nakazu ochrony wartości wymienionych enumeratywnie w art. 31 ust. 3 ustawy zasadniczej. Wydaje się, że przy rozpatrywaniu prawidłowości odstępstw od materialnego aspektu zasady równości wyborów nie sposób nie zauważyć nakładania się na siebie obydwu tych klauzul: ograniczenie prawa do materialnej równości wyborów to w istocie zawsze (nie)usprawiedliwione

prawa podmiotowego nie pokrywa się z kręgiem adresatów normy ustawowej”. Tamże, s. 106.

¹¹⁵ Wyrok TK z 19 maja 2011 r., SK 9/08, LEX 824233. Cyt. za: M. Ziółkowski, *Zasada...*, s. 108.

¹¹⁶ Tamże, s. 109.

zróznicowanie jednakowych uprawnień osób znajdujących się w identycznej sytuacji prawnej (zróznicowanie konstytucyjnie równej siły głosu poszczególnych wyborców). Szczególnego znaczenia nabiera w tym kontekście postulat M. Ziółkowskiego, odnoszący się do odmiennego zakresu norm konstytucyjnych mających usprawiedliwiać, z jednej strony, różnicowanie jednakowych uprawnień podmiotowych, z drugiej zaś, ograniczanie praw podmiotowych ze względu na ich konkurencyjny charakter względem innych praw bądź zasad konstytucyjnych. O ile w pierwszym przypadku wystarczającym uzasadnieniem dla wprowadzania różnych standardów realizacji tego samego prawa może być jego kolizja z jakąkolwiek inną zasadą, wartością czy też normą konstytucyjną, o tyle w drugim przypadku odpowiednim uzasadnieniem dla ograniczenia zakresu realizacji określonego prawa może być jedynie konieczność ochrony którejs z wartości wspomnianych wprost w art. 31 ust. 3 konstytucji. Odwołując się do podstawowej systematyki konstytucji oraz istotnego znaczenia ustrojowego ogólnej normy równościowej, M. Ziółkowski proponuje ujednoczenie obydwu testów poprzez zawężenie zakresu możliwych usprawiedliwień dla odmiennego traktowania podmiotów podobnych jedynie do argumentów uwzględniających wytyczne zawarte w tym ostatnim przepisie: „Nie każda zatem wartość konstytucyjna, jak przyjmuje TK, ale jedynie te wartości, które są wymienione w art. 31 ust. 3 konstytucji, mogą uzasadniać wprowadzone przez prawodawcę zróznicowanie. W konsekwencji zróznicowanie oparte na wartości, która nie jest przedmiotem realizacji nakazu ochrony: bezpieczeństwa, porządku publicznego, środowiska, zdrowia, moralności publicznej albo praw i wolności innych osób, można uznać *in casu* za niedopuszczalne konstytucyjnie (np. zróznicowanie znajdujące uzasadnienie tylko w wartości, jaką jest równowaga finansów publicznych). Tylko przy takiej interpretacji wymóg adekwatności aksjologicznej staje się realnym elementem testu równości (tzn. jego niespełnienie może skutkować stwierdzeniem niekonstytucyjności)”¹¹⁷. Przyjęcie takiego rozwiązania umożliwia, zdaniem przywołanego badacza, uniknięcie specyficznego paradoksu, polegającego na przyznaniu bardziej restrykcyjnej ochrony konstytucyjnym prawom podmiotowym w ogóle niż szczególnemu prawu podmiotowemu leżącemu u podłoża konstytucyjnej zasady równości, jak również innym prawom, które pozostają z nim w związku¹¹⁸. Nie ulega wątpliwości, że paradoks ten manifestuje się w sposób wyjątkowo spektakularny podczas badania zasadności naruszeń konstytucyjnego prawa do równych wyborów – ściśle spokrewnionego z normą równościową (każde jego ograniczenie sprowadza się do zróznicowania tych samych uprawnień

¹¹⁷ Tamże, s. 109–110.

¹¹⁸ Zdaniem Ziółkowskiego paradoks ten ilustruje np. zestawienie ze sobą, z jednej strony, „równościowego” w brzmieniu art. 64 ust. 2 – „Własność, inne prawa majątkowe oraz prawo dziedziczenia podlegają równej dla wszystkich ochronie prawnej” – ujmowanego w związku z art. 32 ust. 1 konstytucji oraz, z drugiej strony, art. 64 ust. 1 konstytucji – „Każdy ma prawo do własności, innych praw majątkowych oraz prawo dziedziczenia”. Tamże, s. 110.

podmiotów podobnych), a zarazem zachowującego – jak wspomniano wyżej – wysoki poziom autonomii.

Postulat maksymalnego zawężenia spektrum możliwych uzasadnień dla ograniczania realizacji normy równościowej wzmacnia w sposób doniosły niezwykle silne sformułowanie towarzyszące jej w tekście polskiej ustawy zasadniczej zakazu dyskryminacji (art. 32. ust. 2). To on w znacznej mierze sprawia, że ugruntowana w Konstytucji RP zasada równości wyróżnia się na tle analogicznych przepisów ustrojowych innych państw jako szczególnie wyrazista i autorytatywna¹¹⁹. Ustanowienie względem niej relatywnie niższego poziomu ochrony niż w przypadku pozostałych praw podmiotowych wydaje się zatem wysoce kontrowersyjne. Jednocześnie, niezależnie od ostatecznych rozstrzygnięć co do modelu zabezpieczenia zasady równości jako takiej, podjęcie analogicznej decyzji w odniesieniu do zasady równości wyborów skutkuje daleko idącymi konsekwencjami. Uznanie za właściwy względem teje zasady wyłącznie testu równościowego – bardziej „liberalnego” niż test badający dopuszczalność naruszeń pozostałych praw podmiotowych – łączy się nieuchronnie z podważeniem jej konstytucyjnej autonomii, a w konsekwencji z wyakcentowaniem bezpośredniego wpływu ogólnej normy równościowej na podstawowy kształt instytucji demokratycznych wyborów. W kontekście przedstawionej wyżej charakterystyki przepisów polskiej ustawy zasadniczej odnoszących się do poszczególnych typów wyborów może to prowadzić do wykreowania specyficznego obrazu konstytucji jako dokumentu wykazującego pewien brak spójności w sferze unormowań regulujących mechanizm wyłaniania władz publicznych. W szczególności zakwestionowane być może nieprzypisanie przez ustrojodawcę cechy równości wyborom do drugiej izby parlamentu. Taki punkt widzenia reprezentuje np. R. Piotrowski, według którego „w świetle ustalonego przez Trybunał Konstytucyjny modelu oceny dopuszczalności różnicowania podmiotów podobnych nie znajduje uzasadnienia rezygnacja z zasady równości jako zasady prawa wyborczego do Senatu”¹²⁰. Bezpośrednim powodem przyjęcia takiego stanowiska jest dla wspomnianego badacza odstępianie przez projektodawców wprowadzonego w 2011 r. kodeksu wyborczego od koncepcji Senatu jako swoistej reprezentacji województw oraz ustanowienie procedury wyboru senatorów w okręgach jednomandatowych. „Trudno zatem uznać” – argumentuje R. Piotrowski w odniesieniu do przedstawionej przez Trybu-

¹¹⁹ Do takiego wniosku prowadzi analiza porównawcza szeregu europejskich konstytucji przeprowadzona przez M. Chmaja: „Na tle innych państw rozwiązania przyjęte w Konstytucji RP odznaczają się bardzo szerokim zakresem podmiotowym i przedmiotowym. Zwraca tutaj uwagę zwłaszcza zasada niedyskryminacji [...]. Na tle analizowanych konstytucji zakaz dyskryminacji został [...] zakreślony najszerzej, jak to jest tylko możliwe”. M. Chmaj, *Równość wobec prawa...*, s. 56.

¹²⁰ R. Piotrowski, *Zasada równości a wybory do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej*, [w:] *Zasada równości oraz problematyka reprezentatywności w wyborach do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej*, Opinie i Ekspertyzy, nr 184, Kancelaria Senatu, Warszawa 2012, s. 40.

nał Konstytucyjny wykładni „skróconej” listy senackich przymiotników wyborczych jako efektu „świadomego pominięcia” zasady równości przez ustrojodawcę – „że owa «świadomość ustrojodawcy» może determinować aktualną interpretację Konstytucji w sposób wykluczający dekodowanie zasady równości materialnej w wyborach do Senatu z zasady równości”¹²¹. Tym samym kluczowa rola ustrojowa ogólnej zasady równości uznana zostaje za najważniejszą przesłankę determinującą konieczność skorygowania konstytucyjnego modelu wyborów do drugiej izby parlamentu, a sam brak cechy równości pośród gwarantowanych konstytucyjnie przymiotów tej procedury – za uchybienie zasadzie racjonalności prawodawcy (przynajmniej w świetle obecnego statusu senackich okręgów wyborczych, niebędących reprezentacją najwyższych szczebli samorządu terytorialnego)¹²².

Nie sposób również nie zauważyć, że przy interpretacji zasady równości wyborów jako prostej emanacji ogólnej normy równościowej wątpliwości co do dopuszczalności wyłączenia tej zasady w odniesieniu do wyborów do Senatu pozostawałyby w mocy także w sytuacji pokrywania się granic senackich okręgów wyborczych z granicami województw. Niezwykle trudne wydaje się wywiedzenie z norm konstytucyjnych wyznaczających zakres autonomii jednostek regionalnych – np. z zasady decentralizacji władzy publicznej, zawartej w art. 15 ust. 1, czy też zasady uczestnictwa samorządu terytorialnego w sprawowaniu władzy publicznej, zagwarantowanej w art. 16 ust. 2 – zasady, wartości bądź normy konstytucyjnej na tyle silnej, by mogła ona – w zgodzie z nakazem proporcjonalności – całkowicie przeważać (czy wręcz – zgodnie z literą art. 97 ust. 2 – wyeliminować) pomowany w ten sposób imperatyw zrównoważenia wpływu na wyniki wyborów wszystkich poszczególnych osób (grup wyborców) biorących w nich udział. Stosowany stosunkowo często zabieg wyłączenia zasady równości materialnej przy tworzeniu modelu politycznej reprezentacji regionów wchodzących w skład państwa (np. w celu zapewnienia wewnętrznej integralności państw federacyjnych)¹²³ wydaje się dopuszczalny – przynajmniej na gruncie polskiej ustawy zasadniczej – wyłącznie pod warunkiem nadania tejże zasadzie większej dozy autonomii¹²⁴.

Co istotne, zarówno w jednym, jak i drugim wariacie rozumienia konstytucyjnego statusu zasady równości wyborów – ujmowanej jako szczegółowe zastosowanie ogólnej

¹²¹ Tamże, s. 41.

¹²² Tamże, s. 41.

¹²³ Por. A. Kulig, *Zasady prawa wyborczego w wyborach do Sejmu, Senatu i wyborach na urząd prezydenta*, [w:] P. Tuleja (red.), *Prawo konstytucyjne*, C.H. Beck, Warszawa 1995, s. 123.

¹²⁴ Analogiczne zastrzeżenia sformułować można względem przepisów art. 260 ust. 2 k.wyb., określających sposób tworzenia senackich okręgów wyborczych – wykluczających naruszanie granic województw oraz granic okręgów wyborczych utworzonych dla wyborów do Sejmu – jeśli zastosowanie tych regulacji oznaczałoby konieczność odstąpienia od realizacji zasady równości wyborów (ujmowanych jako emanacja ogólnej normy równościowej).

normy równościowej bądź też jako w pełni wyodrębnione, autonomiczne prawo podmiotowe – pod poważnym znakiem zapytania staje możliwość jakiegokolwiek ograniczania zakresu realizacji tej zasady ze względu na wskazywane w literaturze uwarunkowania procedur wyborczych. Czynnikiem, których uwzględnienie przy wytyczaniu granic okręgów wyborczych (kluczowego dla zabezpieczenia materialnej równości wyborów) rozpatruje się najczęściej, są istniejące na danym obszarze wyborczym strukturalne powiązania między zamieszkującymi go osobami, takie jak więzi terytorialne, historyczne, etniczne, społeczne, kulturowe czy gospodarcze. Zgodnie z prezentowanym w niniejszym opracowaniu klasycznym ujęciem idei materialnej równości wyborów wszystkie te okoliczności należy uznać za całkowicie nieistotne (niewiążące) z punktu widzenia podstawowej treści normatywnej wyrażającej ją zasady: decyzja o wzięciu ich pod uwagę podczas wytyczania odpowiednich map wyborczych oznacza zawsze pewien kompromis z dość precyzyjną i rygorystyczną normą konstytucyjną. W ten sposób ujmuje tę kwestię np. K. Składowski, przedstawiając wszelkie pozamatematyczne uwarunkowania granic okręgów wyborczych jako „czynniki zezwalające na odchylenia od równości materialnej wyborów”¹²⁵. W odniesieniu do wyborów samorządowych podobne stanowisko wyrażone zostaje przez P. Tuleję w opublikowanej w 1991 r. analizie przepisów obowiązującej wówczas ordynacji wyborczej do rad gmin: „Rozumiejąc potrzebę zachowania norm przedstawicielskich, nie należy lekceważyć żądań różnych grup wyborców tylko dlatego, że wykraczają poza ramy wyznaczone przez art. 13 ordynacji wyborczej [nakazujący przestrzeganie jednakowej normy przedstawicielstwa przy tworzeniu okręgów wyborczych – przyp. A.C.]. Na granice okręgów wyborczych, poza liczbą ludności, mają wpływ także naturalne granice, sieć komunikacyjna, tradycyjne podziały terytorialne, podziały etniczne itp.”¹²⁶. O ile jednak postulat dostosowywania kształtu – i w konsekwencji wielkości – samorządowych okręgów wyborczych do naturalnych podziałów terytorialno-demograficznych nie pociągał za sobą w roku 1991 konieczności konfrontowania go z odpowiednim schematem unormowań konstytucyjnych (do czasu uchwalenia tzw. Małej Konstytucji w roku 1992 zasady wyborów samorządowych pozbawione były umocowania konstytucyjnego)¹²⁷, o tyle w aktualnym stanie prawnym realizujące go przepisy kodeksu wyborczego poddane być muszą zawsze klasycznym testom na dopuszczalność łączących

¹²⁵ Należą do nich, zdaniem K. Składowskiego, wymieniane w literaturze najczęściej: „integralność jednostek podziału terytorialnego kraju; zwartość obszaru czy też «ciągłość terytorialna okręgu»; gęstość zaludnienia; utrzymanie «właściwych kontaktów między deputowanym a wyborcą». K. Składowski, *Zasada równości wyborów...*, s. 274.

¹²⁶ P. Tuleja, *Ordynacja wyborcza do rad gmin w praktyce*, „Samorząd Terytorialny” 1991, nr 6, s. 13.

¹²⁷ Jednocześnie art. 11 ust. 2 obowiązującej ordynacji wyborczej do rad gmin (ustawa z dnia 8 marca 1990 r.) nakazywał uwzględniać przy wyznaczaniu okręgów wyborczych „przestrzenne, ekonomiczne i społeczne uwarunkowania wyznaczające więzy oraz interesy miejscowej wspólnoty obywateli zamieszkujących na obszarze tworzonego okręgu”.

się z nimi ograniczeń konstytucyjnej zasady równości wyborów. Przy ewidentnym braku specyficznych zasad, wartości bądź norm konstytucyjnych promujących wzmacnianie wspomnianych więzi społecznościowych możliwość pozytywnego rezultatu takiego testu w przypadku rzeczonych przepisów wydaje się mało prawdopodobna.

Strategią alternatywną względem poszukiwania uzasadnień dla regulacji naruszających materialną równość wyborów w odrębnych przepisach konstytucyjnych, ochraniających poszczególne przesłanki takich naruszeń, może być próba usankcjonowania stosownych modyfikacji reguł tworzenia okręgów wyborczych niejako „od wewnątrz” zasady równości wyborów. W takim kierunku zdaje się podążać propozycja S. Gebethnera, odwołująca się do pojęcia sprawiedliwości – blisko spokrewnionego z pojęciem równości (w myśl niektórych interpretacji jego synonimicznego odpowiednika), a zarazem służącego jako specyficzny instrument korekty nazbyt uproszczonej (czysto numerycznej) wykładni tejsze równości. Okręgi wyborcze uwzględniające oryginalne, terytorialno-demograficzne ustrukturuwanie obszaru wyborczego – nawet na koszt odstąpienia od jednakowych proporcji między liczebnością poszczególnych grup wyborców a liczbą członków ciał przedstawicielskich bezpośrednio przez nie wybieranych – są, zdaniem S. Gebethnera, bardziej sprawiedliwe: „Od wymogu dochowania zgodności z jednolitą normą przedstawicielstwa bardziej sprawiedliwym może być poszanowanie dla granic przestrzennych w celu utrzymania i utrwalenia więzi gospodarczych, społeczno-politycznych i kulturowych oraz historycznych danej wspólnoty wyborców konkretnego okręgu wyborczego. Uwzględnianie jednolitej normy przedstawicielstwa ma – i powinno mieć – istotne znaczenie, lecz nie jest to jedne kryterium dokonania ze względów społeczno-politycznych sprawiedliwego podziału na okręgi wyborcze”¹²⁸. Zaproponowana wykładnia materialnej równości wyborów, mająca za pośrednictwem pojęcia sprawiedliwości korygować jej interpretację klasyczną, nie zostaje jednak przez cytowanego badacza wystarczająco pogłębiona. Niewyjaśniona w suponowanym powiązaniu obydwu pojęć pozostaje w szczególności rola sprawiedliwości – rzekomo korekcyjna względem numerycznie zrównoważonych parametrów demograficznych okręgów wyborczych: w kontekście rozważań nad zagadnieniem jednakowego wpływu wyborców na wynik wyborów najbardziej naturalne wydaje się przywołanie idei sprawiedliwości w jej aspekcie formalno-rozdzielczym, eksponującym raczej podmiotowość pojedynczego wyborcy niż szeroko rozumianą integralność poszczególnych wspólnot lokalnych (w taki sposób zastosowane zostaje to pojęcie w analizowanym wyżej wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 3 listopada 2006 r.).

Kwestie dotyczące możliwości ewentualnej modyfikacji podstawowych założeń procedury tworzenia okręgów wyborczych podnosi również K. Skotnicki, przyznając jednocześnie, że „wykraczają [one] jednak znacznie poza tradycyjne rozumienie w teorii

¹²⁸ S. Gebethner, *Realizacja zasady równości po ustanowieniu okręgów jednomandatowych...*, s. 20.

prawa konstytucyjnego równości materialnej wyborów”¹²⁹. Jego zdaniem zagadnienie to „sprowadza się [...] przede wszystkim do pytania o dopuszczalność tworzenia terytorialnych okręgów wyborczych zapewniających konkretnym grupom ludności (np. konkretnej rasie) reprezentacji w organie przedstawicielskim odpowiadającą proporcjonalnie ich udziałowi w całej populacji. Można nawet rozszerzyć to pytanie i rozważyć, czy w celu zagwarantowania takiej reprezentacji dopuszczalne jest tworzenie okręgów wyborczych z naruszeniem liczbowego aspektu równości materialnej”¹³⁰. W ujęciu tym wyraźnie wyartykułowana zostaje potencjalna sprzeczność między wymogami kanonicznie interpretowanej równości wyborów a rozpatrywanym przez autora imperatywem zapewnienia proporcjonalnej reprezentacji poszczególnym grupom społecznym składającym się na ogół osób uprawnionych do głosowania. Ewentualny nakaz zachowania tego rodzaju proporcji wydaje się jednak raczej pochodną zasady proporcjonalności wyborów niż elementem konstytucyjnym wyborczej normy równościowej¹³¹ i jako taki stanowić mógłby swoistą przeciwwagę dla zasady równości materialnej jedynie w odniesieniu do wyborów określonych przez ustrojodawcę jako wybory proporcjonalne (w przypadku polskiej ustawy zasadniczej oznaczałoby to pozostawienie poza zakresem jego obowiązywania zarówno wyborów do Senatu, jak i wyborów samorządowych). Próba powiązania rzeczonyj dyrektywy bezpośrednio z zasadą równości wyborów musiałaby zostać poprzedzona wywiedzeniem z przepisów konstytucji jakiejś formuły wyborczej podmiotowości określonych typów grup społecznych, będących elementami danego elektoratu. Nie ulega wątpliwości, że obecny kształt Konstytucji RP nie daje wystarczających podstaw do tworzenia tego rodzaju konstrukcji prawnych – jedynie unormowanie, które wydaje się w tym względzie relewantne, tj. art. 35 ust. 2 ustawy zasadniczej, odnoszący się do środków zabezpieczenia odpowiedniego poziomu autonomii mniejszości narodowych i etnicznych, nie jest dostatecznie silne, by gwarantować możliwość ustanawiania społecznościowych podmiotów praw wyborczych.

Przekonujących argumentów za prostym rozszerzeniem znaczenia zasady równości wyborów, uwzględniającym szanse wyborcze poszczególnych grup społecznych, nie dostarcza również szeroko zakrojona analiza tej zasady autorstwa J. Jaskierni. Odwołując się do kluczowych dylematów związanych z funkcjonowaniem systemu wyborczego Stanów Zjednoczonych oraz koncentrującego się wokół nich orzecznictwa amerykańskiego Sądu Najwyższego, J. Jaskiernia omawia koncepcję aspektów jakościowych równości materialnej, które jednakże „nie mogą być więc zaliczone do równości materialnej *sensu stricto*”¹³². Sygnalizowana przez niego możliwość skonstruowania kategorii równości materialnej *sensu largo* – obejmującej domniemane aspekty jakościowe tejsze równości – nie zostaje jednak

¹²⁹ K. Skotnicki, *Zasada powszechności...*, s. 64.

¹³⁰ Tamże, s. 64.

¹³¹ Szczegółowa analiza: zob. rozdział I pracy.

¹³² J. Jaskiernia, *Zasada równości...*, s. 87.

przez niego w wystarczającym stopniu uwiarygodniona. Jako rozwiązanie alternatywne, promujące wzmocnienie siły głosu mniejszościowych grup społecznych, zaproponowane zostaje przyjęcie stanowiska, zgodnie z którym „mamy tu do czynienia ze zjawiskami, które nie mieszczą się w kategorii równości materialnej wyborów, a wkraczają w obszar właściwej reprezentacji czy też nawiązują do szerszej kategorii wyborów sprawiedliwych, która nie może być postrzegana jedynie w ramach tradycyjnego pojęcia wyborów pięcioprzymiotnikowych”¹³³. Tym samym legitymizacja odstępstw od jednakowych proporcji między liczebnością okręgów wyborczych a liczbą przypadających na nie mandatów przedstawicielskich miałyby być efektem „zewnątrznej” korekty zasady równości wyborów: „<równość jakościowa> stawałaby się nie elementem zasady równości prawa wyborczego, a przeciwnie – jakby korektą tej zasady, dokonaną w imię realizacji innych nadrzędnych wartości konstytucyjnych, takich jak pluralizm czy demokracja”¹³⁴. Nie ulega wątpliwości, że konieczność odwołania się do tak ogólnych norm ustrojowych przy uzasadnianiu naruszeń dość precyzyjnych wytycznych wypływających z zasady równości wyborów świadczy o ewidentnym niedoborze wartości konstytucyjnych mogących stanowić bezpośrednie usprawiedliwienie dla tego rodzaju naruszeń. Próba dekodowania z norm wyższego rzędu jakichkolwiek norm szczegółowych o charakterze wyrażnie konkurencyjnym względem zasad posiadających *prima facie* stosunkowo przejrzysty zakres znaczeniowy naraża się zawsze na zarzut arbitralności, a w konsekwencji nie można jej uznać za przekonującą.

Dowodem na daleko idącą kontrowersyjność postulatu zabezpieczenia integralności społeczności lokalnych na koszt równości materialnej wyborów jest wyjątkowo enigmatyczny charakter sformułowań dotyczących tej kwestii, zawartych w komentarzu do kodeksu wyborczego autorstwa kilku członków Państwowej Komisji Wyborczej. Wskazując na istotne komplikacje mogące wystąpić podczas wytyczania granic okręgów wyborczych w związku z przyznaną gminom szeroką swobodą w zakresie tworzenia jednostek pomocniczych, autorzy komentarza konkludują: „Nie oznacza to jednak, że tego rodzaju sytuacja prawna nie sprzyja z jednej strony przyjęciu jednolitej normy przedstawicielstwa, z drugiej zaś uwzględnieniu okoliczności faktycznych takich jak: spójność terytorialna, geograficzna, gospodarcza, łączność komunikacyjna czy też powiązania historyczne, religijne, kulturowe, a także międzyludzkie”¹³⁵. Wobec braku szerszego rozwinięcia tej tezy czy też jasnego wskazania na jej uchwytne konstytucyjne podłoże trudno oprzeć się wrażeniu, że stanowi ona jedynie wyraz bliżej niesprecyzowanych intuicji co do możliwości łagodzenia napięcia między ideą wyborów materialnie równych a potrzebą odzwierciedlenia w strukturze organu przedstawicielskiego naturalnych więzi społecznościowych. Ewentualne uznanie

¹³³ Tamże, s. 86–87.

¹³⁴ Tamże, s. 12.

¹³⁵ K.W. Czaplicki, B. Dauter, S.J. Jaworski, A.J. Kisielewicz, F. Rymarz, J. Zbieranek, *Kodeks wyborczy. Komentarz*, Wolters Kluwer, Warszawa 2018, s. 789–790.

śluszości tego typu rozwiązań nie zmienia faktu, że pozostają one bez związku z podstawową materią kodeksowej czy też ustrojowej aksjologii. Potwierdzeniem takiego stanu rzeczy może być – przykładowo – dość jednoznaczne stanowisko jednego z komisarzy wyborczych, przytaczane w alternatywnym komentarzu do kodeksu wyborczego: „Dokonując podziału gminy na okręgi wyborcze, rada gminy powinna brać pod uwagę istniejące na terenie gminy więzi społeczno-ekonomiczne, jednak ewentualne nieuwzględnienie tych więzi nie powoduje dyskwalifikacji ustaleń dokonanych przez radę gminy, gdyż nie stanowi to kryterium ich zgodności z prawem”¹³⁶.

2.6. MATERIALNA RÓWNOŚĆ WYBORÓW A KONIECZNOŚĆ ZAPEWNIENIA STABILNOŚCI FUNKCJONOWANIA ORGANÓW WYKONAWCZYCH

Należy również na koniec wspomnieć o rozważanej w literaturze równoległe możliwości ograniczania równości materialnej wyborów w celu zapewnienia sprawności (efektywności) funkcjonowania organów przedstawicielskich ukonstytuowanych w wyniku tychże wyborów. Antynomia między tymi dwoma wartościami wypływa bezpośrednio z omawianej wyżej silnej wykładni pojęcia równości materialnej, rozszerzającej jego sens podstawowy (jednakowa liczba mieszkańców/wyborców przypadająca na każdy mandat przedstawicielski we wszystkich okręgach wyborczych) o elementarne komponenty znaczeniowe idei proporcjonalności wyborów. Przy takiej interpretacji wyborczej normy równościowej jej ścisła implementacja staje na przeszkodzie wykrystalizowaniu się jednolitej większości w organie przedstawicielskim, a w konsekwencji sprawnemu funkcjonowaniu władzy ustawodawczej (uchwałodawczej). Zdaniem J. Raciborskiego, podzielającego „partycypacyjno-proporcjonalnościowe” odczytanie zasady równości wyborów w jej aspekcie materialnym (w odróżnieniu od jej interpretacji „potencjalnościowej”), „im bardziej wybory są proporcjonalne, tym bardziej prawdopodobne jest, że większość parlamentu ma za sobą większość głosów wyborców. Jeżeli jednak postulat większości będziemy rozumieli jako oczekiwanie, że rząd stale cieszy się poparciem większości parlamentarnej, to wszystkie rozwiązania ordynacji, które wiodą do uformowania się wyraźnej większości parlamentarnej, a więc naruszające zasadę równości i proporcjonalności, będą zarazem funkcjonalne względem zasady większości”¹³⁷. W podobny sposób ujmuje tę kwestię P. Tuleja, przekonując, że znaczenie ogólnej zasady równości dla ukształtowania praw wyborczych wynika „z konieczności

¹³⁶ Postanowienie Komisarza Wyborczego w Bydgoszczy z 8 listopada 2012 r.; cyt. za: B. Banaszak, *Kodeks wyborczy...*, s. 620.

¹³⁷ J. Raciborski, *Antynomie konstytucyjnych wartości w polskim prawie wyborczym*, „Studia Prawnicze” 2001, 1(147), s. 13.

wyważenia przez ustawodawcę stopnia realizacji zasady równości materialnej oraz zasady sprawności funkcjonowania państwa znajdującej oparcie w art. 2 Konstytucji. Wyważenie to może prowadzić do ograniczenia równości materialnej, np. przez wprowadzenie progów wyborczych¹³⁸. W sensie ogólnym dopuszczalność tego rodzaju ograniczeń „oznacza swobodę ustawodawcy w wyborze systemu wyborczego oraz metody przeliczania głosów na mandaty”, przy czym swobody takiej „nie ma ustawodawca odnośnie do pozostałych instytucji prawa wyborczego”¹³⁹. Napięcie między ideą pełnej reprezentatywności organu przedstawicielskiego – wiązaną z pojęciem równości materialnej wyborów – a postulatem zapewnienia odpowiedniej koherencji konstytuującej się w jego ramach większości zdolnej do sprawowania władzy poddają analizie również inni badacze, m.in. K. Skotnicki¹⁴⁰ oraz J. Jaskiernia¹⁴¹.

Przyjęta w niniejszym opracowaniu „minimalistyczna” wykładnia pojęcia równości materialnej wyborów (równe proporcje między liczbą mieszkańców poszczególnych okręgów wyborczych/liczbą wyborców zamieszkujących na ich terenie a liczbą mandatów przedstawicielskich przypadających na te okręgi) pozwala na zachowanie pewnego dystansu względem zarysowanego wyżej dylematu – w sposób bezpośredni dotyczy on teź równości jedynie przy jej interpretacji „rozszerzonej” (zakładającej ściśle sprzężenie równości materialnej z proporcjonalnością wyborów). Należy jednocześnie zaznaczyć, że w przypadku regulacji kodeksowych dotyczących wyborów samorządowych najniższego szczebla dylemat ten pozbawiony jest również w znacznej mierze podstaw merytorycznych: wyłaniane w sposób bezpośredni władze wykonawcze gminy zachowują względem rady gminy wysoki poziom autonomii – ewentualne rozdrobnienie składu rady nieprzychylny jest wójtowi czy burmistrzowi

¹³⁸ P. Tuleja, *Skarga konstytucyjna jako środek ochrony praw wyborczych...*, s. 185.

¹³⁹ Tamże, s. 186.

¹⁴⁰ „Znaczące rozbieżności polityczne grozi anarchią, rządem koalicyjnym, składającym się z przedstawicieli wielu partii politycznych, bądź rządem mniejszościowym, co nigdy nie sprzyja sprawności rządzenia. Zarazem nie ulega jednak wątpliwości, że organ, przy wyborze którego kierowano się wyłącznie dążeniem do doprowadzenia do powstania stabilnego rządu większościowego, z uwagi na brak odzwierciedlenia obrazu opinii publicznej nie będzie posiadać niezbędnej w demokratycznym państwie legitymacji do rządzenia”. K. Skotnicki, *Wpływ funkcji wyborów na prawo wyborcze i system wyborczy. Zarys problematyki*, „Przegląd Sejmowy” 2007, nr 2, s. 20–21; Zob. również: K. Skotnicki, *Jednomandatowe czy wielomandatowe okręgi wyborcze*, [w:] W. Skrzydło, W. Szypował, K. Eckhardt (red.), *Problemy prawa wyborczego Polski i Ukrainy. Materiały drugiego posiedzenia Polsko-Ukraińskiego Klubu Konstytucjonalistów (Sieniawa 29 września–1 października 2008 r.)*, Wyższa Szkoła Prawa i Administracji, Przemyśl – Rzeszów 2010, s. 32–51.

¹⁴¹ J. Jaskiernia, *Przełamanie aksjologiczne usztywniania zasad wyborczych w ustawie zasadniczej a problem racjonalności postulatów zmiany konstytucji*, [w:] R. Grabowski, S. Grabowska (red.), *Zmiana ordynacji wyborczej a zmiana konstytucji. Międzynarodowa Konferencja Naukowa Rzeszów, 3–4 marca 2008 r.*, Bonus Liber, Rzeszów 2008, s. 161–168.

może wręcz sprzyjać skuteczności gminnej egzekutywy¹⁴². Niezależnie jednak od tych okoliczności na uwagę zasługuje sama teza o możliwości ograniczania realizacji konstytucyjnej zasady równości wyborów z powodu jej konfliktu z postulatem sprawnego funkcjonowania władzy wykonawczej. Okazuje się, że nie jest to stanowisko, które na gruncie doktryny można by uznać za oczywiste. Przywołane przez P. Tuleję usprawiedliwienie dla rzeczonych ograniczeń, odwołujące się do wyrażonego w art. 2 Konstytucji RP nakazu urzeczywistnienia przez demokratyczne państwo prawa zasad sprawiedliwości społecznej, budzić może kontrowersje zarówno przez swoją ogólność, jak i – przynajmniej potencjalną – wewnętrzną sprzeczność: implementacja sprawiedliwości społecznej miałaby być związana z koniecznością naruszenia tejże sprawiedliwości (równość wyborów – poprzez spokrewnienie z ogólną normą równościową – jest istotnym komponentem sprawiedliwości społecznej). Przykładem całkowicie odmiennego – a zarazem, jak się wydaje, równie uprawnionego – odczytania ewentualnej sprzeczności między ideą równości wyborów a oczekiwaniem sprawnego funkcjonowania wyłonionego w ich rezultacie organu przedstawicielskiego jest opinia D. Dudka na temat arbitralnego (stanowiącego rezultat decyzji politycznej) zróżnicowania szans wyborczych „kandydatów na kandydatów” w wyborach parlamentarnych: „Żadne kryteria dopuszczalnego różnicowania zakresu praw wyborczych, w ujęciu klauzuli generalnej art. 31 ust. 3 konstytucji, nie pokrywają się z celem w postaci efektywności działania reprezentacji wyłonionej w drodze wyborów. Nierówność biernego prawa wyborczego, wynikająca z politycznego trybu wyłaniania kandydatów do Sejmu, koliduje zatem z konstytucyjną zasadą równości jako ogólną zasadą uregulowania statusu prawnego człowieka i obywatela, a zarazem wartością konstytucyjną”¹⁴³.

¹⁴² Pisze o tym w sposób przekonujący P. Uziębło, analizując zastosowanie metody d'Hondta przy ustalaniu wyników wyborów do rad gmin: „Można jednak mieć zasadnicze zastrzeżenia co do zgodności metody d'Hondta, jako systemu zgodnego zarówno z zasadą proporcjonalności, jak również równości materialnej [...]. Podstawowym celem metody Victora d'Hondta jest wzmocnienie ugrupowań uzyskujących większe poparcie wyborcze. Stwarza on swoistą premię dla list wyborczych, które uzyskały największą liczbę głosów. O ile jednak w systemie parlamentarno-gabinetowym znajduje to uzasadnienie merytoryczne, gdyż pozwala na powstanie trwałej większości parlamentarnej, o tyle budzić musi obawy na szczeblu samorządowym w Polsce, w szczególności na poziomie gminy, ponieważ właśnie w gminie organy wykonawcze pochodzą z wyborów powszechnych, a w konsekwencji nie ma potrzeby wykreowania trwałej większości w radzie gminy, tym bardziej że większość ta niejednokrotnie może być w opozycji do wójta, burmistrza czy prezydenta miasta. Tak więc nie ma żadnych przesłanek, aby zastosować metodę podziału mandatów odbiegającą znacznie od czystej zasady proporcjonalności, a tym samym będącą w sprzeczności w stosunku do zasady równości materialnej głosów”. P. Uziębło, *Wybory do organów stanowiących samorządu terytorialnego*, „Gdańskie Studia Prawnicze. Przegląd Orzecznictwa” 2005, nr 1/2, s. 170. Podobny argument przedstawiony zostaje przez tego autora w głosie do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 3 listopada 2006 r. Zob. P. Uziębło, *Konstytucyjność zmian samorządowej ordynacji wyborczej*, „Gdańskie Studia Prawnicze. Przegląd Orzecznictwa” 2007, nr 2, s. 169.

¹⁴³ D. Dudek, *Konstytucyjna aksjologia...*, s. 52. Badacz ten najwyraźniej uznaje zasadę równości wyborów wyłącznie za konkretyzację ogólnej zasady równości – bez wyraźnego uwzględnienia jej systemowej

Materialna równość wyborów okazuje się zatem w świetle powyższych rozważań kluczowym aspektem niezwykle silnej zasady równości wyborów w jej znaczeniu ogólnym (obejmującym również równość formalną oraz równość szans wyborczych). W myśl przyjętej w niniejszym opracowaniu interpretacji podstawowej oznacza ona stałą proporcję między liczebnością okręgów wyborczych a liczbą obsadzanych w nich mandatów przedstawicielskich i jako taka daje się ją odróżnić od innej elementarnej cechy procedur wyborczych, tj. ich proporcjonalności. Na gruncie polskiej konstytucji równość materialna zostaje przypisana wszystkim typom wyborów, z wyjątkiem wyborów do Senatu. Posiadająca wraz z pozostałymi atrybutami demokratycznych wyborów charakter normy ustrojowej przyjmuje ona zarazem – na mocy swego pokrewieństwa z ogólną normą równościową – postać specyficznego konstytucyjnego prawa podmiotowego – prawa każdego wyborcy do dysponowania jednakową siłą głosu w procesie kształtowania składu danego organu przedstawicielskiego. Mimo głębokiego związku z ogólną zasadą równości prawo to zachowuje w ramach systemu regulacji konstytucyjnych wysoki poziom autonomii. Jednocześnie – jako przysługujące jednostce prawo polityczne, objęte standardowym trybem ochrony umocowanych w konstytucji jednostkowych praw i wolności – jest prawo do materialnie równych wyborów zasadą wyjątkowo solidnie zabezpieczoną, szczególnie w konfrontacji z zasadami konkurencyjnymi, nieposiadającymi aż tak wyraźnego konstytucyjnego umocowania (takimi jak zasada ochrony więzi społecznościowych czy nawet zasada sprawnego działania organów przedstawicielskich). Zasada materialnie równych wyborów – konstytucyjne prawo podmiotowe – uznana być musi z oczywistych względów za normę nadrzędną wobec aktualizujących ją regulacji zawartych w ustawodawstwie zwykłym. Analiza tychże regulacji, odnoszących się w szczególności do podstawowego poziomu wyborów samorządowych, tj. wyborów do rad gmin, zaprezentowana zostanie w rozdziale następnym.

autonomii. Założenie takie nie wpływa jednak zasadniczo na sam argument co do nadrzędności normy konstytucyjnej w stosunku do konkurencyjnych względem niej postulatów pozbawionych gwarancji konstytucyjnych.

ROZDZIAŁ 3.

MATERIALNA RÓWNOŚĆ WYBORÓW W WYBORACH DO RAD GMIN O LICZBIE MIESZKAŃCÓW NIEPRZEKRACZAJĄCEJ 20 TYS. W ŚWIECIE PRZEPISÓW KODEKSU WYBORCZEGO

Zasada równości wyborów proklamowana jest w konstytucji trzykrotnie¹. W odniesieniu do wyborów do Sejmu RP, wyborów Prezydenta RP oraz wyborów do organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego została ona powtórzona w art. 192, 287 oraz 369 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy². Od momentu uchwalenia w roku 2011 kodeksu wszystkie trzy przepisy, mające gwarantować równość poszczególnych procedur wyborczych, stały się częściami jednego aktu normatywnego. Należy podkreślić, że uchwalenie kodeksu wyborczego, zastępującego wcześniejsze ordynacje wyborcze, przyjmowano powszechnie w kręgach przedstawicieli nauki oraz administracji wyborczej jako szansę na odejście od „wielości ustaw regulujących problematykę wyborczą”, a także od „niezrozumiałych rozbieżności unormowania tych samych zagadnień w poszczególnych ustawach”³. Do zagadnień, których jednolite unormowanie decyduje o spójności demokratycznego systemu wyborczego, z pewnością należy zaliczyć konstytucyjną zasadę równości wyborów.

¹ Oprócz art. 169 ust. 2 zd. 1 konstytucji, odnoszącego ją do wyborów do organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego, zasadę równości wprowadzają również art. 96 ust. 2 oraz art. 127 ust. 1 konstytucji – jako jedną z zasad wyborów do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej oraz wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej. Należy pamiętać, że konstytucja nie wyposaża w przymiot równości wyborów do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej (art. 97 ust. 2).

² Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy, Dz.U. 2011 Nr 21, poz. 112.

³ A. Rakowska, K. Skotnicki, *Zmiany w prawie wyborczym wprowadzone przez Kodeks wyborczy*, „Przegląd Sejmowy” 2011, nr 4, s. 10. Przy założeniu szeroko rozumianej analogiczności materii regulowanej w poszczególnych przepisach jednego aktu normatywnego – ze względu na konstytucyjnie ugruntowane przymioty, naturę oraz rezultaty procesu wyborczego można w ten sposób ujmować wybory do Sejmu oraz wybory do organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego – należy spodziewać się jednakowego bądź zbliżonego sensu tych samych pojęć wykorzystanych w analogicznych sformułowaniach dotyczących tej materii.

Dla ustalenia treści i sposobu obowiązywania zasady równości konieczne jest odwołanie się do koncepcji tzw. pojęć zastanych⁴. Ustanawiając zasadę równości w postanowieniach konstytucji lub ustawy, prawodawca „nie określa na nowo jej treści, podając jej definicję legalną, lecz przyjmuje, że znaczenie zasady zostało już wcześniej ustalone w toku jej historycznego rozwoju”⁵. Brak jednoznacznych uregulowań definicyjnych dotyczących treści zasady materialnej równości wyborów powoduje, że przy ustalaniu znaczenia tej zasady konieczne jest odwołanie się do poglądów i rozwiązań ukształtowanych w ramach procesu demokratyzacji systemu wyborczego.

3.1. EWOLUCJA REGULACJI USTAWOWYCH DOTYCZĄCYCH MATERIALNEJ RÓWNOŚCI WYBORÓW DO RAD GMIN W LATACH 1990 – 2018 (ANALIZA DIACHRONICZNA)

Za istotną wytyczną, odnoszącą się do sposobu rozumienia materialnej równości wyborów samorządowych, uznać należy rozwiązanie wprowadzone w Ustawie z dnia 8 marca 1990 r. – Ordynacja wyborcza do rad gmin⁶. Ustawa ta, w przeciwieństwie do obecnej regulacji (kodeksu wyborczego), nakazywała uwzględnianie przy ustalaniu okręgów wyborczych uwarunkowań przestrzennych, ekonomicznych i społecznych wyznaczających więzi oraz interesy wspólnoty zamieszkującej na obszarze tworzonego okręgu (art. 11 ust. 2). Jednocześnie art. 13 o.w.r.g. precyzował dla każdego okręgu wyborczego – a więc i dla okręgów jednomandatowych, których tworzenie w gminach/miastach liczących do 40 tys. mieszkańców nakazywał art. 12 ust. 1 o.w.r.g. – dopuszczalny zakres odstępstw od jednolitej normy przedstawicielstwa: „Przy tworzeniu okręgów wyborczych dla wyboru danej rady należy przestrzegać jednolitej normy przedstawicielstwa, wynikającej z podzielenia liczby mieszkańców gminy (miasta) przez ustaloną dla tej rady liczbę wybieranych radnych. Odstępstwa od tak określonej normy przedstawicielstwa dopuszcza się w granicach 20 procent, jeśli jest to uzasadnione względami określonymi w art. 11 ust. 2 i 3”. Zgodnie z art. 14 ust. 1 ustawy podział poszczególnych gmin na okręgi wyborcze ustalany być miał na wniosek zarządu gminy (miasta) przez wojewódzkiego komisarza wyborczego, a art. 14 ust. 2 nakazywał ogłoszenie stosownego zarządzenia komisarza wyborczego w wojewódzkim dzienniku urzędowym najpóźniej w 45. dniu przed dniem wyborów.

Należy podkreślić, że postulat zalecający wprowadzenie w systemach wyborczych unormowań dotyczących zasady materialnej równości wyborów o charakterze zbliżonym

⁴ L. Garlicki, [w:] L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. 1, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 1999, s. 6 – uwagi do art. 96..

⁵ K. Składowski, *Zasada równości wyborów a wybory do Senatu w kodeksie wyborczym*, [w:] K. Skotnicki (red.), *Kodeks wyborczy. Wstępna ocena*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2011, s. 269.

⁶ Ustawa z dnia 8 marca 1990 r., Ordynacja wyborcza do rad gmin, Dz.U. 1990 Nr 16, poz. 96.

do treści art. 12 ust. 1 o.w.r.g. zawiera dokument Europejskiej Komisji na rzecz Demokracji przez Prawo (organu doradczego Rady Europy): Kodeks dobrej praktyki w sprawach wyborczych. Wytyczne i raport wyjaśniający (Wenecja, 18–19 października 2002 r.)⁷. W pkt 2.2. tego dokumentu zaznaczono: „Równa siła głosu: mandaty winny być równomiernie rozdzielone między okręgi wyborcze. 1. Powinno to dotyczyć co najmniej wyborów do niższej izby parlamentu oraz wyborów regionalnych i lokalnych. 2. Obejmuje to jasne i zbilansowane rozdzielanie mandatów między okręgi wyborcze na podstawie jednego z następujących kryteriów rozdziału: zaludnienia, liczby krajowych mieszkańców (włączając mniejszości narodowe), liczby zarejestrowanych wyborców oraz ewentualnie – liczby osób aktualnie głosujących. Można sobie wyobrazić stosowną kombinację tych kryteriów. 3. Pod uwagę można brać kryteria geograficzne i administracyjne, a nawet można przyjąć historycznie uzasadnione granice okręgów. 4. Dopuszczalne odstępstwo od norm nie powinno przekraczać 10%, a na pewno nie powinno być większe niż 15% – z wyjątkiem szczególnych okoliczności [wyróżnienie – A.C.] (ochrona skupisk mniejszości narodowych, rzadko zaludnione jednostki administracyjne)”.

Wprowadzając ustawę z dnia 16 lipca 1998 r. – Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw⁸, ustawodawca odstąpił od określenia szczegółowych zasad regulujących dopuszczalne odstępstwa od jednolitej normy przedstawicielstwa przy wytyczaniu granic okręgów wyborczych obowiązujących w wyborach do rad gmin. Z jednej strony w art. 91 o.w.r.g.p. zachowano wymóg stosowania jednolitej normy przedstawicielstwa przy tworzeniu owych okręgów, dopuszczając odstępstwa od tejże normy wyłącznie wtedy, gdy było to uzasadnione względami określonymi w art. 89 ust. 2 i 3 ustawy, tj. gdy odstępstwa te służyć miały zachowaniu integralności terytorialnej poszczególnych sołectw, mających stanowić na terenie gmin wiejskich „naturalne” okręgi wyborcze. Z drugiej strony, przepisy nowej ustawy nie precyzowały, jakiej wielkości odstępstwa należało uznać za uprawnione. Przyjęcie przez ustawodawcę założenia o istnieniu górnej granicy tychże odstępstw potwierdziła treść art. 89 ust. 3, w którego myśl podział sołectwa na dwa okręgi wyborcze lub więcej dopuszczalny był „jedynie wtedy, gdyby liczba radnych wybieranych w danym sołectwie była większa niż przewidziana w art. 90”, tj. większa niż 5 w gminach liczących do 20 tys. mieszkańców oraz większa niż 10 w gminach liczących powyżej 20 tys. mieszkańców. Obowiązek dokonania podziału gminy na okręgi wyborcze nałożony został w art. 92 ust. 2 wspomnianej ustawy na rady gmin: podjęcie przez radę stosownej uchwały następować miało na wniosek wójta (burmistrza, prezydenta miasta).

⁷ Zob. <http://pkw.gov.pl/dokumenty-i-akty-miedzynarodowe-zwiazane-z-wyborami/kodeks-dobrej-praktyki-w-sprawach-wyborczych.html?wersja=tekstowa> [dostęp: 22.12.2014]; [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdf=CDL-AD\(2002\)023rev2-cor-e&yearrelated=2002](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdf=CDL-AD(2002)023rev2-cor-e&yearrelated=2002) [dostęp: 25.10.2022].

⁸ Ustawa z dnia 16 lipca 1998 r., Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw, Dz.U. 1998 Nr 95, poz. 602.

Mimo braku odpowiednich uregulowań w treści ustawy – Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw z 1998 r. powszechną praktyką przy obliczaniu liczby mandatów przypadających na jeden okręg wyborczy w wyborach do rad gmin stało się zatem w pierwszym okresie obowiązywania ustawy stosowanie zasady sformułowanej w art. 136 ust. 1 pkt 1, dotyczącym wyborów do rad powiatów oraz stosowanym odpowiednio, zgodnie z art. 164 ust. 2, do wyborów do sejmików wojewódzkich: „Ułamki liczby mandatów wybieranych w okręgu wyborczym równe lub większe od $\frac{1}{2}$, jakie wynikają z zastosowania jednolitej normy przedstawicielstwa, zaokrągla się w górę do liczby całkowitej”.

Zasadę tę, będącą prostą implementacją matematycznej formuły zaokrąglania ułamków dziesiętnych do liczby całkowitej, do 2001 r. stosowano również w odniesieniu do reguł tworzenia okręgów wyborczych obowiązujących w wyborach do Sejmu RP⁹. Jednocześnie zarówno w Ustawie z dnia 28 września 1991 r. – Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej¹⁰, jak i zastępującej ją Ustawie z dnia 28 maja 1993 r. – Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej¹¹ treść przepisów dotyczących w sposób bezpośredni konieczności utrzymania stałej relacji między pojedynczym mandatem poselskim a przypadającą nań liczbą mieszkańców ograniczała się do ustanowienia wymogu ustalania granic okręgów wyborczych oraz liczby posłów w nich wybieranych „według jednolitej normy przedstawicielstwa”¹². Zasada określająca sposób zaokrąglania ułamków przy obliczaniu liczby mandatów przypadających na jeden okręg wyborczy w wyborach do Sejmu wyartykułowana została dopiero w Ustawie z dnia 12 kwietnia 2001 r. – Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej¹³. Stosowny przepis ustawy otrzymał brzmienie niemal identyczne jak przytoczony wyżej art. 136 ust. 1 pkt 1 ustawy – Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw z 1998 r. (art. 137 ust. 1 pkt 1).

W 2002 r. w analogiczny sposób zmodyfikowane zostały przepisy ustawy – Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw z 1998 r. dotyczące tworzenia okręgów wyborczych do rad gmin. Mocą art. 82 pkt 7 i 8 ustawy z dnia 20 czerwca 2002 r.

⁹ A. Jarecka, *Zasada powszechności i równości w polskim prawie wyborczym*, Uniwersytet Warszawski. Centrum Studiów Samorządu Terytorialnego i Rozwoju Lokalnego, Warszawa 2000, s. 137.

¹⁰ Ustawa z dnia 28 września 1991 r., Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, Dz.U. 1991 Nr 59, poz. 252.

¹¹ Ustawa z dnia 28 maja 1993 r., Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, Dz.U. 1993 Nr 45, poz. 205.

¹² Zob. art. 36 ust. 1 i 2 ordynacji wyborczej z 1991 r.; art. 45 ust. 4 ordynacji wyborczej z 1993 r.; zob. także art. 11 ust. 2 Ustawy z dnia 7 kwietnia 1989 r. – Ordynacja wyborcza do Sejmu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej X kadencji, na lata 1989–1993, Dz.U. 1989 Nr 19, poz. 102 („Liczbę posłów wybieranych w poszczególnych okręgach wyborczych ustala się odpowiednio do liczby mieszkańców danego okręgu wyborczego”).

¹³ Ustawa z dnia 12 kwietnia 2001 r., Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej, Dz.U. 2001 Nr 46, poz. 499.

o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta¹⁴ wykreślono art. 91 o.w.r.g.p., dokonując zarazem rozszerzenia treści art. 92 ust. 2 o.w.r.g.p. o przepisy regulujące procedurę tworzenia okręgów wyborczych do rad gmin, z uwzględnieniem wspomnianej zasady zaokrąglania ułamków liczby mandatów przypadających na poszczególne okręgi. Osiągnięto tym samym stan pełnego ujednoczenia przepisów prawa odnoszących się do zasad stosowania pojęcia jednolitej normy przedstawicielstwa przy tworzeniu okręgów wyborczych w wyborach do Sejmu oraz w wyborach do jednostek stanowiących samorządu terytorialnego. Przepisy te w niezmienionym kształcie zostały przez ustawodawcę przeniesione do kodeksu wyborczego.

Uchwalony 5 stycznia 2011 r. kodeks wyborczy wprowadził do samorządowego prawa wyborczego na powrót po kilkunastu latach wymóg tworzenia jednomandatowych okręgów wyborczych w wyborach do rad gmin niebędących miastami na prawach powiatu. Zasada jednomandatowych okręgów wyborczych, wprowadzona w art. 12 ust. 1 Ustawy z dnia 8 marca 1990 r. – Ordynacja wyborcza do rad gmin, dotyczyła pierwotnie wszystkich gmin liczących do 40 tys. mieszkańców. Obowiązująca do 2011 r. Ustawa z dnia 16 lipca 1998 r. – Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw dopuszczała tworzenie takich okręgów w gminach liczących do 20 tys. mieszkańców, pozostawiając jednakże w art. 90 ust. 1 stosowne rozstrzygnięcia w tym względzie poszczególnym radom gmin¹⁵. Zgodnie z art. 418 § 1 kodeksu wyborczego, począwszy od roku 2012, wybory do rad wszystkich małych i średnich gmin (gmin niebędących miastami na prawach powiatu) odbywać się miały w jednomandatowych okręgach wyborczych. Tym samym na 97,7% terytorium kraju, zamieszkiwanych przez 67% ludności¹⁶, wybory do podstawowych jednostek samorządu terytorialnego uzyskały charakter wyborów większościowych w ich klasycznej postaci. Mimo że nowa ustawa

¹⁴ Ustawa z dnia 20 czerwca 2002 r., o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta, Dz.U. 2002 Nr 113, poz. 984.

¹⁵ Zgodnie z art. 92 ust. 2 ustawy podział na okręgi wyborcze, ich granice, numery oraz liczbę radnych wybieranych w każdym okręgu ustalała na wniosek wójta (burmistrza, prezydenta miasta) rada gminy, przy czym, w myśl art. 90. ust. 1, w każdym okręgu wyborczym w gminie liczącej do 20 tys. mieszkańców obsadzanych mogło być od jednego do pięciu mandatów. Co interesujące, w utworzonych w tego rodzaju gminach okręgach niejednomandatowych liczba głosów przysługująca wyborcy odpowiadała liczbie mandatów obsadzanych w okręgu – wyborca mógł wykorzystać wszystkie głosy bądź tylko część z nich, wspierając poszczególnych kandydatów tylko jednym głosem (art. 117 o.w.r.g.p.). W art. 122 ustawa przewidywała rozdział mandatów w poszczególnych okręgach wyborczych gmin liczących do 20 tys. mieszkańców zgodnie z kolejnością liczb głosów uzyskanych przez kandydatów na radnych. Tym samym w wyborach do rad tychże gmin dopuszczone zostało zastosowanie zarówno klasycznego systemu większościowego, jak i systemu głosowania blokowego. Przy ustalaniu wyników wyborów do rad gmin liczących powyżej 20 tys. mieszkańców stosowany był, zgodnie z art. 123 o.w.r.g.p., system proporcjonalny (w poszczególnych okręgach wyborczych tego rodzaju gmin obsadzanych było od 5 do 10 mandatów).

¹⁶ Dane za: GOS, *Powierzchnia i ludność w przekroju terytorialnym w 2013 r.*, Zakład Wydawnictw Statystycznych, Warszawa 2013, s. 28.

została uchwalona niemal jednogłośnie, sama inicjatywa ustawodawcza podjęta została przez Platformę Obywatelską, tworzącą w 2011 r. większość rządzącą z Polskim Stronnictwem Ludowym. Wprowadzenie jednomandatowych okręgów wyborczych we wszystkich gminach niebędących miastami na prawach powiatu prowadzić miało – w myśl intencji projektodawców ustawy – do wzmocnienia roli elektoratu w procesie wyborczym: maksymalnie upraszczając procedurę wyborczą, a tym samym gwarantując wyborcom bezpośredni wpływ na ostateczny rezultat tejsze procedury, odpowiednie regulacje kodeksu wyborczego zmierzały w kierunku ograniczenia roli polityki partyjnej na szczeblu samorządowym. System jednomandatowych okręgów wyborczych okazać się miał pomocny w identyfikowaniu/kształtowaniu lokalnych liderów, zdolnych do rzucenia wyzwania ugruntowanemu establishmentowi politycznemu, wyraźnie uprzywilejowanemu w systemie proporcjonalnym ze względu na przysługujące mu uprawnienie do sporządzania ściśle zhierarchizowanych list kandydatów do rad gmin¹⁷. Do dokonania ponownego podziału wszystkich gmin na okręgi wyborcze rady gmin zobowiązane zostały w art. 13. ust. 1 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. – Przepisy wprowadzające ustawę – Kodeks wyborczy¹⁸. Ostateczny termin na podjęcie przez rady stosownych uchwał ustalono na 15 miesięcy od wejścia w życie tejsze ustawy.

Po siedmiu latach od wprowadzenia w życie kodeksu wyborczego dokonana została jego nowelizacja. Pierwotnie proponowana wersja ustawy z dnia 11 stycznia 2018 r. o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych¹⁹ – mająca na celu modyfikację kodeksu wyborczego przed wyborami lokalnymi zaplanowanymi na jesień 2018 r. – miała całkowicie wyeliminować z wyborów samorządowych system większościowy oparty na okręgach jednomandatowych i zastąpić go systemem proporcjonalnym z okręgami liczącymi od pięciu do ośmiu mandatów. W świetle przedstawionej poniżej analizy zmiana taka automatycznie rozwiązałaby problem zapewnienia odpowiedniej ustawowej ochrony zasadzie materialnej równości wyborów lokalnych. Jednocześnie spowodowałaby ona ostateczne zerwanie z niemal 30-letnią tradycją jednomandatowych okręgów wyborczych stosowanych w wyborach do rad małych i średnich gmin. Pod wpływem ostrej krytyki ze strony partii opozycyjnych oraz przedstawicieli władz lokalnych rządząca większość zdecydowała się pozostawić ogólne zasady wyborów do rad gmin bez zmian, zawężając jedynie zakres stosowania systemu większościowego: nakaz tworzenia jednomandatowych okręgów wyborczych, obowiązujący dotąd we wszystkich gminach niebędących miastami

¹⁷ Sprawozdanie stenograficzne z 79. posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej 1 grudnia 2010 r., Warszawa 2010, s. 29, 33, 35, 41.

¹⁸ Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r., Przepisy wprowadzające ustawę – Kodeks wyborczy, Dz.U. 2011 Nr 21, poz. 113; Ustawa z dnia 15 kwietnia 2011 r., o zmianie ustawy – Kodeks wyborczy oraz ustawy – Przepisy wprowadzające ustawę – Kodeks wyborczy, Dz. U. 2011 Nr 102, poz. 588; Ustawa z dnia 27 maja 2011 r., o zmianie ustawy – Kodeks wyborczy oraz ustawy – Przepisy wprowadzające ustawę – Kodeks wyborczy Dz.U. 20 11 Nr 147, poz. 881; Wyrok TK z 20 lipca 2011 r., K9/11, Dz.U. 2011 Nr 149, poz. 889.

¹⁹ Ustawa z dnia 11 stycznia 2018 r., Dz.U. 2018 r., poz. 130.

na prawach powiatu (2412 z łącznej liczby 2478 gmin w Polsce), ograniczony został do gmin o liczbie ludności równej lub mniejszej niż 20 tys. (2136 gmin).

Jednocześnie, na mocy art. 5 pkt 109 ustawy z dnia 11 stycznia 2018 r., uprawnienie do sporządzania podziału gmin na okręgi wyborcze przekazywane zostało od 1 stycznia 2019 r. odpowiednim komisarzom wyborczym (przedstawicielom Państwowej Komisji Wyborczej, zobowiązanym do nadzorowania procedur wyborczych w poszczególnych regionach kraju). Rola komisarzy wyborczych została w ten sposób na powrót znacznie wzmocniona: od czasu uchwalenia ustawy z dnia 16 lipca 1998 r. – Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw mogli oni interweniować w wyborcze mapy gmin tylko wtedy, gdy odpowiednia rada gminy nie utworzyła okręgów wyborczych w stosownym terminie bądź też nie dostosowała istniejących okręgów wyborczych do przepisów kodeksu wyborczego w związku z zaistnieniem na terenie gminy istotnych zmian demograficznych. Nie sposób jednak nie zauważyć, że ze względu na obowiązek dokonania ponownego podziału wszystkich gmin na okręgi wyborcze, nałożony na rady gmin w art. 12 ustawy z dnia 11 stycznia 2018 r. (były one zobowiązane do uchwalenia tegoż podziału w ciągu 60 dni od wejścia w życie ustawy) – nowa prerogatywa komisarzy wyborczych będzie mogła być wykonywana jedynie pod warunkiem wystąpienia na terenie danej gminy poważnych zmian w zakresie liczby jej mieszkańców (liczby mieszkańców poszczególnych okręgów wyborczych) lub w innych rzadkich przypadkach, takich jak tworzenie nowych gmin lub podział/łączenie istniejących gmin.

Zgodnie z brzmieniem obowiązującego aktualnie art. 419 k.wyb. podział gminy na okręgi wyborcze ma być dokonywany „według jednolitej normy przedstawicielstwa obliczonej przez podzielenie liczby mieszkańców gminy przez liczbę radnych wybieranych do danej rady”, przy czym „ułamki liczby mandatów wybieranych w okręgu wyborczym równe lub większe od $\frac{1}{2}$, jakie wynikają z zastosowania normy przedstawicielstwa, zaokrągla się w górę do liczby całkowitej”²⁰. Wpływ na standard zabezpieczenia materialnego aspektu równości wyborów do rad gmin ma również szereg szczegółowych regulacji, takich jak uznanie jednostek pomocniczych gminy za okręgi wyborcze na terenach gmin wiejskich (art. 417 ust. 2), wprowadzenie konieczności uwzględnienia przy tworzeniu okręgów wyborczych ustanowionych jednostek pomocniczych miast (art. 417 ust. 4), określenie minimalnych progów wyborczych dla list kandydatów na radnych w miastach na prawach powiatu (art. 416 ust. 5), określenie zasad podziału mandatów po ogłoszeniu wyników wyborów (art. 443 i 444). Na gruncie dominującego sposobu rozumienia zasady materialnej równości wyborów – jedynego mającego zastosowanie w odniesieniu do wyborów większościowych, będących tematem niniejszej pracy – unormowania te posiadają jednakże status subsydiarny względem reguły naczelnej, fundującej procedurę tworzenia okręgów wyborczych na kryterium populacyjnym²¹.

²⁰ Art. 419 ust. 2 pkt 1 k.wyb.

²¹ W przypadku zasady integralności jednostek pomocniczych gmin wiejskich zależność ta zostaje wyartykułowana w sposób bezpośredni: „Jednostki pomocnicze gminy łączy się w celu utworzenia okręgu lub

3.2. ZABEZPIECZENIE MATERIALNEJ RÓWNOŚCI WYBORÓW DO RAD GMIN LICZĄCYCH DO 20 TYS. MIESZKAŃCÓW W KODEKSIE WYBORCZYM A ANALOGICZNE PRZEPISY DOTYCZĄCE INNYCH ORGANÓW PRZEDSTAWICIELSKICH (ANALIZA SYNCHRONICZNA)

Ujednolicenie na gruncie prawa wyborczego metody stosowania jednolitej normy przedstawicielstwa w procesie wytyczania granic wszelkiego rodzaju okręgów wyborczych nie musi automatycznie oznaczać zapewnienia jednakowego standardu realizacji materialnego aspektu wyborczej normy równościowej w odniesieniu do poszczególnych typów wyborów. Dodatkowymi czynnikami, wpływającymi w sposób istotny na sposób zabezpieczenia materialnej równości wyborów, są szczegółowe regulacje odrębne dla poszczególnych procedur wyborczych. W wyborach do rad gmin obejmują one wspomniane wyżej przepisy dotyczące sposobu wytyczania granic między okręgami wyborczymi, a także – przy szerszym rozumieniu pojęcia równości materialnej wyborów – unormowania wprowadzające progi wyborcze czy też ustanawiające metody transponowania wyników wyborów na skład organu przedstawicielskiego. Wśród przepisów dotyczących wyborów do Sejmu analogiczny wpływ na rzeczywisty standard materialnej równości tychże wyborów mają regulacje określające minimalne progi wyborcze dla komitetów wyborczych (art. 197 § 1 i 2 k.wyb.), jak również szczegółowe wymogi odnoszące się do sposobu kształtowania granic między okręgami wyborczymi, tj. zakaz naruszania granic województw, powiatów oraz miast na prawach powiatu (art. 201 § 3)²².

Biorąc pod uwagę specyficzną treść przepisów kodeksu wyborczego dotyczących zasad stosowania jednolitej normy przedstawicielstwa przy tworzeniu okręgów wyborczych, należy zauważyć, że stopień zabezpieczenia materialnego aspektu równości wyborów uzyskiwany za pomocą tychże przepisów uzależniony jest ostatecznie od brzmienia unormowań dotyczących minimalnej liczby mandatów przypadających na jeden okręg wyborczy. Właśnie te regulacje zawarte w kodeksie wyborczym czynią zasadnym twierdzenie, że w odniesieniu do wyborów do rad gmin liczących do 20 tys. mieszkańców zasada równości w aspekcie materialnym w istocie nie obowiązuje bądź też obowiązuje w sposób czysto nominalny²³.

dzieli się na dwa lub więcej okręgów wyborczych, jeżeli wynika to z konieczności zachowania jednolitej normy przedstawicielstwa” – art. 419 ust. 2 zd. 2 k.wyb.

²² W odniesieniu do wyborów parlamentarnych uwarunkowania te omawia szczegółowo P. Uziębło, *Zasada równości wyborów ...*, s. 95–217.

²³ Z punktu widzenia zwolenników rozszerzonej wykładni zasady materialnej równości wyborów oznacza to brak ustawowych gwarancji realizacji „tego jedyne go aspektu równości materialnej, który jest możliwy w przypadku występowania systemów większościowych, w szczególności [...] w okręgach jednomandatowych”. Tamże, s. 139.

Przy uwzględnieniu rzeczywistych parametrów opisujących siłę głosu pojedynczego wyborcy wypracowana przez ustawodawcę spójność systemu wyborczego w zakresie regulacji zabezpieczających materialną równość wyborów okazuje się pozorną. Pomimo niemal identycznego brzmienia art. 202 § 1 pkt 1 oraz art. 419 § 2 pkt 1 k.wyb.²⁴ sposób, w jaki regulacje te warunkują urzeczywistnienie równości materialnej wyborów do Sejmu oraz wyborów do rad gmin liczących do 20 tys. mieszkańców, pozostaje całkowicie odmienny. W jednym i drugim przypadku ostateczna treść ustawowej gwarancji materialnej równości obydwu typów wyborów ujawnia się dopiero w powiązaniu przytoczonych przepisów odpowiednio z art. 201 § 2 oraz art. 418 § 1 k.wyb.²⁵. O ile pierwszy przepis stanowi dosłowne powtórzenie art. 136 ust. 2 ustawy – Ordynacja wyborcza do Sejmu i Senatu z 2001 r., obowiązującej do momentu uchwalenia kodeksu wyborczego, o tyle drugi, w momencie uchwalenia, wprowadzał do polskiego prawa wyborczego na powrót po kilkunastu latach – aczkolwiek w nieco szerszym zakresie – zasadę obligatoryjnych, jednomandatowych okręgów wyborczych, mających obowiązywać w wyborach do rad gmin wiejskich oraz do rad większości małych i średnich miast²⁶. Tego rodzaju unormowania, dotyczące liczby mandatów przypadających na jeden okręg wyborczy w wyborach do Sejmu oraz na jeden okręg wyborczy w wyborach do rad gmin liczących do 20 tys. mieszkańców (do 2018 r. do wszystkich gmin niebędących miastami na prawach powiatu), powodują, że przy jednakowej procedurze zaokrąglania ułamków owej liczby, określonej odpowiednio w art. 202 § 1 pkt 1 oraz art. 419 § 2 pkt 1 k.wyb., maksymalne odchylenie od jednolitej normy przedstawicielstwa w przypadku okręgów wyborczych do Sejmu może wynieść 7%, a w przypadku wyborów do rady miasta/gminy niebędących miastem na prawach powiatu – aż 50%. Obydwie liczby to rezultat podzielenia największego ułamka dziesiątego, stanowiącego odstępstwo „w dół” od ścisłego zastosowania jednolitej normy przedstawicielstwa przy ustalaniu liczby mandatów przyporządkowanych danemu okręgowi wyborczemu, przez minimalną liczbę mandatów wybieranych w tym okręgu, tj. równego rozdzielenia „niedoboru” liczby mieszkańców tegoż okręgu w stosunku do przypadającej nań liczby mandatów na każdy pojedynczy mandat. W stosunku do okręgów wyborczych obowiązujących w wyborach do Sejmu wyliczenie to przyjmuje następującą postać: 0,5 jednolitej normy przedstawicielstwa dzielone przez 7 (minimalna liczba mandatów w okręgu wyborczym do Sejmu RP) równa się

²⁴ Art. 202 § 1 pkt 1 – „ułamki liczby mandatów posłów wybieranych w okręgach wyborczych równe lub większe od $\frac{1}{2}$, jakie wynikną z zastosowania jednolitej normy przedstawicielstwa, zaokrągla się w górę do liczby całkowitej”; art. 419 § 2 pkt 1 – „ułamki liczby mandatów wybieranych w okręgu wyborczym równe lub większe od $\frac{1}{2}$, jakie wynikają z zastosowania normy przedstawicielstwa, zaokrągla się w górę do liczby całkowitej”.

²⁵ Art. 201 § 2 – „W okręgu wyborczym wybiera się co najmniej 7 posłów”; art. 418 § 1 – „W każdym okręgu wyborczym stworzonym dla wyboru rady w gminie niebędącej miastem na prawach powiatu wybiera się 1 radnego”.

²⁶ W ustawie – Ordynacja wyborcza do rad gmin z 1990 r. zasada ta obowiązywać miała we wszystkich gminach liczących do 40 tys. mieszkańców.

0,071 jednolitej normy przedstawicielstwa (7%); w odniesieniu do wyborów do rady gminy liczącej do 20 tys. mieszkańców wygląda ono następująco: 0,5 jednolitej normy przedstawicielstwa dzielone przez 1 (liczba mandatów w okręgu wyborczym do rady miasta) równa się 0,5 jednolitej normy przedstawicielstwa (50%).

Minimalnie odmienne wyniki przynosi analogiczne wyliczenie dotyczące przypadków zaokrąglania „w dół” rzeczonych ułamków mandatów – tym razem to największy ułamek dziesiąty jednolitej normy przedstawicielstwa, powodujący konieczność zaokrąglenia „w dół” liczby mandatów przypisanych danemu okręgowi wyborczemu, należy podzielić przez minimalną liczbę mandatów wybieranych w tym okręgu, co odpowiada równemu rozdzieleniu „nadmiaru” liczby mieszkańców tegoż okręgu w stosunku do przypadającej nań liczby mandatów na każdy pojedynczy mandat: dla okręgów wyborczych obowiązujących w wyborach do Sejmu: $0,49$ jednolitej normy przedstawicielstwa dzielone przez 7 (minimalna liczba mandatów w okręgu wyborczym do Sejmu RP) równa się $0,07$ jednolitej normy przedstawicielstwa (7%), a w przypadku wyborów do rady gminy liczącej do 20 tys. mieszkańców – $0,49$ jednolitej normy przedstawicielstwa dzielone przez 1 (liczba mandatów w okręgu wyborczym do rady miasta) równa się $0,49$ jednolitej normy przedstawicielstwa (49%).

W przełożeniu na dopuszczalne różnice siły głosu pojedynczych wyborców zamieszkujących różne okręgi wyborcze oznacza to, że o ile w wyborach do Sejmu największa dopuszczalna siła głosu pojedynczego wyborcy może być większa niż najmniejsza dopuszczalna siła głosu pojedynczego wyborcy o maksymalnie 15%, o tyle w wyborach do rady gminy liczącej do 20 tys. mieszkańców możliwa jest sytuacja, w której największa siła głosu pojedynczego wyborcy będzie o 198% (2,98 razy!) większa niż najmniejsza siła głosu pojedynczego wyborcy. Nie ulega wątpliwości, że to właśnie zakres prawnie dopuszczalnych różnic w sile głosu wyborców zamieszkujących różne okręgi wyborcze, a nie identyczne brzmienie przepisów określających procedurę wyliczania liczby mandatów dla danego okręgu, obrazuje standard zabezpieczenia materialnej równości wyborów. Maksymalną dopuszczalną różnicę w sile głosu wyborców pochodzących z dwóch różnych okręgów wyborczych obowiązujących w wyborach do danego organu przedstawicielskiego wyznaczyć można w sposób następujący: największy dopuszczalny ułamek jednolitej normy przedstawicielskiej przypadający na jeden mandat w pojedynczym okręgu wyborczym należy podzielić przez najmniejszy dopuszczalny ułamek jednolitej normy przedstawicielskiej przypadający na jeden mandat w pojedynczym okręgu wyborczym²⁷. W przypadku wyborów do Sejmu wyliczenie to przybiera postać: $1,07/0,93 = 1,15$ (maksymalna dopuszczalna różnica w sile głosu – 15%), a w przypadku wyborów do rad gmin liczącej do 20 tys. mieszkańców: $1,49/0,5 = 2,98$ (maksymalna dopuszczalna różnica w sile głosu – 198%).

W celu obliczenia dla danego okręgu wyborczego zachodzącego w nim procentowego odstępstwa od jednolitej normy przedstawicielstwa ułamkową resztę dziesiątą (bądź też

²⁷ Innymi słowy, należy podzielić największą prawnie dopuszczalną liczbę mieszkańców przypadającą na jeden mandat w wyborach do danego organu przedstawicielskiego przez najmniejszą prawnie dopuszczalną liczbę mieszkańców przypadającą na jeden mandat w tychże wyborach.

ułamkowe odstępstwo „w dół” od liczby całkowitej), uzyskiwaną po podzieleniu liczby mieszkańców tegoż okręgu przez jednolitą normę przedstawicielstwa, należy ponownie podzielić przez liczbę mandatów przypadających na ów okręg (tj. rozdzielić „niedobór”/„nadmiar” liczby mieszkańców równo między wszystkie mandaty). Największy stopień rzeczzonego odchylenia wykazywać będą zawsze okręgi o najmniejszej liczbie przypadających nań mandatów – im mniejsza liczba mandatów, tym większa część „niedoboru”/„nadmiaru” przypada na każdy z nich. O tym, jak zmienia się maksymalna różnica w sile głosu wyborców w zależności od dopuszczalnego zakresu odstępstw („w górę” i „w dół”) od ścisłego zastosowania jednolitej normy przedstawicielstwa podczas wytyczania granic okręgów wyborczych, przekonać się można, analizując przebieg następującej funkcji:

$$y = \frac{1 + \frac{x}{a}}{1 - \frac{x}{a}}$$

gdzie „a” oznacza minimalną liczbę mandatów przypadającą na pojedynczy okręg wyborczy, „x” – dowolną liczbę z zakresu (0–0,5) oznaczającą maksymalne ułamkowe odstępstwo („w górę” lub „w dół”) od liczby „a”, „y” – stosunek największego dopuszczalnego ułamka jednolitej normy przedstawicielstwa, przypadającego na jeden mandat w pojedynczym okręgu wyborczym, do najmniejszego dopuszczalnego ułamka jednolitej normy przedstawicielskiej, przypadającego na jeden mandat w pojedynczym okręgu wyborczym. Na Wykresie 1 zaprezentowano trzy warianty wykresu powyższej funkcji dla trzech różnych wartości „a”: 1) dla a = 7 (okręgi wyborcze obowiązujące w wyborach do Sejmu)²⁸; 2) dla a = 5 (okręgi wyborcze obowiązujące w wyborach do rad gmin o liczbie mieszkańców równej

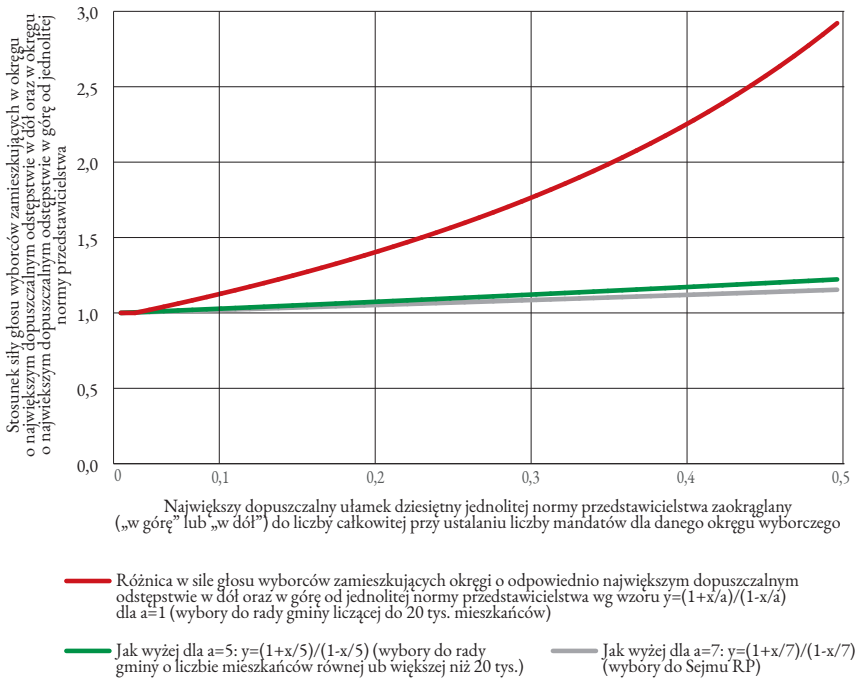
²⁸ W czysto hipotetycznych przypadkach określona w art. 202 § 2 k.wyb. procedura wytyczania okręgów wyborów do Sejmu może skutkować rozszerzeniem zakresu maksymalnych okręgowych odstępstw od jednolitej normy przedstawicielstwa maksymalnie do ok. 12% na korzyść mieszkańców okręgu siedmiomandatowego bądź też maksymalnie do ok. 14% na ich niekorzyść. Możliwość taka dotyczy sytuacji, w której w wyniku pierwotnego podziału kraju na okręgi wyborcze – zgodnie z w art. 202 § 2 pkt 1 k.wyb. – łączna liczba mandatów przypisana do wszystkich okręgów jest większa lub mniejsza niż liczba wszystkich mandatów poselskich. Stosownie do treści art. 202 § 2 pkt 2 k.wyb. w przypadku zaistnienia takiej sytuacji „mandaty nadwyżkowe odejmuje się w tych okręgach wyborczych, w których norma przedstawicielstwa obliczona dla okręgu wyborczego jest najmniejsza”, a „dodatkowe mandaty przydziela się tym okręgom wyborczym, w których norma przedstawicielstwa obliczona dla okręgu wyborczego jest największa”. Zaistnienie tego rodzaju okoliczności – niezwykle mało prawdopodobne – spowodowałoby punktowe wykroczenie stosunku siły głosu wyborców w odpowiednich parach okręgów wyborczych poza wartości wskazane w poniższym wykresie: do poziomu 1,23 w przypadku odstępstwa o 14% „w górę” od jednolitej normy przedstawicielstwa oraz do poziomu 1,22 w przypadku odstępstwa o 12% „w dół” od jednolitej normy przedstawicielstwa.

20 tys. lub większej)²⁹; 3) $a = 1$ (okręgi wyborcze obowiązujące w wyborach do rad gmin liczących do 20 tys. mieszkańców). Jak widać, we wszystkich trzech przypadkach wartości analizowanej funkcji rosną wykładniczo w przedziale od 0 do 0,5, przy czym wzrost ten okazuje się najbardziej spektakularny dla $a = 1$, czyli dla funkcji obrazującej systemowe rozwiązanie obowiązujące w odniesieniu do rad gmin liczących do 20 tys. mieszkańców.

Nie sposób podać żadnych powodów usprawiedliwiających to, że standard zabezpieczenia materialnej równości wyborów pozostaje w przypadku przepisów dotyczących wyborów do Sejmu oraz wyborów do rad gmin niebędących miastami na prawach powiatu aż tak drastycznie odmienny. Rozpatrywana w świetle opisanych parametrów rezygnacja z pierwotnego brzmienia przepisów zabezpieczających zachowanie zasady materialnej równości wyborów, sformułowanych w ustawie – Ordynacja wyborcza do rad gmin z 1990 r., oraz wprowadzenie w ich miejsce art. 92 ust. 2 pkt 1 i 2 o.w.r.g.p., jawi się jako niczym nieusprawiedliwiona rezygnacja z powszechnie uznawanego rozumienia owej zasady. Przeniesienie w całości treści art. 92 ust. 2 pkt 1 i 2 ustawy – Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw z 1998 r. do kodeksu wyborczego powoduje, że obowiązujące obecnie uregulowania w tej materii obarczone są tą samą wadą. Można zasadnie utrzymywać, że w związku z treścią art. 418 § 1 k.wyb., nakazującego tworzenie jednomandatowych okręgów wyborczych we wszystkich gminach o liczbie ludności równej lub mniejszej niż 20 tys. (w wersji tego przepisu obowiązującej w latach 2011–2018 we wszystkich gminach niebędących miastami na prawach powiatu), wada ta uwidacznia się w jeszcze większym stopniu: ustawa – Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw z 1998 r. nie nakazywała tworzenia takich okręgów – w art. 90 ust. 1 pozostawiła stosowne rozstrzygnięcia poszczególnym radom miasta/gminy.

²⁹ W pojedynczych przypadkach zastosowanie procedury określonej w art. 419 § 2 k.wyb. spowodować może powiększenie stopnia odstępstwa od jednolitej normy przedstawicielstwa według tego rodzaju gminach maksymalnie do ok. 13% na korzyść mieszkańców danego okręgu bądź też maksymalnie do ok. 20% na ich niekorzyść. Analogicznie do opisanych wyżej konsekwencji przepisów dotyczących tworzenia okręgów wyborczych do Sejmu możliwość taka dotyczy sytuacji, w której w wyniku pierwotnego podziału obszaru wyborczego na okręgi wyborcze – zgodnie z art. 419 § 2 pkt 1 k.wyb. – łączna liczba mandatów przypisana do wszystkich okręgów jest większa lub mniejsza niż liczba wszystkich mandatów określona dla rady danej gminy. Stosownie do treści art. 419 § 2 pkt 2 k.wyb. w przypadku zaistnienia takiej sytuacji „mandaty nadwyżkowe odejmuje się w tych okręgach wyborczych, w których norma przedstawicielstwa jest najmniejsza”, a „dodatkowe mandaty przydziela się tym okręgom wyborczym, w których norma przedstawicielstwa jest największa”. Wspomniane odstępstwa wystąpią np. przy następującym pierwotnym wytyczeniu okręgów wyborczych: okręg 1: 7,3 jednolitej normy przedstawicielstwa (jnp), okręg 2: 5,24 jnp, okręg 3: 5,23 jnp, okręg 4: 5,23 jnp (okręgi wyborcze do rady liczącej 23 członków) bądź też: okręg 1: 5,99 jnp, okręg 2: 5,99 jnp, okręg 3: 4,51 jnp, okręg 4: 4,51 jnp (okręgi wyborcze do rady liczącej 21 członków). Zaistnienie tego rodzaju okoliczności – stosunkowo mało prawdopodobne – spowoduje punktowe wykroczenie stosunku siły głosu wyborców w odpowiednich parach okręgów wyborczych poza wartości wskazane w poniższym wykresie: do poziomu 1,33 w przypadku odstępstwa o 20% „w górę” od jednolitej normy przedstawicielstwa oraz do poziomu 1,26 w przypadku odstępstwa o 13% „w dół” od jednolitej normy przedstawicielstwa.

Wykres 1. Wykresy funkcji obrazujących różnice w sile głosu wyborców wynikające z zastosowania obowiązujących przepisów prawa dotyczących tworzenia okręgów wyborczych (odpowiednio dla trzech różnych typów wyborczego (odpowiednio dla trzech różnych typów wyborów)).



Źródło: Opacowanie własne Autora.

Reasumując powyższe wywody, należy stwierdzić, że kodeks wyborczy – na podstawie art. 419 § 2 pkt 1 w zw. z art. 418 § 1 – zezwala na tworzenie w gminach o liczbie ludności równej lub mniejszej niż 20 tys. okręgów wyborczych obowiązujących w wyborach do organów stanowiących tychże gmin w taki sposób, że siła głosu wyborców zamieszkujących różne okręgi wyborcze może się od siebie różnić prawie trzykrotnie (2,98 razy). Niezależnie od wszelkich innych rozstrzygnięć konkretyzujących treść zasady równości wyborów w aspekcie materialnym istnienie tego rodzaju przepisu w kodeksie wyborczym wydaje się jawnym pogwałceniem art. 169 ust. 2 konstytucji, gwarantującego poszanowanie zasady równości wyborów do organów stanowiących podstawowych jednostek samorządu terytorialnego, tj. stanowiącego zabezpieczenie równej (jednakowej) siły głosu każdego wyborcy³⁰.

³⁰ Część przedstawionych wyżej wywodów została przez autora pracy opublikowana: A. Cebula, *Materialna równość wyborów do rad gmin niebędących miastami na prawach powiatu*, „Państwo i Prawo” 2015, nr 2, s. 58–70; Zob. również: A. Cebula, *Electoral-law induced Distortions of the Constitutional Principle of Substantive Equality of Elections. The Case of Polish Local Elections*, „European Constitutional Law Review” 2018, 14(4), s. 721–750, <https://doi.org/10.1017/S1574019618000378>.

3.3. SENS MATERIALNEGO ASPEKTU ZASADY RÓWNOŚCI WYBORÓW SAMORZĄDOWYCH W MYŚL WYTYCZNYCH PAŃSTWOWEJ KOMISJI WYBORCZEJ

Zgodnie z art. 160 § 1 pkt 1, rozpatrywanym w związku z art. 161 § 1 k.wyb., operacjonalizację przepisów tej ustawy stanowią odpowiednie wytyczne formułowane przez Państwową Komisję Wyborczą. W myśl pierwszego ze wspomnianych przepisów do zadań Państwowej Komisji Wyborczej należy sprawowanie nadzoru nad przestrzeganiem prawa wyborczego. Stosownie do treści art. 161 § 1 k.wyb. nadzór ten realizowany jest m.in. poprzez wydawanie wytycznych wiążących komisarzy wyborczych, urzędników wyborczych i komisje wyborcze niższego stopnia oraz wyjaśnień dla organów administracji rządowej i organów jednostek samorządu terytorialnego, a także podległych im jednostek organizacyjnych wykonujących zadania związane z przeprowadzeniem wyborów. Wprawdzie w ramach przeprowadzonej ustawą z dnia 11 stycznia 2018 r. nowelizacji art. 420 § 1 i § 2 k.wyb. ustanowiono procedurę sądowej kontroli postanowień Państwowej Komisji Wyborczej dotyczących skarg na postanowienia komisarzy wyborczych w sprawach podziału gmin na okręgi wyborcze³¹, uzyskiwane dotychczas rzeczywiste rezultaty tej kontroli wskazują na praktyczną ostateczność szczegółowych wytycznych formułowanych przez PKW odnośnie do sposobu dokonywania tegoż podziału³².

Precyzując określoną w art. 419 § 2 k.wyb. procedurę ustalania przez rady miast i gmin podziału miast/gmin na okręgi wyborcze, Państwowa Komisja Wyborcza sformułowała w pkt 10 załącznika do uchwały z 7 maja 2012 r. wyjaśnienie o następującym brzmieniu: „Dokonanie podziału na okręgi wyborcze, a w miastach na prawach powiatu także ustalenie liczby radnych wybieranych w poszczególnych okręgach wyborczych, następuje według jednolitej normy przedstawicielstwa obliczonej przez podzielenie liczby mieszkańców gminy przez liczbę radnych wybieranych do danej rady. Następnie liczbę mieszkańców w okręgu dzieli się przez jednolitą normę przedstawicielstwa w gminie z zastosowaniem zaokrągleń liczby mandatów w górę do całkowitej liczby mandatów, jeżeli ułamek liczby mandatów w okręgu jest równy lub większy niż $\frac{1}{2}$ mandatu i odrzuceniem ułamka mandatu mniejszego niż $\frac{1}{2}$. Zasady tej należy bezwzględnie przestrzegać. Niedopuszczalne są odstępstwa od ustawowo określonej ścisłej procedury ustalania liczb mandatów przypadających poszczególnym okręgom wyborczym, bez względu na motywy, którymi kierować by się miały organy gminy dążące do takich odstępstw”³³. W pkt 3 załącznika PKW

³¹ Do momentu wydania przez Trybunał Konstytucyjny wyroku z 6 kwietnia 2016 r., P 5/14, LEX 2022405 na orzeczenia Państwowej Komisji Wyborczej dotyczące odwołań od postanowień komisarzy wyborczych w sprawie zaskarżanych uchwał rad gmin ustalających podział gmin na okręgi wyborcze nie przysługiwał środek prawny.

³² Por. podrozdział 3.5. pracy.

³³ Uchwała PKW z 7 maja 2012 r., pkt 10 załącznika, M.P. 2012, poz. 354.

wskazała na możliwość skorzystania przez organy gminy przy sporządzaniu projektu podziału terytorium gminy (miasta) na okręgi wyborcze z oprogramowania komputerowego sporządzonego przez Krajowe Biuro Wyborcze i zatwierdzonego do użytku przez PKW. Podstawą działania oprogramowania jest informacja statystyczna o liczbie mieszkańców gminy ujętych pod danym adresem – w zależności od lokalnych potrzeb może być ona sporządzona z dokładnością do numerów domów lub do numerów lokali³⁴.

Zarówno z treści powołanego przepisu kodeksu wyborczego, jak i z przytoczonych wytycznych PKW dla rad gmin wynika w sposób niezbitny, że przez jednolitą normę przedstawicielską należy rozumieć konkretną liczbę – iloraz liczby mieszkańców gminy oraz liczby radnych wybieranych do rady gminy – według której ma być dokonywany wstępny podział gminy na okręgi wyborcze, korygowany następnie w kolejnych krokach zgodnie z treścią art. 419 ust. 2 pkt 1 k.wyb.³⁵ Specyficzna cecha wyborów do rad gmin niebędących miastami na prawach powiatu, a mianowicie to, że stosownie do pierwotnej treści art. 418 ust. 1 k.wyb., obowiązującej do momentu nowelizacji kodeksu wyborczego z 11 stycznia 2018 r.³⁶, wybory w tego rodzaju gminach odbywały się w jednomandatowych okręgach wyborczych, sprawiała jednak, iż podziału tego rodzaju gmin na okręgi wyborcze, z formalnego punktu widzenia zachowującego w pełni wszystkie zapisane w kodeksie wyborczym matematyczne uwarunkowania dotyczące liczby obsadzanych mandatów oraz wielkości okręgów wyborczych, można było dokonać nie tylko na podstawie jednolitej normy przedstawicielstwa, rozumianej jako konkretna liczba, lecz także poprzez zastosowanie maksymalnych dopuszczalnych odchyień od tejże liczby, tj. pełnego przedziału liczb odpowiadających od 0,5 do 1,49 jednolitej normy przedstawicielstwa.

Co istotne, taki tryb postępowania uzyskał pełną aprobatę Państwowej Komisji Wyborczej, wyrażoną w uchwale z 26 listopada 2012 r. w sprawie odwołania od postanowienia Komisarza Wyborczego w Siedlcach, dotyczącego skargi mieszkańców Sulejówka na ustalenia zawarte w uchwale nr 32/249/2012 rady miasta dokonującej podziału miasta Sulejówek na okręgi wyborcze (ZPOW 730-62/12). Zgodnie z treścią tej uchwały „Rada Miasta, dokonując podziału na okręgi wyborcze, musi przestrzegać wynikającej z art. 419 § 2 pkt 1 kodeksu wyborczego zasady, że w jednomandatowym okręgu wyborczym współczynnik

³⁴ Tamże, pkt 3 załącznika.

³⁵ „Jeżeli w wyniku postępowania, o którym mowa w pkt 1, liczba radnych wybieranych w okręgach przewyższa liczby wynikające z art. 373 i art. 418 § 2, mandaty nadwyżkowe odejmuje się w tych okręgach wyborczych, w których norma przedstawicielstwa jest najmniejsza; w przypadku gdy liczba mandatów jest mniejsza od wynikającej z art. 373 i 418 § 2, dodatkowe mandaty przydziela się tym okręgom wyborczym, w których norma przedstawicielstwa jest największa”. Por. uchwała PKW z 7 maja 2012 r., pkt 11, 12 i 13 załącznika.

³⁶ Ustawa z dnia 11 stycznia 2018 r. o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych ograniczyła zasięg obowiązywania jednomandatowych okręgów wyborczych do gmin liczących do 20 tys. mieszkańców, Dz.U. 2018, poz. 130.

służący do ustalania liczby radnych wybieranych w okręgu wyborczym (uzyskiwany przez podzielenie liczby mieszkańców w okręgu wyborczym przez jednolitą normę przedstawicielstwa w gminie) musi zawierać się w przedziale 0,5–1,49. Tak też należy rozumieć wskazane przez wnoszących odwołanie zapisy wytycznych i wyjaśnień Państwowej Komisji Wyborczej dotyczących podziału jednostek samorządu terytorialnego na okręgi wyborcze, stanowiących załącznik do uchwały z 7 maja 2012 r. (M.P. 2012, poz. 354), a w szczególności pkt 10³⁷.

W konsekwencji, dokonując podziału gmin na okręgi wyborcze, organy przedstawicielskie tychże gmin miały istotne powody, by uznać, że kodeks wyborczy zezwala w art. 419 ust. 2 pkt 1 rozpatrywanym w związku z art. 418 ust. 1 na tworzenie w gminach niebędących miastami na prawach powiatu okręgów wyborczych obowiązujących w wyborach do rad gmin w taki sposób, iż liczba mieszkańców poszczególnych okręgów wyborczych, a zatem również – w myśl powszechnie obowiązującej wykładni zasady materialnej równości wyborów – siła głosu wyborców zamieszkujących owe okręgi może się od siebie różnić niemal trzykrotnie (2,98 razy).

Rzeczą wartą podkreślenia jest uniwersalny charakter wywiedzionej przez Państwową Komisję Wyborczą z art. 419 ust. 2 pkt 1 k.wyb. dopuszczalności tworzenia w gminach objętych większościovym systemem wyborczym jednomandatowych okręgów wyborczych o liczbach mieszkańców pozostających do siebie w stosunku 1:2,98. Ma ona dotyczyć nie tylko gmin posiadających utworzone jednostki pomocnicze, takie jak sołectwa czy osiedla, lecz także gmin, które takich jednostek nie posiadają, np. miast o całkowicie jednolitej przestrzeni zabudowy. W przypadku tych ostatnich za w pełni dopuszczalną uznana została zarówno sytuacja, w której różnice w wielkości jednomandatowych okręgów wyborczych mogłyby znaleźć pewne usprawiedliwienie w przywoływanych w doktrynie dodatkowych kryteriach odnoszących się do realizacji zasady materialnej równości wyborów, takich jak kryterium gospodarcze, terytorialne, etniczne czy religijne³⁸ (np. przez tworzenie okręgów mniejszych – pod względem liczby mieszkańców – obejmujących duże obszary o mniejszej gęstości zaludnienia oraz okręgów większych, obejmujących mniejsze obszary o większej gęstości zaludnienia), jak i sytuacja, w której sposób wytyczenia granic okręgów wyborczych stanowi bezpośrednio zaprzeczenie tego rodzaju kryteriów. W myśl stanowiska Państwowej Komisji Wyborczej można np. tworzyć okręgi mniejsze pod względem liczby mieszkańców, zajmujące niewielki obszar, oraz okręgi większe, zajmujące rozległy obszar (większy obszar oznacza z konieczności większą różnorodność interesów jego mieszkańców, niższy poziom integracji społecznej, znacznie bardziej utrudniony kontakt między mieszkańcami

³⁷ Uchwała PKW z 26 listopada 2012 r., ZPOW 730-62/12.

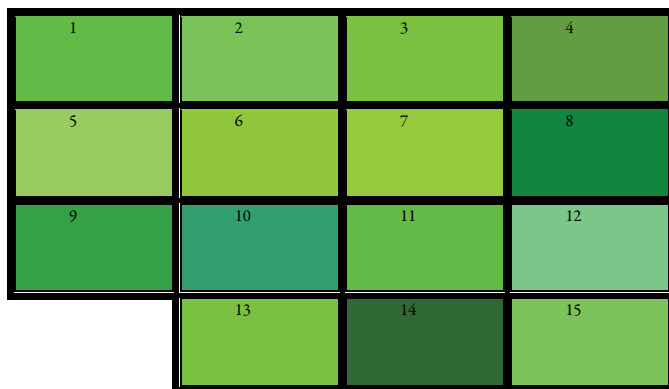
³⁸ B. Banaszak, A. Preisner, *Wprowadzenie do prawa konstytucyjnego*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 1992, s. 163.

a radnym itp. – wszystkie te komplikacje ulegają spotęgowaniu wraz ze wzrostem liczby osób zamieszkujących dany teren)³⁹.

Systemowe konsekwencje zaprezentowanej przez Państwową Komisję Wyborczą wykładni przepisów kodeksu wyborczego, dotyczących sposobu stosowania pojęcia jednolitej normy przedstawicielskiej przy ustalaniu granic okręgów wyborczych w gminach objętych większościovym systemem wyborczym, ilustruje następująca symulacja. Uznanie, że przy braku okoliczności wspomnianych w art. 417 ust. 2 i ust. 4 kodeksu wyborczego, tj. w sytuacji, gdy gmina nie posiada utworzonych jednostek pomocniczych, prawidłowy jest każdy podział miasta/gminy na okręgi wyborcze skutkujący powstaniem jednomandatowych okręgów obejmujących liczbę mieszkańców równą od 0,50 do 1,49 jednolitej normy przedstawicielstwa, powoduje również konieczność uznania za prawidłowy następującej modyfikacji granic okręgów wyborczych w hipotetycznym mieście X:

1. Sytuacja wyjściowa: miasto X, liczące 15 tys. mieszkańców, nieposiadające jednostek pomocniczych, charakteryzujące się jednakową gęstością zaludnienia na całej powierzchni, podzielone na idealnie równe jednomandatowe okręgi wyborcze o liczbie mieszkańców równej jednolitej normie przedstawicielskiej, tj. 1 tys. Zamieszczona poniżej ilustracja to „mapa” przykładowego miasta X z zaznaczonymi granicami okręgów wyborczych. W dołączonej tabeli przedstawiono liczby mieszkańców poszczególnych jednomandatowych okręgów wyborczych oraz odpowiadające im ułamki jednolitej normy przedstawicielstwa.

³⁹ Przykładem może być podział na okręgi wyborcze miasta Sulejówek dokonany uchwałą nr 32/249/2012 rady miasta z 25 października 2012 r. Przy jednolitej normie przedstawicielstwa wynoszącej dla miasta 1258 utworzono w Sulejówku wiele jednomandatowych okręgów wyborczych wykazujących znaczne odchylenia od jednolitej normy przedstawicielstwa – wzmacniające oraz osłabiające siłę głosu zamieszkujących je wyborców. Suma liczby mieszkańców dwóch z nich, tj. okręgu wyborczego nr 4 – 820 mieszkańców oraz okręgu wyborczego nr 5 – 897 mieszkańców (obydwa okręgi sąsiadują za sobą), wyniosła 1747, a zatem była mniejsza niż liczba mieszkańców pojedynczego okręgu nr 13 – 1754 mieszkańców, zajmującego obszar ok. pięciokrotnie większy niż obszar okręgu nr 4 (dane z programu PKW, *System Wyborczy*, stan z końca trzeciego kwartału 2012 r.). Na terenie Sulejówka nie utworzono nigdy żadnych jednostek pomocniczych (Dz. Urz. Woj. Mazowieckiego 2012, poz. 9548).

Rysunek 1. Mapa hipotetycznego miasta X z zaznaczonymi granicami okręgów wyborczych

Źródło: Opracowanie własne Autora.

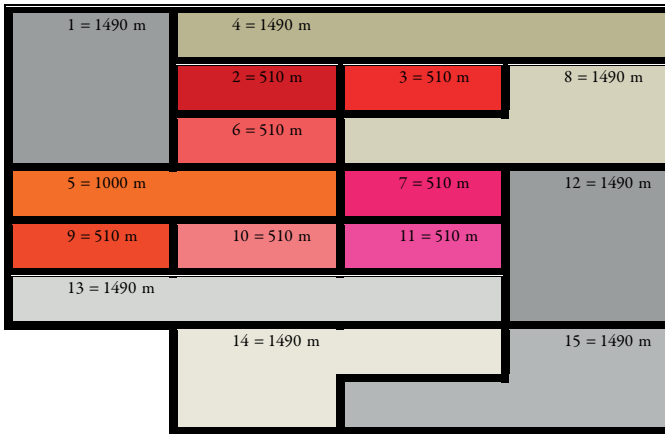
Tabela 1. Liczba mieszkańców poszczególnych jednomandatowych okręgów wyborczych w mieście X

	Liczba mieszkańców okręgu	Ułamek jednolitej normy przedstawicielstwa
Okręg wyborczy nr 1	1000	1,0
Okręg wyborczy nr 2	1000	1,0
Okręg wyborczy nr 3	1000	1,0
Okręg wyborczy nr 4	1000	1,0
Okręg wyborczy nr 5	1000	1,0
Okręg wyborczy nr 6	1000	1,0
Okręg wyborczy nr 7	1000	1,0
Okręg wyborczy nr 8	1000	1,0
Okręg wyborczy nr 9	1000	1,0
Okręg wyborczy nr 10	1000	1,0
Okręg wyborczy nr 11	1000	1,0
Okręg wyborczy nr 12	1000	1,0
Okręg wyborczy nr 13	1000	1,0
Okręg wyborczy nr 14	1000	1,0
Okręg wyborczy nr 15	1000	1,0

Źródło: Opracowanie własne Autora.

2. Sytuacja po modyfikacji granic okręgów wyborczych w mieście X – na „mapie” miasta X zaznaczono nowe granice okręgów wyborczych wraz z liczbą zamieszkujących je mieszkańców.

Rysunek 2. Mapa hipotetycznego miasta X z zaznaczonymi granicami okręgów wyborczych po ich modyfikacji



Źródło: Opracowanie własne Autora.

Pobieżna analiza obydwu przedstawionych wyżej „map” pozwala stwierdzić, że do ustalenia nowego podziału hipotetycznego miasta X na okręgi wyborcze w zaprezentowanej postaci (analogicznej do wielu innych alternatywnych konfiguracji o identycznym charakterze) mogłoby dojść w sposób całkowicie naturalny, tj. na skutek porozumienia radnych z okręgów nr 2, 3, 5, 6, 7, 9, 10, 11. Dla siedmiu z nich nowy podział oznaczałby zawężenie własnego okręgu wyborczego o niemal 50% – np. do obszaru bezpośredniego sąsiedztwa własnego miejsca zamieszkania, dla jednego zaś – tj. dla radnego wybieranego w okręgu nr 5 – pozostawienie liczby mieszkańców okręgu bez zmian, z nieznaczną zmianą granic okręgu. Dla całej grupy radnych – oraz dla reprezentowanych przez nich mieszkańców – byłaby to decyzja w pełni racjonalna, z pewnością skutkująca przekierowaniem znacznych środków finansowych z budżetu miasta/gminy na realizację inwestycji w tej części miasta: radni z okręgów nr 2, 3, 5, 6, 7, 9, 10, 11 dysponowaliby większością głosów w 15-osobowej radzie miasta. Nietrudno też wyobrazić sobie wiele uwarunkowań „usprawiedliwiających”, zdaniem radnych, tego typu rozstrzygnięcie – mogłaby być nim np. zadeklarowana przez radę gminy potrzeba konsolidacji mieszkańców historycznej/centralnej/wyżej położonej (itp.) części miasta. Tabela ilustrująca wyborcze parametry miasta X po wprowadzeniu powyższych zmian wyglądałaby następująco:

Tabela 2. Liczba mieszkańców poszczególnych jednomandatowych okręgów wyborczych w mieście X po ich modyfikacji

	Liczba mieszkańców okręgu	Ułamek jednolitej normy przedstawicielstwa
Okręg wyborczy nr 1	1490	1,49
Okręg wyborczy nr 2	510	0,51
Okręg wyborczy nr 3	510	0,51
Okręg wyborczy nr 4	1490	1,49
Okręg wyborczy nr 5	1000	1,0
Okręg wyborczy nr 6	510	0,51
Okręg wyborczy nr 7	510	0,51
Okręg wyborczy nr 8	1490	0,51
Okręg wyborczy nr 9	510	0,51
Okręg wyborczy nr 10	510	0,51
Okręg wyborczy nr 11	510	0,51
Okręg wyborczy nr 12	1490	1,49
Okręg wyborczy nr 13	1490	1,49
Okręg wyborczy nr 14	1490	1,49
Okręg wyborczy nr 15	1490	1,49

Źródło: Opracowanie własne autora.

W rezultacie takiego podziału miasta X na okręgi wyborcze mieszkańcy-wyborcy z okręgów nr 2, 3, 5, 6, 7, 9, 10, 11, stanowiący 24% ogólnej liczby mieszkańców miasta (3570 osób), mieliby taki sam wpływ na wynik wyborów jak mieszkańcy-wyborcy z okręgów nr 1, 4, 8, 12, 13, 14, 15, stanowiący 70% ogólnej liczby mieszkańców miasta (10 430 osób) – obydwie grupy wybierałyby po siedmiu radnych z 15-osobowej Rady Miasta X. Tym samym siła głosu mieszkańca-wyborcy pochodzącego z okręgów nr 2, 3, 5, 6, 7, 9, 10, 11 byłaby o 2,9 razy większa od siły głosu mieszkańca-wyborcy zamieszkałego w okręgach nr 1, 4, 8, 12, 13, 14, 15. Nie ulega wątpliwości, że specyficzne rozumienie zasady materialnej równości wyborów, leżące u podłoża akceptacji tego rodzaju systemowych konsekwencji art. 419 § 2 k.wyb., stoi w sprzeczności z jednym z najbardziej podstawowych założeń procesu tworzenia prawa, tj. założeniem racjonalności prawodawcy.

Należy wyraźnie podkreślić, że przedstawiony wyżej schemat możliwych rozstrzygnięć rad gmin, dotyczących podziału obszaru tychże gmin na okręgi wyborcze, nie jest jedynie czysto teoretyczną spekulacją. Zgodnie z art. 13 pkt 11 Ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. –

Przepisy wprowadzające ustawę – Kodeks wyborczy rady wszystkich gmin zobowiązane zostały do dokonania podziału gmin na okręgi wyborcze w wyborach do rady gminy, w terminie 15 miesięcy od dnia wejścia w życie tej ustawy, tj. do 1 listopada 2012 r.⁴⁰. Uniwersalny zakres podmiotowy wspomnianego przepisu sprawiał, że obowiązek ponownego określenia granic okręgów wyborczych dotyczył również gmin, w których nie zachodziła konieczność dokonywania jakichkolwiek zmian w obowiązującym dotychczas podziale ich obszaru na okręgi wyborcze. W myśl wystosowanych przez Państwową Komisję Wyborczą 7 maja 2012 r. „Wytycznych i wyjaśnień dotyczących podziału jednostek samorządu terytorialnego na okręgi wyborcze” rada gminy mogła w takim przypadku „podjąć uchwałę w sprawie podziału gminy na okręgi wyborcze określając takie same granice okręgów wyborczych jak obowiązujące”⁴¹. Co istotne, przedstawiona przez PKW wykładnia nakazu podjęcia przez rady gmin stosownych uchwał dopuszczała także w tych przypadkach (tj. w sytuacji, w której możliwe było pozostawienie okręgów wyborczych w istniejącej formie) możliwość ustalenia nowych granic między okręgami wyborczymi⁴². Tym samym rady gmin dysponowały w tym względzie pełną swobodą, ograniczoną jedynie odpowiednimi wymogami kodeksu wyborczego. Całkowite pominięcie przy określaniu szczegółowych procedur tworzenia okręgów wyborczych elementarnego sensu materialnej równości wyborów potwierdza przedstawione przez Państwową Komisję Wyborczą rozstrzygnięcie wątpliwości zgłoszonych w odniesieniu do tychże procedur przez Komisarza Wyborczego w Siedlcach. Komisarz Wyborczy w Siedlcach, rozpatrując skargę mieszkańców miasta Sulejówek na ustalenia rady miasta dotyczące podziału miasta Sulejówek na okręgi wyborcze, zwrócił się 7 listopada 2012 r. do Państwowej Komisji Wyborczej z prośbą o wyjaśnienie, „czy dokonanie przez radę gminy podziału gminy na jednomandatowe okręgi wyborcze w sposób odpowiadający zasadom podziału, określonym w art. 417–419 k.wyb., oznacza, że została zachowana zasada równości wyborców, określona w art. 369 k.wyb., i tym samym brak jest podstaw do wszczęcia postępowania z art. 17 § 2 k.wyb., nawet w sytuacji, gdy istnieje możliwość dokonania podziału inaczej, tj. w taki sposób, aby liczba mieszkańców w poszczególnych okręgach była zbliżona do siebie”⁴³. Odpowiadając na pismo Komisarza Wyborczego w Siedlcach, 8 listopada 2012 r., Państwowa Komisja Wyborcza poinformowała o zajętych przez siebie stanowisku, zgodnie z którym „wyrażona w art. 369 k.wyb. zasada

⁴⁰ Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r., Dz.U. 2011 Nr 21, poz. 113; Ustawa z dnia 15 kwietnia 2011 r., Dz.U. 2011 Nr 102, poz. 588; ustawa z dnia 27 maja 2011 r., Dz.U. 2011 Nr 147, poz. 881; Wyrok TK z 20 lipca 2011 r., K 9/11, Dz.U. 2011 Nr 149, poz. 889.

⁴¹ Uchwała PKW z 7 maja 2012 r., M.P. 2012, poz. 354, pkt 4 załącznika.

⁴² Świadczy o tym uznanie przez PKW za zgodną z prawem wspomnianej wyżej uchwały Rady Miasta Sulejówek nr 32/249/2012 z 25 października 2012 r., wprowadzającej szereg zmian w podziale miasta na okręgi wyborcze pomimo niewystąpienia żadnej z przesłanek określonych w art. 421 § 1 k.wyb., tj. braku jakiegokolwiek uzasadnienia dla tych zmian na gruncie przepisów prawa wyborczego.

⁴³ Pismo Komisarza Wyborczego w Siedlcach z 7 listopada 2012 r., DSD.732-5/12.

równości wyborów do rad musi być rozpatrywana w powiązaniu z przepisami określającymi zasady dokonywania podziału na okręgi wyborcze, tj. art. 417–419 k.wyb. W szczególności zatem, jeśli ustalenia gminy w sprawie podziału na okręgi wyborcze zostały dokonane w zgodzie z art. 417–419 k.wyb., wówczas komisarz wyborczy nie ma podstaw do podjęcia działań w trybie art. 17 § 2 k.wyb., nawet jeżeli jest możliwość dokonania innego podziału zgodnego z wymogami kodeksu wyborczego, w którym liczba mieszkańców w poszczególnych okręgach wyborczych będzie bardziej zbliżona do siebie⁴⁴.

Łatwo zauważyć, że wszelkie dysproporcje między siłą głosu wyborców zamieszkujących „uprzywilejowane” okręgi wyborcze danej gminy a siłą głosu wyborców zamieszkujących okręgi „pokrzywdzone” rzutują bezpośrednio na ich zróżnicowaną sytuację podczas samego aktu głosowania w wyborach do rady gminy. Dla zobrazowania tych różnic warto posłużyć się wartościami liczbowymi odpowiadającymi rzeczywistym rozstrzygnięciom w zakresie kształtu gminnych map wyborczych, dokonywanym przez rady gmin po wejściu w życie kodeksu wyborczego. W przypadku przywołanych wyżej ustaleń Rady Miasta Sulejówek na uwagę zasługują utworzone w ich ramach trzy okręgi wyborcze o skrajnie różnym poziomie odzwierciedlenia jednolitej normy przedstawicielstwa. Dla uproszczenia można je nazwać okręgiem A (w rzeczywistości okręg nr 4) – 0,65 jednolitej normy przedstawicielstwa, okręgiem B (w rzeczywistości okręg nr 5) – 0,71 jednolitej normy przedstawicielstwa oraz okręgiem C (w rzeczywistości okręg nr 13) – 1,39 jednolitej normy przedstawicielstwa⁴⁵. Przy identycznych parametrach opisujących procedurę wyborczą siła głosu mieszkańca okręgu A będzie zawsze 2,14 razy większa niż siła głosu mieszkańca okręgu C, natomiast siła głosu mieszkańca okręgu B – 1,96 razy większa niż siła głosu mieszkańca okręgu C (w obydwu przypadkach miara odnosi się do głosów „wygrywających”). Dla przykładu: przy 60% frekwencji, 90% prawidłowo oddanych głosów i czterech kandydatów na radnego uzyskujących w każdym okręgu wyborczym poparcie w stosunku odpowiednio 4:3:2:1, do zdobycia mandatu w okręgu A potrzeba 177 głosów, w okręgu B – 194 głosy, a w okręgu C – aż 379 głosów. W rozważanej sytuacji oznacza to, że oddany w okręgu C głos poparcia dla wygrywającego kandydata stanowi $\frac{1}{379}$ jego sukcesu wyborczego, natomiast w przypadku głosów oddanych przez mieszkańców okręgów A i B – odpowiednio $\frac{1}{177}$ i $\frac{1}{194}$ sukcesu wyborczego kandydatów startujących w tych okręgach.

Powyższe wartości liczbowe nie stanowią jedynie czysto technicznych parametrów procedury wyborczej, ale opisują rzeczywistą sytuację poszczególnych wyborców, określającą realne szanse na realizację ich żywotnych potrzeb i interesów w ramach konstytucyjnie ugruntowanej instytucji samorządu terytorialnego. W szczególności wskazują one na różny poziom ogólności oferty wyborczej, formułowanej pod adresem potencjalnych wyborców

⁴⁴ Stanowisko PKW z 8 listopada 2012 r., ZPOW-703-40/12.

⁴⁵ Uchwała Rady Miasta Sulejówek nr 32/249/2012 z 25 października 2012 r.

przez kandydatów startujących w wyborach do rady gminy w poszczególnych okręgach wyborczych. Poziom ten – jak również łączący się z nim zakres koniecznych ustępstw ze strony wyborców, dotyczących możliwości promowania w ramach kampanii wyborczej ich indywidualnych interesów – musi okazać się znacznie wyższy w przypadku rozgrywki wyborczej toczącej się w okręgu C niż w przypadku okręgów A i B. W okręgu C zamieszkuje ponad/niemal dwukrotnie więcej mieszkańców niż w okręgu A (jego obszar jest ok. pięciokrotnie mniejszy niż obszar okręgu C) oraz w okręgu B. W konsekwencji szanse na bezpośredni kontakt/rozmowę poszczególnych wyborców z kandydatem na radnego w okręgu C stają się dwukrotnie niższe niż w przypadku analogicznych szans wyborców z okręgów A i B. Z tych samych powodów, chcąc zapewnić swojemu kandydatowi wyborczy sukces, mieszkańcy okręgu C muszą przejawiać dwukrotnie większą gotowość na kompromis w zakresie akceptowalnych przez wszystkich ostatecznych uzgodnień programowych, tj. gotowość na marginalizację większej części swych indywidualnych potrzeb i interesów.

Biorąc pod uwagę zasadnicze prerogatywy i tryb funkcjonowania rad gmin, wyrażone m.in. w art. 14 rozpatrywanym w związku z art. 7, 40, 41 oraz 51 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, należy też uznać, że zróżnicowanie wpływu wywieranego przez poszczególnych wyborców na wynik wyborów do rady gminy różnicuje również w istotny sposób łączącą się z owym wpływem możliwość wpływania na działalność lokalnego samorządu. Wprawdzie w myśl art. 23 § 1 ustawy o samorządzie gminnym radny nie jest związany instrukcjami wyborców, jednak zgodnie z treścią tego artykułu utrzymuje on „stałą więź z mieszkańcami oraz ich organizacjami, a w szczególności przyjmuje zgłaszane przez mieszkańców gminy postulaty i przedstawia je organom gminy do rozpatrzenia”⁴⁶. Jest rzeczą oczywistą, że wszelkie rozstrzygnięcia powodujące znaczne powiększenie liczby mieszkańców danego okręgu wyborczego więź ową nadwyrężają.

Zgodnie z obowiązującym modelem funkcjonowania jednostek stanowiących samorządu terytorialnego wybierani w jednomandatowych okręgach wyborczych radni miasta/gminy stają się w momencie uzyskania mandatu równoprawnymi uczestnikami politycznych negocjacji, skutkujących powstawaniem różnorodnych większościowych koalicji. Poprzez wspieranie w głosowaniach określonych projektów uchwał włączają się owe koalicje w proces kształtowania lokalnego prawa oraz umożliwiają władzom gminy realizację różnorodnych przedsięwzięć o charakterze infrastrukturalnym. Ze względu na specyficzne zadania samorządu gminy przedsięwzięcia te dotyczą w znacznej mierze konkretnych interesów mieszkańców poszczególnych części gminy i łączą się najczęściej z uchwalaniem sposobów wydatkowania gminnych środków budżetowych. Obliczona na realizację wielorakich – często najbardziej podstawowych – potrzeb mieszkańców gminy działalność gminnej rady wpływa na wykształcenie się szczególnego rodzaju więzi między

⁴⁶ Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, Dz.U. 2001 Nr 142, poz. 1591 ze zm.

poszczególnymi radnymi a mieszkańcami okręgów, w których zdobyli oni swoje mandaty. Jest rzeczą naturalną, że więź ta okazuje się niejednokrotnie równie silna, co ewentualna lojalność poszczególnych radnych względem ich macierzystych ugrupowań – na jej dodatkowe wzmocnienie wpływa niewątpliwie większościowy system wyborczy, mający zastosowanie w wyborach do rad gmin liczących do 20 tys. mieszkańców (do 2018 r. gmin niebędących miastami na prawach powiatu).

Jakakolwiek dysproporcja między poszczególnymi jednomandatowymi okręgami wyborczymi, dotycząca liczby zamieszkujących je osób, przekłada się bezpośrednio na różny wpływ, który osoby te mogą wywierać na decyzje podejmowane przez radę gminy. Kluczowa staje się tu w pierwszym rzędzie możliwość bezpośredniego kontaktu z radnym, wykazującym zrozumiałe zainteresowanie realizacją postulatów swoich potencjalnych wyborców – odpowiednio większa w przypadku okręgów mniejszych oraz mniejsza dla okręgów większych. O wiele bardziej istotny wydaje się ekonomiczny aspekt mechanizmu „obsługi” interesów gminnego elektoratu, podzielonego – zgodnie z nieproporcjonalnie wytyczoną wyborczą mapą gminy – na nierówne części. Jest rzeczą oczywistą, że realizacja potrzeb mniejszej liczby osób (zwłaszcza w sytuacji, gdy zamieszkują one odpowiednio mniejszy obszar gminy) będzie się zazwyczaj łączyć z mniejszymi kosztami niż spełnienie postulatów większej grupy mieszkańców zamieszkujących obszar większy. Przy założeniu równej siły głosu poszczególnych radnych zainteresowanych w równym stopniu zaspokojeniem oczekiwań swych potencjalnych wyborców (w gminach takich jak Sulejówek każdy z nich dysponuje jednym głosem w 15-osobowej radzie gminy) oznacza to uprzywilejowaną pozycję radnych wybieranych w okręgach mniejszych. Włączanie ich w różnego rodzaju większościowe koalicje będzie zazwyczaj transakcją „niskokosztową”, zwłaszcza w porównaniu z wysokimi „kosztami” związanymi z realizacją postulatów ewentualnych koalicjantów wybieranych w okręgach większych. W konsekwencji maleje również szansa na realizację interesów mieszkańców większych okręgów wyborczych. Wymownym przykładem tego rodzaju prawidłowości może być relacja „zysk – koszt” dotycząca tworzenia koalicji z radnymi z okręgów wyborczych A, B i C: przy porównywalnych „kosztach” związanych z łączną obsługą interesów mieszkańców okręgów A i B (polegającą np. na remoncie nawierzchni ulic przebiegających przez te okręgi) potencjalny koalicjant radnych pochodzących z obydwu tych okręgów uzyskuje dwukrotnie wyższą premię (dwa głosy w radzie miasta) niż w przypadku zawarcia koalicji z radnym pochodzącym z okręgu C (dysponującym jednym głosem).

Dodatkowym czynnikiem potęgującym dotkliwość opisanego wyżej zróżnicowania sytuacji mieszkańców jednomandatowych okręgów wyborczych o różnej wielkości jest zagwarantowana w art. 419 § 1 oraz art. 421 § 1 k.wyb. trwałość ustaleń rady gminy odnośnie do podziału gminy na okręgi wyborcze. Ewentualna zmiana tychże ustaleń obwarowana jest koniecznością zaistnienia rzadko występujących okoliczności o charakterze demo-

graficznym (nieproporcjonalny przyrost bądź spadek liczby mieszkańców, mający miejsce odpowiednio w okręgu dużym bądź małym). Jednak nawet przy zaistnieniu tego rodzaju okoliczności interwencja rady gminy (zachowującej do 1 stycznia 2019 r. podstawowe kompetencje w zakresie modyfikowania granic okręgów wyborczych) mogła sprowadzać się do zmian czysto „kosmetycznych”, mających na celu głównie maksymalne odroczenie interwencji komisarza wyborczego w wyborczą geografiją gminy⁴⁷. Pomimo przejścia przez komisarzy wyborczych od 1 stycznia 2019 r. obowiązku wytyczania granic okręgów wyborczych obowiązujących w wyborach do rad gmin nie należy spodziewać się zasadniczych zmian w sposobie kształtowania (modyfikowania) podziału małych i średnich gmin na jednomandatowe okręgi wyborcze, wyrażających respekt dla konstytucyjnej zasady równości wyborów w jej aspekcie materialnym⁴⁸.

3.4. REDUKCJONISTYCZNA WYKŁADNIA ZASADY STAŁOŚCI PODZIAŁU GMINY NA OKRĘGI WYBORCZE JAKO CZYNNIK BLOKUJĄCY REALIZACJĘ MATERIALNEJ RÓWNOŚCI WYBORÓW DO RAD MAŁYCH I ŚREDNICH GMIN

Jednym z powodów utrwalenia rzeczywistych odstępstw od gwarantowanej konstytucyjnie wyborczej normy równościowej – dopuszczonych w szczegółowych przepisach kodeksu wyborczego i uchwalanych przez poszczególne rady małych i średnich gmin przy wytyczaniu granic jednomandatowych okręgów wyborczych – jest wypracowana przez Państwową Komisję Wyborczą specyficzna wykładnia zasady stałości podziału gmin na okręgi wyborcze, wyrażonej w art. 419 § 1 k.wyb. Wykładnia ta wyeksponowana została przez PKW w piśmie do komisarzy wyborczych z 12 marca 2018 r., zawierającym prośbę o przekazanie zawartych w nim wyjaśnień wójtom, burmistrzom i prezydentom miast. We wstępnej części pisma przedstawione ono zostało jako uzupełnienie wytycznych i wyjaśnień dotyczących podziału jednostek samorządu terytorialnego na okręgi wyborcze,

⁴⁷ Znamienny jest argument na rzecz niewielkiej korekty granic jednomandatowych okręgów wyborczych, mającej na celu utrwalenie skrajnie nieproporcjonalnego rozkładu poszczególnych mandatów na terenie gminy, zaprezentowany w uzasadnieniu do przywołanych wyżej ustaleń Rady Miasta Sulejówek: „Ta zmiana [niewielkie pomniejszenie obszaru okręgu nr 13 – uzupełnienie dodane] ma wielkie znaczenie dla stabilizacji podziału, ponieważ gdyby w niedalekiej przyszłości ułamek mandatu największego okręgu nr 13 przekroczył 1,49 – przed wyborami, zmiana zostałaby nakazana w trybie pilnym przez Komisarza Wyborczego w Siedlcach”. Uchwała Rady Miasta Sulejówek nr 32/249/2012 z 25 października 2012 r.

⁴⁸ Część przedstawionych wyżej wywodów została przez autora pracy opublikowana: A. Cebula, *3=1? O (nie)równości materialnej wyborów do rad gmin niebędących miastami na prawach powiatu*, „Samorząd Terytorialny” 2014, nr 7–8, s. 58–68.

stanowiących załącznik do uchwały Państwowej Komisji Wyborczej z 5 lutego 2018 r.⁴⁹. Uchwała PKW z 5 lutego 2018 r. podjęta została w związku z wejściem w życie ustawy z 11 stycznia 2018 r. o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych, zobowiązującej w art. 12 ust. 1 – analogicznie do wymogu zawartego w art. 13 pkt 11 Ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. – Przepisy wprowadzające ustawę – Kodeks wyborczy – rady wszystkich gmin do dokonania podziału gmin na okręgi wyborcze w wyborach do rady gminy, w terminie 60 dni od dnia wejścia w życie ustawy, tj. do 1 kwietnia 2018 r. Odnosząc się w piśmie z 12 marca 2018 r. do wątpliwości interpretacyjnych wokół wspomnianego przepisu, PKW wyraziła stanowisko, zgodnie z którym „nie można stwierdzić, że na podstawie tej regulacji rady gmin (miast) upoważnione są do dokonania zupełnie nowego podziału na okręgi wyborcze, jeżeli dotychczasowy podział spełnia wymogi kodeksu wyborczego”⁵⁰. Uzasadniając takie stanowisko na etapie administracyjno-sądowej kontroli odpowiednich uchwał rad gmin, PKW powołała treść uzasadnień dwóch wyroków wojewódzkich sądów administracyjnych, odnoszących się do zasady stałości podziału gmin na okręgi wyborcze. W wyroku WSA w Poznaniu z 22 września 2009 r. (sygn. akt. II SA/Po 350/09) sąd wskazał, że „gwarancja trwałości dokonanych podziałów na okręgi wyborcze ma [...] olbrzymie znaczenie dla zapewnienia demokratycznego charakteru postępowania wyborczego. Zresztą istotą omawianej regulacji jest zapewnienie trwałości raz wytyczonych okręgów wyborczych i dlatego przeprowadzenie ewentualnych zmian w podziale gminy na okręgi zostało ściśle uregulowane przez ustawodawcę i poddane silnej kontroli (wojewody i komisarza wyborczego)”⁵¹. W drugim z powołanych przez PKW wyroków Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu wskazał, że „ustawa [kodeks wyborczy] stanowi, że podział gminy na okręgi wyborcze jest stały. Przesłanki ich zmiany są wyczerpująco wyliczone w ustawie, a odstępstwa od zasady nie mogą być interpretowane rozszerzająco. Z całą pewnością zaś podstawy do zmiany granic okręgów wyborczych nie mogą stanowić względy zupełnie pozanormatywne, choćby społecznie były one jak najbardziej pożądane”⁵².

Dokonane przez PKW w piśmie z 12 marca 2018 r., niezwykle daleko idące, zawężenie uprawnień rad gmin do ukształtowania podziału gmin na okręgi wyborcze – na podstawie art. 12 ust. 1 ustawy z dnia 11 stycznia 2018 r. – według własnych preferencji, pozostających w zgodzie z przepisami kodeksu wyborczego, wydaje się znacząco odmienne od odpowiednich wskazań przedstawionych w załączniku do uchwały PKW z 5 lutego 2018 r. Odnosząc się w pkt 3 wspomnianego załącznika do art. 12 ust. 1 ustawy z dnia

⁴⁹ Uchwała Państwowej Komisji Wyborczej z 5 lutego 2018 r., M.P. poz. 204.

⁵⁰ Pismo Państwowej Komisji Wyborczej z 12 marca 2018 r., ZPOW-521-8/18.

⁵¹ Wyrok WSA w Poznaniu z 22 września 2009 r., sygn. akt II SA/Po 350/09, LEX 603146.

⁵² Wyrok z 10 października 2006 r., III SA/Wr 368/06, LEX 913948; cyt. za: Stanowisko PKW z 20 czerwca 2018 r., ZPOW-5244-52/18.

11 stycznia 2018 r. o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych, Państwowa Komisja Wyborcza ograniczała się jedynie do stwierdzenia możliwości (a nie konieczności) podjęcia przez radę gminy uchwały określającej takie same granice okręgów wyborczych jak obowiązujące dotychczas, jeżeli dotychczasowy podział na okręgi wyborcze spełniał wymogi Ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy. Co istotne, stanowisko takie pozostawało w pełni analogiczne do wytycznych Państwowej Komisji Wyborczej z 7 maja 2012 r., dotyczących analogicznego przepisu, zawartego w Ustawie z dnia 5 stycznia 2011 r. – Przepisy wprowadzające ustawę – Kodeks wyborczy. W tym ostatnim przypadku PKW nie przedstawiła żadnych dodatkowych wyjaśnień – załącznik do uchwały PKW z 7 maja 2012 r., określający wytyczne dotyczące podziału jednostek samorządu terytorialnego na okręgi wyborcze, zachowywał moc obowiązującą w swym oryginalnym sformułowaniu do momentu publikacji uchwały PKW z 5 lutego 2018 r., która w § 2 stwierdzała utratę mocy uchwały PKW z 7 maja 2012 r. wraz ze wspomnianym załącznikiem. W konsekwencji przez znaczną część okresu wyznaczonego radom gmin w art. 12 ust. 1 ustawy z dnia 11 stycznia 2018 r. na dokonanie ponownego podziału ich terytoriów na okręgi wyborcze za całkowicie zasadne uznać należało domniemanie, że podział taki mógł w określonych przypadkach wprowadzać stosowne modyfikacje istniejących granic okręgów wyborczych, nawet jeśli dotychczasowy podział wykazywał formalną zgodność z przepisami kodeksu wyborczego. Dopuszczalność tego rodzaju rozstrzygnięć znajdowała potwierdzenie w działaniach poszczególnych komisarzy wyborczych, którzy w pkt 3 załącznika do uchwały PKW z 5 lutego 2018 r. zobowiązani zostali do udzielenia pomocy organom wykonawczym gmin przy opracowywaniu projektów podziału gminy na okręgi wyborcze przedstawianym im w trybie konsultacji⁵³.

Konsekwencją jednostronnego wyeksponowania przez Państwową Komisję Wyborczą w piśmie z 12 marca 2018 r. zasady stałości podziału gmin na okręgi wyborcze stała się jej swoista absolutyzacja, uwidaczniająca się w konkretnych decyzjach podejmowanych przez przedstawicieli administracji wyborczej w ramach procedur administracyjno-sądowej kontroli uchwał rad gmin, realizujących art. 12 ust. 1 ustawy z dnia 11 stycznia 2018 r. W szczególności w przypadku gmin małych i średnich, dokonujących – zgodnie z dyspozycją wspomnianego przepisu – rewizji kształtu istniejących na ich terenie jednomandatowych

⁵³ Przykładem takich działań może być akceptacja przez Komisarza Wyborczego w Siedlcach II projektu podziału miasta Sulejówek na okręgi wyborcze, przedstawionego mu w trybie konsultacji przez burmistrza Sulejówka. Projekt przewidywał gruntowną zmianę podziału Sulejówka na jednomandatowe okręgi wyborcze, zmierzającą do usunięcia drastycznych odchyień od jednorodnej normy przedstawicielstwa w poszczególnych okręgach wyborczych w ich dotychczasowym kształcie. Zob. Korespondencja e-mailowa Delegatury Krajowego Biura wyborczego w Siedlcach z sekretarz miasta Sulejówek z 9 marca 2018 r. (udostępniona kopia w zasobach własnych autora pracy).

okręgów wyborczych, przypisanie przez PKW wyjątkowo istotnego znaczenia zasadzie stałości granic między owymi okręgami łączyło się w sposób nieuchronny z relatywnym obniżeniem rangi zasady równości wyborów w jej aspekcie materialnym. W myśl wypromowanej przez PKW wykładni 419 § 1 k.wyb., włączonej w realizowaną przez komisarzy wyborczych praktykę kontroli stosownych uchwał rad gmin, „zmiany okręgów wyborczych nie mogły być podyktowane tylko i wyłącznie wolą uzyskania lepszego przedstawicielstwa bądź potrzebami i oczekiwaniami wyborców. Traktowanie naturalnych zmian demograficznych jako pretekstu do gruntownej rewizji dotychczasowego podziału na okręgi wyborcze [skutkującej zmniejszeniem drastycznych odchyłeń od jednolitej normy przedstawicielstwa w poszczególnych okręgach wyborczych – przyp. A.C.] w sposób oczywisty kłóciłoby się z sensem stanowienia stałych okręgów wyborczych”⁵⁴. Przy całkowitym pominięciu elementarnego sensu zasady równości wyborów, jak również jej charakteru konstytucyjnego, wskazującego na konieczność uznania autonomii tegoż sensu względem treści szczegółowych przepisów kodeksu wyborczego, proklamowane więc zostało przez administrację wyborczą swoiste podporządkowanie tej zasady zasadzie stałości podziału gmin na okręgi wyborcze, a więc – co należy podkreślić – zasadzie pozbawionej bezpośredniego ugruntowania w treści Konstytucji RP.

Idea nadrzędności zasady stałości podziału gminy na okręgi wyborcze względem konstytucyjnej zasady równości wyborów, będąca konsekwencją ścisłego zastosowania wytycznych sformułowanych w piśmie PKW z 12 marca 2018 r., stała się podłożem dwóch znaczących rozstrzygnięć Państwowej Komisji Wyborczej, wykraczających poza bezpośredni zakres kontroli realizacji przez rady gmin art. 12 ust. 1 ustawy z dnia 11 stycznia 2018 r. W myśl powołanego stanowiska Państwowej Komisji Wyborczej jedynym ograniczeniem zasady stałości podziału gminy na okręgi wyborcze podczas implementacji wspomnianego przepisu była treść szczegółowych przepisów kodeksu wyborczego, określających m.in. dopuszczalne odchylenia od jednolitej normy przedstawicielstwa w poszczególnych okręgach wyborczych. Zgodnie z treścią tych regulacji, tj. art. 421 § 1 i 2 k.wyb., konieczność modyfikacji granic okręgów wyborczych wynika ze zmiany w podziale terytorialnym państwa, zmiany granic jednostek pomocniczych gminy, zmiany liczby mieszkańców danej gminy, zmiany liczby radnych w radzie gminy lub zmiany liczby radnych wybieranych w okręgach wyborczych. W przypadku poszczególnych gmin konieczność ponownego uchwalenia podziału ich obszaru na okręgi wyborcze, zgodnie z dyspozycją art. 12 ust. 1 ustawy z dnia 11 stycznia 2018 r., mogła pokrywać się z koniecznością zmiany granic tych okręgów, wynikającą bezpośrednio z zaistnienia którejkolwiek z wymienionych przesłanek. Zaistnienie ostatniej z nich – nieproporcjonalnego względem zmiany ogólnej liczby miesz-

⁵⁴ Postanowienie Komisarza Wyborczego w Siedlcach II z 30 kwietnia 2018 r., DSD-5244-6/18 [wyróżnienie – A.C.].

kańców gminy wzrostu bądź spadku liczby mieszkańców określonego okręgu wyborczego, skutkującego zmianą liczby mandatów przypadających na ów okręg – stwarzało szansę na wyartykułowanie przez Państwową Komisję Wyborczą, przy okazji ewentualnej kontroli stosownego rozstrzygnięcia odpowiedniej rady gminy, zakładanej przezeń wykładni relacji między zasadą równości wyborów a zasadą stałości podziału gminy na okręgi wyborcze. Ewentualna dyrektywa PKW co do sposobu rozumienia tej relacji, rzutującego również w sposób pośredni na kluczowy aspekt wykładni samej zasady równości wyborów, przybrać mogła formę najbardziej przejrzystą w odniesieniu do szczególnego typu opisanej sytuacji, mającej miejsce w gminie podzielonej na jednomandatowe okręgi wyborcze, nieposiadającej utworzonych jednostek pomocniczych⁵⁵.

Zgodnie z podstawowymi kanonami wykładni funkcjonalnej, zastosowanej względem art. 421 § 1 k.wyb., zaistnienie w tego rodzaju gminie ostatniej z wymienionych w tym przepisie przesłanek, warunkujących konieczność zmiany podziału gminy na okręgi wyborcze (nieproporcjonalny wzrost lub spadek liczby mieszkańców jednego z jednomandatowych okręgów wyborczych, powodujący, że zgodnie z art. 419 § 2 k.wyb. liczba mandatów przypadających na ów okręg wynosić powinna odpowiednio 2 lub 0), wywołać powinno zobowiązanie rady gminy do dokonania modyfikacji całościowej struktury granic między jednomandatowymi okręgami wyborczymi bądź też modyfikacji znacznego fragmentu tej struktury. Tylko takie rozstrzygnięcie stanowić może adekwatną odpowiedź na uwidaczniającą się w rozpatrywanym przypadku tendencję do nieproporcjonalnego tempa zmian demograficznych w poszczególnych częściach obszaru gminy. Przekroczenie dopuszczalnych odchyień od jednolitej normy przedstawicielstwa w danym okręgu wyborczym nie jest nigdy świadectwem zwykłego wzrostu lub spadku liczby mieszkańców tego okręgu: ścisła korelacja między tego rodzaju zmianą a zmianą ogólnej liczby mieszkańców gminy oraz – w konsekwencji – odpowiednią modyfikacją jednolitej normy przedstawicielstwa sprawia, że nawet znaczące wzrosty bądź spadki liczby mieszkańców poszczególnych okręgów, zachowujące charakter proporcjonalny względem ogólnego trendu demograficznego

⁵⁵ Jak wykazano powyżej, podział gminy na wielomandatowe okręgi wyborcze – w szczególności okręgi pięcio- bądź więcej mandatowe, przewidziane w kodeksie wyborczym dla gmin o liczbie ludności przekraczającej 20 tys. – nie generuje z zasady bezpośredniego zagrożenia dla realizacji zasady równości wyborów w sensie materialnym; występowanie na terenie gminy utworzonych jednostek pomocniczych łączy się natomiast nieodzownie – zgodnie z art. 417 k.wyb. – z koniecznością ich uwzględniania przy podziale gminy na okręgi wyborcze, co wprowadza w ów podział w sposób automatyczny sporą dozę arbitralności. Wariantem przekroczenia dopuszczalnych odchyień od jednolitej normy przedstawicielstwa w jednym z jednomandatowych okręgów wyborczych gminy nieposiadającej utworzonych jednostek pomocniczych jest do pewnego stopnia wystąpienie takiej sytuacji w jednym z jednomandatowych okręgów utworzonych w jednostce pomocniczej podzielonej na kilka takich okręgów – jest to jednak z oczywistych względów wariant o odpowiednio niższej skali komplikacji: liczba jednomandatowych okręgów wyborczych utworzonych na obszarze jednostki pomocniczej jest zawsze mniejsza niż 15.

na terenie gminy (wzrostowego bądź spadkowego), podlegają naturalnej „amortyzacji” i nie wywołują konieczności zmiany podziału gminy na okręgi wyborcze ze względu na treść art. 419 § 2 k.wyb.⁵⁶ Konieczność taka pojawia się jedynie w sytuacji punktowej intensyfikacji określonej tendencji demograficznej – wzrostowej lub spadkowej – i z tego powodu, w zgodzie z art. 419 § 1 k.wyb., statuującym zasadę stałości podziału gminy na okręgi wyborcze, należy ją interpretować szeroko jako wymóg długoterminowej stabilizacji całościowej mapy okręgów wyborczych na terenie gminy. W przypadku gminy podzielonej na jednomandatowe okręgi wyborcze, nieuwarunkowane granicami jednostek pomocniczych, wymóg ten skorelowany jest w sposób oczywisty z koniecznością poszanowania konstytucyjnej zasady równości wyborów w jej aspekcie materialnym i jako taki generować powinien całościowe wyrównanie proporcji między pojedynczymi mandatami przedstawicielskimi a liczbami mieszkańców przypadającymi na nie w poszczególnych okręgach wyborczych (tj. odpowiednią modyfikację granic między jednomandatowymi okręgami wyborczymi, skutkującą ściślejszym odwzorowaniem w każdym z nich jednolitej normy przedstawicielstwa).

Należy zauważyć, że wyborcza norma równościowa, pojmowana – zgodnie z jej elementarnym sensem – jako wymóg zapewniania możliwie najmniejszych różnic między liczbami mieszkańców poszczególnych jednomandatowych okręgów wyborczych, odgrywa w analizowanej sytuacji rolę czynnika równoważącego normatywny wydzźwięk zasady stałości podziału gminy na okręgi wyborcze. Zastosowany z pominięciem owej podstawowej wykładni zasady równości wyborów postulat stałości granic okręgów wyborczych mógłby w rozpatrywanym przypadku wymuszać (symetryczne) odtworzenie maksymalnych dopuszczalnych prawem dysproporcji między liczbami mieszkańców poszczególnych okręgów – na korzyść obszarów charakteryzujących się wyjątkowo wysoką dynamiką demograficzną (np. nowo powstających osiedli o zabudowie wielorodzinnej). Tego rodzaju podział gminy na jednomandatowe okręgi wyborcze, ustalający początkowe liczbowe dysproporcje między okręgami o sukcesywnie rosnącym oraz sukcesywnie malejącym odzwierciedleniu jednolitej normy przedstawicielstwa na poziomie od 1 do niemal 3 (np. 0,5 jednolitej normy przedstawicielstwa do 1,48 jednolitej normy przedstawicielstwa), zapewniałby z dużym prawdopodobieństwem maksymalną trwałość gminnej mapy wyborczej.

W kontekście powyższych analiz jako całkowicie niezrozumiałe jawi się stanowisko Państwowej Komisji Wyborczej odnośnie do sposobu ochrony stałości podziału gmin na okręgi wyborcze, przyjęte w trakcie realizacji działań kontrolnych względem ustaleń rad gmin w sprawie tegoż podziału, dokonywanych zgodnie z art. 12 ust. 1 ustawy z dnia

⁵⁶ Wyjątkiem jest moment przekroczenia przez gminę liczby 20 tys. mieszkańców, kiedy to – zgodnie z art. 418 § 2 k.wyb. – pojawia się konieczność zastąpienia podziału gminy na okręgi jednomandatowe podziałem na okręgi pięcio–ośmiomandatowe.

11 stycznia 2018 r. Stanowisko to wyartykułowane zostało w dwóch uchwałach PKW z 11 czerwca 2018 r., potwierdzających zgodność z prawem postanowień Komisarza Wyborczego w Siedlcach II oddalających skargi mieszkańców miasta Sulejówek dotyczące podziału Sulejówka na jednomandatowe okręgi wyborcze⁵⁷. Skarżący zarzucali ustaleniom rady miasta Sulejówek m.in. brak zabezpieczenia stabilności podziału gminy na okręgi wyborcze poprzez dokonanie jedynie minimalnej korekty jednego z jednomandatowych okręgów wyborczych, w którym przekroczone zostało dopuszczalne w art. 419 § 2 kodeksu wyborczego odstępstwo od jednolitej normy przedstawicielstwa. Zgodnie z danymi z zakresu ewidencji ludności, dostępnymi na 31 grudnia 2018 r., liczba mieszkańców tego okręgu przekroczyła w Sulejówku 1,49 jednolitej normy przedstawicielstwa. Tym samym wypełniona została wprost ostatnia z przesłanek wymienionych w art. 421 § 1 k.wyb., warunkująca zaistnienie konieczności modyfikacji podziału gminy na okręgi wyborcze, a mianowicie – zgodnie z art. 419 § 2 k.wyb. – nastąpiła „zmiana liczby radnych wybieranych w okręgach wyborczych” (po przekroczeniu przez liczbę mieszkańców okręgu 1,49 jednolitej normy przedstawicielstwa liczba ta wyniosła 2). Uchwalając minimalną zmianę w dotychczasowym podziale miasta na okręgi wyborcze – niewielkie pomniejszenie okręgu, w którym doszło do przekroczenia dopuszczalnego odstępstwa od jednolitej normy przedstawicielstwa, na rzecz jednego z okręgów sąsiednich – Rada Miasta Sulejówek radykalnie zmodyfikowała projekt nowego podziału, przedłożony jej przez burmistrza Sulejówka zgodnie z art. 419 § 2 k.wyb. Co istotne, projekt ten – zakładający równomierne odzwierciedlenie jednolitej normy przedstawicielstwa we wszystkich jednomandatowych okręgach wyborczych – został wcześniej zaakceptowany przez Komisarza Wyborczego w Siedlcach II jako zgodny z przepisami k.wyb. i wytycznymi Państwowej Komisji Wyborczej⁵⁸. Uzasadniając odrzucenie zarzutów grupy mieszkańców Sulejówka odnośnie do przedmiotowej uchwały 9 kwietnia 2018 r., tj. niemal miesiąc po wystosowaniu przez PKW pisma z 12 marca 2018 r., Komisarz Wyborczy w Siedlcach II wyraził stanowisko, zgodnie z którym umocowane w art. 419 § 2 k.wyb. uprawnienie Rady Miasta Sulejówek do dokonania podziału Sulejówka na okręgi wyborcze było w sposób jednoznaczny zawężone

⁵⁷ Uchwały Państwowej Komisji Wyborczej z 11 czerwca 2018 r., ZPOW-5244-52/18. Tą samą sygnaturą oznaczono dwie uchwały, z których jedna stanowiła jedynie rozstrzygnięcie w przedmiocie zgodności z prawem postanowienia Komisarza Wyborczego w Siedlcach II, pozostające bez wpływu na podział miasta Sulejówek na okręgi wyborcze, ponieważ uchwała Rady Miasta Sulejówek, stanowiąca w tym przypadku przedmiot kontroli, utraciła moc obowiązującą. Druga uchwała PKW o sygnaturze ZPOW-5244-52/18, dotycząca postanowienia Komisarza Wyborczego w Siedlcach II oddalającego skargę na uchwałę Rady Miasta Sulejówek w sprawie okręgów wyborczych, zastępująca jej wcześniejszą uchwałę w tej materii, zawierała treść identyczną jak uchwała pierwsza. Ustalenia rady miasta dotyczące okręgów wyborczych – jak również odpowiednie postanowienia Komisarza Wyborczego – były w obydwu przypadkach tożsame.

⁵⁸ Korespondencja e-mailowa Delegatury Krajowego Biura wyborczego w Siedlcach z sekretarzem miasta Sulejówek z 9 marca 2018 r. (udostępniona kopia w zasobach własnych Autora pracy).

do możliwości wprowadzenia do dotychczasowego podziału jedynie niewielkiej korekty, ograniczającej się do pomniejszenia obszaru okręgu wyborczego, w którym doszło do przekroczenia 49-procentowego odstępstwa od jednolitej normy przedstawicielstwa. Zdaniem Komisarza Wyborczego w Siedlcach II, powołującego w uzasadnieniu swojego stanowiska wytyczne PKW, sformułowane w piśmie z 12 marca 2018 r., „zmian w dotychczasowym podziale należało dokonać tylko w ten sposób, żeby ułamek mandatu wybieranego w okręgu wyborczym nr 2 zawierał się w przedziale 0,5–1,49 wynikającym z zastosowania jednolitej normy przedstawicielstwa dla Miasta Sulejówek”⁵⁹.

Wyrażony przez Komisarza Wyborczego w Siedlcach II pogląd na temat wyłączności zastosowanego przez Radę Miasta Sulejówek sposobu zabezpieczenia zasady stałości podziału gminy na okręgi wyborcze został przez Państwową Komisję Wyborczą w pełni podtrzymany w uchwałach z 11 czerwca 2018 r. Nie uwzględniając odwołań grupy mieszkańców Sulejówka od postanowień Komisarza Wyborczego w Siedlcach II, PKW stwierdziła, że wprowadzony przez Radę Miasta Sulejówek „podział miasta na okręgi wyborcze spełniał [...] wymogi określone w art. 419 § 2 Kodeksu wyborczego, a jednocześnie został dokonany przez możliwie najmniejszą modyfikację podziału dotychczasowego, był zatem zgodny z zasadą stałości podziału na okręgi, wyrażoną w art. 419 § 1 Kodeksu wyborczego”. Wprawdzie w dalszej części uzasadnienia obydwu uchwał Państwowa Komisja Wyborcza przyznała, że w rozpatrywanym przypadku istniała możliwość dokonania „innego podziału zgodnego z wymogami Kodeksu wyborczego, w którym liczby mieszkańców poszczególnych okręgów wyborczych byłyby mniej zróżnicowane”, jednak – zdaniem Państwowej Komisji Wyborczej – dokonanie tego rodzaju zmian „naruszałoby zasadę stałości podziału gminy na okręgi wyborcze, wyrażoną w art. 419 § 1 Kodeksu wyborczego”⁶⁰.

Nie ulega wątpliwości, że takie stanowisko Państwowej Komisji Wyborczej stanowi wyraźne wzmocnienie wypromowanej w piśmie PKW z 12 marca 2018 r. tezy o swoistym podporządkowaniu konstytucyjnej zasady równości wyborów zasadzie stałości podziału gmin na okręgi wyborcze, wyrażonej w art. 419 § 1 k.wyb. Stałość ta ma być, zdaniem PKW, w największym możliwym zakresie chroniona nawet przy zaistnieniu kodeksowej legitymacji do dokonania modyfikacji podziału gminy na okręgi wyborcze ze względu na wystąpienie w poszczególnych okręgach wyborczych niedopuszczalnych odstępstw od jednolitej normy przedstawicielstwa. Jednocześnie nie sposób nie zauważyć, że zakładana przez PKW przy okazji formułowania analizowanej opinii interpretacja pojęcia „stałości podziału gminy na okręgi wyborcze” generuje konsekwencje pozostające w rażącej sprzeczności z elementarną

⁵⁹ Postanowienie Komisarza Wyborczego w Siedlcach II z 9 kwietnia 2018 r., DSD-5244-3/18 [wyróżnienie – A.C.].

⁶⁰ Uchwały Państwowej Komisji Wyborczej z 11 czerwca 2018 r., ZPOW-5244-52/18 [wyróżnienie – A.C.].

treścią wykładni językowej tego pojęcia. Przyjęcie za Państwową Komisją Wyborczą, że ze względu na konieczność ochrony stałości określonego podziału gminy na okręgi wyborcze, w sytuacji przekroczenia w danym jednomandatowym okręgu wyborczym dopuszczalnych odstępstw od jednolitej normy przedstawicielstwa, możliwa jest wyłącznie modyfikacja obszaru tegoż okręgu wyborczego – wraz z obszarem odpowiedniego sąsiedniego okręgu wyborczego – w taki sposób, by liczba jego mieszkańców zawierała się w przedziale 0,5–1,49 jednolitej normy przedstawicielstwa, łączy się nieuchronnie z uznaniem za prawidłowe ustaleń rady gminy, prowadzących do stanu permanentnego braku stałości tegoż podziału. Zgodnie z proponowanym przez PKW rozumieniem stałości podziału gminy na okręgi wyborcze, przy wystąpieniu ostatniej z przesłanek wymienionych w art. 421 § 1 k.wyb., rada gminy (od 2019 r. komisarz wyborczy) uprawniona/uprawniony ma być do dokonywania korekt granic wyłącznie tych okręgów wyborczych, których liczba mieszkańców przekracza dopuszczalne odchylenia od jednolitej normy przedstawicielstwa. W myśl takiego stanowiska rada gminy (komisarz wyborczy) może zatem korygować wielkość tychże okręgów w taki sposób, by poziom odzwierciedlenia jednolitej normy przedstawicielstwa wyniósł w nich np. 0,51 lub 1,48 jednolitej normy przedstawicielstwa, a następnie konsekwentnie powtarzać tę czynność w kilkumiesięcznym/kilkunastomiesięcznym cyklu – zgodnie z art. 421 § 1 k.wyb. do trzech miesięcy przed upływem kadencji rady – stosownie do dynamiki zmian demograficznych, zachodzących na terenie danej gminy. Uznając zasadność argumentacji Państwowej Komisji Wyborczej, przedstawionej przed Wojewódzkim Sądem Administracyjnym w Warszawie, zgodnie z którą „ze względu na zasadę stałości podziału na okręgi wyborcze, zmiana taka może zajść jedynie w jak najmniejszym zakresie wymaganym do dostosowania podziału do stanu zgodnego z wymogami Kodeksu wyborczego”⁶¹, należy nawet uznać, że dokonywanie cyklicznie owych minimalnych korekt podziału gminy na okręgi wyborcze stanowić będzie jedyną zgodną z prawem metodą zabezpieczenia cechy stałości tegoż podziału. Trudno oprzeć się wrażeniu, że stanowisko takie nie wykazuje w sposób dostateczny elementarnego związku z podstawowymi zasadami racjonalności interpretacji i stosowania przepisów prawa.

Niezależnie od redukcjonistycznego zawężenia wykładni pojęcia „stałości podziału gminy na okręgi wyborcze”, podważającego zarówno nadrzędny status konstytucyjnej zasady równości wyborów w jej aspekcie materialnym, jak i samą ideę stałości, rozumianą jako wymóg zagwarantowania określonym rozstrzygnięciom proceduralnym cechy niezmienności w odpowiednio długim horyzoncie czasowym, w uchwałach z 11 czerwca 2018 r. Państwowa Komisja Wyborcza dokonała również, jak się wydaje, poważnego naruszenia przepisów kodeksu wyborczego, odnoszących się bezpośrednio do zaproponowanego w tych uchwałach

⁶¹ Stanowisko Państwowej Komisji Wyborczej wyrażone w piśmie procesowym z 20 czerwca 2018 r. skierowanym do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, ZPOW-5244-52/18 [wyróżnienie – A.C.].

modelu ochrony stałości granic między okręgami wyborczymi. Postulowana przez PKW interpretacja statuującego zasadę stałości podziału gminy na okręgi wyborcze art. 419 § 1 w związku z art. 421 § 1 k.wyb. – przy założeniu jej poprawności w zakresie, w jakim ustanawia ona najwyższy możliwy poziom zabezpieczenia trwałości części istniejących granic między okręgami wyborczymi – pozostaje w sposób bezpośredni sprzeczna z art. 421 § 2 k.wyb., zgodnie z którym do zmian w podziale na okręgi wyborcze, o których mowa w art. 421 § 1 k.wyb., stosuje się odpowiednio przepisy art. 419 § 2–4 oraz art. 420 k.wyb. Stosownie do treści art. 419 § 2 pkt 2 k.wyb., stanowiącego główny wzorzec kontroli prawidłowości ustaleń dotyczących granic okręgów wyborczych, jeżeli w wyniku podziału gminy na okręgi wyborcze, dokonanego w zgodzie z art. 419 § 2 pkt 1 k.wyb., liczba radnych wybieranych w okręgach przewyższa liczby wynikające z art. 373 i art. 418 § 2 k.wyb., mandaty nadwyżkowe odejmuje się w tych okręgach wyborczych, w których norma przedstawicielstwa jest najmniejsza. Zgodnie z treścią art. 419 § 3 k.wyb., nakazującego stosowanie art. 419 § 2 k.wyb. odpowiednio do podziału na okręgi wyborcze gminy liczącej do 20 tys. mieszkańców, określona w art. 419 § 2 pkt 2 k.wyb. procedura powinna być stosowana również w przypadku gmin podzielonych na jednomandatowe okręgi wyborcze. Oznacza to – przy założeniu poprawności rozpatrywanej wykładni stałości podziału gminy na okręgi wyborcze, nakazującej dokonywanie koniecznych interwencji w wyborczą mapę gminy jedynie „w jak najmniejszym zakresie wymaganym do dostosowania podziału do stanu zgodnego z wymogami Kodeksu wyborczego”⁶², że jeżeli w wyniku wzrostu liczby mieszkańców danego jednomandatowego okręgu wyborczego liczba mandatów przypadająca na ten okręg – wynikająca z zastosowania jednolitej normy przedstawicielstwa – wyniesie 2, a zatem przewyższy liczbę wynikającą z art. 418 § 1, powodując zarazem, iż liczba radnych wybieranych we wszystkich okręgach przewyższy o 1 liczbę wynikającą z art. 373, to nadwyżkowy mandat należy odjąć w jednomandatowym okręgu wyborczym, w którym norma przedstawicielstwa jest najmniejsza, a w konsekwencji dołączyć obszar tego okręgu do innego jednomandatowego okręgu wyborczego, względnie podzielić jego obszar między inne jednomandatowe okręgi wyborcze. Jednocześnie obszar okręgu, w którym liczba mandatów wyniosła 2, należy podzielić na dwa jednomandatowe okręgi wyborcze⁶³. Postępowanie takie jest ściśle analogiczne do postępowania wynikającego

⁶² Tamże.

⁶³ W przypadku zmiany podziału okręgów wyborczych w mieście Sulejówek, koniecznej ze względu na przekroczenie w okręgu wyborczym nr 2 dopuszczalnej liczby mandatów przypadającej na ów okręg – zgodnie z danymi dotyczącymi liczby mieszkańców Sulejówka z czwartego kwartału 2017 r. liczba ta wyniosła 2 – zastosowanie art. 419 § 2 pkt 2 w związku z art. 421 § 1 i § 2 k.wyb. czyniło koniecznym odjęcie mandatu przedstawicielskiego w okręgu nr 4, wykazującego najniższy poziom odzwierciedlenia jednolitej normy przedstawicielstwa – 0,6 jednolitej normy przedstawicielstwa, przy jednoczesnym dołączeniu obszaru tegoż okręgu do jednego bądź kilku okręgów z nim sąsiadujących (np. do okręgu nr 5, z odpowiadającym mu 0,66 mandatu, w wyniku czego powstałby jednomandatowy okręg wyborczy wykazujący odzwierciedlenie jednolitej normy przedstawicielstwa na poziomie ok. 1,26 teźże normy), a zarazem podzieleniu okręgu nr 2

z konieczności odpowiedniej modyfikacji – „w jak najmniejszym zakresie” – granic okręgów wielomandatowych, respektującego treść art. 419 § 2 pkt 2 k.wyb.: jeżeli w ośmiomandatowym okręgu wyborczym nastąpi wzrost liczby mandatów przypadających na ów okręg, tj. liczba ta wyniesie 9, dodatkowy mandat należy odjąć w okręgu wyborczym, w którym norma przedstawicielstwa jest najmniejsza, modyfikując jego granice, a sam ów okręg należy podzielić na dwa mniejsze okręgi wyborcze – w tym wypadku modyfikując również jego granice z powodu braku możliwości utworzenia okręgu czteromandatowego⁶⁴.

Należy zauważyć, że zgodnie z treścią art. 421 § 2 k.wyb. całkowicie niedopuszczalne jest pominięcie przy modyfikacji podziału gminy na okręgi wyborcze w związku z zaistnieniem ostatniej z przesłanek wymienionych w art. 421 § 1 k.wyb. ściśle określonej procedury sformułowanej w art. 419 § 2 k.wyb. Tego rodzaju pominięcie zakłada zatwierdzona przez Państwową Komisję Wyborczą metoda dokonania takiej modyfikacji, uzasadniona wykładnią art. 419 § 1 w związku z art. 421 § 1 i § 2 k.wyb., zgodnie z którą zmiana podziału gminy na okręgi wyborcze możliwa jest jedynie „w jak najmniejszym zakresie wymaganym do dostosowania podziału do stanu zgodnego z wymogami Kodeksu wyborczego”. Wykładnia ta wpływa w sposób bezpośredni z argumentacji zastosowanej przez Państwową Komisję Wyborczą w uchwałach z 11 czerwca 2018 r., w myśl której „podział [Sulejówka] na okręgi wyborcze został dokonany przez możliwie najmniejszą modyfikację podziału dotychczasowego [...], był zatem zgodny z zasadą stałości podziału [obszaru wyborczego] na okręgi [wyborcze]”. Nie ulega wątpliwości, że uznany przez PKW za zgodny z prawem sposób modyfikacji granic jednomandatowych okręgów wyborczych – niezależnie od jego przeciwności w zakresie rzeczywistej ochrony stałości granic okręgów wyborczych w obszarach o punktowej intensyfikacji dynamiki procesów demograficznych (wzrostowej lub malejącej) – nie znajduje żadnych podstaw w przepisach kodeksu wyborczego. Co istotne, konieczność oparcia procedur modyfikacji granic okręgów wyborczych na konkretnych przepisach kodeksu wyborczego podkreślił w wyroku z 11 października 2017 r. Naczelny Sąd Administracyjny, wskazując, że wymóg ten stanowi gwarancję zachowania zasady równości wyborów. W myśl stanowiska NSA „dla zapewnienia realizacji tej zasady [zasady równości wyborów] Kodeks wyborczy

na dwa jednomandatowe okręgi wyborcze (każdy z nich wykazywałby odzwierciedlenie jednolitej normy przedstawicielstwa na poziomie ok. 0,75 teje normy).

⁶⁴ Opisana wyżej procedura dotyczy gmin nieposiadających utworzonych jednostek pomocniczych. W gminach posiadających jednostki pomocnicze, uwzględniane – w myśl art. 417 § 2 i 4 k.wyb. – przy tworzeniu okręgów wyborczych, sytuacja może być bardziej skomplikowana: zgodnie z treścią art. 417 § 2 i 3 k.wyb., poddaną wykładni Naczelnego Sądu Administracyjnego w wyroku z 11 października 2017 r., nie można co do zasady łączyć ze sobą części jednostek pomocniczych gmin z innymi jednostkami pomocniczymi (częściami innych jednostek pomocniczych). Wyrok NSA z 11 października 2017 r., II OSK 2074/17, LEX 2404407.

ściśle uzależnia podział gminy na okręgi wyborcze i ewentualne dokonywanie zmian w tym podziale od przestrzegania zasad określonych m.in. w art. 417 i 419 Kodeksu wyborczego⁶⁵.

Należy również zauważyć, że w przeciwieństwie do promowanej przez Państwową Komisję Wyborczą, a zarazem nieznajdującej należytego oparcia w przepisach kodeksu wyborczego metody minimalnych korekt podziału gminy na okręgi wyborcze określona w art. 419 § 2 k.wyb. procedura modyfikacji tegoż podziału daje szansę na jego względną stabilizację. Poprzez zastosowanie przepisu nakazującego odejmowanie mandatów w okręgach o najniższym poziomie odzwierciedlenia jednolitej normy przedstawicielstwa w sytuacji przekroczenia dopuszczalnych odchyień od tej normy w okręgach, w których poziom jej odzwierciedlenia jest najwyższy, organ dokonujący modyfikacji podziału gminy na okręgi wyborcze realizuje zasadę, zgodnie z którą kwestią kluczową dla skutecznej ochrony stabilności granic między okręgami wyborczymi jest utrzymanie w miarę jednakowego tempa zmian liczb mieszkańców wszystkich poszczególnych okręgów wyborczych. Przy wyraźnej dynamice wzrostowej dotyczącej liczby mieszkańców określonej części obszaru danej gminy tempo to jest najmniejsze – bądź też malejące – w okręgach utrzymujących w dłuższej perspektywie czasu najniższy poziom odzwierciedlenia jednakowej normy przedstawicielstwa. Z punktu widzenia stabilności podziału na okręgi wyborcze właściwsza jest zatem jednorazowa redukcja liczby mandatów w takich okręgach (w przypadku okręgów jednomandatowych dołączenie ich obszaru do okręgów sąsiednich) niż zalecane przez Państwową Komisję Wyborczą sukcesywne „przykrawanie” okręgów o nieproporcjonalnie szybko rosnącej liczbie mieszkańców.

3.5. SĄDOWA KONTROLA ROZSTRZYGNIEĆ PAŃSTWOWEJ KOMISJI WYBORCZEJ W ZAKRESIE WYKŁADNI ORAZ SPOSOBÓW REALIZACJI ZASADY MATERIALNEJ RÓWNOŚCI WYBORÓW SAMORZĄDOWYCH

Metody skutecznej rewizji opisanych wyżej kontrowersyjnych rozstrzygnięć Państwowej Komisji Wyborczej w zakresie interpretacji i zalecanych sposobów implementowania konstytucyjnej zasady równości wyborów w jej aspekcie materialnym można by upatrywać w przepisanych prawem procedurach sądowej kontroli tych rozstrzygnięć. W kontekście wagi materii, będącej przedmiotem szczegółowych wytycznych i uchwał wydawanych przez PKW, jest rzeczą znaną, że do roku 2016 akty te nie były objęte żadną formą kontroli. Zgodnie z art. 420 § 1 i § 2 Ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy na ustalenia rady gminy w sprawach okręgów wyborczych wyborcom, w liczbie co najmniej 15, przysługiwało prawo wniesienia skargi do komisarza wyborczego w terminie pięciu dni od

⁶⁵ Wyrok NSA z 11 października 2017 r., II OSK 2074/17.

daty podania do publicznej wiadomości rzeczony uchwały, a od postanowienia komisarza wyborczego przysługiwało odwołanie do Państwowej Komisji Wyborczej w terminie pięciu dni od daty jego doręczenia⁶⁶. W myśl art. 420 § 2 zd. 2 k.wyb. od orzeczenia Państwowej Komisji Wyborczej w sprawie podziału gminy na okręgi wyborcze nie przysługiwał środek prawny.

Od 16 sierpnia 2016 r. przepis statuujący ostateczność orzeczeń PKW utracił moc na podstawie wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 6 kwietnia 2016 r.⁶⁷. Wyrok ten został wydany w odpowiedzi na pytanie prawne Naczelnego Sądu Administracyjnego, wyrażającego wątpliwość co do konstytucyjności m.in. art. 420 § 2 k.wyb., który, zdaniem NSA, naruszał prawo do sądu, gdyż pozbawiał drogi sądowej do oceny zgodności z prawem postanowienia PKW i pozbawiał wyborców oraz jednostkę samorządu terytorialnego prawa do ochrony sądowej w wypadku podejmowania aktu prawa miejscowego przez organ administracji wyborczej. Stawiając kwestię konstytucyjności wspomnianego przepisu, NSA zwracał również uwagę na to, że objęci nim wyborcy pozbawieni byli sądowej ochrony czynnego i biernego prawa wyborczego⁶⁸.

Podtrzymując swoje stanowisko podczas rozprawy przed Trybunałem Konstytucyjnym, NSA wskazał na równoważność interesów gminy jako podmiotu publicznego oraz interesów indywidualnych mieszkańców gminy odnośnie do podziału gminy na okręgi wyborcze. Zdaniem NSA odpowiednie uwzględnienie jednolitej normy przedstawicielstwa przy

⁶⁶ Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy, Dz.U. 2011 Nr 21, poz. 112.

⁶⁷ Wyrok TK z 6 kwietnia 2016 r., P 5/14.

⁶⁸ Pytanie prawne do Trybunału Konstytucyjnego wystosowane zostało przez NSA podczas rozpatrywania skargi kasacyjnej wniesionej przez gminę Czernichów na postanowienie WSA w Warszawie z 10 lipca 2013 r., II SA/Wa 428/13, LEX nr 1439694, odrzucające skargę gminy oraz grupy wyborców na uchwałę PKW utrzymującą w mocy postanowienie komisarza wyborczego z 19 grudnia 2012 r. w sprawie podziału Czernichowa na okręgi wyborcze. Dokonany przez komisarza wyborczego podział gminy Czernichów na okręgi wyborcze był rozstrzygnięciem zastępczym, spowodowanym niewykonaniem przez radę gminy postanowienia komisarza wyborczego, zrywającego ją do ponownego uchwalenia granic okręgów wyborczych w związku ze wskazanym przez komisarza naruszeniem przepisów kodeksu wyborczego przy podejmowaniu przez radę wcześniejszej uchwały w tej sprawie. W uzasadnieniu skargi na postanowienie komisarza wyborczego do WSA w Warszawie skarżący wskazali, że podział gminy na okręgi wyborcze dokonany przez komisarza naruszył zasadę jednolitej normy przedstawicielstwa, co doprowadziło do nieproporcjonalnego wskaźnika liczby mieszkańców na jeden mandat w jednym z okręgów wyborczych oraz utworzenia okręgu wyborczego składającego się z sołectw ze sobą niepowiązanych. Odrzucając skargę, WSA w Warszawie uznał ją za niedopuszczalną w związku z treścią art. 420 § 2 k.wyb., wskazującą, że od orzeczeń PKW nie przysługuje żaden środek prawny. Wnosząc skargę kasacyjną, gmina podniosła, że argumentacja WSA oparta była na błędnej wykładni art. 420 § 2 k.wyb., z którego ówczesnej treści nie można było, zdaniem gminy, wywieść, że orzeczenie PKW było ostateczne. W opinii gminy sądowej ochrony gmin nie można wyłączyć przez jakąkolwiek deklarację ustawodawcy, a zatem WSA w Warszawie dokonał interpretacji art. 420 § 2 k.wyb. w sposób jednoznacznie sprzeczny z odpowiednią normą konstytucyjną.

ustalaniu granic okręgów wyborczych w danej gminie dotyczy jej mieszkańców, „ponieważ mają oni czynne i bierne prawo wyborcze i muszą mieć gwarancję, że siła ich głosu będzie jednakowa”. Odnosząc się do ówczesnego kształtu przepisów prawa wyborczego, NSA zwracał uwagę na brak odpowiedniego zabezpieczenia praw indywidualnych wyborów. W myśl argumentacji sądu „w kwestii podziału gminy na okręgi wyborcze i wyznaczenia granic tych okręgów, wyborcy występujący indywidualnie nie mają możliwości obrony swoich praw. W państwie prawnym nie jest do przyjęcia sytuacja, w której droga do sądu jest zamknięta i nie istnieje możliwość rozpoznania przez niezawisły sąd sprawy dotyczącej podziału gminy na okręgi wyborcze”⁶⁹.

Warte odnotowania jest stanowisko przeciwne uznaniu przez Trybunał niekonstytucyjności ówczesnego brzmienia art. 420 § 2 k.wyb., wyrażane w piśmie z 30 maja 2014 r. przez Prokuratora Generalnego. W opinii Prokuratora Generalnego „prawo wyborcze charakteryzuje się pewnymi odrębnymi procedurami, wynikającymi z istoty samych wyborów, które muszą odbyć się w wyznaczonym terminie”. Prokurator Generalny podkreślał również rangę Państwowej Komisji Wyborczej, rozpoznającej w myśl art. 420 § 2 k.wyb. odwołania od postanowień komisarza wyborczego, o której „świadczy jej skład”. Zdaniem Prokuratora Generalnego „powierzenie PKW [przez ustawodawcę] uprawnień kontrolnych w zakresie przeprowadzania wyborów jest gwarancją obiektywizmu i bezstronności, a także najwyższych kwalifikacji”⁷⁰.

Na uwagę zasługuje też argumentacja w obronie ostateczności uchwał Państwowej Komisji Wyborczej w trybie art. 420 § 2 k.wyb., przedstawiona na rozprawie przed Trybunałem Konstytucyjnym przez przedstawicielkę PKW. Występując w imieniu Państwowej Komisji Wyborczej, nie zajęła ona wprawdzie stanowiska odnośnie do konstytucyjności ówczesnego brzmienia tego przepisu, wskazała jednak na to, że brak środka prawnego na orzeczenia określonego organu przewidzianego w kodeksie wyborczym jest rozwiązaniem zastosowanym w przypadku wielu innych procedur uregulowanych w kodeksie wyborczym. Zdaniem przedstawicielki PKW „dotyczą one sytuacji, w których jednoznacznie i nie pozostawiając wątpliwości, określone zostały pewne kryteria formalne. To samo dotyczy pewnych wypadków sytuacji porządkowych. art. 419 § 2 k.[wyb.] dokładnie wskazuje na formalne kryteria dokonania podziału gminy na okręgi wyborcze. Stosowana jest metoda matematycznego ustalania jednolitej normy przedstawicielstwa. Zawiera ona jednolite, czytelne kryteria formalne”. Przedstawicielka PKW wyartykułowała również tezę bardziej ogólną, zgodnie z którą „materia wyboru reprezentantów narodu do organów władzy nie została poddana żadnemu z organów w ramach trójpodziału władzy. Jest to materia specyficzna, która wymagała utworzenia szczególnej administracji nazywanej «admini-

⁶⁹ Cyt. za: Wyrok TK z 6 kwietnia 2016 r., P 5/14.

⁷⁰ Cyt. za: Tamże.

stracą wyborczą», z Państwową Komisją Wyborczą jako jej stałym najwyższym organem. Takie rozwiązanie prawodawcy wymagało szczególnego, ale też kompleksowego i wyczerpującego uregulowania procedury obowiązującej w tych sprawach”. Jak argumentowała, „prawodawca pozostawił PKW ostateczne rozstrzygnięcie w określonych sprawach i dlatego Państwową Komisję Wyborczą można nazwać «sądem wyborczym» wyłącznie w potocznym rozumieniu tego słowa”, podczas gdy „na miano «sądu wyborczego», w sprawach dotyczących oceny ważności wyborów, w sposób zasadny zasługiwałby Sąd Najwyższy”. Jednocześnie, zdaniem przedstawicielki PKW, mimo wielu głosów zarówno praktyków, jak i przedstawicieli doktryny, aby PKW uznać za organ konstytucyjny, nie są znane przyczyny, dla których ustawodawca zrezygnował z konstytucjonalizacji Państwowej Komisji Wyborczej⁷¹. Przedstawicielka PKW przekazała również informację, zgodnie z którą komisarze wyborczy interweniowali w sprawach uchwał o podziale gmin na okręgi wyborcze w 221 przypadkach, z czego w 68 przypadkach wydali tzw. postanowienia zastępcze, co wskazywało, wedle niej, na znaczenie praktyczne tego zagadnienia.

Z punktu widzenia niniejszej dysertacji najważniejsze tezy, przedstawione podczas rozprawy w Trybunale Konstytucyjnym przez Państwową Komisję Wyborczą, dotyczyły zakładanego przez ów organ sposobu rozumienia konstytucyjnej zasady równości wyborczej. Według przedstawicielki PKW „zasada równości prawa wyborczego w wyborach do organów samorządu terytorialnego charakteryzuje same te wybory, nie zaś czynne i bierne prawo wyborcze członków wspólnoty samorządowej. Nie da się więc wywieść, że zachowanie organów wyborczych bezpośrednio narusza czynne lub (i) bierne prawo wyborcze członków wspólnoty samorządowej. Nie są to powiązane ze sobą płaszczyzny rozumowania”⁷². W myśl takiej deklaracji należało przyjąć, że Państwowa Komisja Wyborcza nie przewiduje możliwości orzekania przez Trybunał w sprawach ewentualnych naruszeń konstytucyjnych wolności i praw w zakresie, w którym miałyby się one wiązać ze wspomnianą zasadą.

W orzeczeniu z 6 kwietnia 2016 r. Trybunał Konstytucyjny orzekł, że art. 420 § 2 zd. 2 Ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy jest niezgodny z art. 45 ust. 1 w związku z art. 77 ust. 2 oraz z art. 165 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Uzasadniając wyrok, Trybunał stwierdził, że brak środka prawnego od orzeczenia PKW jest wątpliwy z punktu widzenia prawa do sądu i zasady sądowej ochrony samodzielności jednostek samorządu terytorialnego wobec organów wyborczych, podkreślając zarazem, że sądowa ochrona samodzielności jednostek samorządu terytorialnego wyrażona w art. 165 ust. 2 konstytucji nie jest tożsama z prawem do sądu, o którym mowa w art. 77 ust. 2 i art. 45 ust. 1 konstytucji. Biorąc pod uwagę pierwszy z tych przepisów, Trybunał wskazał, że zarówno postanowienie komisarza wyborczego, jak i dotyczące go orzeczenie Państwowej Komisji

⁷¹ Tamże.

⁷² Tamże.

Wyborczej, zmieniające uchwałę rady gminy w sprawie podziału na okręgi wyborcze, nie mają w przeciwieństwie do tej uchwały charakteru aktu prawa miejscowego, a zatem należy uznać, iż nie mogą one pozostawać poza kontrolą sądową. Zdaniem Trybunału nieumocowane konstytucyjnie działania organów wyborczych, w wyniku których dochodzi *de facto* do zmian w aktach prawnych mających umocowanie w systemie źródeł prawa – tego rodzaju interwencja stanowiła przedmiot skargi do NSA, odnośnie do której skierowane zostały pytania prawne do Trybunału – muszą podlegać kontroli sądów. Trybunał stwierdził ponadto, że w związku z treścią art. 169 ust. 2 Konstytucji RP, nakazującą określenie zasad i trybu przeprowadzania wyborów samorządowych w drodze ustawy, o ile podejmowanie przez rady gmin uchwały w sprawie okręgów wyborczych uznać można za realizację odpowiednich ustawowych wytycznych w drodze aktów prawa miejscowego, o tyle postanowienie komisarza wyborczego, zmieniające owe ustalenia, nie jest aktem należącym do katalogu źródeł prawa powszechnie obowiązującego, nie może zatem – jeśli podlega wyłącznie kontroli Państwowej Komisji Wyborczej – wyznaczać pozycji prawnej jednostki (wyborców). W tym ostatnim przypadku konieczna jest, zdaniem Trybunału, sądowa instancja weryfikacji rozstrzygnięć wyborczych, a orzeczenia Państwowej Komisji Wyborczej takiego charakteru nie noszą.

W odniesieniu do drugiego z wymienionych wzorców kontroli konstytucyjności art. 420 § 2 k.wyb. w zakresie, w którym ustanawiał on ostateczność orzeczeń PKW w sprawie prawidłowości podziału gmin na okręgi wyborcze, tj. art. 45 ust. 1 w związku z art. 77 ust. 2 Konstytucji RP, Trybunał skoncentrował się na kwestii prawa do sądowej ochrony czynnych i biernych praw wyborczych, traktowanych jako gwarantowane konstytucyjnie prawa podmiotowe. W opinii Trybunału w rozpatrywanej sprawie największe znaczenie miała realizacja zasady równości wyborów, która – będąc konkretyzacją generalnej zasady równości wobec prawa (art. 32 konstytucji) – nakazuje kształtować gwarancje czynnego prawa wyborczego tak, aby było ono równe dla wszystkich obywateli, bez wyróżnienia i dyskryminacji. Jak stwierdził Trybunał, „kształt okręgów i ich granice mają znaczenie w realizacji praw wyborczych, w wypadku każdego rodzaju głosowania. Dotyczy to także wyborów do rad gmin w sytuacji, gdy gminy są jednostkami stosunkowo niewielkimi, a wybory są przeprowadzone w okręgach jednomandatowych”. Trybunał wyraził też stanowisko, zgodnie z którym „prawo obywateli do wyborów na równych zasadach ma w państwie demokratycznym rangę nie niższą, aniżeli mają inne wolności i prawa”⁷³.

⁷³ Tamże. Nieco mniej jednoznaczne stanowisko wyraził Trybunał odnośnie do możliwości wyodrębnienia podmiotowego prawa do równej realizacji zarówno czynnego, jak i biernego prawa wyborczego – w obydwu przypadkach stanowczo kwestionowanej przez Państwową Komisję Wyborczą: „Według PKW, zasada równości wyborów, jak i pozostałe zasady prawa wyborczego charakteryzują same wybory, nie zaś czynne i bierne prawo wyborcze członków wspólnoty samorządowej. Trybunał Konstytucyjny zgadza się co do tego, że jeśli mówimy o prawie wyborczym czynnym, to nie oznacza to, że automatycznie mówimy o prawie

W oparciu o wskazane okoliczności prawno-konstytucyjne sformułowany został przez Trybunał Konstytucyjny wniosek końcowy: „W ocenie Trybunału Konstytucyjnego, możliwość weryfikacji działalności organu władzy publicznej w zakresie tworzenia okręgów wyborczych dotyczy bezpośrednio konstytucyjnego prawa wyborczego, określonego w art. 62 Konstytucji, i służy realizacji równości prawa wyborczego. Z tego względu brak sądowej kontroli określonej uchwałą PKW w sprawie podziału okręgów wyborczych narusza prawo do sądu”⁷⁴.

W celu wykonania wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 6 kwietnia 2016 r. uchwalona została stosowana nowelizacja kodeksu wyborczego. Dokonano tego ustawą z dnia 11 stycznia 2018 r. o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych. W związku z zadekretowanym w ustawie przejściem przez komisarzy wyborczych od 1 stycznia 2019 r. obowiązku podziału gmin na okręgi wyborcze zmodyfikowana została w całości treść art. 420 k.wyb., zgodnie z nowym brzmieniem § 1 tego przepisu na postanowienie komisarza wyborczego w sprawach okręgów wyborczych zainteresowanej radzie gminy, a także wyborcom w liczbie co najmniej 15 przysługuje prawo wniesienia skargi do Państwowej Komisji Wyborczej w terminie trzech dni od daty podania do publicznej wiadomości postanowienia, a Państwowa Komisja Wyborcza rozpoznaje sprawę w terminie pięciu dni i wydaje postanowienie⁷⁵, doręczając je niezwłocznie wnoszącym skargę oraz komisarzowi wyborczemu. Kluczową zmianą było nowe brzmienie art. 420 § 2 k.wyb., w którego myśl na postanowienie Państwowej Komisji Wyborczej przysługiwać miało prawo wniesienia skargi do sądu administracyjnego w terminie trzech dni od daty podania postanowienia Państwowej Komisji Wyborczej do publicznej wiadomości. Sąd administracyjny rozpoznawać miał sprawę w ciągu pięciu dni od dnia jej wniesienia, a od jego orzeczenia przysługiwać miało prawo wniesienia skargi kasacyjnej do Naczelnego Sądu Administracyjnego, który zobowiązany został do rozpoznania skargi i wydania orzeczenia w ciągu pięciu dni⁷⁶. Artykuł 420 k.wyb. w nowym brzmieniu obowiązywać miał od 1 stycznia 2019 r. Jednocześnie, w związku z zobowiązaniem rad gmin w art. 12 § 1 ustawy z dnia 11 stycznia 2018 r. do

biernym. Natomiast zależność między tymi prawami wygląda tak, że prawo bierne implikuje posiadanie prawa czynnego. TK zauważa, że czynne i bierne prawo wyborcze nie stanowią «awersu» i «rewersu» tego samego prawa podmiotowego (zakładałoby to ich równoważność, a tak nie jest), natomiast z punktu widzenia obywatela zawsze musi istnieć prawo wyborcze czynne i bierne. Wybór przedstawiciela jest aktem, w którym po jednej stronie znajdują się obywatele, którzy wybierają, po drugiej zaś znajdują się wybierani radni”.

⁷⁴ Tamże.

⁷⁵ Nowelizacja art. 420 k.wyb. zmieniła formalną kategorię rozstrzygnięć Państwowej Komisji Wyborczej w sprawach okręgów wyborczych. W wersji wcześniejszej tego przepisu środek prawny nie przysługiwał „od orzeczeń Państwowej Komisji Wyborczej” wydawanych w trybie rozpatrywania odwołań od postanowień komisarzy wyborczych.

⁷⁶ Art. 5 pkt 110 ustawy z dnia 11 stycznia 2018 r.

dokonania ponownego podziału gmin na okręgi wyborcze 60 dni od dnia wejścia w życie tej ustawy, art. 12 § 3 ustawy nakazywał stosowanie znowelizowanej treści art. 420 § 2 k.wyb. w odniesieniu do postanowień Państwowej Komisji Wyborczej dotyczących odwołań od postanowień komisarzy wyborczych w sprawie zaskarżanych uchwał rad gmin⁷⁷. Tym samym dwustopniowa procedura kontrolna odnośnie do ustaleń rad gmin w sprawie granic okręgów wyborczych, dokonywana przez przedstawicieli administracji wyborczej, poszerzona została o dwuinstancyjną procedurę kontroli sądowej odpowiednich uchwał Państwowej Komisji Wyborczej.

Podczas realizacji art. 12 § 1 ustawy z dnia 11 stycznia 2018 r., tj. ponownego ustalania przez rady gmin podziału gmin na okręgi wyborcze, okazało się, że czteroetapowa procedura administracyjno-sądowej kontroli tych ustaleń powodować może w przypadku poszczególnych gmin brak ostatecznych rozstrzygnięć odnośnie do granic okręgów wyborczych przed zaplanowanymi na jesień 2018 r. wyborami samorządowymi. Powodowany tą obawą ustawodawca dokonał nowelizacji stosownych przepisów ustawy nowelizującej kodeks wyborczy. Zgodnie z nowym brzmieniem art. 420 § 2 k.wyb., wprowadzonym Ustawą z dnia 15 czerwca 2018 r. o zmianie ustawy – Kodeks wyborczy oraz niektórych innych ustaw, na postanowienie Państwowej Komisji Wyborczej dotyczącego postanowienia komisarza wyborczego w sprawie granic okręgów wyborczych przysługuje prawo wniesienia skargi do Naczelnego Sądu Administracyjnego w terminie trzech dni od daty podania tego postanowienia do publicznej wiadomości. Naczelny Sąd Administracyjny rozpoznaje sprawę na posiedzeniu niejawnym w składzie trzech sędziów nie później niż w ciągu pięciu dni od dnia jej wniesienia, a od jego orzeczenia nie przysługuje środek prawny⁷⁸. Ustawa z dnia 15 czerwca 2018 r. zmieniła również treść art. 12 § 3 ustawy z 11 stycznia 2018 r., który w nowym brzmieniu nakazywał stosowanie najnowszej wersji art. 420 § 2 k.wyb. w odniesieniu do bieżących postanowień Państwowej Komisji Wyborczej dotyczących odwołań od postanowień komisarzy wyborczych w sprawie zaskarżanych uchwał rad gmin dokonujących ponownego podziału gmin na okręgi wyborcze⁷⁹.

W świetle art. 176 ust. 1 Konstytucji RP decyzja ustawodawcy o ograniczeniu kontroli sądowej orzeczeń PKW do postępowania jednoinstancyjnego wydaje się niezwykle kontrowersyjna. Na dwuinstancyjność postępowania sądowo-administracyjnego jako jego istotną cechę, gwarantującą konstytucyjny charakter samej procedury, wskazywał Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 6 kwietnia 2016 r. Zdaniem Trybunału „ustawodawca, dostosowując model postępowania sądowo-administracyjnego do wymagań Konstytucji z 1997 r., ukształtował model sądownictwa administracyjnego jako sądownictwa dwuinstancyjnego.

⁷⁷ Art. 12 § 3 ustawy z dnia 11 stycznia 2018 r.

⁷⁸ Art. 6 pkt 1 lit. b ustawy z dnia 15 czerwca 2018 r. o zmianie ustawy – Kodeks wyborczy oraz niektórych innych ustaw.

⁷⁹ Art. 6 pkt 2 lit. a ustawy z dnia 15 czerwca 2018 r.

Z punktu widzenia podmiotów, których praw konstytucyjnie chronionych dotyczyć mają rozstrzygnięcia organów państwa z zakresu administracji publicznej, oznacza to m.in., że w postępowaniu sądowoadministracyjnym skarga do sądu administracyjnego jest wnoszona i rozpoznawana przez wojewódzki sąd administracyjny, a na ewentualne postanowienie o jej odrzuceniu przysługuje skarga kasacyjna do Naczelnego Sądu Administracyjnego⁸⁰. Zważywszy na tego rodzaju stanowisko Trybunału, najnowsza nowelizacja treści art. 420 § 2 k.wyb. może więc być uznana za znaczące obniżenie standardów sądowej ochrony konstytucyjnych praw wyborczych związanych z ustalaniem granic okręgów wyborczych.

Decyzją Naczelnego Sądu Administracyjnego, w przypadku szeregu postępowań w sprawie podziału gmin na okręgi wyborcze, zainicjowanych przed nowelizacją ustawy z dnia 11 stycznia 2018 r., wypełniona została cała czteroinstancyjna procedura sądowoadministracyjnej kontroli odpowiednich aktów prawnych. Na szczególną uwagę zasługują dwa z nich, dotyczące ustaleń w sprawie granic jednomandatowych okręgów wyborczych tworzonych w gminach o liczbie mieszkańców nieprzekraczającej 20 tys. Analiza obydwu wyroków NSA pozwala uchwycić szczególną właściwość rezultatów rzeczonyj kontroli, sprawiającą, że wprowadzone przez ustawodawcę środki sądowej ochrony podmiotowego prawa do równych wyborów – nawet w ich maksymalistycznej wersji – mogą nie spełnić związanych z nimi oczekiwań dotyczących skutecznego zabezpieczenia tego prawa.

Orzeczenie pierwsze zapadło 11 października 2017 r. – w przededniu nowelizacji kodeksu wyborczego za pomocą ustawy z dnia 11 stycznia 2018 r. – stanowiąc finał precedensowej sprawy, podczas której wydany został wyrok Trybunału Konstytucyjnego o konieczności ustanowienia procedur sądowej kontroli ustaleń dotyczących podziału gmin na okręgi wyborcze. W wyroku z 11 października 2017 r. Naczelny Sąd Administracyjny uznał zasadność skargi kasacyjnej Państwowej Komisji Wyborczej od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 7 kwietnia 2017 r. Jednocześnie NSA uchylił zaskarżony wyrok i oddalił skargę na uchwałę Państwowej Komisji Wyborczej, wniesioną przez Radę Gminy Czernichów. W uzasadnieniu wyroku NSA przyznał z jednej strony, że podział gminy na okręgi jest sprawą istotną z punktu widzenia zagwarantowania zasady równości wyborów w sensie materialnym, gdyż ma wpływ na siłę głosu wyborcy. Przestrzeganie zasady równej siły głosu powinno prowadzić do takiego połączenia terytorialnych i ludnościowych elementów okręgów wyborczych, aby w każdym okręgu liczba głosów przypadających na jeden mandat była zbliżona. Z drugiej strony, sąd podzielił argumentację PKW, w myśl której kodeks wyborczy w art. 417 § 2 zd. 1, stwierdzającym, że w gminach na terenie miejskim okręgiem wyborczym jest jednostka pomocnicza gminy, statuuje szczególną ochronę dla jednostki pomocniczej gminy przy dokonywaniu podziału gminy na okręgi wyborcze. Zdaniem NSA należało zatem uznać słuszność pkt 9 wytycznych i wyjaśnień dotyczących podziału jed-

⁸⁰ Wyrok TK z 6 kwietnia 2016 r., P 5/14.

nostek samorządu terytorialnego na okręgi wyborcze, stanowiących załącznik do uchwały Państwowej Komisji Wyborczej z 7 maja 2012 r., wskazującego m.in., że co do zasady nie powinno się tworzyć okręgów wyborczych składających się z jednostki pomocniczej gminy i części innej jednostki pomocniczej gminy. Uchwalony przez Radę Gminy Czernichów podział gminy na jednomandatowe okręgi wyborcze przewidywał tego rodzaju rozwiązanie i mimo że – jak podnosiła rada gminy – służyć ono miało m.in. niedopuszczeniu do zaistnienia nieproporcjonalnego wskaźnika liczby mieszkańców na jeden mandat w jednym z okręgów wyborczych, podział ten był, w opinii sądu, nieprawidłowy. W myśl stanowiska NSA, tożsamość z opinią Państwowej Komisji Wyborczej, treść art. 417 § 2 zd. 2 k.wyb., zgodnie z którą jednostki pomocnicze gminy łączy się w celu utworzenia okręgu lub dzieli się na dwa lub więcej okręgów wyborczych, jeżeli wynika to z konieczności zachowania jednolitej normy przedstawicielstwa, wyklucza możliwość łączenia ze sobą części jednostek pomocniczych bądź też części jednej jednostki pomocniczej z całością innej, w sytuacji, gdy możliwe jest utworzenie okręgów wyborczych nieskładających się z części jednostek pomocniczych – nawet wtedy, gdy okręgi te – zgodnie z treścią art. 419 § 2 k.wyb. – miałyby różnić się między sobą pod względem liczby mieszkańców niemal trzykrotnie. Wszelkie odstępstwo od tej zasady, nawet gdyby dotyczyć miało ono tylko jednego okręgu wyborczego i służyć niedopuszczeniu do zaistnienia tak skrajnej różnicy między liczbami mieszkańców poszczególnych okręgów wyborczych, zakwalifikowane być musi, zgodnie z tym podejściem, jako ustalenie granic między okręgami wyborczymi w sposób dowolny. Co więcej, podział taki, zdaniem NSA, naruszałby zasadę materialnej równości wyborów. W opinii sądu „przeprowadzanie dowolnego podziału jednostek pomocniczych, a następnie łączenie wydzielonych części z innymi jednostkami pomocniczymi gminy, czego Kodeks wyborczy nie przewiduje, w sytuacji gdy z uwagi na układ przestrzenny gminy nie jest to konieczne, będzie stanowić naruszenie zasady równości w aspekcie materialnym”⁸¹.

Jest rzeczą znamionną, że wydając takie rozstrzygnięcie, Naczelny Sąd Administracyjny wyartykułował zarazem w sposób wyrazisty tezę o autonomicznym charakterze przepisów kodeksu wyborczego i ich nadrzędności względem szczegółowych instrukcji Państwowej Komisji Wyborczej, skierowanych do rad gmin dokonujących podziału gmin na okręgi wyborcze. W opinii NSA „wytyczne i wyjaśnienia Państwowej Komisji Wyborczej zasadniczo nie są wiążące dla rad gmin podczas dokonywania podziału na okręgi wyborcze, gdyż zaliczają się one do aktów prawa wewnętrznego. Wzorzec kontroli w tego rodzaju sprawach stanowią wyłącznie przepisy Kodeksu wyborczego. Jak wynika z 161 § 1 Kodeksu wyborczego, Państwowa Komisja Wyborcza wydaje wytyczne wiążące komisarzy wyborczych i komisje wy-

⁸¹ Wyrok NSA z 11 października 2017 r., II OSK 2074/17. Naruszenie to wiąże NSA z możliwością stosowania przez rady gmin technik tzw. gerrymanderingu, polegających na zakresłaniu granic okręgów wyborczych w sposób sprzyjający przewidywanym rezultatom procesu wyborczego.

borcze niższego stopnia oraz niewiążące wyjaśnienia m.in. dla organów jednostek samorządu terytorialnego⁸². Ogólność przedstawionego przez sąd stanowiska pozwala domniemywać, że dotyczy ono wszystkich przepisów kodeksu wyborczego, w tym również art. 369 k.wyb., będącego powtórzeniem art. 169 ust. 2 zd. 1 Konstytucji RP, ustanawiającego m.in. konstytucyjną zasadę równości wyborów. Ostatecznie wyrok NSA uznaje prawidłowość sformułowanej przez Państwową Komisję Wyborczą wykładni przepisów dotyczących ustanawiania granic okręgów wyborczych, zgodnie z którą w jednej gminie mogą one różnić się od siebie niemal trzykrotnie pod względem liczby mieszkańców. Zdaniem sądu „brak mocy powszechnie obowiązującej nie oznacza jednak, aby wytyczne i wyjaśnienia Państwowej Komisji Wyborczej były pozbawione jakiegokolwiek znaczenia normatywnego. Stanowią one bowiem pomocniczą dyrektywę interpretacyjną dla kształtowania standardów demokratycznych procedur wyborczych”⁸³. Należy zwrócić uwagę, że zdaniem NSA dyrektywa ta pozostaje wiążąca wobec komisarzy wyborczych, a zatem dokonane w ustawie z dnia 11 stycznia 2018 r. przeniesienie kompetencji w zakresie dokonywania podziału gmin na okręgi wyborcze na komisarzy wyborczych oznaczać będzie ugruntowanie wskazanego przez sąd normatywnego statusu odpowiednich wytycznych PKW.

Jeszcze bardziej znaczące orzeczenie NSA zapadło w trybie precedensowym jako zwińczenie unikatowej, czteroetapowej procedury administracyjno-sądowej kontroli uchwał rad gmin, zobowiązanych w art. 12 ust. 1 ustawy z dnia 11 stycznia 2018 r. do ponownego podziału gmin na okręgi wyborcze. Wyrok NSA II OSK 2362/18 z 16 sierpnia 2018 r. – oddalający skargę kasacyjną złożoną przez grupę mieszkańców Sulejówka, a tym samym utrzymujący w mocy uchwałę Rady Miasta Sulejówek z 12 kwietnia 2018 r. – stanowił końcowe rozstrzygnięcie w sprawie dotyczącej zachowania konstytucyjnej zasady równości wyborów przy podziale gminy Sulejówek na jednomandatowe okręgi wyborcze. Co istotne, w przeciwieństwie do gminy Czernichów w momencie podziału na okręgi wyborcze miasto Sulejówek nie posiadało żadnych jednostek pomocniczych, nie znajdował więc w tym przypadku zastosowania art. 417 § 4 k.wyb., nakazujący uwzględnienie takich jednostek przy określaniu granic okręgów wyborczych. Jednocześnie, w związku z przekroczeniem w jednym z istniejących w mieście okręgów wyborczych dopuszczalnego – zgodnie z treścią art. 419 § 2 k.wyb. – odstępstwa od jednolitej normy przedstawicielstwa oraz wynikającej z tego – w myśl art. 419 § 1 i § 2 k.wyb. – konieczności modyfikacji podziału miasta na okręgi wyborcze, kasus ten stwarzał szansę odniesienia się Naczelnego Sądu Administracyjnego do wypromowanej przez Państwową Komisję Wyborczą kontrowersyjnej metody ochrony stałości tegoż podziału⁸⁴.

⁸² Tamże.

⁸³ Tamże.

⁸⁴ Por. podrozdział 3.4. pracy.

Przedstawiając główne tezy wyroku NSA, kończącego postępowanie administracyjno-sądowe, zainicjowane przez grupę mieszkańców Sulejówka, należy w pierwszym rzędzie zaznaczyć, że NSA w istocie „odkrył” – zarówno przed sądem pierwszej instancji, jak i przed szeroko rozumianą administracją wyborczą – Komisarzem Wyborczym w Siedlcach II i Państwową Komisją Wyborczą – jeden z podstawowych i, jak mogłoby się wydawać, oczywistych aspektów konstytucyjnej zasady równości wyborów. Stanowisko sądu – o niezwykle istotnym znaczeniu, zważywszy na wieloletni dorobek interpretacyjny PKW w zakresie prawa wyborczego – warto przytoczyć w jego oryginalnym sformułowaniu: „W ocenie NSA, przepisy Kodeksu wyborczego powinny być wykładane z uwzględnieniem konstytucyjnej zasady równości wyborów, a więc m.in. w taki sposób, aby siła głosu mieszkańców gminy w każdym z okręgów wyborczych [a zatem również – w przypadku okręgów jednomandatowych – liczba jego mieszkańców – przyp. A.C.] była w największym możliwym stopniu jednakowa”⁸⁵. Doceniając niewątpliwą wagę tej wytycznej – której podstawowy sens, co należy podkreślić, wydawał się całkowicie niedostępny dla przedstawicieli administracji wyborczej co najmniej od momentu wejścia w życie w 2011 r. ustawy – Kodeks wyborczy – można zarazem wyrazić zdziwienie, że wyeksponowanie jej w sferze prawno-normatywnej wymagało przebrnięcia przez skarżących odnośną uchwałę rady miasta Sulejówek przez wszystkie cztery etapy administracyjno-sądowej procedury odwoławczej.

Tak jednoznaczne wyartykułowanie przez NSA normatywnego aspektu konstytucyjnej zasady równości wyborów prowadzi bezpośrednio do pytania o powód ostatecznego oddalenia przez sąd skargi kasacyjnej, pomimo uznania przezeń kluczowych racji skarżących, wskazujących na każdym etapie sprawy na całkowite zaniechanie przez Radę Miasta Sulejówek podjęcia jakichkolwiek prób zmniejszenia skrajnych dysproporcji pomiędzy poszczególnymi okręgami wyborczymi dotyczącymi liczby ich mieszkańców. Odpowiedź na to pytanie przynosi dalsza część uzasadnienia: „Brak [jest] więc podstaw do przyjęcia, że obecny podział [Sulejówka] na okręgi [wyborcze], w wyniku którego skorygowano jedynie liczbę mieszkańców w tym okręgu [okręgu nr 2], narusza zasadę równości wyborów. Podział ten jest bowiem zgodny z art. 419 § 2 pkt 1 i 3 w zw. z art. 421 § 2 Kodeksu wyborczego, czyli ułamki liczby mandatów zostały zaokrąglone zgodnie z określonymi w tym przepisie zasadami” (strona 12 orzeczenia NSA). Okazuje się zatem, że – zdaniem NSA – konstytucyjna zasada równości wyborów zostaje w pełni zachowana, gdy podział gminy na okręgi wyborcze przeprowadzony jest zgodnie z odpowiednimi przepisami kodeksu wyborczego, a więc – co należy podkreślić – zgodnie z przepisami zawartymi w akcie ustawodawstwa zwykłego. Przepisy te, w ich obecnym kształcie, dopuszczają dysproporcje w zakresie liczby mieszkańców poszczególnych jednomandatowych okręgów wyborczych do niemal 200% (liczba największych okręgów wyborczych może być niemal trzy razy większa niż liczba

⁸⁵ Wyrok NSA z 16 sierpnia 2018 r., II OSK 2362/18, LEX 2551670.

mieszkańców okręgów najmniejszych), w konsekwencji więc – zdaniem NSA – nie ma podstaw, by twierdzić, że wytyczone na terenie danej gminy JOW-y o liczbie mieszkańców niemal trzykrotnie przewyższającej liczbę mieszkańców innych gminnych JOW-ów nie są względem tych ostatnich konstytucyjnie równe. Można domniemywać, że – zgodnie z logiką własnej argumentacji – NSA uznałby konstytucyjną równość okręgów różniących się pod względem liczby mieszkańców 5-, 10- bądź nawet 15-krotnie – pod warunkiem że różnice takie dopuszczone byłyby w szczegółowych przepisach prawa wyborczego.

Chcąc pogodzić takie stanowisko ze wspomnianą wyżej wytyczną, wskazującą na konieczność interpretacji przepisów w taki sposób, by siła głosu mieszkańców gminy w każdym z okręgów wyborczych była „w największym możliwym stopniu jednakowa [równa]”, można zaryzykować twierdzenie, że w uzasadnieniu wyroku II OSK 2362/18 dokonuje NSA niezwykle kontrowersyjnej interpretacji samej relacji równości ujmowanej w jej najbardziej elementarnym, matematycznym sensie. Skoro bowiem – zdaniem sądu – relacja równości uwidacznia się w zestawieniu ze sobą zarówno liczb uznawanych tradycyjnie za równe ($1 = 1$, $2 = 2$, $3 = 3$ itd.), jak i liczb różniących się między sobą 2-, 2,36- (przypadek Sulejówka), 3- i więcej krotnie ($1 = 2$, $1 = 3$, $1 = n$?), to samą relację równości liczb charakteryzować musi specyficznie pojęta stopniowalność. W odniesieniu do głównego parametru materialnej równości wyborów w gminach małych i średnich, tj. liczby mieszkańców poszczególnych jednomandatowych okręgów wyborczych utworzonych na terenie tychże gmin, oznacza to, że równe są – zdaniem NSA – zarówno te okręgi wyborcze, w których mieszka np. równo po 1000 mieszkańców, jak i te, które zamieszkuje odpowiednio np. 500, 1000 czy 1450 osób (w przykładowej gminie liczącej 15 tys. mieszkańców). Te pierwsze – jak należałoby się spodziewać – określone by zostały przez NSA jako równe w stopniu największym („najrówniejsze”), te drugie – jako równe w stopniu mniejszym („mniej równe”), przy czym niektóre z tych ostatnich zasłużyłyby zapewne na miano „równiejszych” niż inne. Wprawdzie interpretując przepisy kodeksu wyborczego, należy, zdaniem NSA, uwzględnić postulat – wynikający z konstytucyjnej zasady równości wyborów – by „siła głosu mieszkańców gminy w każdym z okręgów wyborczych [więc również – w przypadku okręgów jednomandatowych – liczba jego mieszkańców – przyp. A.C.] była w największym możliwym stopniu jednakowa [równa]”, czyli promować tworzenie okręgów raczej „równiejszych” niż „mniej równych”, jednak zarazem za okręgi konstytucyjnie równe należy, zdaniem NSA, uznać wszystkie jednomandatowe okręgi wyborcze, utworzone zgodnie z przepisami kodeksu wyborczego (art. 419 § 2 pkt 1), a więc również te, których liczba mieszkańców różni się między sobą niemal trzykrotnie.

Niezwykle istotną konsekwencją zastosowanego przez NSA rozumowania jest wynikająca z niego pośrednio znacząca – a zarazem wielce enigmatyczna – reinterpretacja powszechnie uznanego sensu zasady równości wyborów. Pomijając całkowicie niebudzącą żadnych kontrowersji w doktrynie i wielokrotnie potwierdzaną w wypowiedziach międzynarodowych

organów zajmujących się standardami praworządności wykładnię elementarnego sensu materialnej równości wyborów⁸⁶, przeprowadza NSA zabieg swoistego rozwarstwienia zabezpieczającej ją zasady konstytucyjnej. Z jednej strony, w myśl wywodów sądu obowiązywać ma zasada równości wyborów *sensu stricto*: jej treść normatywną wyznaczają w całości szczegółowe przepisy prawa wyborczego dotyczące sposobu wytyczania okręgów wyborczych (art. 419 § 2 k.wyb.). Stanowisko NSA jest w tym zakresie tożsame ze stanowiskiem Państwowej Komisji Wyborczej, wyrażanym wielokrotnie w trakcie administracyjno-sądowej procedury odwoławczej, zainicjowanej skargą mieszkańców Sulejówka na uchwałę Rady Miasta Sulejówek z 12 kwietnia 2018 r. W świetle takiego rozumienia zasady równości wyborów niemal 2,5-krotne dysproporcje między wielkością (liczbą mieszkańców) poszczególnych jednomandatowych okręgów wyborczych w Sulejówku – gminie o całkowicie jednorodnej przestrzeni zabudowy, nieposiadającej żadnych utworzonych jednostek pomocniczych – pozostają w pełni zgodne z odpowiednią normą konstytucyjną (art. 169zd. 1 Konstytucji RP). Z drugiej strony, sformułowany przez NSA postulat interpretowania przepisów kodeksu wyborczego „z uwzględnieniem konstytucyjnej zasady równości wyborów”, tj. w sposób zapewniający „w największym możliwym stopniu” równość siły głosu każdego wyborcy, świadczy o zakładanym przez sąd istnieniu dodatkowego aspektu tejże zasady, odpowiadającego wspomnianemu wcześniej parametrowi stopniowości relacji równości. Wraz z zasadą równości wyborów *sensu stricto* obowiązywać ma w takim ujęciu swoista zasada wyższego rzędu – stanowiąca niejako pochodną zasady równości wyborów zasada „największego możliwego stopnia” tejże równości (zasada „równiejszości” wyborów?).

Wzajemny związek obu tych „zasad” w zakresie sposobu ich jednoczesnego stosowania nie zostaje niestety przez sąd bliżej wyjaśniony. Z zamieszczonych w uzasadnieniu orzeczenia wywodów zdaje się wynikać, że wypełnienie równościowej normy konstytucyjnej, wyrażonej w art. 169 Konstytucji RP, uwarunkowane jest jednoczesnym urzeczywistnieniem zarówno zasady równości wyborów (równości zdefiniowanej w szczegółowych przepisach kodeksu wyborczego), jak i zasady „największego możliwego stopnia” tej równości. O zakładanej przez NSA konieczności jednoczesnej implementacji obydwu „zasad” świadczy sposób odniesienia się sądu do podniesionego przez skarżących zarzutu braku rozpoznania przez sąd niższej instancji faktu całkowitego pominięcia – zarówno przez organ uchwałodawczy – Radę Miasta Sulejówek – jak i obydwa organy odwoławcze – Komisarzy Wyborczego w Siedlcach II oraz Państwową Komisję Wyborczą – przepisu zawartego w art. 421 § 2 k.wyb., zgodnie z którym do zmian w podziale na okręgi wyborcze, o których mowa w art. 421 § 1, stosuje się odpowiednio przepisy art. 419 § 2–4 oraz art. 420 k.wyb.

Jak podnosili skarżący, w przypadku zmiany podziału okręgów wyborczych w mieście Sulejówek, koniecznej ze względu na przekroczenie – w myśl przepisów art. 419 § 2 pkt 1 k.wyb.

⁸⁶ Por. Kodeks dobrej praktyki w sprawach wyborczych i raport Komisji Weneckiej z lat 2002 i 2017 r.

– w okręgu wyborczym nr 2 dopuszczalnej liczby mandatów przypadającej na ów okręg, zastosowanie art. 419 § 2 pkt 2 w związku z art. 421 § 1 i 2 k.wyb. czyniło koniecznym odjęcie mandatu przedstawicielskiego w okręgu nr 4, wykazującego najniższy poziom odzwierciedlenia jednolitej normy przedstawicielstwa – 0,6 jednolitej normy przedstawicielstwa, przy jednoczesnym dołączeniu obszaru tegoż okręgu do jednego bądź kilku okręgów z nim sąsiadujących (np. do okręgu nr 5, z odpowiadającym mu 0,66 jednolitej normy przedstawicielstwa, w wyniku czego powstałby jednomandatowy okręg wyborczy wykazujący odzwierciedlenie jednolitej normy przedstawicielstwa na poziomie ok. 1,26 tejsze normy), a zarazem podzieleniu okręgu nr 2 na dwa jednomandatowe okręgi wyborcze (każdy z nich wykazywałby odzwierciedlenie jednolitej normy przedstawicielstwa na poziomie ok. 0,75 tejsze normy). Pomijając tę procedurę, Rada Miasta Sulejówek – przy pełnej aprobacie Komisarza Wyborczego w Siedlcach II oraz Państwowej Komisji Wyborczej – dokonała modyfikacji granic okręgów wyborczych „w jak najmniejszym zakresie wymaganym do dostosowania podziału do stanu zgodnego z wymogami Kodeksu wyborczego”⁸⁷, tj. pomniejszyła minimalnie obszar okręgu nr 2, dołączając jego niewielki fragment do okręgu sąsiedniego (okręgu nr 1). Działanie takie, jak podnosili skarżący, pozostawało w całkowitej sprzeczności ze sformułowaną przez NSA w wyroku z 11 października 2017 r. wykładnią odnośnych przepisów, w myśl której „dla zapewnienia realizacji [zasady równości wyborów] Kodeks wyborczy ściśle uzależnia podział gminy na okręgi wyborcze i ewentualne dokonywanie zmian w tym podziale od przestrzegania zasad określonych m.in. w art. 417 i 419 Kodeksu wyborczego”⁸⁸.

Odniesienie się NSA do tak sformułowanego zarzutu wskazuje, w pierwszym rzędzie, na uwzględnienie przez sąd – i uznanie w rozpatrywanym przypadku za obowiązującą – wyinterpretowanej wcześniej zasady „największego możliwego stopnia” równości wyborów. „Faktem jest – wywodzi sąd – że stosując mechanizm przewidziany w art. 419 § 2 pkt 2 Kodeksu wyborczego, można by osiągnąć stan, który pełniej realizowałby zasadę równości wyborów przez to, że liczba mieszkańców w poszczególnych okręgach wyborczych byłaby w większym stopniu zbliżona do jednolitej normy przedstawicielstwa [...]. W ocenie NSA powołany art. 419 § 2 pkt 2 Kodeksu wyborczego co do zasady może być zastosowany przy zmianie okręgów wyborczych w gminach, w których radni są wybierani w okręgach jednomandatowych. Wynika to z art. 419 § 3 i art. 418 § 2 Kodeksu wyborczego, uwzględniając nawet obecne, a nie wchodzące w życie od stycznia 2019 r. brzmienie pierwszego z powołanych przepisów. Jednakże jego stosowanie powinno być, jak wskazuje na to zarówno art. 421 § 2 i art. 419 § 3 Kodeksu wyborczego, odpowiednie w przypadku zmian granic okręgów wyborczych, jak i zmian granic okręgów wyborczych w gminie, w której radni

⁸⁷ Uchwała Państwowej Komisji Wyborczej z 11 czerwca 2018 r., ZPOW-5244-52/1.

⁸⁸ Wyrok NSA z 11 października 2017 r., II OSK 2074/17.

są wybierani w jednomandatowych okręgach wyborczych”. Mogłoby się wydawać, że taka wykładnia powołanych przepisów powinna już prowadzić bezpośrednio do uznania przez sąd zasadności kasacji i wskazania na konieczność dostosowania podziału gminy Sulejówek na okręgi wyborcze do wymogów konstytucyjnej zasady równości wyborów (przynajmniej w zakresie promowanego przez sąd postulatu urzeczywistnienia „największego możliwego stopnia” tej równości). Dlatego ostateczny sposób rozstrzygnięcia sprawy przez NSA budzić musi najwyższe zdziwienie.

Bezpośrednią przyczyną nieuwzględnienia przez NSA zarzutu pominięcia przez organ uchwałodawczy, a następnie dwa kolejne organy odwoławcze, kluczowych przepisów kodeksu wyborczego, regulujących sposób przeprowadzania koniecznych modyfikacji granic okręgów wyborczych, ma być, zdaniem sądu, tryb stosowania tychże przepisów oraz ich rzekomy konflikt ze wskazanym przepisem ustawy z dnia 11 stycznia 2018 r. o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych. W myśl zaprezentowanej w wyroku argumentacji: „W związku z [koniecznością stosowania art. 419 § 2 pkt 2 k.wyb. w trybie odpowiednim] uzasadnione jest nawet pominięcie tego przepisu w przypadku zmiany granic okręgów wyborczych, gdyż – jak się powszechnie przyjmuje – odpowiednie stosowanie przepisów to zastosowanie przepisu wprost, z modyfikacją lub w ogóle jego pominięcie”. Zdaniem NSA zastosowanie wspomnianego przepisu – wprost bądź z stosowną modyfikacją – nie było (nie jest) możliwe, gdyż „na przeszkodzie temu stoi [...] wynikające z art. 12 ust. 1 ustawy z 11 stycznia 2018 r. niebezpieczeństwo związane z zagrożeniem sprawnego przeprowadzenia nadchodzących wyborów samorządowych”. Jak należy domniemywać, jedynym możliwym rozwiązaniem w przedmiotowej sprawie było, zdaniem sądu, rozwiązanie trzecie, tj. odpowiednie zastosowanie art. 419 § 2 pkt 2 k.wyb. poprzez jego pominięcie.

Usiłując zrozumieć tak wyrażone stanowisko sądu, należy w pierwszym rzędzie posłużyć się nieco szerszą wykładnią okoliczności prawnych, skutkujących koniecznością pominięcia przepisu wskazanego przez ustawodawcę jako przepis stosowany odpowiednio. Ze względu na stabilną linię orzecniczą, wykształconą przez sądy w tym zakresie, bardziej rozwinięty opis sytuacji wymagającej zastosowania przepisu w trybie odpowiednim poprzez jego pominięcie odnaleźć można bez trudu w orzecnictwie samego NSA. Jak wynika z uzasadnienia wyroku NSA II GSK 4844/16 z 28 lutego 2017 r., „odpowiednie stosowanie przepisu może również oznaczać takie przypadki, w których przepisy odniesienia, czyli te, które mają być stosowane odpowiednio, w ogóle nie znajdują zastosowania do konkretnej sprawy albo ze względu na ich bezprzedmiotowość lub ze względu na ich całkowitą sprzeczność z przepisami ustanowionymi dla konkretnych stosunków, do których miałyby one być zastosowane odpowiednio[...]” (por. B. Adamiak [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania*

administracyjnego, Komentarz, C.H. Beck, Warszawa 1996, s. 606)⁸⁹. W świetle przytoczonych wyżej wywodów sądu o zasadniczej możliwości stosowania art. 419 § 2 pkt 2 k.wyb. przy modyfikacji granic jednomandatowych okręgów wyborczych w przypadku, gdy doszło w nich do przekroczenia dopuszczalnych odstępstw od jednolitej normy przedstawicielstwa, ewentualna bezprzedmiotowość rzezonego przepisu w odniesieniu do rozpatrywanej sprawy musi być w sposób oczywisty wykluczona. Powodem uznania przez NSA, że przy przeprowadzaniu modyfikacji mapy wyborczej gminy Sulejówek (badaniu zgodności z prawem tej modyfikacji) przepis ten należało pominąć, musi być zatem jego całkowita sprzeczność z szczegółowymi regulacjami dotyczącymi sposobu uchwalania przez rady gmin (w tym Radę Miasta Sulejówek) granic okręgów wyborczych między 1 lutego a 1 kwietnia 2018 r., tj. w terminie wyznaczonym na dokonanie tej czynności w ustawie z dnia 11 stycznia 2018 r. o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych. Kluczowe znaczenie dla sposobu rozstrzygnięcia sprawy okazuje się zatem mieć treść art. 12 ust. 1 tej ustawy, który, zdaniem NSA, miał bezpośrednio „stać na przeszkodzie” zastosowaniu przez Radę Miasta Sulejówek przy podejmowaniu uchwały nr LIV/461/2018 z 12 kwietnia 2018 r. art. 419 § 2 pkt 2 k.wyb., a w konsekwencji – jak należy rozumieć – zastosowaniu go przez obydwie organy odwoławcze, badające – z mocy prawa oraz na wniosek grupy mieszkańców gminy Sulejówek – zgodność z prawem wspomnianej uchwały.

Ostatecznie nie sposób uniknąć konkluzji, że – zdaniem NSA – określony w art. 419 § 2 pkt 2 k.wyb. sposób przeprowadzania niezbędnych modyfikacji granic okręgów wyborczych pozostaje „całkowicie sprzeczny” z nałożonym na rady gmin (w tym Radę Miasta Sulejówek) ustawowym obowiązkiem przeprowadzenia tych modyfikacji w terminie 60 dni od dnia wejścia w życie ustawy z dnia 11 stycznia 2018 r. Co więcej, zastosowanie przez Radę Miasta Sulejówek art. 419 § 2 pkt 2 k.wyb. podczas przyjmowania odpowiedniej uchwały – w 11. dni po upływie wspomnianego terminu – miałyby, zdaniem NSA, łączyć się z „niebezpieczeństwem związanym z zagrożeniem sprawnego przeprowadzenia nadchodzących wyborów samorządowych”. Jako przykład takiego zagrożenia wymieniona zostaje przez sąd możliwość przekroczenia terminu podania przez wójta (burmistrza) do publicznej wiadomości 55 dni przed wyborami informacji o okręgach wyborczych, ich granicach i numerach, liczbie radnych wybieranych w każdym okręgu wyborczym oraz o wyznaczonej siedzibie gminnej komisji wyborczej (art. 422 k.wyb.).

W uzasadnieniu wyroku II OSK 2362/18 z 16 sierpnia 2018 r. nieprzedstawione zostają, niestety, żadne przekonujące powody, dla których wyznaczenie radom gmin terminu na dokonanie podziału gmin na okręgi wyborcze miałyby być całkowicie sprzeczne z zastosowaniem przez nie w trakcie tej czynności odpowiednich przepisów kodeksu wyborczego. W szczegól-

⁸⁹ Wyrok NSA z 28 lutego 2017 r., II GSK 4844/16, LEX 2429588.

ności nie sposób zrozumieć, dlaczego zastosowanie przez rady gmin do 1 kwietnia 2018 r. konkretnych procedur określonych w prawie wyborczym mogłoby stworzyć zagrożenie dla sprawnego przeprowadzenia wyborów samorządowych, mogących się odbyć najwcześniej sześć miesięcy i trzy tygodnie (207 dni) po tym terminie (z terminem określonym w art. 422 k.wyb. przypadającym pięć miesięcy po tym terminie, tj. 1 września 2018 r.). W przypadku dokonanego przez sąd rozstrzygnięcia bez odpowiedzi pozostaje pytanie o powód, dla którego zagrożenie takie stworzyć mogło zastosowanie owych procedur przez Radę Miasta Sulejówek 12 kwietnia 2018 r., tj. 11 dni po upływie wskazanego w ustawie terminu na podjęcie przez rady gmin stosowanych uchwał, a zarazem wciąż jeszcze ponad sześć miesięcy (196 dni) przed najwcześniejszym możliwym terminem wyborów samorządowych (ponad cztery miesiące i dwa tygodnie przed terminem określonym w art. 422 k.wyb.).

Jedyny argument, którym posługuje się NSA, uzasadniając tezę o braku możliwości zastosowania przez Radę Miasta Sulejówek art. 419 § 2 pkt 2 k.wyb. ze względu na jego rzekomą sprzeczność z art. 12 ust. 1 ustawy z dnia 11 stycznia 2018 r., sprowadza się do wyrażenia obaw odnośnie do możliwych konsekwencji ewentualnej dużej liczby skarg poszczególnych grup wyborców na ustalenia odpowiednich rad gmin w sprawie granic okręgów wyborczych. Jak wywodzi sąd, „z uwagi na ostatnio powołany przepis [art. 12 ust. 1 ustawy z 11 stycznia 2018 r.] wykładnia art. 421 i art. 419 § 2 k.wyb. powinna być w większym stopniu rygorystyczna. Dopuszczenie do szerszych zmian granic okręgów wyborczych spowodowałoby bowiem częstsze ich kwestionowanie przez wyborców przed organami wyborczymi, którzy dodatkowo na mocy art. 12 ust. 3 ustawy z 11 stycznia 2018 r. uzyskali prawo wniesienia skargi do sądu administracyjnego na orzeczenie PKW, rozpatrywanej w pierwotnej wersji ustawy w postępowaniu dwuinstancyjnym, zaś po nowelizacji wynikającej z ustawy z 15 czerwca 2018 r., w postępowaniu jednoinstancyjnym”. Argument ten nie zasługuje na uznanie z kilku powodów.

Po pierwsze, przynajmniej w przypadku uchwały Rady Miasta Sulejówek z 12 kwietnia 2018 r. jest to argument z gruntu fałszywy: to właśnie niezastosowanie przez Radę Miasta Sulejówek szczegółowych przepisów k.wyb. – w tym art. 419 § 2 pkt 2 – i posłużenie się w zamian alternatywną metodą modyfikacji granic okręgów wyborczych, niezajdującą żadnego oparcia w przepisach prawa, spowodowało zainicjowanie przez wyborców procedury odwoławczej i podtrzymywanie sformułowanych w niej zarzutów przez wszystkie cztery etapy tejże procedury. Można zasadnie twierdzić, że sama hipoteza sądu na temat mającego rzekomo nastąpić nadzwyczajnego wzrostu liczby skarg na rozstrzygnięcia rad gmin dotyczących okręgów wyborczych ma charakter czysto spekulatywny i nie jest wsparta żadnym racjonalnym uzasadnieniem; za uzasadnienie takie trudno uznać konstatację o dokonanej ustawą z dnia 11 stycznia 2018 r. rozszerzeniu drogi odwoławczej związanej z rozstrzygnięciami gmin w sprawie okręgów wyborczych. NSA nie uwzględnia np. rzeczywistych następstw Ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. – Przepisy wprowadzające

ustawę – Kodeks wyborczy, nakładającej na rady wszystkich gmin analogiczny obowiązek ustanowienia granic okręgów wyborczych do obowiązku wynikającego z art. 12 ust. 1 ustawy z dnia 11 stycznia 2018 r. (w przeciwieństwie do wytycznych Państwowej Komisji Wyborczej związanych z ustawą z dnia 11 stycznia 2018 r., jej wytyczne dotyczące ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. nie wprowadzały żadnych ograniczeń w zakresie ewentualnych modyfikacji przez rady gmin aktualnego podziału tychże gmin na okręgi wyborcze: i tak np. Rada Miasta Sulejówek dokonała uchwałą z 25 października 2012 r. szeregu znaczących zmian granic gminnych okręgów wyborczych, pomimo niezastnienia żadnej z przesłanek uzasadniających takie zmiany, określonych w art. 421 § 1 k.wyb.⁹⁰).

Po drugie, przytoczony wyżej argument NSA jest, w istocie, argumentem całkowicie pozaprawnym. Przedstawiając go, sąd nie powołuje nie tylko żadnych okoliczności faktycznych, mogących uprawdopodobnić obawy o ewentualny natłok skarg wyborców na rozstrzygnięcia rad gmin w sprawie okręgów wyborczych, lecz także – co najważniejsze – nie wskazuje jakichkolwiek okoliczności prawnych, które pozostawałyby w sprzeczności z możliwością stosowania przy tego rodzaju rozstrzygnięciach obowiązujących przepisów prawa wyborczego.

Po trzecie, ów pozaprawny, czysto spekulatywny czy wręcz – w odniesieniu do rozpatrywanej przez sąd sprawy – z gruntu fałszywy, argument stanowić ma, zdaniem NSA, rację wystarczającą dla uznania słuszności pominięcia – a więc *de facto* wyłączenia możliwości stosowania – przepisu prawa zachowującego, co stwierdza sam sąd, pełną kompatybilność względem regulowanej przez ów przepis materii sprawy. Co więcej, jak wynika z omówionych wyżej fragmentów orzeczenia, pominięty przepis – art. 419 § 2 pkt 2 k.wyb. – uznany zostaje jednocześnie przez NSA za jedno z ustawowych zabezpieczeń wchodzącej w grę w rozpatrywanym przypadku normy konstytucyjnej: określony w nim mechanizm modyfikacji granic okręgów wyborczych umożliwiać ma, w opinii sądu, pełniejszą realizację zasady równości wyborów, rozumianej jako nakaz interpretowania przepisów kodeksu wyborczego w taki sposób, by „siła głosu mieszkańców gminy w każdym z okręgów wyborczych była w największym możliwym stopniu jednakowa”.

Po czwarte wreszcie, jako rzecz całkowicie nie do przyjęcia jawi się przyświecający argumentacji NSA cel pośredni, tj. legitymizacja rzekomego maksymalnego zawężenia możliwości skorzystania przez wyborców z przysługujących im uprawnień do inicjowania procedur kontrolnych względem kluczowych rozstrzygnięć rad gmin w sprawach wyborczych. Zamiaru takiego nie sposób zaakceptować, nawet jeśli łączy się on z uznaniem przez sąd, że ograniczenia takie miałyby służyć niedopuszczeniu do zaistnienia jakichkolwiek zakłóceń wyborów samorządowych – zabezpieczanie sprawnego przebiegu procedur wyborczych poprzez ograniczenie możliwości ich kontroli przez obywateli–wyborców musi

⁹⁰ Uchwała nr 32/249/2012 Rady Miasta Sulejówek z 25 października 2012 r., w sprawie podziału Miasta Sulejówek na okręgi wyborcze do Rady Miasta Sulejówek, Dz. Urz. Woj. Mazowieckiego 2012 r., poz. 9.

być uznane za działanie całkowicie sprzeczne z podstawową ideą demokracji przedstawicielskiej. Probierzem racjonalności argumentacji NSA staje się ostatecznie sama nazwa ustawy z dnia 11 stycznia 2018 r., na której przepisy powołuje się sąd, tj. ustawy „o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych”.

Przedstawiona wyżej analiza precedensowego orzeczenia NSA z 16 sierpnia 2018 r. rysuje niestety wysoce niezadowolający obraz jakości administracyjno-sądowej kontroli najbardziej elementarnych rozstrzygnięć samorządowych organów przedstawicielskich, przesądzających o rzetelności oraz konstytucyjnym charakterze procedur wyborczych w małych i średnich gminach. Zastrzeżenia budzić muszą nie tylko kontrowersyjność rozstrzygnięć dotyczących konstytucyjno-ustawowych uwarunkowań procesu wyborczego, podejmowanych przez organy administracji wyborczej, lecz także możliwości ich ewentualnej korekty, ujawnione przez obydwie sądowe instancje odwoławcze. W świetle przedstawionych rezultatów czteroinstancyjnej procedury kontrolnej, zakończonej omówionym wyżej orzeczeniem NSA, trudno wyrażać autentyczne zatroskanie odnośnie do dokonanego w Ustawie z dnia 15 czerwca 2018 r. o zmianie ustawy – Kodeks wyborczy oraz niektórych innych ustaw⁹¹ – z pozoru znaczącego – zredukowania sądowej części tej procedury do jednoinstancyjnego rozpoznania skargi na postanowienie Państwowej Komisji Wyborczej przez Naczelny Sąd Administracyjny na posiedzeniu niejawnym. Wydaje się, że jedyną szansą na skuteczne wypromowanie w polskim systemie prawnym racjonalnej wykładni zasady równości wyborów w odniesieniu do wyborów odbywających się w okręgach jednomandatowych jest podjęcie działań na rzecz stosownej modyfikacji przez ustawodawcę odpowiednich przepisów kodeksu wyborczego⁹². Konkretnie propozycje w tym zakresie zaprezentowane zostaną w zakończeniu niniejszej dysertacji.

⁹¹ Ustawa z dnia 15 czerwca 2018 r., Dz.U. 2018, poz. 1349.

⁹² Część przedstawionych wyżej wywodów została przez autora pracy opublikowana: A. Cebula, *Glosa do wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z 16 sierpnia 2018 r. (sygn. akt II OSK 2362118)*, „Przegląd Sejmowy” 2019, 1(150), s. 287–298, <https://doi.org/10.31268/PS.2019.16>.

ROZDZIAŁ 4.

KONSEKWENCJE BRAKU USTAWOWYCH GWARANCJI MATERIALNEJ RÓWNOŚCI WYBORÓW DO RAD MAŁYCH I ŚREDNICH GMIN

Obowiązujące od ponad dekady przepisy kodeksu wyborczego, regulujące sposób tworzenia okręgów wyborczych w wyborach do rad gmin liczących do 20 tys. mieszkańców, ukształtowały w sposób znaczący elementarne struktury politycznej reprezentacji, kluczowe dla funkcjonowania lokalnej samorządności (tak jak wszelkich innych form urzeczywistnienia demokratycznego modelu władzy politycznej). Większościowy system wyborczy w jego klasycznej postaci zastosowany został w gminnych samorządach na obszarze niemal całego kraju, przy czym – podobnie jak ustanowiony jednocześnie system jednomandatowych okręgów wyborczych obowiązujących w wyborach do Senatu RP – zintegrowany być musiał z głęboko ugruntowanym w praktykach związanych z procedurami wyłaniania innych organów przedstawicielskich systemem proporcjonalnym (obowiązującym w wyborach do rad powiatu, sejmików wojewódzkich oraz do Sejmu). Wprowadzenie systemu większościowego na najniższym szczeblu instytucji demokratycznych wyborów, służącym wyłanianiu władz lokalnych, uruchomiło w trybie naturalnym szereg mechanizmów typowych dla tego rodzaju konstrukcji procedur wyborczych¹. Jednocześnie specyficzna implementacja idei materialnej równości wyborów w treści przepisów określających sposób wytyczania granic okręgów wyborczych obowiązujących w wyborach do rad gmin doprowadziła do wystąpienia w znacznej skali istotnych zniekształceń gwarantowanego konstytucyjnie równomiernego rozkładu siły głosu w obrębie poszczególnych gminnych elektoratów. Omówienie rzeczywistych konsekwencji analizowanego wyżej kształtu regulacji prawnych dotyczących tworzenia gminnych JOW-ów stanowi naturalne uzupełnienie rozważań na temat prawnokonstytucyjnych zabezpieczeń umożliwiających przypisanie wyborom cechy równości materialnej.

¹ Zob. M.M. Kamiński, *Ordynacje większościowe i JOW-y. Kompendium reformatora ordynacji wyborczej*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2016, s. 53–84.

4.1. GMINNE JOW-Y W LITERATURZE PRZEDMIOTU

Dokonane przez ustawodawcę w 2011 r.² radykalne rozszerzenie zakresu obowiązywania większościowej formuły wyborczej w wyborach do rad gmin (objęcie nią wyborów do rad wszystkich gmin niebędących miastami na prawach powiatu) spotkało się różnymi reakcjami przedstawicieli doktryny. Z jednej strony, zauważyć się dał wysoki poziom entuzjazmu wobec tego rozwiązania: zastosowanie w wyborach gminnych jednomandatowych okręgów wyborczych eksponować miało „wszystkie zalety [...] systemu większościowego, zalety prowadzące do stworzenia czytelnego, łatwego, zrozumiałego sposobu wyłaniania lokalnych przedstawicieli, sposobu preferującego jakościowy wybór radnych, reprezentujących obywatelsko-samorządowe, a nie partyjne interesy społeczności lokalnych”³. Z drugiej strony, podnoszone były wątpliwości odnośnie do konsekwencji przekształcenia trybu pozyskiwania mandatu przez kandydatów na radnych w kierunku modelu indywidualnej rywalizacji o głosy ściśle określonych grup wyborców (osób zamieszkałych na terenie poszczególnych JOW-ów). Artykułowano obawy dotyczące m.in. możliwego rozbicia poczucia integralności całego obszaru wyborczego u radnych wybieranych w odrębnych częściach gminy i skrupowanych więzi lojalności względem „własnego” okręgowego elektoratu (odwzajemnianej wyborczym poparciem w kolejnych cyklach wyborów samorządowych) czy też wykształcenia się sieci powiązań klientelistycznych między poszczególnymi radnymi a przedstawicielami gminnej władzy wykonawczej, tj. burmistrzami i wójtami (dysponentami gminnych środków budżetowych)⁴.

Przeprowadzone po raz pierwszy według nowych zasad wybory do rad gmin w 2014 r. zaowocowały kilkoma interesującymi analizami opartymi na udostępnionych przez Państwową Komisję Wyborczą danych empirycznych. W studium poświęconym konsekwencjom wprowadzenia przepisów kodeksu wyborczego w gminach stosujących wcześniej system głosowania blokowego oraz system proporcjonalny A. Gendźwiłł i T. Żółtak poddali weryfikacji szereg hipotez odnośnie do wpływu jednomandatowych okręgów wyborczych na przebieg wyborów do rad małych i średnich społeczności gminnych. Rezultaty badania wykazały – w przypadku 261 gmin, w których system większościowy zastąpił system proporcjonalny – że wybór radnych w JOW-ach skutkowało pojawieniem się większej liczby komitetów ubiegających się o mandaty, choć zarazem spowodowało mniejszą fragmentaryzację składów organów przedstawicielskich (zmniejszyła się liczba komitetów

² Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy, Dz.U. 2011 Nr 21, poz. 112.

³ J. Mordwiłko, *Wybrane problemy prawa wyborczego do organów jednostek samorządu terytorialnego*, [w:] S.J. Jaworski, K.W. Czaplicki (red.), *Dwudziestolecie demokratycznych wyborów w Polsce*, Wydawnictwo Krajowego Biura Wyborczego, Warszawa 2011, s. 101.

⁴ E. Hadrowicz, *Jednomandatowe okręgi wyborcze, czyli elekcja gminnych władz samorządowych na nowych zasadach*, „Samorząd Terytorialny” 2014, nr 10, s. 56, 58.

zdobywających mandaty). W efekcie wyniki wyborów cechowała ponaddwukrotnie mniejsza proporcjonalność (mierzona za pomocą średniej wartości indeksu Gallaghera), co łączyło się w sposób naturalny z większą liczbą głosów oddanych na komitety nieuzyskujące żadnego mandatu. Wśród kandydatów na radnych oraz członków rad wybranych z wykorzystaniem wprowadzonego na nowo systemu większościowego wyraźnie zmniejszyła się liczba reprezentantów partii politycznych na rzecz przedstawicieli lokalnych komitetów wyborczych (autorzy nie rozstrzygają kwestii ewentualnego „ukrycia” partyjnych afiliacji pod szyldami tego rodzaju komitetów przez część kandydatów/radnych)⁵.

Jak wynika z odrębnej analizy autorstwa A. Gendźwiłła, wzmocnienie udziału komitetów lokalnych w pełnej puli mandatów dystrybuowanych podczas wyborów do gminnych organów przedstawicielskich oznaczało w wielu przypadkach zdobycie bądź utrwalenie dominującej pozycji w radach przez ugrupowania wspierające urzędujących wójtów, burmistrzów lub prezydentów. W sytuacjach skrajnych kandydaci sympatyzujący z lokalnymi włodarzami ubiegającymi się o reelekcję obejmowali wszystkie lub niemal wszystkie mandaty w radach – przy zaistnieniu typowego dla systemu większościowego rozziemia między skalą sukcesu wyborczego zwycięskiego ugrupowania a rozmiarem wsparcia uzyskanego przez nie w wyborach⁶. Wniosek ogólny dotyczący konsekwencji zwiększenia liczby gminnych obszarów wyborczych podzielonych na JOW-y przedstawiają J. Flis

⁵ A. Gendźwiłł, T. Żółtak, *Skutki wprowadzenia okręgów jednomandatowych w wyborach lokalnych*, „Studia Regionalne i Lokalne” 2016, nr 3(65), s. 110–112, <https://doi.org/10.7366/1509499536505>. Nieco odmiennie wnioski wypływają z analizy przeprowadzonej przez K. Składowskiego w odniesieniu do 173 gmin, w których obowiązujący przed wprowadzeniem kodeksu wyborczego proporcjonalny system wyborczy zastąpiony został klasycznym systemem większościowym. Zgodnie z ustaleniami tego autora w poddanej badaniu grupie gmin nie daje się zauważyć wyraźnego wzrostu liczby komitetów wyborczych między wyborami w latach 2010 i 2014, nie można też mówić o postępującej marginalizacji komitetów reprezentujących partie polityczne przy jednoczesnym wzroście liczby lokalnych kandydatów na radnych czy też wzroście liczby tychże kandydatów odnoszących sukces wyborczy. Obydwa badania pozostają natomiast zbieżne w zakresie rozpoznania wyraźnego – w stosunku do wyników wyborów z 2010 r. – rozdrobnienia składów odpowiednich rad gmin ustanowionych podczas wyborów w 2014 r. (sukcesu wyborczego odniesionego przez mniejszą liczbę komitetów wyborczych w roku 2014 niż w roku 2010). K. Składowski zwraca dodatkowo uwagę na znacząco większą skalę sukcesu wyborczego ugrupowań zwycięskich (większą liczbę mandatów zdobytych przez te ugrupowania) podczas wyborów w 2014 r. niż podczas wyborów odbywających się w formule proporcjonalnej w 2010 r. – przy porównywalnym procentowym poziomie wsparcia udzielonego im przez wyborców w obydwu odsłonach wyborów samorządowych. K. Składowski, *Wpływ wprowadzenia jednomandatowych okręgów wyborczych w wyborach samorządowych na wyniki wyborów*, [w:] R.P. Krawczyk, A. Borowicz (red.), *Aktualne problemy samorządu terytorialnego po 25 latach jego istnienia*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2016, s. 101, 104–110, 116.

⁶ W Kutnie (woj. łódzkie) przejście przez ugrupowanie urzędującego prezydenta wszystkich mandatów w 21-osobowej radzie miasta stało się możliwe przy rzeczywistym wsparciu wyborców na poziomie 39%. Nieco tylko mniej spektakularne zwycięstwo – uzyskanie 22 mandatów z 23 w radzie miasta – osiągnięte zostało przez zwolenników urzędującego prezydenta Lubina (woj. dolnośląskie) dzięki 55% głosów wyborców. A. Gendźwiłł, *Zmiany niezauważone? O tym, jak zadziałały jednomandatowe okręgi wyborcze w wyborach do*

i D. Stolicki. Zgodnie z dokonaną przez nich analizą wyników wyborów z 2014 r. rozszerzenie obszaru obowiązywania systemu większościowego nie spowodowało funkcjonalnej polaryzacji gminnych scen wyborczych, tj. nie doprowadziło w większej skali do wyłonienia się w poszczególnych gminach dwóch równorzędnych ugrupowań rywalizujących o głosy wyborców. Jednocześnie, jak wskazują obydwaj badacze, nastąpiło wzmocnienie dominującej pozycji lokalnych obozów władzy. Z jednej strony – w sytuacji utrzymania wysokiego oparcia wśród wyborców przez ugrupowanie urzędującego wóldarza gminy – siły opozycji pozostają często rozproszone, co w systemie jednomandatowych okręgów wyborczych daje dodatkową przewagę ich głównemu rywalowi. Z drugiej strony – przy osłabieniu obozu władzy – jeszcze rzadziej dochodzi do zjednoczenia opozycji, wskutek czego nie udaje się wyłonić jednolitej większości w radzie gminy⁷.

Należy zauważyć, że wspomniane wyżej opracowania nie wskazywały na treść art. 419 § 2 k.wyb. jako na przyczynę wystąpienia komplikacji przy wyznaczaniu granic okręgów wyborczych z uwzględnieniem konieczności zapewnienia wyborcom do rad gmin cechy równości materialnej. Problematykę związaną z określonym w tym przepisie szerokim marginesem dopuszczalnych odchyień od jednolitej normy przedstawicielstwa w poszczególnych JOW-ach podnoszą w pracy na temat zmodyfikowanej formuły wyborów do rad gmin J. Flis i D. Stolicki. Autorzy ci koncentrują się niemal wyłącznie na wynikającym z owej regulacji zwiększeniu możliwości manipulowania granicami okręgów wyborczych w celu zapewnienia przewagi w organie przedstawicielskim wybranej opcji politycznej. Ich zdaniem – „różnice w możliwych wielkościach okręgów mogą mieć istotne skutki, gdyby przy dzieleniu gminy na okręgi wyborcze konsekwentnie wykorzystywać możliwości, które daje ordynacja, i gdyby jakiś istotny podział dzielący gminy w znaczący sposób różnicował sympatie polityczne”⁸. Dla zobrazowania różnic wielkości jednomandatowych okręgów wyborczych w poszczególnych gminach w badaniu zastosowano wskaźnik obliczony poprzez podzielenie liczby osób uprawnionych do głosowania w największym okręgu utworzonym na terenie danej gminy przez liczbę osób uprawnionych do głosowania w okręgu najmniejszym. Tym samym – odmiennie niż w przepisach polskiego prawa wyborczego – za podstawowy parametr służący do określania rozmiaru okręgu wyborczego uznano liczbę wyborców zamieszkałych na jego terenie, a nie liczbę jego mieszkańców. Zgodnie z przeprowadzonymi obliczeniami średnia wartość wspomnianego wskaźnika dla wszystkich gmin, których obszar przekształcono w sieć jednomandatowych okręgów wyborczych,

rad gmin w 2014 roku, [w:] J. Załuska (red.), *Co się stało 16 listopada? Wybory samorządowe 2014*, Fundacja im. Stefana Batorego, Warszawa 2015, s. 73–74.

⁷ J. Flis, D. Stolicki, *JOW-y w gminach. Lokalne partie władzy a nowe reguły rywalizacji*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2017, nr 3(79), s. 257–258, 266.

⁸ J. Flis, D. Stolicki, *Skrzyżowane podziały. Na tropie gerrymanderingu w polskich gminach*, „Zarządzanie Publiczne” 2015, nr 4(34), s. 25–26, <https://doi.org/10.15678/ZP.2015.34.4.02>.

wyniosła 1,94 – przy odchyleniu standardowym 0,41 – co oznaczało, że w prawie połowie gmin największy okręg (największa liczba wyborców zamieszkałych w jednym okręgu) był większy od najmniejszego (najmniejszej liczby wyborców zamieszkałych w jednym okręgu) przynajmniej dwukrotnie⁹.

Poszukując – w myśl przyjętych założeń – charakterystycznych cech podziałów gminnych obszarów wyborczych na JOW-y, wskazujących na prawdopodobieństwo wystąpienia zjawiska gerrymanderingu, J. Flis i D. Stolicki przeprowadzają analizę wyników wyborów do rad gmin z 2014 r. ze skupieniem szczególnej uwagi na sytuacjach w miarę równorzędnej¹⁰ rywalizacji pomiędzy ugrupowaniami starającymi się o reelekcję „inkumbentów” (burmistrzów bądź wójtów sprawujących urząd podczas ustanawiania granic okręgów wyborczych) oraz ugrupowaniami głównych „pretendentów” (konkurentów urzędującego włodarza, którzy uzyskali najlepszy wynik). Przy warunkowej akceptacji tezy, zgodnie z którą urzędujący włodarze mogli – dzięki przysługującej im inicjatywie uchwałodawczej w zakresie projektów podziału odpowiednich gmin na okręgi wyborcze – wpływać na korzystny dla siebie kształt poszczególnych okręgów, autorzy opracowania dokonują zestawienia rzeczywistej liczby mandatów zdobytych przez konkurujące ze sobą ugrupowania z odpowiednimi wartościami oczekiwanymi obrazującymi ich przewidywany sukces wyborczy (uzyskanymi w drodze estymacji przy wykorzystaniu funkcji wyrażającej tzw. prawo sześcienné¹¹). Następnie, poprzez ustalenie największych odchyłeń liczb rzeczywiście zdobytych mandatów od oczekiwanych liczb mandatów odnoszących się do rywalizacji odpowiednich ugrupowań w gminach miejskich – gdzie sporządzanie podziału obszaru wyborczego na okręgi jest w najmniejszym stopniu uwarunkowane przebiegiem granic między ustanowionymi jednostkami pomocniczymi – oraz zestawienie ich z obliczonymi dla każdego ugrupowania współczynnikami korelacji między rozmiarem poparcia udzielonego przez wyborców a wielkością okręgu wyborczego, wytypowane zostały dwa zbiory gmin: gminy, w który dochodzić mogło do „pakowania” wyborców ugrupowań „pretendentów” (uzyskujących większe poparcie w większych okręgach przy zaniżonej w stosunku do wartości oczekiwanej liczbie zdobytych mandatów), oraz gminy, w których

⁹ Tamże, s. 26–27. Ze względu na przyjęty sposób określania wielkości okręgów wyborczych (mierzonej liczbą okręgowych wyborców, a nie mieszkańców) okręg największy był w niektórych gminach – jak wskazują autorzy opracowania – ponadczterokrotnie większy niż okręg najmniejszy.

¹⁰ Przyjętym przez badaczy kryterium równorzędności rywalizacji było zarejestrowanie przez ugrupowania kandydatów na radnych przynajmniej w ośmiu okręgach wyborczych (tj. co najmniej w połowie minimalnej liczby okręgów w gminie) oraz uzyskanie przez jedno i drugie ugrupowanie przynajmniej jednego mandatu.

¹¹ W swej najprostszej postaci głosi ono, że w systemie dwupartyjnym stosunek liczby mandatów zdobytych przez partię zwycięską i liczby mandatów zdobytych przez ugrupowanie przegrane jest sześcianiem stosunku liczb głosów oddanych na obydwa ugrupowania. W omawianym artykule J. Flis i D. Stolicki stosują uogólnioną postać tego prawa. Tamże, s. 29.

dochodzić mogło do rozpraszania wyborców ugrupowań „inkumbentów” (uzyskujących większe poparcie w mniejszych okręgach przy zawyżonej w stosunku do wartości oczekiwanej liczbie zdobytych mandatów).

Jako przykład tego rodzaju podziału – w sposób ewidentny niekorzystnego dla ugrupowania głównego rywala aktualnego włodarza danej gminy – autorzy wskazują sieć jednomandatowych okręgów wyborczych utworzonych w Szczecinku. Przy dość wyrównanym całościowym rozkładzie poparcia wyborców dla komitetów „inkumbenta” i „pretendenta” (odpowiednio 41% i 34% wszystkich głosów) ostateczny wynik rozgrywki wyborczej w 2014 r. przełożył się na 15 mandatów zdobytych przez komitet urzędującego burmistrza oraz pięć mandatów uzyskanych przez komitet jego głównego kontrkandydata (jeden mandat uzyskał sojusznik burmistrza). Zgodnie z ustaleniami J. Flisa i D. Stolickiego dysproporcjonalność efektywnego zwycięstwa ugrupowania „inkumbenta” (mierzonego liczbą uzyskanych mandatów) względem procentowego udziału liczby zdobytych przez nie głosów w pełnej puli głosów oddanych w wyborach związana była z zaistnieniem w okręgowej strukturze lokalnej rywalizacji wyborczej wyraźnej prawidłowości: kandydaci wystawieni przez komitet „pretendenta” uzyskiwali wyraźnie mniejsze poparcie zasadniczo w okręgach mniejszych, natomiast poparcie wyraźnie wyższe od średniej zdobywali najczęściej w okręgach większych. Choć autorzy analizy nie przesądzają o intencjonalnym charakterze działań umożliwiających wystąpienie tego rodzaju rezultatów procedury wyborczej, to możliwość zaistnienia takich dysproporcji wynika, ich zdaniem, z nadmiernej liberalnej treści przepisów określających poziom dopuszczalnych odchyień od idealnej realizacji „konstytucyjnej zasady materialnej (a nie tylko formalnej) równości głosu”¹².

Sam fakt istnienia znacznych różnic wielkości jednomandatowych okręgów wyborczych w poszczególnych gminach, będący konsekwencją treści art. 419 § 2 k.wyb., staje się bezpośrednio przedmiotem analizy przeprowadzonej przez M. Pierzgałskiego i P. Stępnia¹³. W celu rozpoznania zakresu rzeczywistych odchyień podstawowego parametru równości materialnej wyborów do rad gmin od jego wartości wzorcowej, jak również skali występowania tego zjawiska na terenie całego kraju badacze ci posługują się dwoma typami wskaźników. Pierwszy z nich, służący ustaleniu „odchylenia okręgowego”, wykorzystany zostaje do zobrazowania materialnej nierówności wyborów na poziomie poszczególnych okręgów. Jego wartość (DEV_0) obliczona zostaje przez podzielenie różnicy rzeczywistej liczby mieszkańców danego okręgu/wyborców zamieszkujących na jego terenie (v_i) i wzor-

¹² Tamże, s. 32–34.

¹³ M. Pierzgałski, P. Stępień, *Nierówność wyborców w wyborach gminnych 2014*, „Studia Socjologiczne” 2017, nr 1, s. 103–137. Obydwaj autorzy przedstawili również wyniki swych badań w artykule opublikowanym w języku angielskim: M. Pierzgałski, P. Stępień, *A Peculiar Interpretation of the Constitutional Principle of „One Person, One Vote” in Poland: Voter (In)equality in the Elections to 1,200 Local Legislatures*, „East European Politics and Societies” 2017, nr 4(31), s. 704–738, <https://doi.org/10.1177/0888325417717787>.

cowej liczby osób/wyborców, którzy powinni zamieszkiwać na terenie jednego okręgu (\tilde{v}_i) przez tę ostatnią liczbę (\tilde{v}_i): $DEV0_i = \frac{v_i - \tilde{v}_i}{\tilde{v}_i}$. Dla każdego okręgu jednomandatowego wartość $DEV0_i$ to wyrażona ułamekami dziesiętnymi „nadwyżka” bądź „niedobór” liczby mieszkańców okręgu/okręgowych wyborców w stosunku do wzorcowej wartości tejże liczby: w przypadku „nadwyżki” (niedoreprezentacji okręgu) ułamek ten ma wartość dodatnią, w przypadku „niedoboru” (nadreprezentacji okręgu) – wartość ujemną. W opracowaniu wykorzystywana jest również wartość bezwzględna opisanego wskaźnika – $|DEV0_i|$ – zawierająca się (w zgodzie z treścią wspomnianego wyżej przepisu) w przedziale $[0;0,5)$ i obrazująca bezwzględne odstępstwo („w górę” lub „w dół”) liczby mieszkańców danego okręgu/okręgowych wyborców od wzorcowej populacji okręgu¹⁴.

Drugi rodzaj wskaźników zastosowanych w badaniu M. Pierzgalskiego i P. Stępnia służyć ma określeniu skali materialnej nierówności wyborów na poziomie poszczególnych gmin, tj. na całym terenie poszczególnych obszarów wyborczych. Podstawowym miernikiem, którym posługują się autorzy, jest wskaźnik wyrażony wzorem: $MAL = \frac{1}{2} \times \sum_{i=0}^n \left| \frac{s_i}{TS} - \frac{v_i}{TV} \right|$, gdzie s_i oznacza liczbę mandatów przypisanych do okręgu, TS – liczbę wszystkich mandatów rozdzielanych podczas wyborów, v_i – liczbę mieszkańców/osób uprawnionych do głosowania w okręgu, TV – liczbę wszystkich mieszkańców gminy/osób uprawnionych do głosowania w gminie. W celu potwierdzenia poprawności uzyskanych wyników odpowiednie obliczenia dokonane zostały również z wykorzystaniem metody alternatywnej, opartej na tzw. mierniku Sainte-Laguë¹⁵. Zarówno w przypadku analizy okręgowych odstępstw od wzorca materialnej równości wyborów, jak i ustalania rozmiaru całościowych zniekształceń owej równości w poszczególnych gminach autorzy badania biorą pod uwagę liczby wyborców (osób uprawnionych do głosowania) zamieszkałych w okręgach, a nie liczby ich mieszkańców¹⁶. Z analizy wyłączone zostają gminy, w których w co najmniej jednym okręgu mandat przydzielony został bez przeprowadzenia głosowania (ze względu na brak konkurencji dla jedynego kandydata na radnego zgłoszonego w danym okręgu)¹⁷.

Ostatecznie przeprowadzone przez M. Pierzgalskiego i P. Stępnia badanie objęło 1135 gmin z 2412 gmin niebędących miastami na prawach powiatu, w których wybory do rad gmin w 2014 r. przeprowadzano w jednomandatowych okręgach wyborczych. Zgod-

¹⁴ M. Pierzgalski, P. Stępień, *Nierówność wyborców...*, s. 110–111.

¹⁵ Tamże, s. 111, 115.

¹⁶ Tamże, s. 109–112. Autorzy tłumaczą taką decyzję w pierwszym rzędzie łatwiejszym dostępem do odpowiednich danych liczbowych udostępnionych przez Państwową Komisję Wyborczą. Zarazem jednak opowiadają się – bez przedstawienia głębszej argumentacji – za poglądem, zgodnie z którym „starając się przeprowadzić podział na okręgi wyborcze tak, aby zachowana była równość materialna wyborców, należałoby raczej w obliczeniach wykorzystywać liczbę uprawnionych do głosowania w okręgach (liczba wyborców)”. Tamże, s. 112.

¹⁷ Tamże, s. 109.

nie z przedstawioną przez autorów konkluzją analizy, „pełnoobszarowych” parametrów materialnej równości wyborów, wybory gminne z 2014 r. cechował przeciętnie stosunkowo wysoki poziom urzeczywistnienia tej własności procedur wyborczych. Wyciągnięcie takiego wniosku umożliwiła zastosowana metoda badania: uzyskana średnia wszystkich wskaźników MAL obliczonych dla poszczególnych gmin – 0,075 – zestawiona została ze średnią wskaźników MAL uzyskaną w analogicznym badaniu przeprowadzonym w 2001 r. przez D. Samuela i R. Snydera w odniesieniu do procedur wyborczych stosowanych w wyborach do niższych izb parlamentu w 78 krajach – 0,07. Ta ostanía liczba różni się znacznie od średniej MAL dla rozpatrywanych przez D. Samuela i R. Snydera wyborów parlamentarnych w systemach stosujących jednomandatowe okręgi wyborcze – 0,11. Wartości odpowiednich gminnych wskaźników MEL sytuujące się powyżej tego poziomu traktują polscy badacze jako oznaki nadmiernych „skumulowanych” odstępstw od zasady równości wyborów w jej aspekcie materialnym. Z analizy M. Pierzgałskiego i P. Stępnia wynika, że odstępstwa tego rodzaju wystąpiły podczas wyborów samorządowych w 2014 r. w 10% gmin poddanych badaniu. Jednocześnie ogólnie największy poziom materialnej nierówności wyborów uwidocznił się w stanowiących przedmiot badania gminach wiejskich.

Wykorzystaną w opracowaniu M. Pierzgałskiego i P. Stępnia metodę badania „zagregowanej” równości materialnej wyborów do rad gmin – a w konsekwencji również uzyskane za jej pomocą wyniki – należy uznać za nieadekwatne względem omówionej wyżej istoty naruszeń analizowanej cechy procedur wyborczych. Wątpliwości budzi w pierwszym rzędzie sposób ustalania miar porównawczych poziomu urzeczywistnienia równości materialnej wyborów. Skonstruowanie tej miary jako funkcji skumulowanych wartości odchyień od idealnej populacji/liczby wyborców we wszystkich okręgach wyborczych danego obszaru wyborczego nie uwzględnia nie tylko podmiotowego aspektu wyborczej normy równościowej (jej elementarnej wykładni jako podmiotowego prawa przysługującego każdemu z mieszkańców obszaru wyborczego), lecz także kluczowego znaczenia dyskretności naruszeń tejże normy w całym obszarze wyborczym (różnego – nieraz diametralnie – poziomu odchyień od wzorcowych parametrów materialnej równości wyborów dla poszczególnych okręgów wyborczych). Zastosowana przez M. Pierzgałskiego i P. Stępnia formuła wyliczania wskaźnika malapportionmentu (naruszenia równości materialnej wyborów) generuje np. następujący paradoks: wartość MAL (miara materialnej nierówności wyborów) jest większa w przypadku, gdy w wyborach odbywających się w 15 jednomandatowych okręgach wyborczych dla 14 z tych okręgów poziom odchylenia od wzorcowej liczby mieszkańców okręgu/wyborców zamieszkałych w okręgu wynosi 10% (siedem z nich wykazuje 10-procentową „nadwyżkę” liczby mieszkańców/wyborców, siedem z nich – 10-procentowy „niedobór” mieszkańców/wyborców względem ich liczby wzorcowej, a populacja/liczba wyborców w jednym okręgu jest równa tej liczbie) niż w sytuacji, gdy dla analogicznego podziału obszaru wyborczego na 15 okręgów jednomandatowych, przy idealnym urzeczywistnieniu równości materialnej

w 13 okręgach, dwa okręgi wykazują niemal maksymalne dopuszczalne prawem odstępstwo – „w górę” oraz „w dół” – od wzorcowej populacji okręgu/liczby wyborców w okręgu – odpowiednio 45% „nadwyżki” oraz 45% „niedoboru” liczby mieszkańców okręgu/wyborców w okręgu (liczba mieszkańców okręgu/wyborców w okręgu to odpowiednio 145% i 55% jednolitej normy przedstawicielstwa). Wartości MAL dla jednego i drugiego obszaru wyborczego – 0,046 dla obszaru o w miarę zrównoważonym rozkładzie odstępstw od równości materialnej wyborów (+/-10% odstępstw od jednolitej normy przedstawicielstwa) oraz 0,03 dla obszaru o podziale na okręgi obejmującym niemal najbardziej skrajne dopuszczalne uprzywilejowanie/upośledzenie odpowiednich grup mieszkańców/części elektoratu pod względem tej cechy procedur wyborczych – wydają się dowodzić, że wybory odbywające się w tym pierwszym obszarze wyborczym charakteryzują się niższym poziomem urzeczywistnienia równości materialnej niż wybory przeprowadzane w obszarze drugim¹⁸. Na tego rodzaju obciążenie wskaźnika MAL, powodujące zasadnicze zafałszowanie uzyskiwanego za jego pomocą obrazu materialnej nierówności wyborów do rady danej gminy, nakłada się dodatkowo dokonany przez M. Pierzgałskiego i P. Stępnia zabieg uśrednienia wszystkich uzyskanych wartości MAL, umożliwiający badaczom wyciągnięcie wysoce kontrowersyjnego wniosku o „przeciętnym nieodbieganiu” poziomu materialnej nierówności wyborów do rad małych i średnich gmin z 2014 r. od średniego poziomu materialnej nierówności wyborów do niższych izb parlamentów, objętych badaniem D. Samuela i R. Snydera z 2002 r. Zagregowanie okręgowych odstępstw od równości materialnej na poziomie całych gmin, a następnie powoływanie w argumentacji średniej wartości tych parametrów wyznaczonej dla wszystkich badanych gmin, jest w istocie podwójnym „zamaskowaniem” elementarnych przejawów materialnej nierówności wyborów, dotyczących konkretnych grup mieszkańców/obywateli/wyborców zamieszkujących w konkretnych gminach.

Nieadekwatność „pełoobszarowego” wskaźnika MAL do pomiaru materialnej (nie)równości wyborów do rad gmin odbywających się w jednomandatowych okręgach wyborczych uznają sami autorzy badania, stwierdzając, że „mierniki agregatowe [...] przedstawiają uproszczony obraz badanego zjawiska”¹⁹. Uzupełnieniem sporządzonej przez nich analizy staje się określenie skali i zakresu występowania odstępstw od pełnej realizacji wyborczej

¹⁸ W przypadku analogicznych odstępstw od idealnej równości materialnej wyborów w obszarze pierwszym na poziomie 15% (dopuszczonym przez Komisję Wenecką) siedem jednomandatowych okręgów wyborczych z 15-procentową „nadwyżką” liczby mieszkańców/wyborców, siedem kolejnych JOW-ów z 15-procentowym „niedoborem” mieszkańców/wyborców względem ich liczby wzorcowej oraz jeden JOW z liczbą mieszkańców/wyborców pokrywającą się z jednolitą normą przedstawicielstwa – wykazany za pomocą wskaźnika MOL poziom nierówności tychże wyborów byłby wyższy (0,07) niż poziom nierówności wyborów w obszarze drugim z podwojoną liczbą skrajnie „nierównych” JOW-ów (dwie pary okręgów z liczbami mieszkańców/wyborców odpowiadającymi 145% i 55% jednolitej normy przedstawicielstwa – 0,06).

¹⁹ Tamże, s. 125.

normy równościowej za pomocą wskaźnika $|DEV0_i|$, obrazującego owe odstępstwa bezpośrednio na poziomie okręgów wyborczych. Zgodnie z ustaleniami M. Pierzgalskiego i P. Stępnia wskaźnik ten „przeciętnie przyjmuje akceptowalne wartości nieprzekraczające, zgodnie z wytycznymi [...] Komisji Weneckiej, 0,15”²⁰. Teza o akceptowalnej uśrednionej wartości wskaźników $|DEV0_i|$ (obliczonych dla wszystkich badanych okręgów wyborczych) narażona jest oczywiście – analogicznie do wspomnianej wyżej konstatacji na temat średnich wartości wskaźników agregatowych – na zarzut nienależytego wyekspozowania przejawów materialnej nierówności wyborów na poziomie podstawowym. Autorzy badania zestawiają ją jednak ze wskazaniem na znaczącą liczbę okręgów wyborczych, w których wartość $|DEV0_i|$ jest zbyt wysoka. Jak pokazują przeanalizowane przez nich dane, „w ok. 25% okręgów bezwzględna wartość odchylenia faktycznej liczby wyborców w okręgu od jednolitej normy przedstawicielstwa („idealnej” populacji dla okręgów) przekracza 20%”²¹.

O ile ta ostatnia konkluzja przedstawia już w pewnej mierze realny obraz naruszeń zasady równości wyborów w jej aspekcie materialnym podczas wyborów do rad małych i średnich gmin z 2014 r., o tyle nie jest ona wolna od szeregu istotnych mankamentów. Dokonując pomiaru zjawiska nadmiernych odstępstw od wzorcowych rozmiarów okręgów wyborczych w puli wszystkich okręgów wyborczych wytyczonych w badanych gminach, autorzy badania nie uwypuklają w wystarczającym stopniu kluczowego znaczenia skali i zasięgu naruszeń materialnej równości wyborów w konkretnych gminach (poszczególnych autonomicznych obszarach wyborczych). Ustalenie procentowego udziału okręgów wyborczych o nadmiernie podwyższonej/zaniżonej liczbie mieszkańców/wyborców (w stosunku do odpowiedniego wzorca równości materialnej wyborów dla danej gminy) w puli wszystkich gminnych okręgów wyborczych – bez wyszczególnienia przynależności takich okręgów do poszczególnych gmin – nie uwzględnia tego, że materialna nierówność wyborów dotyczy w pierwszym rzędzie konkretnych procedur wyborczych (wyborów do rady określonej gminy). W badaniu M. Pierzgalskiego i P. Stępnia nie zostaje precyzyjnie określony odsetek przebadanych gmin, w których doszło do opisanych (nadmiernych) naruszeń wyborczej normy równościowej. W analizie nie zostaje też wskazana liczba tego rodzaju naruszeń przypadająca na poszczególne gminy (liczba gminnych okręgów wyborczych, w których doszło do nadmiernego przekroczenia wzorcowej liczby mieszkańców/wyborców w okręgu). Danych tych nie odzwierciedla przedstawiony w załączniku do artykułu rozkład przestrzenny średniego poziomu odchylenia od jednolitej normy przedstawicielstwa w poszczególnych gminach²² – porównywanie wartości $|DEV0_i|$ uśrednionych

²⁰ Tamże, s. 126.

²¹ Tamże, s. 126.

²² Tamże, s. 137.

dla poszczególnych gmin generować może analogiczne paradoksy, jak opisane wyżej porównywanie wskaźników MAL określonych dla tychże gmin.

Opracowanie autorstwa M. Pierzgałskiego i J. Stępnia obciąża również w sposób zasadniczy – szczególnie w świetle rozstrzygnięć proponowanych w niniejszej pracy – zastosowana przez badaczy metoda wyznaczania standardów numerycznych materialnej równości wyborów oraz – konsekwentnie – metoda analizy poziomu ich implementacji w poszczególnych gminach. Jak zostało to już wyżej zaznaczone, wszystkie wyliczenia, przedstawione w opracowaniu tych autorów, przeprowadzone zostają z wykorzystaniem liczb wyborców zamieszkujących w danym obszarze wyborczym (gminie) oraz w okręgach wyborczych utworzonych na jego terenie, nie zaś z wykorzystaniem odpowiednich liczb mieszkańców obszaru wyborczego (gminy) oraz mieszkańców poszczególnych okręgów wyborczych. Decyzja o oparciu równościowych kalkulacji na liczbach gminnych wyborców, a nie mieszkańców gminy nie zostaje przez autorów głębiej uzasadniona. Pozostaje ona w niezgodzie z przyjętym w polskim prawie wyborczym trybem zabezpieczenia równości materialnej wyborów w oparciu o liczby mieszkańców obszarów/okręgów wyborczych i jako taka stawia nieuchronnie pod znakiem zapytania adekwatność prezentowanych równoległe rozważań na temat korelacji między treścią szczegółowych regulacji kodeksu wyborczego, dotyczących sposobu tworzenia jednomandatowych okręgów wyborczych obowiązujących w wyborach do rad gmin, a poziomem urzeczywistnienia materialnej równości tych wyborów w konkretnych przypadkach²³. Jest ona też zapewne powodem nieuwzględnienia w analizach M. Pierzgałskiego i P. Stępnia gmin, w których w 2014 r. doszło do co najmniej jednego obsadzenia mandatu bez przeprowadzenia głosowania (tj. gdy w przynajmniej jednym okręgu wyborczym gotowość do wzięcia udziału w wyborach zgłosił tylko jeden kandydat na radnego)²⁴. Uznanie – w przeciwieństwie do poglądów obydwu badaczy – że materialna równość wyborów wyraża się w równomiernym rozkładzie między okręgi wyborcze całej populacji danego obszaru wyborczego, powoduje, iż przedstawionych przez nich wniosków nie sposób zaakceptować jako wyczerpującego opisu konsekwencji stosowania przepisów określających sposób wytyczania gminnych JOW-ów.

²³ W przypadku odmienności założeń przyjmowanych przez prawodawcę i przedstawicieli prawoznawstwa co do metod określania standardów materialnej równości wyborów kluczowe z punktu widzenia analizy tej cechy procedur wyborczych relacje liczbowe mogą stanowić rezultat dość przypadkowych uwarunkowań, np. zróżnicowanej demograficznie struktury obszaru wyborczego.

²⁴ A. Frydrych-Depka, M. Serwaniec, *Wybory niesporne w polskim samorządowym prawie wyborczym*, [w:] B. Banaszak, A. Bisztyga, A. Feja-Paszkiewicz (red.), *Aktualne problemy prawa wyborczego*, Oficyna Wydawnicza Uniwersytetu Zielonogórskiego, Zielona Góra 2015.

4.2. SKALA I ZAKRES WYSTĘPOWANIA NARUSZEŃ MATERIALNEJ RÓWNOŚCI WYBORÓW PODCZAS WYBORÓW DO RAD GMIN W LATACH 2014 I 2018

W celu przedstawienia efektów implementacji art. 419 § 2 pkt 1 wraz z art. 418 § 1, art. 419 § 3 oraz art. 421 § 2 Ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy w pracy wykorzystane zostały dane udostępnione przez Krajowe Biuro Wyborcze. Obejmują one liczby mieszkańców wszystkich gmin, w których wybory do rad gmin w latach 2014 i 2018 odbywały się w jednomandatowych okręgach wyborczych, oraz liczby mieszkańców poszczególnych okręgów wyborczych utworzonych w tychże gminach. Analizie poddane zostały gminy liczące do 20 tys. mieszkańców, tj. obszary wyborcze, na terenie których system jednomandatowych okręgów wyborczych obowiązuje nadal (system ten nie został zastąpiony systemem proporcjonalnym w ramach nowelizacji kodeksu wyborczego dokonanej w 2018 r.). W odróżnieniu od badania M. Pierzgalskiego i P. Stępnia za miarę równości materialnej wyborów przyjęto liczbę mieszkańców okręgu wyborczego przypadającą na jeden mandat, a nie liczbę wyborców zamieszkałych w okręgu wyborczym przypadającą na jeden mandat. Dla jednomandatowych okręgów wyborczych miara ta sprowadza się do liczby mieszkańców danego okręgu – w sytuacji wzorcowej implementacji równości materialnej wyborów liczby mieszkańców każdego z JOW-ów byłyby jednakowe. Przy ustalaniu skali i częstości naruszeń tak rozumianej wyborczej normy równościowej nie ma znaczenia, czy obsadzenie mandatów w poszczególnych okręgach stanowi rezultat rywalizacji wyborczej czy też odbywa się w trybie niekonkurencyjnym. W konsekwencji – odmiennie niż w przypadku metodologii zastosowanej przez M. Pierzgalskiego i P. Stępnia – gminy, w których dochodzi to niekonkurencyjnego rozdziału części mandatów, nie zostają wyłączone z analizy.

W odniesieniu do wyborów do rad gmin z 2014 r. przedmiot analizy stanowią dane liczbowe pochodzące ze wszystkich 2146 gmin podzielonych – zgodnie z wymogami kodeksu wyborczego – na 15 jednomandatowych okręgów wyborczych. Analogiczne wyliczenia przeprowadzone zostają odnośnie do wyborów samorządowych z 2018 r. w oparciu o dane pochodzące ponownie ze wszystkich 2146 gmin, których rady wybierane były w 15 JOW-ach²⁵. Obydwa zestawy danych odzwierciedlają sytuację zaistniałą w poszczególnych gminach

²⁵ Tożsamość liczby gmin, których rady wybierane były w latach 2014 i 2018 w 15 jednomandatowych okręgach wyborczych, nie oznacza, że w obydwu przypadkach były to te same miejscowości. Lista gmin podzielonych na 15 JOW-ów w 2014 r. różniła się od analogicznej listy z 2018 r. siedmioma pozycjami: w siedmiu gminach stosowany w 2014 r. system większościowy nie był już stosowany w 2018 r., siedem innych gmin zostało podzielonych na 15 JOW-ów po raz pierwszy przed wyborami w 2018 r. Identyfikacja poszczególnych gmin w bazach danych udostępnionych przez Krajowe Biuro Wyborcze dokonana została z wykorzystaniem opracowania przygotowanego przez Główny Urząd Statystyczny. *Wykaz identyfikatorów i nazw jednostek podziału terytorialnego kraju. Podział terytorialny z dnia 1.01.2010 r.*, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 2010.

na koniec trzeciego kwartału roku, w którym odbyły się wybory do rad gmin (stan na 30 września 2014 r. oraz 30 września 2018 r.). W jednym i drugim przypadku poprawność danych pozyskanych z Krajowego Biura Wyborczego sprawdzono poprzez zsumowanie liczb mieszkańców wszystkich okręgów wyborczych poszczególnych gmin, a następnie porównanie wyników tych wyliczeń z przedstawionymi oddzielnie liczbami mieszkańców odpowiednich gmin (dla każdej pary takich liczb obydwie liczby są sobie równe). Co istotne, analizowane dane obrazują uwarunkowania demograficzne wyborów do rad gmin zaistniałe kilka bądź kilkanaście miesięcy po dokonaniu przez rady podziału obszarów gmin na okręgi wyborcze (bądź też dokonaniu przez nie modyfikacji tego podziału). Rozstrzygnięcia te dokonywane były w oparciu o dane aktualne w momencie podejmowania przez rady odpowiednich uchwał i nie uwzględniały (mogły nie uwzględniać) dynamiki lokalnych procesów demograficznych, wskutek czego część wskazanych niżej odstępstw od wzorcowych liczb mieszkańców poszczególnych okręgów wyborczych wykracza poza skalę dopuszczalną w przepisach kodeksu wyborczego.

Przeprowadzona analiza ukierunkowana jest na określenie skali i zakresu występowania dwóch typów naruszeń zasady materialnej równości wyborów do rad gmin. Pierwszy rodzaj tych naruszeń sprowadza się do znacznego zwiększania liczby mieszkańców poszczególnych jednomandatowych okręgów wyborczych ponad określoną dla każdego obszaru wyborczego wzorcową liczbą mieszkańców jednego okręgu. Zwiększona liczba mieszkańców gminnych JOW-ów łączy się wprost z naruszeniem przysługującego każdemu z nich prawa do materialnie równych wyborów – siła głosu każdego z mieszkańców takich okręgów zostaje osłabiona względem siły głosu innych mieszkańców gminy. Konsekwencją osłabienia siły głosu mieszkańców okręgów o nadmiernej populacji jest automatyczne wzmocnienie siły głosu mieszkańców okręgów o populacji mniejszej. Należy pamiętać, że skala naruszeń prawa do materialnie równych wyborów odbywających się w okręgach jednomandatowych (skala osłabienia/wzmocnienia siły głosu mieszkańców poszczególnych okręgów wyborczych) jest zawsze relatywna do stosunku między wielkością populacji okręgów o dużej i małej liczbie mieszkańców. Tworzenie owego drugiego typu okręgów, tj. ustalanie liczby mieszkańców poszczególnych JOW-ów znacznie poniżej określonej dla każdego obszaru wyborczego wzorcowej liczby mieszkańców jednego okręgu, stanowi drugi rodzaj naruszeń wyborczej normy równościowej w jej aspekcie materialnym. Do zaistnienia przypadków największej materialnej nierówności wyborów dochodzi w sytuacji, gdy na danym obszarze wyborczym zostają jednocześnie utworzone okręgi o liczbach mieszkańców znacznie zawyżonych w stosunku do wzorcowej liczby mieszkańców jednego okręgu i okręgi o liczbach mieszkańców znacznie zaniżonych w relacji do tej liczby. Możliwe jest również tworzenie sieci jednomandatowych okręgów wyborczych, w której znacznie zawyżonym – w stosunku do jednolitej normy przedstawicielstwa – liczbom mieszkańców części JOW-ów odpowiadać będą względnie niewielkie odchylenia („w dół”)

od jednolitej normy przedstawicielstwa we wszystkich pozostałych okręgach (np. trzy okręgi o liczbie mieszkańców stanowiącej 1,45 jednolitej normy przedstawicielstwa i 12 okręgów o liczbie mieszkańców stanowiącej ok. 0,89 jednolitej normy przedstawicielstwa) bądź też odwrotnie: takiej, w której znacznie zaniżonym – w stosunku do jednolitej normy przedstawicielstwa – liczbom mieszkańców części JOW-ów odpowiadać będą względnie niewielkie odchylenia („w górę”) od jednolitej normy przedstawicielstwa we wszystkich pozostałych okręgach (np. trzy okręgi o liczbie mieszkańców stanowiącej 0,55 jednolitej normy przedstawicielstwa i 12 okręgów o liczbie mieszkańców stanowiącej ok. 1,11 jednolitej normy przedstawicielstwa). W tych dwóch ostatnich hipotetycznych przypadkach „nierównościowe” upośledzenie/uprzywilejowanie części mieszkańców obszaru wyborczego będzie relatywnie mniejsze niż w sytuacji bardziej symetrycznych odchyżeń od jednolitej normy przedstawicielstwa w całym obszarze wyborczym, tj. nie będzie z nim skorelowane odpowiednio uprzywilejowanie bądź upośledzenie innych grup mieszkańców tego obszaru wyborczego o porównywalnej skali („zyski” bądź „koszty” tego rodzaju upośledzenia/uprzywilejowania będą równomiernie rozłożone między wszystkich pozostałych mieszkańców owego obszaru wyborczego). Różnorodność możliwych „nierównych” rozkładów populacji obszaru wyborczego między utworzone na jego terenie jednomandatowe okręgi wyborcze sprawia, że – niezależnie od ustalenia skali i liczby istotnych odchyżeń od jednolitej normy przedstawicielstwa w konkretnych okręgach poszczególnych gmin – w celu zbadania poziomu implementacji zasady materialnej równości wyborów do rad gmin konieczne jest również dokonanie systematycznego pomiaru stosunków między liczbami mieszkańców największych i najmniejszych okręgów wyborczych w tychże gminach (stosunków między liczbami mieszkańców określonych zestawów takich okręgów).

Z analizy danych udostępnionych przez Krajowe Biuro Wyborcze wynika, że podczas wyborów do rad gmin w 2014 r. w 61% gmin (w 1301 gminach) podzielonych na 15 jednomandatowych okręgów wyborczych w przynajmniej jednym z tych okręgów liczba mieszkańców wynosiła ponad 1,3 jednolitej normy przedstawicielstwa (odstępstwo to oznaczało ponaddwukrotne przekroczenie maksymalnego poziomu odchyżeń od jednolitej normy przedstawicielstwa dopuszczonego w zaleceniach Komisji Weneckiej), w 27% tychże gmin (w 590 gminach) znajdowały się przynajmniej dwa tego rodzaju okręgi, 7,8% gmin (168 gmin) obejmowało trzy takie okręgi, na terenie 1,4% gmin (30 gmin) utworzono cztery takie okręgi, a w trzech gminach (w Krasiczynie, Bodzanowie i Zapolicach) było ich aż pięć. Przekroczenie poziomu 1,4 jednolitej normy przedstawicielstwa w poszczególnych JOW-ach miało miejsce odpowiednio w 26% gmin (w 567 gminach) – w gminach tych istniał przynajmniej jeden okręg o takiej liczbie mieszkańców, w 4,9% tychże gmin (w 106 gminach) istniały przynajmniej dwa tego rodzaju okręgi, a w 15 gminach – w Borzechowie, Połańcu, Orzeszu, Rudce, Bodzanowie, Potęgowie, Wołczynie, Kargowej, Szumowie, Sievierzu, Radziejowie, Zagnańsku, Łapanowie, Bielicach i Dominowie – przynajmniej trzy

takie okręgi. Analogiczne wyliczenia ukierunkowane na ustalenie liczb okręgów o względnie najmniejszej populacji – w stosunku do wzorcowej dla danej gminy populacji jednego okręgu – wskazują, że podczas wyborów w 2014 r. w 52% gmin (w 1118 gminach) podzielonych na 15 JOW-ów w przynajmniej jednym z tych okręgów liczba mieszkańców stanowiła mniej niż 0,7 jednolitej normy przedstawicielstwa (tak jak w przypadku okręgów o maksymalnie zawyżonej populacji odstępstwo to oznaczało ponaddwukrotne przekroczenie maksymalnego poziomu odchyień od jednolitej normy przedstawicielstwa dopuszczonego w zaleceniach Komisji Weneckiej), w 20% tychże gmin (w 436 gminach) znajdowały się przynajmniej dwa tego rodzaju okręgi, 6% gmin (120 gmin) obejmowało trzy takie okręgi, na terenie 1,3% gmin (29 gmin) utworzono cztery takie okręgi, a w czterech gminach (w Grodzicznie, Łabowie, Dębowej Kłodzie i Rudce) było ich aż pięć. Liczba mieszkańców pojedynczych okręgów była mniejsza od 0,6 jednolitej normy przedstawicielstwa odpowiednio w 21% gmin (w 445 gminach) – w gminach tych utworzono przynajmniej jeden taki okręg, w 3% gmin (w 61 gminach) utworzono ich przynajmniej dwa, a dziewięć gmin – Gowarczów, Bolesławiec, Lubomierz, Rożwienica, Marcinowice, Hanna, Wołyń, Koszyce i Turośl – obejmowało trzy takie okręgi (w gminie Boronów liczba mieszkańców trzeciego najmniejszego okręgu wyborczego była równa 0,6 jednolitej normy przedstawicielstwa).

Jak wspomniano wyżej, skrajne odchylenia od jednolitej normy przedstawicielstwa nie tworzą z zasady układów symetrycznych: odchylenia jednego i drugiego typu (nadmiar i niedobór populacji w poszczególnych okręgach wyborczych) nie muszą występować w tych samych gminach. Brak tego rodzaju korelacji znajduje potwierdzenie w różnym odsetku gmin, w których podczas wyborów w 2014 r. doszło do porównywalnego poziomu nadreprezentacji bądź niedoreprezentacji części mieszkańców danej gminy. Dla uzyskania pełnego obrazu naruszeń równości materialnej wyborów konieczne jest zatem zbadanie relacji między największymi i najmniejszymi liczbami mieszkańców przypadającymi na jeden mandat w całym obszarze wyborczym. W odniesieniu do wybranych gmin, ujętych w przedstawionych wyżej uogólnieniach statystycznych, analizę tego rodzaju umożliwiają dane zaprezentowane w tabelach (tabele 3–6). Na dane te składają się w pierwszym rzędzie (tabela 3) ułamki dziesiętne obrazujące poziom odzwierciedlenia jednolitej normy przedstawicielstwa w jednomandatowych okręgach wyborczych 20 obszarów wyborczych: 10 gmin, w których w trzech największych JOW-ach liczba mieszkańców przekroczyła poziom 1,4 jednolitej normy przedstawicielstwa²⁶, oraz 10 gmin, w których populacja trzech najmniejszych okręgów wyborczych była równa bądź mniejsza od 0,6 wzorcowej liczby mieszkańców jednego okręgu. W kolejnych tabelach (tabele 4 i 5) przedstawiono stosunek liczb mieszkańców największego i najmniejszego okręgu wyborczego w każdej

²⁶ Dokładnie 10 z 15 takich gmin (wymienionych wyżej), w których przekroczenie 1,4 jednolitej normy przedstawicielstwa w trzecim największym okręgu było największe.

z tych gmin oraz stosunek liczb mieszkańców trzech największych i trzech najmniejszych okręgów wyborczych każdej z nich. W tabeli 6 umieszczone zostały wartości uśrednionych ułamków jednolitej normy przedstawicielstwa w odpowiadających sobie JOW-ach wszystkich 20 obszarów wyborczych (uporządkowanych rosnąco). Ilustrację skali odstępstw od równomiernego rozkładu populacji rozpatrywanych gmin między jednomandatowe okręgi wyborcze stanowi wykres nr 2, ukazujący rozkład owych uśrednionych ułamków względem wzorcowego poziomu odzwierciedlenia jednolitej normy przedstawicielstwa w liczbie mieszkańców pojedynczego okręgu, zaznaczonego ciągłą zieloną linią. Linią przerywaną zaznaczono standardowy poziom odstępstw od jednolitej normy przedstawicielstwa dopuszczony w zaleceniach Komisji Weneckiej.

Tabela 3. Na zielono zaznaczone są dane gmin o maksymalnie zawyżonej liczbie mieszkańców – w trzech okręgach wyborczych – względem jednolitej normy przedstawicielstwa, na czerwono – dane gmin o maksymalnie zaniżonej liczbie mieszkańców – w trzech okręgach wyborczych – względem jednolitej normy przedstawicielstwa

Okręgi wyborcze (rosnąco)	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15
Borzechów	0,6	0,62	0,66	0,67	0,71	0,83	0,85	0,93	0,95	1,19	1,25	1,28	1,46	1,46	1,54
Polaniec	0,7	0,7	0,71	0,78	0,8	0,85	0,86	0,9	0,98	1	1,04	1,28	1,46	1,47	1,48
Orzesze	0,71	0,78	0,82	0,83	0,85	0,86	0,87	0,87	0,91	0,91	1	1,22	1,45	1,45	1,46
Rudka	0,59	0,6	0,61	0,65	0,69	0,88	0,9	0,98	1,04	1,08	1,15	1,37	1,43	1,51	1,51
Bodzanów	0,56	0,61	0,72	0,77	0,8	0,83	0,87	0,91	0,93	0,95	1,34	1,35	1,42	1,46	1,47
Potęgowo	0,64	0,65	0,66	0,7	0,72	0,85	0,91	1	1,02	1,12	1,21	1,22	1,42	1,43	1,44
Wółczyn	0,65	0,67	0,74	0,76	0,86	0,89	0,95	0,96	0,98	1,06	1,08	1,14	1,42	1,42	1,43
Kargowa	0,66	0,67	0,72	0,76	0,82	0,83	0,87	0,96	1,03	1,08	1,08	1,17	1,41	1,47	1,47
Szumowo	0,57	0,59	0,69	0,71	0,74	0,83	0,9	1,02	1,05	1,13	1,15	1,37	1,41	1,41	1,43
Siewierz	0,63	0,74	0,79	0,81	0,82	0,86	0,9	0,91	1,01	1,01	1,07	1,18	1,41	1,43	1,44
Gowarczów	0,53	0,53	0,55	0,76	0,8	0,91	0,95	1,08	1,1	1,13	1,17	1,28	1,33	1,36	1,5
Bolesławiec	0,51	0,55	0,55	0,63	0,75	0,88	0,91	1,18	1,2	1,2	1,21	1,22	1,38	1,41	1,42
Lubomierz	0,55	0,56	0,57	0,78	0,9	0,93	0,94	1	1,01	1,21	1,22	1,27	1,29	1,34	1,44
Różwnica	0,51	0,56	0,57	0,66	0,79	0,85	0,95	1,02	1,11	1,17	1,27	1,27	1,39	1,41	1,47
Marcinowice	0,53	0,56	0,57	0,9	0,93	0,96	0,97	0,98	0,98	1,2	1,21	1,22	1,26	1,32	1,39
Hanna	0,52	0,56	0,58	0,96	0,96	1,01	1,05	1,05	1,05	1,06	1,07	1,15	1,3	1,33	1,35
Wohyń	0,52	0,54	0,58	0,64	0,84	0,89	1,01	1,14	1,17	1,18	1,23	1,24	1,27	1,36	1,37
Koszycze	0,54	0,57	0,58	0,75	0,88	1,07	1,08	1,08	1,09	1,13	1,15	1,19	1,22	1,33	1,33
Turośl	0,54	0,55	0,59	0,82	0,88	0,95	0,99	1	1,02	1,08	1,09	1,15	1,4	1,47	1,48
Boronów	0,54	0,58	0,6	0,72	0,76	0,84	0,87	1,16	1,18	1,2	1,28	1,28	1,28	1,32	1,4

Źródło: Opracowanie własne Autora na podstawie danych Krajowego Biura Wyborczego.

Tabela 4. Stosunek liczb mieszkańców największego i najmniejszego okręgu wyborczego w danej gminie

Gminy	Stosunek największej do najmniejszej liczby mieszkańców okręgu
Roźwienica	2,88
Gowarczów	2,83
Bolesławiec	2,78
Turośl	2,74
Wołyń	2,63
Bodzanów	2,63
Lubomierz	2,62
Marcinowice	2,62
Hanna	2,6
Boronów	2,59
Borzechów	2,57
Rudka	2,56
Szumowo	2,51
Koszyce	2,46
Siewierz	2,29
Potęgowo	2,25
Kargowa	2,23
Wołczyn	2,2
Połaniec	2,11
Orzesze	2,06

Tabela 5. Stosunek liczb mieszkańców trzech największych i trzech najmniejszych okręgów wyborczych w danej gminie

Gminy	Stosunek liczb mieszkańców 3 największych i 3 najmniejszych okręgów wyborczych
Bolesławiec	2,61
Roźwienica	2,6
Gowarczów	2,6
Turośl	2,59
Rudka	2,47
Wołyń	2,44
Lubomierz	2,42
Hanna	2,4
Marcinowice	2,39
Borzechów	2,37
Boronów	2,33
Bodzanów	2,3
Szumowo	2,3
Koszyce	2,3
Potęgowo	2,2
Kargowa	2,12
Połaniec	2,09
Wołczyn	2,07
Siewierz	1,98
Orzesze	1,89

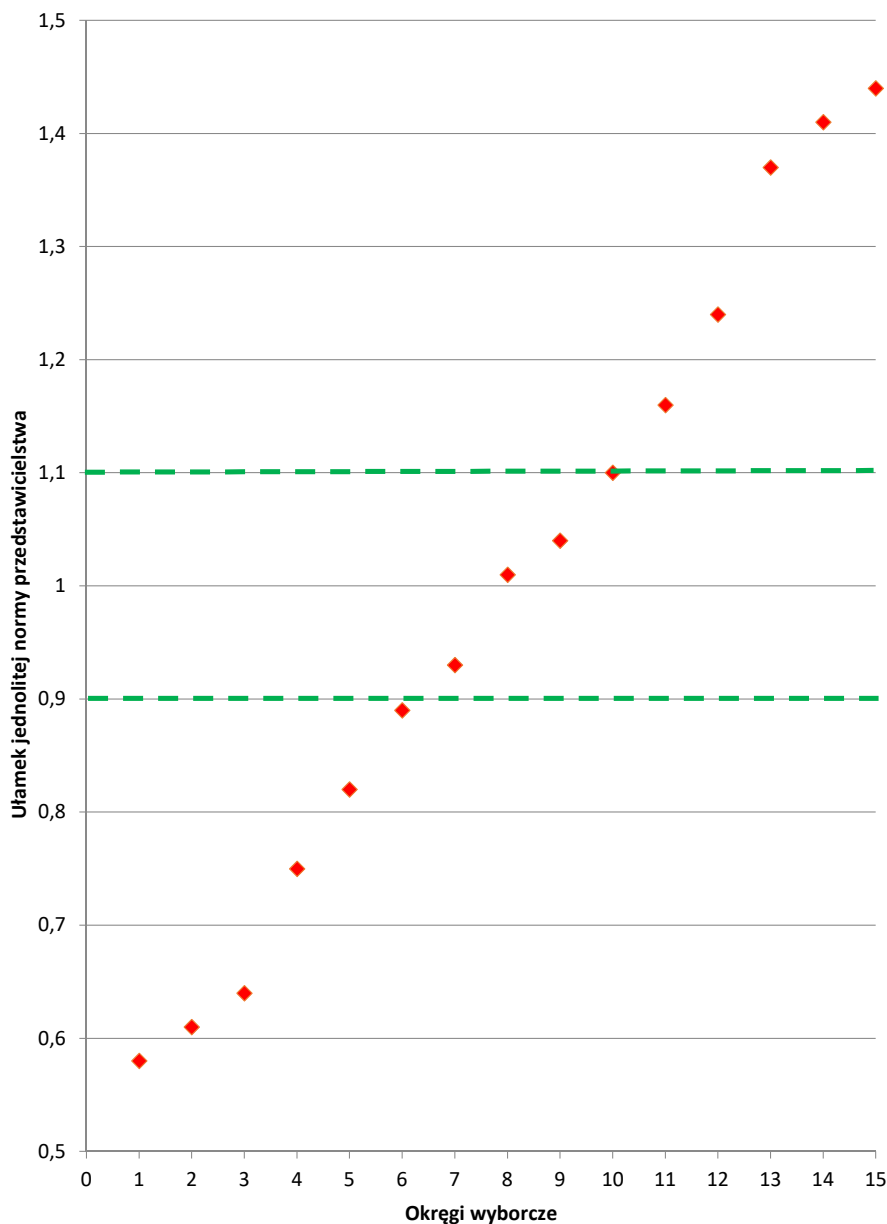
Źródło: Opracowanie własne Autora na podstawie danych Krajowego Biura Wyborczego.

Tabela 6. Wartości uśrednionych ułamków jednolitej normy przedstawicielstwa w odpowiadających sobie JOW-ach wszystkich 20 obszarów wyborczych wymienionych w tabeli 3

Okręgi wyborcze (rosnąco)	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15
Średni ułamek jednolitej normy przedstawicielstwa	0,58	0,61	0,64	0,75	0,82	0,89	0,93	1,01	1,04	1,1	1,16	1,24	1,37	1,41	1,44

Źródło: Opracowanie własne Autora na podstawie danych Krajowego Biura Wyborczego.

Wykres 2. Uśredniony ułamek jednolitej normy przedstawicielstwa odzwierciedlony w liczbie mieszkańców odpowiadających sobie okręgów analizowanych gmin (3 okręgi < 0,6 jnp; 3 okręgi > 1,4 jednolitej normy przedstawicielstwa; 2014)



Źródło: Opracowanie własne Autora na podstawie danych Krajowego Biura Wyborczego.

Analogiczna formuła analizy zastosowana została względem danych dotyczących większościowych wyborów do rad gmin z 2018 r. Liczba mieszkańców przynajmniej jednego jednomandatowego okręgu wyborczego wynosiła ponad 1,3 jednolitej normy przedstawicielstwa w 66% gmin (w 1407 gminach), dwa tego rodzaju okręgi znajdowały się w 31% gmin (w 659 gminach), trzy takie okręgi obejmował obszar wyborczy w 9% gmin (w 191 gminach), w 1,7% gmin (w 37 gminach) znajdowały się cztery takie okręgi, a w jednej gminie (Dziedowa Kłoda) było ich aż pięć. Ponad 1,4 jednolitej normy przedstawicielstwa wyniosła liczba mieszkańców przynajmniej jednego jednomandatowego okręgu wyborczego w 31% gmin (w 670 gminach), w 5,7% gmin (w 124 gminach) znajdowały się dwa tego rodzaju okręgi, a w 11 gminach – w Brzeźnicy, Lyskach, Bielicach, Borowej, Bolesławcu, Turośli, Dzierzkowicach, Grodzicznie, Człuchowie, Kargowej i Potęgowie – były trzy takie okręgi. Stosunkowo najmniejsza liczebność populacji pojedynczych JOW-ów – poniżej 0,7 jednolitej normy przedstawicielstwa – uwidoczniła się odpowiednio w 55% gmin (w 1187 gminach) – przynajmniej jeden tego rodzaju okręg, w 23% gmin (w 503 gminach) – przynajmniej dwa takie okręgi, w 7,3% gmin (w 157 gminach) – przynajmniej trzy takie okręgi, w 1,4% gmin (w 30 gminach) – przynajmniej cztery okręgi poniżej 0,7 jednolitej normy przedstawicielstwa – oraz w sześciu gminach – w Grodzicznie, Rudce, Łabowej, Głusku, Prusicach i Kamienniku – pięć takich okręgów. Liczba mieszkańców pojedynczych jednomandatowych okręgów wyborczych stanowiła mniej niż 0,6 jednolitej normy przedstawicielstwa odpowiednio w 23% gmin (w 490 gminach) – przynajmniej jeden tego rodzaju okręg, w 3,4% gmin (w 74 gminach) – przynajmniej dwa takie okręgi – oraz w dziewięciu gminach – Gorzkowie, Lubomierzu, Bolesławcu, Starej Kiszewie, Marcinowicach, Kamienniku, Kotlinie, Goszczynie i Gnojnie – trzy takie okręgi (w gminie Wołyn liczba mieszkańców trzeciego najmniejszego okręgu wyborczego była niemal równa 0,6 jnp).

Podobnie jak w przypadku danych dotyczących wyborów samorządowych z 2014 r. ustalenie skali i zakresu obydwu typów odstępstw od równomiernego rozkładu gminnych populacji w jednomandatowych okręgach wyborczych utworzonych w poszczególnych gminach uzupełnione zostaje określeniem stosunków między największymi i najmniejszymi liczbami mieszkańców przypadającymi na jeden mandat w danym obszarze wyborczym. Do tego ostatniego celu wykorzystane zostają tabele 3a–6a – analogiczne do tabel 3–6. Tabela 3a prezentuje ułamki dziesiętne obrazujące poziom odzwierciedlenia jednolitej normy przedstawicielstwa – podczas wyborów w 2018 r. – w 15 jednomandatowych okręgach wyborczych 20 obszarów wyborczych: 10 gmin, w których w trzech największych JOW-ach liczba mieszkańców przekroczyła poziom 1,4 jednolitej normy przedstawicielstwa (dla zachowania symetrii między tabelami 3 i 3a spośród 11 gmin spełniających to kryterium pominięto w tym zestawie gminę Bolesławiec), oraz 10 gmin, w których populacja trzech najmniejszych okręgów wyborczych była równa bądź mniejsza od 0,6 wzorcowej liczby mieszkańców jednego okręgu (zestaw ten obejmuje dane dotyczące gminy Bolesławiec –

pominiętej w pierwszym zestawie). Tabele 4a i 5a przedstawiają odpowiednio stosunek liczb mieszkańców największego i najmniejszego okręgu wyborczego w każdej z tych gmin oraz stosunek liczb mieszkańców trzech największych i trzech najmniejszych okręgów wyborczych każdej z nich. Tabela 6a zawiera wartości uśrednionych ułamków jednolitej normy przedstawicielstwa w odpowiadających sobie JOW-ach wszystkich 20 obszarów wyborczych (uporządkowanych rosnąco). Skala odstępstw od równomiernego rozkładu populacji rozpatrywanych gmin między jednomandatowe okręgi wyborcze zobrazowana jest wykresem 3 ukazującym rozkład owych uśrednionych ułamków względem wzorcowego poziomu odzwierciedlenia jednolitej normy przedstawicielstwa w pojedynczym JOW-ie.

Tabela 3a. Na zielono zaznaczone są dane gmin o maksymalnie zawyżonej liczbie mieszkańców – w trzech okręgach wyborczych – względem jednolitej normy przedstawicielstwa, na czerwono – dane gmin o maksymalnie zaniżonej liczbie mieszkańców – w trzech okręgach wyborczych – względem jednolitej normy przedstawicielstwa

Okręgi wyborcze (rosnąco)	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15
Brzeźnica	0,64	0,66	0,69	0,75	0,82	0,85	0,89	0,96	0,98	0,99	1,16	1,19	1,44	1,46	1,52
Lyski	0,61	0,71	0,73	0,79	0,8	0,82	0,89	0,92	0,92	1,08	1,13	1,22	1,44	1,48	1,48
Bielice	0,59	0,61	0,7	0,74	0,77	0,84	0,93	0,95	0,95	1,12	1,18	1,2	1,43	1,47	1,51
Borowa	0,64	0,67	0,74	0,75	0,75	0,79	0,83	0,96	0,98	1,05	1,11	1,36	1,43	1,43	1,52
Turośl	0,54	0,54	0,61	0,78	0,84	0,94	0,96	0,96	1,09	1,11	1,14	1,2	1,42	1,43	1,43
Dzierżkowice	0,56	0,66	0,71	0,79	0,82	0,87	0,9	0,95	0,96	1,01	1,07	1,31	1,42	1,46	1,49
Grodziczno	0,56	0,61	0,64	0,66	0,67	0,79	0,97	1,01	1,06	1,19	1,26	1,31	1,42	1,42	1,44
Człuchów	0,54	0,69	0,7	0,78	0,8	0,81	0,93	0,99	0,99	1,08	1,1	1,26	1,41	1,46	1,46
Kargowa	0,62	0,65	0,72	0,73	0,77	0,88	0,89	1,03	1,04	1,05	1,07	1,24	1,41	1,44	1,46
Poregowo	0,63	0,64	0,67	0,67	0,72	0,84	0,93	0,95	0,99	1,14	1,2	1,27	1,41	1,42	1,5
Gorzków	0,51	0,52	0,53	0,77	0,85	0,88	0,95	0,98	1,17	1,18	1,28	1,31	1,33	1,36	1,4
Lubomierz	0,57	0,57	0,58	0,73	0,88	0,91	0,93	1,01	1,05	1,21	1,23	1,27	1,3	1,3	1,47
Bolesławiec	0,53	0,55	0,58	0,61	0,71	0,91	0,92	1,15	1,16	1,18	1,2	1,21	1,42	1,43	1,44
Stara Kiszewa	0,52	0,54	0,58	0,64	0,99	1,07	1,08	1,09	1,1	1,16	1,17	1,18	1,29	1,29	1,29
Marcinowice	0,52	0,56	0,58	0,89	0,93	0,95	1,01	1,02	1,02	1,17	1,19	1,21	1,29	1,32	1,35
Kamiennik	0,53	0,53	0,59	0,67	0,69	1,06	1,11	1,12	1,12	1,13	1,17	1,27	1,32	1,35	1,35
Kotlin	0,52	0,53	0,59	0,77	0,89	0,94	0,94	1,11	1,13	1,13	1,16	1,17	1,25	1,42	1,45
Goszczyn	0,54	0,58	0,59	0,87	0,89	0,95	1,03	1,05	1,05	1,07	1,07	1,22	1,29	1,37	1,45
Gnojno	0,57	0,59	0,59	0,62	0,72	0,91	1,11	1,14	1,18	1,19	1,21	1,23	1,27	1,3	1,36
Wohyń	0,53	0,54	0,6	0,66	0,82	0,9	0,98	1,09	1,14	1,21	1,25	1,26	1,3	1,34	1,39

Źródło: Opracowanie własne Autora na podstawie danych Krajowego Biura Wyborczego.

Tabela 4a. Stosunek liczb mieszkańców największego i najmniejszego okręgu wyborczego w danej gminie

Gminy	Stosunek największej liczby mieszkańców okręgu do najmniejszej liczby mieszkańców okręgu
Kotlin	2,79
Gorzków	2,75
Bolesławiec	2,72
Człuchów	2,7
Goszczyn	2,69
Dzierzkowice	2,66
Turośl	2,65
Wohyń	2,62
Marcinowice	2,6
Lubomierz	2,58
Grodziczno	2,57
Bielice	2,56
Kamiennik	2,55
Stara Kiszewa	2,48
Lyski	2,43
Gnojno	2,39
Brzeźnica	2,38
Borowa	2,38
Potęgowo	2,38
Kargowa	2,35

Tabela 5a. Stosunek liczb mieszkańców trzech największych i trzech najmniejszych okręgów wyborczych w danej gminie

Gminy	Stosunek liczb mieszkańców trzech największych i trzech najmniejszych okręgów wyborczych
Gorzków	2,62
Bolesławiec	2,58
Turośl	2,53
Kotlin	2,51
Kamiennik	2,44
Wohyń	2,41
Goszczyn	2,4
Marcinowice	2,39
Lubomierz	2,37
Grodziczno	2,36
Stara Kiszewa	2,36
Bielice	2,32
Dzierzkowice	2,26
Gnojno	2,25
Człuchów	2,24
Potęgowo	2,23
Brzeźnica	2,22
Kargowa	2,17
Lyski	2,15
Borowa	2,14

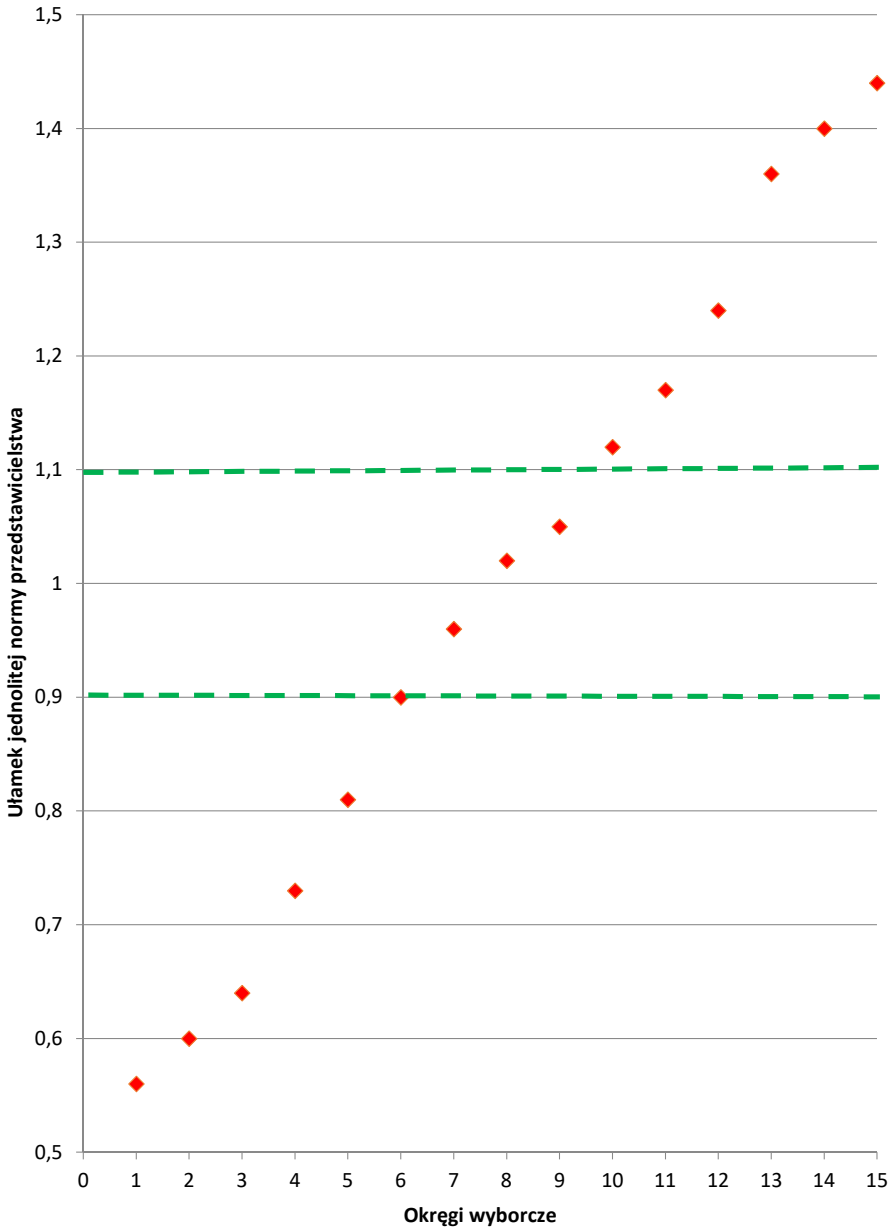
Źródło: Opracowanie własne Autora na podstawie danych Krajowego Biura Wyborczego.

Tabela 6a. Wartości uśrednionych ułamków jednolitej normy przedstawicielstwa w odpowiadających sobie JOW-ach wszystkich 20 obszarów wyborczych wymienionych w tabeli 3a

Okręgi wyborcze (rosnąco)	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15
Średni ułamek jednolitej normy przedstawicielstwa	0,56	0,6	0,64	0,73	0,81	0,9	0,96	1,02	1,05	1,12	1,17	1,24	1,36	1,4	1,44

Źródło: Opracowanie własne Autora na podstawie danych Krajowego Biura Wyborczego.

Wykres 3. Uśredniony ułamek jednolitej normy przedstawicielstwa odzwierciedlony w liczbie mieszkańców odpowiadających sobie okręgów analizowanych gmin (3 okręgi < 0,6 jednolitej normy przedstawicielstwa; 3 okręgi > 1,4 jednolitej normy przedstawicielstwa; 2018)



Źródło: Opracowanie własne Autora na podstawie danych Krajowego Biura Wyborczego.

Jak pokazują tabele 7–10, podczas wyborów w 2018 r. wrósł odsetek gmin, w porównaniu z sytuacją podczas wyborów w 2014 r., w których okręgowe odstępstwa od jednolitej normy przedstawicielstwa dają się opisać niemal wszystkimi wskazanymi wyżej kategoriami:

Tabela 7. Okręgowa populacja powyżej 1,3 jednolitej normy przedstawicielstwa.

Kolorem czerwonym zaznaczono wzrost liczby gmin obejmujących określoną liczbę tego rodzaju okręgów

Określi, których populacja przekraczała 1,3 jednolitej normy przedstawicielstwa	1	2	3	4	5
Odsetek/liczba gmin obejmujących wskazaną liczbę tego rodzaju okręgów podczas wyborów w 2014 r.	61%	27%	7,8%	1,4%	4
Odsetek/liczba gmin obejmujących wskazaną liczbę tego rodzaju okręgów podczas wyborów w 2018 r.	66%	31%	9%	1,7%	1

Źródło: Opracowanie własne Autora na podstawie danych Krajowego Biura Wyborczego.

Tabela 8. Okręgowa populacja poniżej 0,7 jednolitej normy przedstawicielstwa.

Kolorem czerwonym zaznaczono wzrost liczby gmin obejmujących określoną liczbę tego rodzaju okręgów

Określi, których populacja wyniosła poniżej 0,7 jednolitej normy przedstawicielstwa	1	2	3	4	5
Odsetek/liczba gmin obejmujących wskazaną liczbę tego rodzaju okręgów podczas wyborów w 2014 r.	52%	20%	6%	1,3%	4
Odsetek/liczba gmin obejmujących wskazaną liczbę tego rodzaju okręgów podczas wyborów w 2018 r.	55%	23%	7,3%	1,4%	6

Źródło: Opracowanie własne Autora na podstawie danych Krajowego Biura Wyborczego.

Tabela 9. Okręgowa populacja powyżej 1,4 jednolitej normy przedstawicielstwa. Kolorem czerwonym zaznaczono wzrost liczby gmin obejmujących określoną liczbę tego rodzaju okręgów

Określi, których populacja przekraczała 1,4 jednolitej normy przedstawicielstwa	1	2	3
Odsetek/liczba gmin obejmujących wskazaną liczbę tego rodzaju okręgów podczas wyborów w 2014 r.	26%	4,9%	15
Odsetek/liczba gmin obejmujących wskazaną liczbę tego rodzaju okręgów podczas wyborów w 2018 r.	31%	5,7%	11

Źródło: Opracowanie własne Autora na podstawie danych Krajowego Biura Wyborczego.

Tabela 10. Okręgowa populacja poniżej 0,6 jnp.

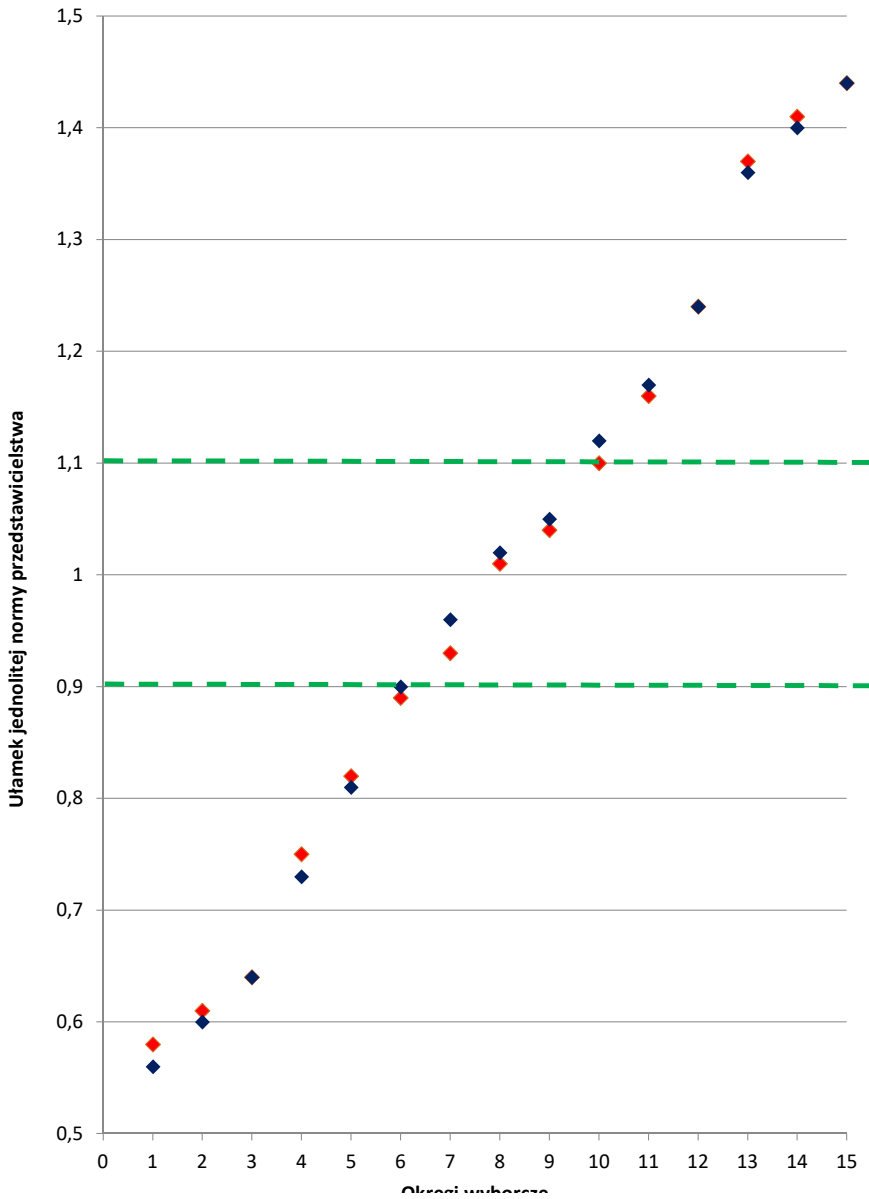
Kolorem czerwonym zaznaczono wzrost liczby gmin obejmujących określoną liczbę tego rodzaju okręgów

Okręgi, których populacja wyniosła poniżej 0,6 jednolitej normy przedstawicielstwa	1	2	3
Odsetek/liczba gmin obejmujących wskazaną liczbę tego rodzaju okręgów podczas wyborów w 2014 r.	21%	3%	9
Odsetek/liczba gmin obejmujących wskazaną liczbę tego rodzaju okręgów podczas wyborów w 2018 r.	23%	3,4%	9

Źródło: Opracowanie własne Autora na podstawie danych Krajowego Biura Wyborczego.

Wykres 4 ukazuje rozkład obydwu serii uśrednionych ułamków jednolitej normy przedstawicielstwa – odzwierciedlonej (z odpowiednim przybliżeniem) w poszczególnych okręgach analizowanych gmin – względem wzorcowej liczebności populacji w pojedynczym JOW-ie. Łatwo zauważyć, że przebieg obydwu serii jest dość podobny, z uwidaczniającym się niewielkim pogłębieniem (między wyborami w latach 2014 i 2018) uśrednionych ekstremalnych odstępstw zaniżających liczbę mieszkańców jednomandatowych okręgów wyborczych względem jednolitej normy przedstawicielstwa.

Wykres 4. Uśredniony ułamek jnp odzwierciedlony w liczbie mieszkańców odpowiadających sobie okręgów analizowanych gmin (3 okręgi < 0,6 jnp; 3 okręgi > 1,4 jnp; 2014). Znaczniki czerwone odnoszą się do danych dotyczących wyborów w 2014 r., znaczniki niebieskie – do danych dotyczących wyborów w 2018 r.



Źródło: Opracowanie własne Autora na podstawie danych Krajowego Biura Wyborczego.

Jak widać, zgodnie z postulowaną formułą analizy rzeczywistej implementacji idei materialnej równości procedur wyborczych najpełniejszy obraz naruszeń odpowiadającej jej zasady równomiernego rozkładu populacji obszaru wyborczego między okręgi wyborcze uzyskiwany jest poprzez wyeksponowanie stosunku między największymi i najmniejszymi liczbami mieszkańców przypadającymi na jeden mandat wyborczy w całym tym obszarze. Dla uzyskania tego rodzaju oglądu zjawiska materialnej nierówności wyborów kluczowe jest w pierwszym rzędzie rozpoznanie przypadków, w których stosunek ten wyraża się liczbami znacznie większymi niż 1 (tj. znacznie większymi niż iloraz równych sobie liczb mieszkańców przypadających na jeden mandat wyborczy, znamionujący idealny pod względem równości materialnej podział obszaru wyborczego na okręgi wyborcze). Istota systemu jednomandatowych okręgów wyborczych powoduje, że badanie materialnej nierówności tego typu wyborów w oparciu o indeks ekstremalnej różnicy siły głosu w całym obszarze wyborczym (Indeks 1 – określający różnicę siły głosu między populacyjnie największym i najmniejszym okręgiem wyborczym) powinno być uzupełnione o analizę wzajemnego stosunku skumulowanych liczb mieszkańców określonych zestawów największych i najmniejszych jednomandatowych okręgów wyborczych. Poniżej zaprezentowane zostają wyliczenia wykorzystujące dwa tego rodzaju dodatkowe indeksy, wskazujące na różnice między średnią siłą głosu trzech największych i trzech najmniejszych JOW-ów (Indeks 2) oraz siedmiu najmniejszych i siedmiu największych JOW-ów (Indeks 3), charakteryzujące każdą z podzielonych na 15 jednomandatowych okręgów wyborczych gmin. Czwarty zastosowany indeks – nieco odmienny niż trzy pierwsze – określa stosunek skumulowanej liczby mieszkańców populacyjnie najmniejszych JOW-ów, których przedstawiciele (radni uzyskujący mandat w tych okręgach) stanowią bezwzględną większość pełnego składu rady gminy, do skumulowanej liczby mieszkańców pozostałych JOW-ów – w analizowanym modelu procedur wyborczych jest to stosunek mieszkańców ośmiu najmniejszych okręgów wyborczych pod względem liczby zamieszkujących je osób do siedmiu największych okręgów wyborczych utworzonych na terenie danej gminy (Indeks 4). W sytuacji wzorcowego urzeczywistnienia materialnej równości wyborów indeks ten przyjmuje w przybliżeniu wartość 1,143 (wyrażony w ułamkach dziesiętnych ułamek $\frac{8}{7}$). Zaistnienie znaczących odstępstw od tej wartości Indeksu 4 w przypadku poszczególnych gmin oznaczać będzie wystąpienie na ich terenie poważnych naruszeń zasady równości wyborów w jej aspekcie materialnym.

Analiza danych zgromadzonych w Krajowym Biurze Wyborczym wskazuje, że podczas wyborów samorządowych w 2014 r. w 45% gmin (w 967 gminach) podzielonych na 15 jednomandatowych okręgów wyborczych wartość Indeksu 1 wyniosła ponad 2. Oznacza to, że populacyjnie największy jednomandatowy okręg wyborczy był w tych gminach co najmniej dwa razy większy niż najmniejszy jednomandatowy okręg wyborczy. W 11% gmin (w 231 gminach) wartość Indeksu 1 wyniosła podczas wyborów w 2014 r.

ponad 2,5. W trakcie wyborów samorządowych w 2018 r. Indeks 1 przybierał wartości przekraczające 2 w 50% gmin (w 1064 gminach), a w 13% gmin (w 271 gminach) wartość Indeksu 1 wyniosła ponad 2,5. Zgodnie z tymi samymi danymi iloraz liczb mieszkańców trzech największych jednomandatowych okręgów wyborczych i trzech najmniejszych jednomandatowych okręgów wyborczych – Indeks 2 – przyjmował podczas wyborów w 2014 r. wartości przekraczające 2 w 11% gmin (w 241 gminach). W gminach tych, w trzech największych jednomandatowych okręgach wyborczych, zamieszkiwało więc co najmniej dwa razy więcej osób niż w trzech najmniejszych jednomandatowych okręgach wyborczych – w pięciu gminach (w Bolesławcu, Roźwienicy, Gowarczowie, Turośli i Dubiecku) mieszkańców trzech największych JOW-ów było ponad 2,5 razy więcej niż mieszkańców trzech najmniejszych JOW-ów. Analogiczne wyliczenia dotyczące wyborów samorządowych z 2018 r. wskazują, że w 15% gmin (w 312 gminach) wartość Indeksu 1 wyniosła ponad 2, a w sześciu gminach (w Głusku, Gorzkowie, Bolesławcu, Łabowej, Turośli i Kotlinie) przekroczyła ona 2,5.

W tabelach 11a–11b oraz 12a–12b przedstawione są ułamki dziesiętne obrazujące poziom odzwierciedlenia jednolitej normy przedstawicielstwa w jednomandatowych okręgach wyborczych 20 gmin, w których Indeksy 1 i 2 przybierały największe wartości: pięć gmin o największej wartości Indeksu 1 oraz pięć gmin o największej wartości Indeksu 2 podczas wyborów samorządowych w 2014 r., jak również – odpowiednio – pięć gmin o największej wartości Indeksu 1 oraz pięć gmin o największej wartości Indeksu 2 podczas wyborów samorządowych w 2018 r. W tabelach 13a–13b oraz 14a–14b przedstawiona jest wartość uśrednionych ułamków jednolitej normy przedstawicielstwa (uporządkowanych rosnąco) w odpowiadających sobie JOW-ach wszystkich gmin, w których Indeks 1 i Indeks 2 przybierały wartości przekraczające 2 podczas wyborów samorządowych w 2014 r. oraz w 2018 r.

Tabela 11a. Gminy o największych wartościach Indeksu 1 w 2014 r.

Okręgi wyborcze (rosnąco)	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15
Lgota Wielka	0,5	0,77	0,81	0,83	0,87	0,87	0,88	0,91	0,93	1,06	1,09	1,15	1,39	1,45	1,5
Rytro	0,49	0,78	0,86	0,92	0,93	0,95	1	1,01	1,03	1,08	1,09	1,09	1,12	1,17	1,48
Morawica	0,5	0,6	0,77	0,82	0,85	0,92	0,96	0,97	1,06	1,08	1,18	1,23	1,24	1,32	1,49
Głusk	0,56	0,63	0,67	0,7	0,74	0,76	0,79	0,9	0,94	1,24	1,27	1,31	1,34	1,47	1,66
Stara Dąbrowa	0,5	0,58	0,63	0,67	0,73	0,87	0,92	0,94	1,19	1,23	1,24	1,27	1,3	1,42	1,48

Źródło: Opracowanie własne Autora na podstawie danych Krajowego Biura Wyborczego.

Tabela 11b. Gminy o największych wartościach Indeksu 2 w 2014 r.

Okręgi wyborcze (rosnąco)	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15
Bolesławiec	0,51	0,55	0,55	0,63	0,75	0,88	0,91	1,18	1,2	1,2	1,21	1,22	1,38	1,41	1,42
Różwienica	0,51	0,56	0,57	0,66	0,79	0,85	0,95	1,02	1,11	1,17	1,27	1,27	1,39	1,41	1,46
Gowarczów	0,53	0,53	0,55	0,76	0,8	0,91	0,95	1,08	1,1	1,13	1,17	1,28	1,33	1,36	1,5
Turośl	0,54	0,55	0,59	0,82	0,88	0,95	0,99	1	1,02	1,08	1,09	1,15	1,4	1,47	1,48
Dubiecko	0,52	0,53	0,63	0,69	0,79	0,95	0,99	1	1,11	1,17	1,18	1,2	1,37	1,4	1,47

Źródło: Opracowanie własne Autora na podstawie danych Krajowego Biura Wyborczego.

Tabela 12a. Gminy o największych wartościach Indeksu 1 w 2018 r.

Okręgi wyborcze (rosnąco)	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15
Studzienice	0,47	0,58	0,75	0,76	0,84	0,88	0,94	0,99	1,05	1,12	1,13	1,25	1,26	1,44	1,53
Kobylnica	0,49	0,6	0,61	0,76	0,85	0,89	0,95	0,98	1,11	1,14	1,14	1,22	1,24	1,42	1,59
Głusk	0,55	0,57	0,63	0,64	0,68	0,78	0,92	0,98	1,01	1,1	1,25	1,26	1,4	1,5	1,72
Parchowo	0,47	0,55	0,85	0,88	0,88	0,9	0,93	1,01	1,09	1,16	1,16	1,2	1,21	1,27	1,44
Stawiguda	0,5	0,6	0,6	0,83	0,88	0,92	0,96	1,01	1,08	1,09	1,15	1,17	1,18	1,49	1,53

Źródło: Opracowanie własne Autora na podstawie danych Krajowego Biura Wyborczego.

Tabela 12b. Gminy o największych wartościach Indeksu 2 w 2018 r.

Okręgi wyborcze (rosnąco)	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15
Głusk	0,55	0,57	0,63	0,64	0,68	0,78	0,92	0,98	1,01	1,1	1,25	1,26	1,4	1,5	1,72
Gorzków	0,51	0,52	0,53	0,77	0,85	0,88	0,95	0,98	1,17	1,18	1,28	1,31	1,33	1,36	1,4
Bolesławiec	0,53	0,55	0,58	0,61	0,71	0,91	0,92	1,15	1,16	1,18	1,2	1,21	1,42	1,43	1,44
Łabowa	0,51	0,55	0,62	0,65	0,68	0,87	0,97	1,02	1,05	1,18	1,27	1,35	1,4	1,43	1,45
Turośl	0,54	0,54	0,61	0,78	0,84	0,94	0,96	0,96	1,09	1,11	1,14	1,2	1,42	1,43	1,43

Źródło: Opracowanie własne Autora na podstawie danych Krajowego Biura Wyborczego.

Tabela 13a. Wartości uśrednionych ułamków jednolitej normy przedstawicielstwa (uporządkowanych rosnąco) w odpowiadających sobie JOW-ach wszystkich gmin, w których Indeks 1 przybierał wartości przekraczające 2 podczas wyborów samorządowych w 2014 r.

Okręgi wyborcze (rosnąco)	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15
Średni ułamek jednolitej normy przedstawicielstwa	0,6	0,71	0,78	0,83	0,88	0,92	0,96	1	1,04	1,08	1,12	1,17	1,23	1,3	1,39

Źródło: Opracowanie własne Autora na podstawie danych Krajowego Biura Wyborczego.

Tabela 13b. Wartości uśrednionych ułamków jednolitej normy przedstawicielstwa (uporządkowanych rosnąco) w odpowiadających sobie JOW-ach wszystkich gmin, w których Indeks 1 przybierał wartości przekraczające 2 podczas wyborów samorządowych w 2018 r.

Okręgi wyborcze (rosnąco)	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15
Średni ułamek jednolitej normy przedstawicielstwa	0,6	0,7	0,77	0,82	0,87	0,91	0,95	1	1,04	1,08	1,13	1,18	1,24	1,31	1,4

Źródło: Opracowanie własne Autora na podstawie danych Krajowego Biura Wyborczego.

Tabela 14a. Wartości uśrednionych ułamków jednolitej normy przedstawicielstwa (uporządkowanych rosnąco) w odpowiadających sobie JOW-ach wszystkich gmin, w których Indeks 2 przybierał wartości przekraczające 2 podczas wyborów samorządowych w 2014 r.

Okręgi wyborcze (rosnąco)	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15
Średni ułamek jednolitej normy przedstawicielstwa	0,56	0,63	0,71	0,78	0,84	0,9	0,96	1	1,05	1,1	1,15	1,22	1,29	1,36	1,43

Źródło: Opracowanie własne Autora na podstawie danych Krajowego Biura Wyborczego.

Tabela 14b. Wartości uśrednionych ułamków jednolitej normy przedstawicielstwa (uporządkowanych rosnąco) w odpowiadających sobie JOW-ach wszystkich gmin, w których Indeks 2 przybierał wartości przekraczające 2 podczas wyborów samorządowych w 2018 r.

Okręgi wyborcze (rosnąco)	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15
Średni ułamek jednolitej normy przedstawicielstwa	0,57	0,63	0,7	0,78	0,84	0,9	0,95	1	1,05	1,1	1,16	1,23	1,29	1,36	1,43

Źródło: Opracowanie własne Autora na podstawie danych Krajowego Biura Wyborczego.

Tabele 15–16 pokazują, że podczas wyborów w 2018 r. wrósł odsetek gmin – w porównaniu z sytuacją podczas wyborów w 2014 r. – w których Indeks 1 i Indeks 2 przybierały wartości większe niż 2 oraz 2,5.

Tabela 15. Odsetek gmin, w których Indeks 1 przybierał wartości większe niż 2/2,5

	2014 r.	2018 r.
Odsetek gmin, w których Indeks 1 przybierał wartości przekraczające 2	45%	50%
Odsetek gmin, w których Indeks 1 przybierał wartości przekraczające 2,5	11%	13%

Źródło: Opracowanie własne Autora na podstawie danych Krajowego Biura Wyborczego.

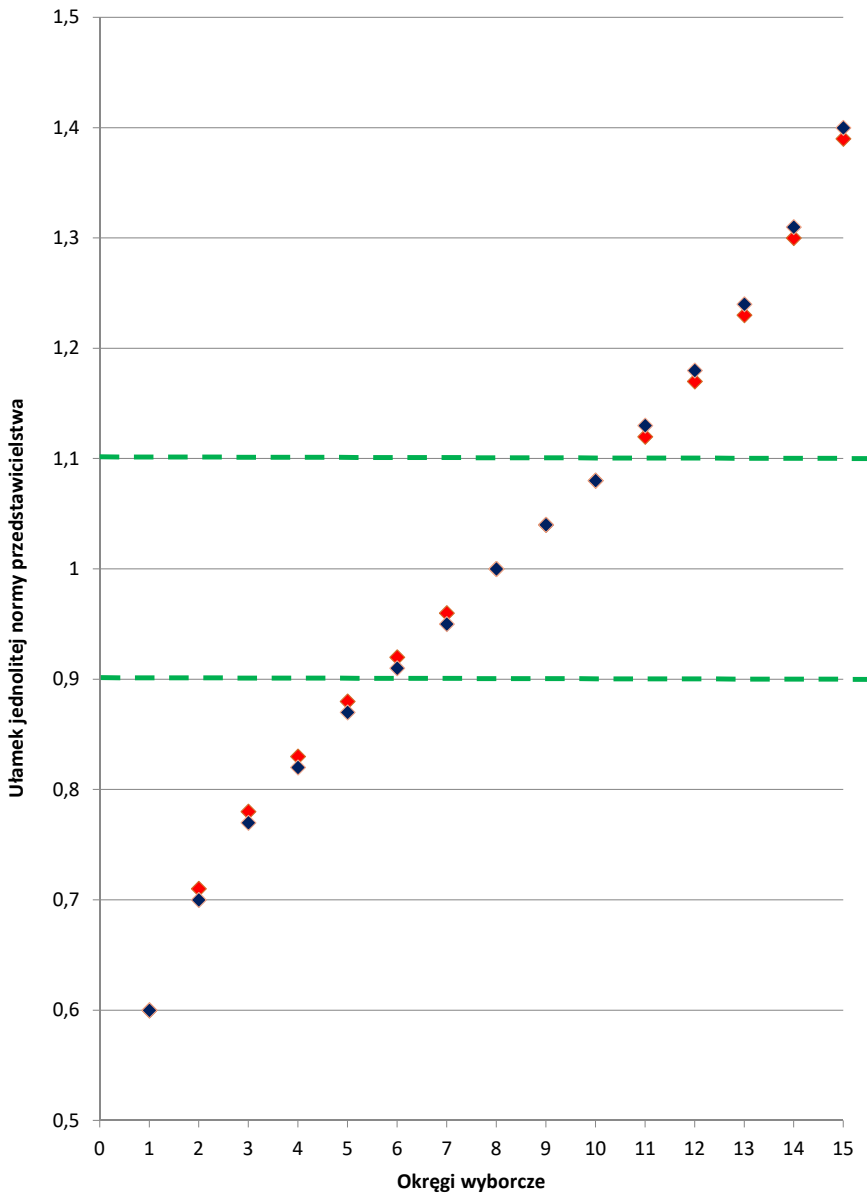
Tabela 16. Odsetek/liczba gmin, w których Indeks 2 przybierał wartości większe niż 2/2,5

	2014 r.	2018 r.
Odsetek/liczba gmin, w których Indeks 2 przybierał wartości przekraczające 2	11%	15%
Odsetek liczba gmin, w których Indeks 2 przybierał wartości przekraczające 2,5	5	6

Źródło: Opracowanie własne Autora na podstawie danych Krajowego Biura Wyborczego.

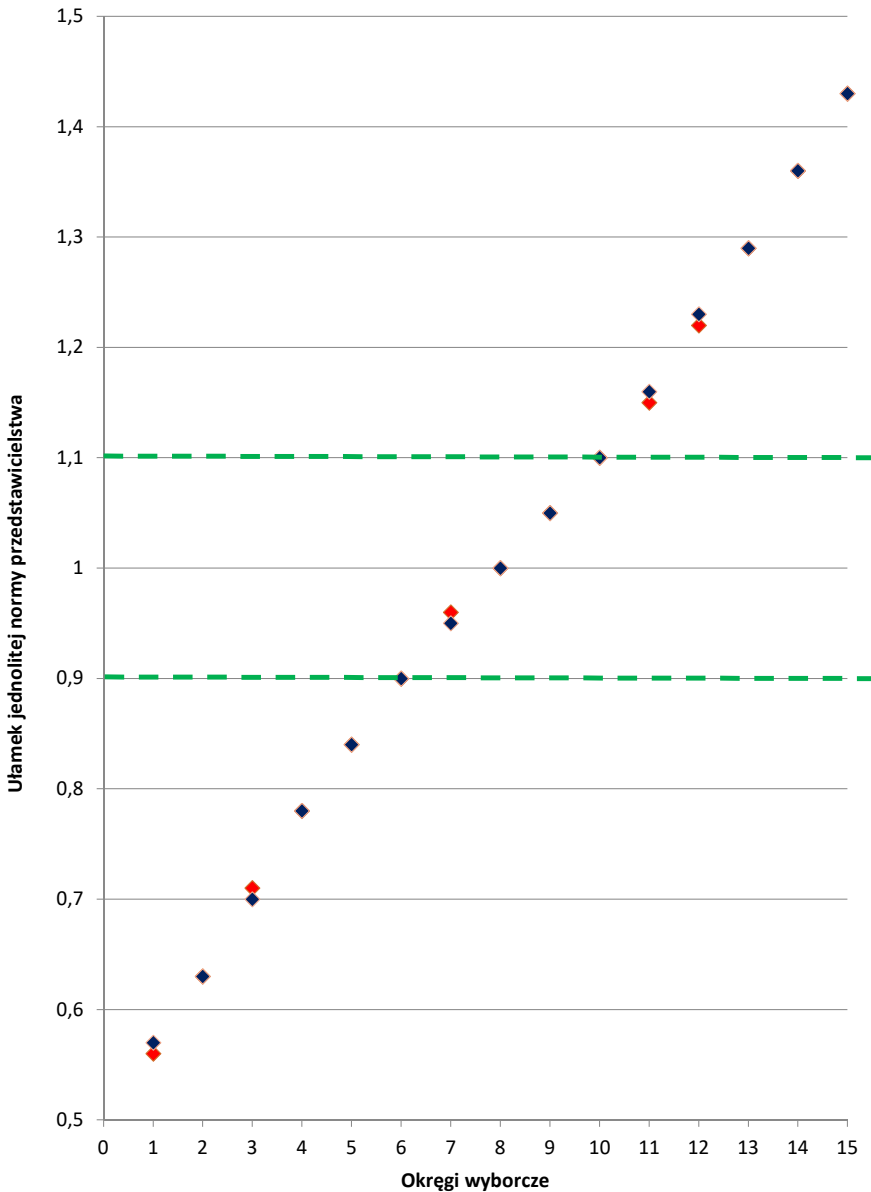
Wykresy 5 i 6 ukazują rozkład dwu par serii (dotyczących odpowiednio wyborów samorządowych w latach 2014 oraz 2018) uśrednionych ułamków jednolitej normy przedstawicielstwa odzwierciedlonej w okręgach wyborczych gmin, w których wartości Indeksu 1 i Indeksu 2 były większe niż 2. Jak widać, przebieg odpowiadających sobie serii jest w obydwu przypadkach niemal jednakowy z uwidaczniającym się niewielkim rozszerzeniem (między wyborami w latach 2014 i 2018) skali bardziej znaczących uśrednionych odstępstw liczebności jednomandatowych okręgów wyborczych względem jednolitej normy przedstawicielstwa w puli gmin, którym przypisać można największe wartości Indeksu 1.

Wykres 5. Uśredniony ułamek jednolitej normy przedstawicielstwa odzwierciedlony w liczbie mieszkańców odpowiadających sobie okręgów gmin, w których Indeks 1 przybierał wartości większe niż 2. Znaczniki czerwone odnoszą się do danych dotyczących wyborów w 2014 r. (967 gmin), znaczniki niebieskie – do danych dotyczących wyborów w 2018 r. (1064 gminy)



Źródło: Opracowanie własne Autora na podstawie danych Krajowego Biura Wyborczego.

Wykres 6. Uśredniony ułamek jednolitej normy przedstawicielstwa odzwierciedlony w liczbie mieszkańców odpowiadających sobie okręgów gmin, w których Indeks 2 przybierał wartości większe niż 2. Znaczniki czerwone odnoszą się do danych dotyczących wyborów w 2014 r. (241 gmin), znaczniki niebieskie – do danych dotyczących wyborów w 2018 r. (312 gmin)



Źródło: Opracowanie własne Autora na podstawie danych Krajowego Biura Wyborczego.

Zgodnie z wyliczeniami koniecznymi dla ustalenia wartości Indeksu 3²⁷ podczas wyborów samorządowych w 2014 r. w 36% gmin (w 769 gminach) podzielonych na 15 jednomandatowych okręgów wyborczych skumulowana liczba mieszkańców siedmiu populacyjnie najmniejszych JOW-ów stanowiła co najwyżej 70% skumulowanej liczby mieszkańców siedmiu największych JOW-ów (wartość Indeksu 3 \leq 0,7), w 3,1% gmin (w 67 gminach) populacja siedmiu najmniejszych okręgów stanowiła co najwyżej 60% populacji tej samej liczby okręgów największych (wartość Indeksu 3 \leq 0,6), a w ośmiu gminach – w Głusku, Bolesławcu, Grodzicznie, Roźwienicy, Starej Dobrowie, Łabowie, Borzechowie i Rudce – liczba mieszkańców siedmiu najmniejszych jednomandatowych okręgów wyborczych była mniejsza niż 55% liczby mieszkańców siedmiu największych jednomandatowych okręgów wyborczych (wartość Indeksu 3 $<$ 0,55). W każdym z tych przypadków na jedną i na drugą liczbę mieszkańców – przy tak diametralnych różnicach wielkości tychże liczb – przypadała taka sama liczba mandatów przedstawicielskich wybieranych w jednej i drugiej grupie okręgów wyborczych: liczba ta była zaledwie o 1 mniejsza od liczby mandatów stanowiących bezwzględną większość całkowitej puli mandatów składających się na poszczególne organy przedstawicielskie. Podczas wyborów samorządowych w 2018 r. Indeks 3 przybierał wartości mniejsze lub równe 0,7 w 42% gmin (w 899 gminach), jego wartość była mniejsza lub równa 0,6 w 4,4% gmin (w 94 gminach), a w sześciu gminach – w Głusku, Łabowej, Bolesławcu, Gorzowie Śląskim, Grodzicznie i Boronowie – wartość tego indeksu wyniosła mniej niż 0,55.

Zastosowanie w odniesieniu do danych wyliczeń określających wartość Indeksu 4 pokazuje, że podczas wyborów samorządowych w 2014 r. w 27% gmin (w 574 gminach) podzielonych na 15 JOW-ów najmniejsza liczba mieszkańców danej gminy, na którą przypadała bezwzględna większość mandatów w lokalnym organie przedstawicielskim – tj. liczba mieszkańców ośmiu najmniejszych JOW-ów – stanowiła nie więcej niż 80% liczby pozostałych mieszkańców gminy (wartość Indeksu 4 \leq 0,8). W przypadku 2% gmin (w 44 gminach) skumulowana liczba mieszkańców ośmiu najmniejszych jednomandatowych okręgów wyborczych była mniejsza lub równa 70% populacji pozostałych okręgów wyborczych (wartość Indeksu 4 \leq 0,7), a w ośmiu gminach – w Głusku, Starej Dąbrowie, Borzechowie, Grodzicznie, Rudce, Radkowie, Roźwienicy i Łabowej – liczba ta

²⁷ W przeciwieństwie do Indeksów 1 i 2 Indeks 3 i Indeks 4 stanowią ilorazy mniejszych i większych wartości liczbowych (liczba mieszkańców siedmiu najmniejszych okręgów wyborczych w stosunku do liczby mieszkańców siedmiu największych okręgów wyborczych – Indeks 3 oraz liczba mieszkańców ośmiu najmniejszych okręgów wyborczych w stosunku do liczby pozostałych mieszkańców gminy – Indeks 4). Jest to związane z możliwością łatwiejszego zobrazowania różnic między wzorcowymi wartościami tych indeksów – w sytuacji pełnego urzeczywistnienia równości materialnej wyborów – a ich wartościami rzeczywistymi (ilorazy odwrotne wyrażałyby się w trudniejszych do omówienia wartości liczbowych sytuujących się w przedziale od 1 do 2).

stanowiła nie więcej niż 65% liczby pozostałych mieszkańców danej gminy (wartość Indeksu $4 \leq 0,65$). Innymi słowy, liczba mieszkańców ośmiu najmniejszych okręgów wyborczych, w których obsadzana była bezwzględna większość mandatów składających się na dany organ przedstawicielski, była w odpowiednich grupach gmin mniejsza lub równa 45% całej populacji danej gminy, mniejsza lub równa 41% tejże populacji oraz mniejsza lub równa 39% liczby wszystkich mieszkańców gminy. Należy zwrócić uwagę, że przy wzorcowym pod względem równości materialnej wyborów podziale gminy na 15 jednomandatowych okręgów wyborczych wartość Indeksu 4 wynosi w przybliżeniu 1,143, tj. najmniejsza liczba mieszkańców gminy, na którą przypada bezwzględna większość mandatów w lokalnym organie przedstawicielskim, stanowi ok. 114,3% liczby pozostałych mieszkańców gminy (liczba ta jest równa ok. 53% liczby wszystkich mieszkańców gminy). Podczas wyborów samorządowych w 2018 r. Indeks 4 przybierał wartości mniejsze lub równe 0,8 w 31% gmin (w 664 gminach), jego wartość była mniejsza lub równa 0,7 w 2,7% gmin (w 57 gminach), a w pięciu gminach – w Głusku, Łabowie, Radziemicach, Grodzicznie i Rudce – wartość tego indeksu wyniosła nie więcej niż 0,65 (liczba mieszkańców ośmiu najmniejszych okręgów wyborczych, w których obsadzana była bezwzględna większość mandatów składających się na lokalny organ przedstawicielski, była odpowiednio mniejsza lub równa 45% całej populacji danej gminy, mniejsza lub równa 41% gminnej populacji oraz mniejsza lub równa 39% liczby wszystkich mieszkańców gminy – w przypadku tej ostatniej kategorii było tak we wszystkich gminach z wyjątkiem jednej, w której liczba ta stanowiła 40% liczby wszystkich mieszkańców gminy).

Analogicznie do prezentacji omówionych wyżej wyników analizy danych PBW w tabelach 17a–17b oraz 18a–18b przedstawione są ułamki dziesiętne obrazujące poziom odzwierciedlenia jednolitej normy przedstawicielstwa w jednomandatowych okręgach wyborczych 20 gmin, w których Indeksy 3 i 4 przybierały najmniejsze wartości: pięć gmin o najmniejszej wartości Indeksu 3 oraz pięć gmin o najmniejszej wartości Indeksu 4 podczas wyborów samorządowych w 2014 r., jak również – odpowiednio – pięć gmin o najmniejszej wartości Indeksu 3 oraz pięć gmin o najmniejszej wartości Indeksu 4 podczas wyborów samorządowych w 2018 r. Podobnie jak wyżej w tabelach 19a–19b oraz 20a–20b przedstawione są wartości uśrednionych ułamków jednolitej normy przedstawicielstwa (uporządkowanych rosnąco) w odpowiadających sobie JOW-ach wszystkich gmin, w których Indeks 3 i Indeks 4 przybierały podczas wyborów samorządowych w latach 2014 i 2018 r. wartości odpowiednio mniejsze lub równe 0,7 oraz mniejsze lub równe 0,8.

Tabela 17a. Gminy o najmniejszych wartościach Indeksu 3 w 2014 r.

Okręgi wyborcze (rosnąco)	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15
Głusk	0,56	0,63	0,67	0,7	0,74	0,76	0,79	0,9	0,94	1,24	1,27	1,31	1,34	1,47	1,66
Bolesławiec	0,51	0,55	0,55	0,63	0,75	0,88	0,91	1,18	1,2	1,2	1,21	1,22	1,38	1,41	1,42
Grodziczno	0,58	0,62	0,63	0,63	0,64	0,78	0,98	1,02	1,11	1,22	1,3	1,33	1,35	1,39	1,42
Rożwienica	0,51	0,56	0,57	0,66	0,79	0,85	0,95	1,02	1,11	1,17	1,27	1,27	1,39	1,41	1,46
Stara Dąbrowa	0,5	0,58	0,63	0,67	0,73	0,87	0,92	0,94	1,19	1,23	1,24	1,27	1,3	1,42	1,48

Źródło: Opracowanie własne Autora na podstawie danych Krajowego Biura Wyborczego.

Tabela 17b. Gminy o najmniejszych wartościach Indeksu 4 w 2014 r.

Okręgi wyborcze (rosnąco)	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15
Głusk	0,56	0,63	0,67	0,7	0,74	0,76	0,79	0,9	0,94	1,24	1,27	1,31	1,34	1,47	1,66
Stara Dąbrowa	0,5	0,58	0,63	0,67	0,73	0,87	0,92	0,94	1,19	1,23	1,24	1,27	1,3	1,42	1,48
Borzechów	0,6	0,62	0,66	0,67	0,71	0,83	0,85	0,93	0,95	1,19	1,25	1,28	1,46	1,46	1,54
Grodziczno	0,58	0,62	0,63	0,63	0,64	0,78	0,98	1,02	1,11	1,22	1,3	1,33	1,35	1,39	1,42
Rudka	0,59	0,6	0,61	0,65	0,69	0,88	0,9	0,98	1,04	1,08	1,15	1,37	1,43	1,51	1,51

Źródło: Opracowanie własne Autora na podstawie danych Krajowego Biura Wyborczego.

Tabela 18a. Gminy o najmniejszych wartościach Indeksu 3 w 2018 r.

Okręgi wyborcze (rosnąco)	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15
Głusk	0,55	0,57	0,63	0,64	0,68	0,78	0,92	0,98	1,01	1,1	1,25	1,26	1,4	1,5	1,72
Łabowa	0,51	0,55	0,62	0,65	0,68	0,87	0,97	1,02	1,05	1,18	1,27	1,35	1,4	1,43	1,45
Bolesławiec	0,53	0,55	0,58	0,61	0,71	0,91	0,92	1,15	1,16	1,18	1,2	1,21	1,42	1,43	1,44
Gorzów Śląski	0,59	0,65	0,66	0,66	0,7	0,71	0,86	1,11	1,11	1,14	1,23	1,35	1,35	1,42	1,45
Grodziczno	0,56	0,61	0,64	0,66	0,67	0,79	0,97	1,01	1,06	1,19	1,26	1,31	1,42	1,42	1,44

Źródło: Opracowanie własne Autora na podstawie danych Krajowego Biura Wyborczego.

Tabela 18b. Gminy o najmniejszych wartościach Indeksu 4 w 2018 r.

Okręgi wyborcze (rosnąco)	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15
Głusk	0,55	0,57	0,63	0,64	0,68	0,78	0,92	0,98	1,01	1,1	1,25	1,26	1,4	1,5	1,72
Łabowa	0,51	0,55	0,62	0,65	0,68	0,87	0,97	1,02	1,05	1,18	1,27	1,35	1,4	1,43	1,45
Radziemice	0,65	0,66	0,68	0,73	0,75	0,75	0,78	0,89	1,08	1,18	1,27	1,36	1,37	1,42	1,44
Grodziczno	0,56	0,61	0,64	0,66	0,67	0,79	0,97	1,01	1,06	1,19	1,26	1,31	1,42	1,42	1,44
Rudka	0,56	0,63	0,65	0,65	0,67	0,85	0,96	0,97	1,11	1,17	1,28	1,33	1,36	1,39	1,42

Źródło: Opracowanie własne Autora na podstawie danych Krajowego Biura Wyborczego.

Tabela 19a. Wartości uśrednionych ułamków jednolitej normy przedstawicielstwa (uporządkowanych rosnąco) w odpowiadających sobie JOW-ach wszystkich gmin, w których Indeks 3 przybierał wartości mniejsze lub równe 0,7 podczas wyborów samorządowych w 2014 r.

Okręgi wyborcze (rosnąco)	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15
Średni ułamek jednolitej normy przedstawicielstwa	0,62	0,7	0,75	0,8	0,85	0,9	0,94	0,99	1,04	1,09	1,14	1,2	1,26	1,33	1,4

Źródło: Opracowanie własne Autora na podstawie danych Krajowego Biura Wyborczego.

Tabela 19b. Wartości uśrednionych ułamków jednolitej normy przedstawicielstwa (uporządkowanych rosnąco) w odpowiadających sobie JOW-ach wszystkich gmin, w których Indeks 3 przybierał wartości mniejsze lub równe 0,7 podczas wyborów samorządowych w 2018 r.

Okręgi wyborcze (rosnąco)	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15
Średni ułamek jednolitej normy przedstawicielstwa	0,62	0,69	0,75	0,8	0,85	0,9	0,94	0,99	1,04	1,09	1,14	1,2	1,26	1,33	1,41

Źródło: Opracowanie własne Autora na podstawie danych Krajowego Biura Wyborczego.

Tabela 20a. Wartości uśrednionych ułamków jednolitej normy przedstawicielstwa (uporządkowanych rosnąco) w odpowiadających sobie JOW-ach wszystkich gmin, w których Indeks 4 przybierał wartości mniejsze lub równe 0,8 podczas wyborów samorządowych w 2014 r.

Okręgi wyborcze (rosnąco)	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15
Średni ułamek jednolitej normy przedstawicielstwa	0,61	0,69	0,74	0,79	0,84	0,89	0,94	0,99	1,04	1,09	1,15	1,21	1,27	1,34	1,41

Źródło: Opracowanie własne Autora na podstawie danych Krajowego Biura Wyborczego.

Tabela 20b. Wartości uśrednionych ułamków jednolitej normy przedstawicielstwa (uporządkowanych rosnąco) w odpowiadających sobie JOW-ach wszystkich gmin, w których Indeks 4 przybierał wartości mniejsze lub równe 0,8 podczas wyborów samorządowych w 2018 r.

Okręgi wyborcze (rosnąco)	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15
Średni ułamek jednolitej normy przedstawicielstwa	0,61	0,68	0,74	0,79	0,84	0,89	0,93	0,99	1,04	1,09	1,15	1,21	1,28	1,34	1,42

Źródło: Opracowanie własne Autora na podstawie danych Krajowego Biura Wyborczego.

Dane zestawione w tabelach 21–22 pokazują, że podczas wyborów w 2018 r. wzrósł odsetek gmin – w porównaniu z sytuacją podczas wyborów w 2014 r. – w których Indeks 3 i Indeks 4 przybierały wartości odpowiednio mniejsze lub równe 0,7/0,6 oraz mniejsze lub równe 0,8/0,7.

Tabela 21. Odsetek gmin, w których Indeks 3 przybierał wartości mniejsze lub równe niż 0,7/0,6/0,55. Kolorem czerwonym zaznaczono wzrost liczby gmin w danej kategorii między 2014 i 2018 r.

Wartości Indeksu 3	≤ 0,7	≤ 0,6	< 0,55
Odsetek/liczba gmin, w których Indeks 3 przybierał wskazane wartości w 2014 r.	36%	3,1%	8
Odsetek/liczba gmin, w których Indeks 3 przybierał wskazane wartości w 2018 r.	44%	4,2%	6

Źródło: Opracowanie własne Autora na podstawie danych Krajowego Biura Wyborczego.

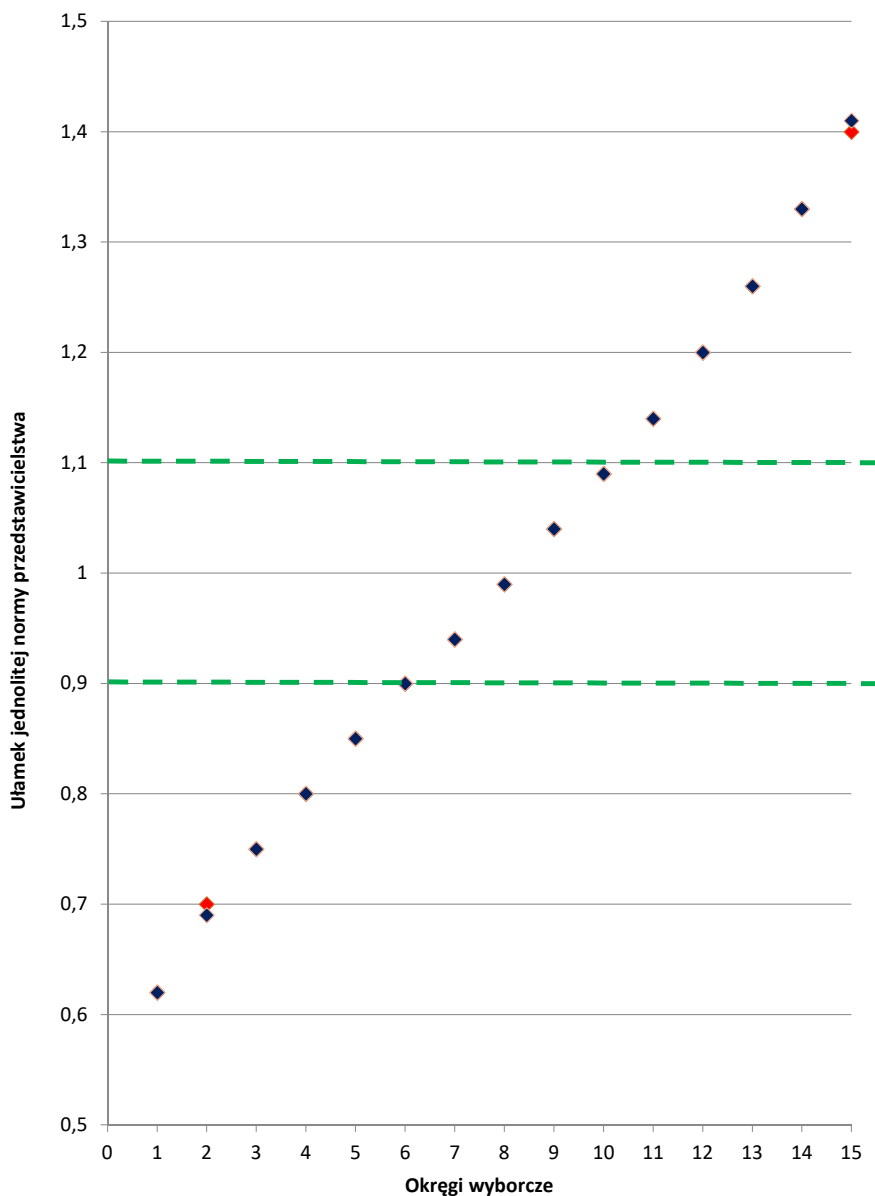
Tabela 22. Odsetek gmin, w których Indeks 4 przybierał wartości mniejsze lub równe niż 0,8/0,7/0,65. Kolorem czerwonym zaznaczono wzrost liczby gmin w danej kategorii między 2014 i 2018 r.

Wartości Indeksu 4	≤ 0,8	≤ 0,7	≤ 0,65
Odsetek/liczba gmin, w których Indeks 4 przybierał wskazane wartości w 2014 r.	27%	2%	8
Odsetek/liczba gmin, w których Indeks 4 przybierał wskazane wartości w 2018 r.	31%	2,7%	5

Źródło: Opracowanie własne Autora na podstawie danych Krajowego Biura Wyborczego.

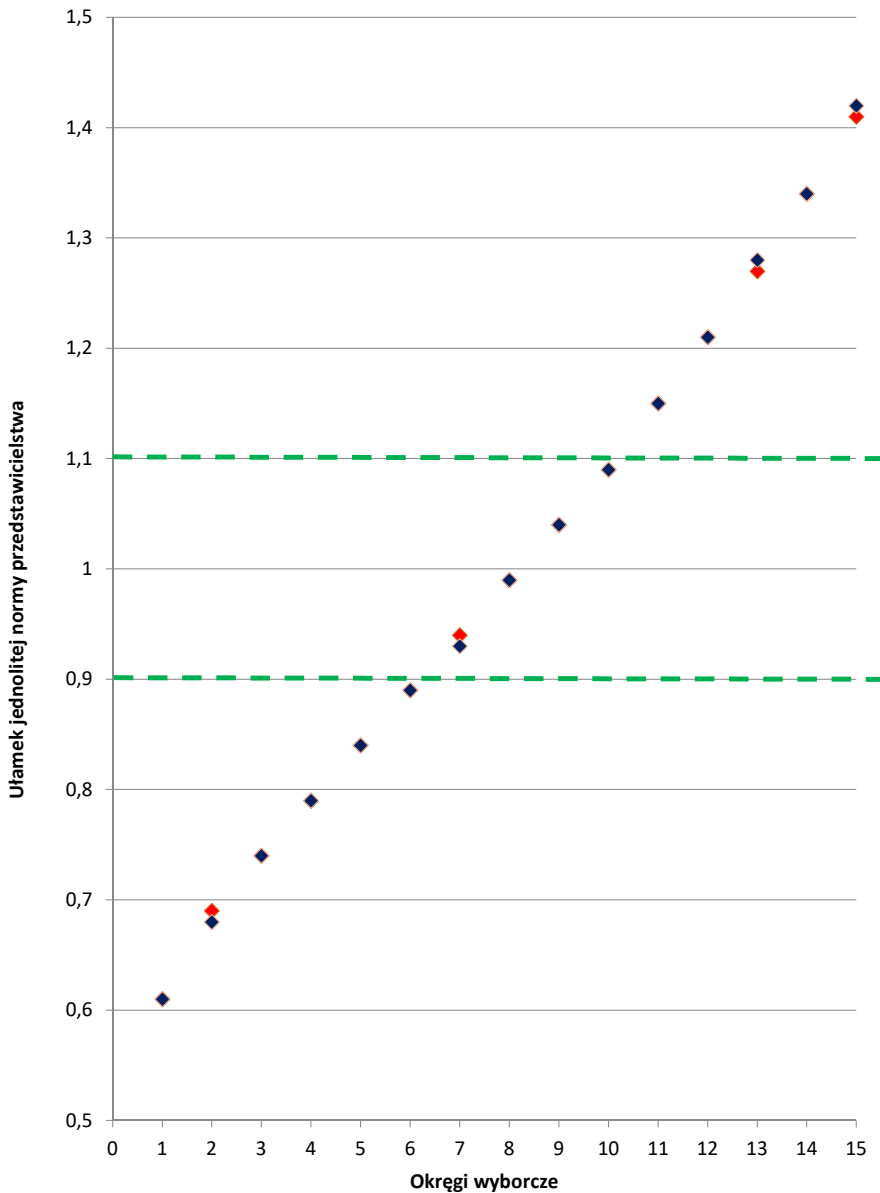
Wykresy 7 i 8 prezentują rozkład dwu par serii (dotyczących odpowiednio wyborów w latach 2014 oraz 2018) uśrednionych ułamków jednolitej normy przedstawicielstwa odzwierciedlonej w okręgach wyborczych gmin, w których wartości Indeksu 3 i Indeksu 4 były odpowiednio mniejsze lub równe 0,7 oraz mniejsze lub równe 0,8. Jak widać, przebieg odpowiadających sobie serii jest w obydwu przypadkach niemal jednakowy z uwidaczniającym się niewielkim pogłębieniem (między wyborami w latach 2014 i 2018) kilku bardziej znaczących uśrednionych odstępstw liczebności jednomandatowych okręgów wyborczych od jednolitej normy przedstawicielstwa.

Wykres 7. Uśredniony ułamek jednolitej normy przedstawicielstwa odzwierciedlony w liczbie mieszkańców odpowiadających sobie okręgów gmin, w których Indeks 3 przybierał wartości mniejsze lub równe 0,7. Znaczniki czerwone odnoszą się do danych dotyczących wyborów w 2014 r. (769 gmin), znaczniki niebieskie – do danych dotyczących wyborów w 2018 r. (899 gmin)



Źródło: Opracowanie własne Autora na podstawie danych Krajowego Biura Wyborczego.

Wykres 8. Uśredniony ułamek jednolitej normy przedstawicielstwa odzwierciedlony w liczbie mieszkańców odpowiadających sobie okręgów gmin, w których Indeks 4 przybierał wartości mniejsze lub równe 0,8. Znaczniki czerwone odnoszą się do danych dotyczących wyborów w 2014 r. (574 gminy), znaczniki niebieskie – do danych dotyczących wyborów w 2018 r. (664 gminy)



Źródło: Opracowanie własne Autora na podstawie danych Krajowego Biura Wyborczego.

Przedstawione wyżej wyniki analizy danych dotyczących liczb mieszkańców jednomandatu- wych okręgów wyborczych podczas wyborów do rad gmin w latach 2014 oraz w 2018 dowodzą, że określona treść art. 419 § 2 k.wyb. przełożyła się na zaistnienie w strukturze jednomandato- wych okręgów wyborczych utworzonych w poszczególnych gminach znaczących odstępstw od zasady równości wyborów rozpatrywanej w jej aspekcie materialnym. Odstępstwa te, ujmowane w kategoriach klasycznej wykładni pojęcia materialnej równości wyborów, dotyczyły w oby- dwu przypadkach znacznej części 2146 gmin, w których lokalne organy przedstawicielskie konstituowane były przy wykorzystaniu większościowego systemu wyborczego, opartego na podziale terytorium gminy na 15 JOW-ów (w większości owych gmin system ten zastosowany już został co najmniej dwukrotnie). Co więcej, jak pokazują przeprowadzone wyliczenia, między wyborami samorządowymi w latach 2014 oraz 2018 zakres ewidentnych naruszeń materialne- go aspektu wyborczej normy równościowej w grupie gmin liczących do 20 tys. mieszkańców uległ wyraźnemu rozszerzeniu. Zastosowane metody pomiaru tychże naruszeń pozwalają na uzyskanie szerszego wglądu w strukturę materialnej nierówności procedur wyborczych w obrębie poszczególnych gmin (autonomicznych obszarów wyborczych). Odmienne niż w przypadku metod M. Pierzgałskiego i P. Stępnia, eksponujących skumulowane wartości od- chyleń od wzorcowych rozmiarów okręgów wyborczych w poszczególnych gminach bądź też rozkład jednostkowych wartości owych odchyleń w puli wszystkich analizowanych JOW-ów wszystkich gmin, zaprezentowana analiza zwraca uwagę na rozkład ukierunkowanych („w dół” lub „w górę”) odstępstw od jednolitej normy przedstawicielstwa rozpatrywany dla każdej gminy z osobna. Umożliwia to rozpoznanie rzeczywistej skali „nierównościowego” uprzywilejowania bądź upośledzenia poszczególnych części populacji danej gminy, uwidaczniającej się w pełni w zestawieniu ze sobą występujących jednocześnie kontrastowych typów naruszeń materialnej równości wyborów (nadreprezentacji i „niedoreprezentacji” w lokalnym organie przedstawi- celskim określonych grup mieszkańców gminy). Rezultaty przeprowadzonego badania wskazują, że zjawisko istotnych różnic w standardzie realizacji indywidualnych praw wyborczych podczas wyborów do rad gmin ma charakter niezwykle szeroki.

4.3. MATERIALNA RÓWNOŚĆ WYBORÓW DO RAD GMIN

A MATERIALNA RÓWNOŚĆ WYBORÓW DO SEJMU I SENATU

W uzupełnieniu zaprezentowanej wyżej analizy implementacji materialnego aspektu zasady równości wyborów do rad gmin warto zwrócić uwagę na wartości liczbowe analogicznych parametrów struktury obszarów wyborczych związanych z realizacją konstytucyjnego wymogu (lub jego braku) równości wyborów do obu izb polskiego parlamentu. Zestawienie poziomu urzeczywistnienia materialnej równości wyborów parlamentarnych oraz materialnej równości wyborów samorządowych możliwe jest przy założeniu swoistej „izometryczności” omawianej cechy procedur wyborczych, tj. niezmienności sposobu jej rozumienia i pomiaru w przypad-

ku odmiennych typów demokratycznej elekcji. Założenie to z całą pewnością leży u podłoża uniwersalnej formuły określającej dopuszczalne odstępstwa od wyborczej normy równościowej, zawartej w wytycznych Komisji Weneckiej²⁸. Przyjmują je też w sposób niebudzący wątpliwości przywołani autorzy pionierskiego badania dotyczącego materialnej równości większościowych wyborów do rad gmin: zapożyczenie przez M. Pierzgałskiego i P. Stępnia od D. Samuela i R. Snydera wskaźników badania poziomu malapportionmentu – wykorzystywanych przez anglosaskich badaczy do ustalenia równościowych standardów wyborów parlamentarnych – świadczy o uznawaniu przez nich zasadniczej tożsamości badanej cechy systemów wyborczych niezależnie od typu organów przedstawicielskich konstytuowanych za ich pośrednictwem.

W celu porównania równościowych aspektów wyborów do Sejmu, wyborów do Senatu oraz wyborów do znacznej części rad gmin liczących do 20 tys. mieszkańców poniżej zestawione zostają dane obrazujące poziom odzwierciedlenia jednolitej normy przedstawicielstwa we wszystkich okręgach wyborczych odpowiednich typów wyborów podczas wyborów parlamentarnych w 2011 r. oraz wyborów samorządowych w 2014 r. We wszystkich trzech przypadkach odpowiednie procedury wyborcze przeprowadzone zostały po raz pierwszy po wprowadzeniu w życie przepisów Ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy. W odniesieniu do wyborów do Senatu ułamek jednolitej normy przedstawicielstwa odzwierciedlony w poszczególnych JOW-ach – wyrażony w liczbie procentowej – obliczony został przez podzielenie liczby mieszkańców danego okręgu przez jednolitą normę przedstawicielstwa. Odpowiedni ułamek jednolitej normy przedstawicielstwa odzwierciedlony w okręgach wyborczych obowiązujących w wyborach do Sejmu ustalono poprzez podzielenie liczb mieszkańców poszczególnych okręgów przez liczbę obsadzanych w nich mandatów, a następnie poprzez podzielenie uzyskanego w ten sposób wyniku – liczby mieszkańców przypadającej w danym okręgu na jeden mandat wyborczy – przez jednolitą normę przedstawicielstwa. Dla zobrazowania przykładowego poziomu odzwierciedlenia jednolitej normy przedstawicielstwa w poszczególnych zestawach JOW-ów obowiązujących w wyborach do rad gmin liczących do 20 tys. mieszkańców wykorzystane zostały dane dotyczące podwarszawskiego Sulejówka, należącego do grupy gmin, w których stosunek liczby mieszkańców największego JOW-u do liczby mieszkańców najmniejszego JOW-u był większy niż 2 (wartość Indeksu 1: 2,21, co odpowiada 568. miejscu w uporządkowanym szeregu największych wartości tego indeksu). Kolorem czerwonym w tabelach 23–25 zaznaczono odsetki jednolitej normy przedstawicielstwa wykraczające poza dopuszczony w zaleceniach Komisji Weneckiej zakres odchylenia od wzorcowego okręgowego odzwierciedlenia tej normy (+/- 15% jednolitej normy przedstawicielstwa). Wykres 9 prezentuje przebieg wszystkich trzech serii ułamków jednolitej normy przedstawicielstwa uporządkowanych rosnąco.

²⁸ *Kodeks dobrej praktyki w sprawach wyborczych. Wytyczne i raport wyjaśniający*, Wenecja, 18–19 października 2002 r.

Tabela 23. Ułamek jednolitej normy przedstawicielstwa odzwierciedlony w okręgach wyborczych obowiązujących w wyborach do Sejmu podczas wyborów parlamentarnych w 2011 r.

Nr okręgu	Siedziba Okręgowej Komisji Wyborczej	Liczba mieszkańców okręgu	Liczba mandatów obsadzanych w okręgu	Liczba mieszkańców przypadająca na mandat w okręgu	Procent jednolitej normy przedstawicielstwa (jnp = 82 133) na jeden mandat
32	Sosnowiec	700 234	9	77 804	95%
14	Nowy Sącz	784 316	10	78 432	95%
9	Łódź	794 636	10	79 464	97%
35	Olsztyn	797 764	10	79 776	97%
30	Rybnik	718 360	9	79 818	97%
15	Tarnów	719 037	9	79 893	97%
6	Lublin	1 199 999	15	80 000	97%
13	Kraków	1 120 711	14	80 051	97%
18	Siedlce	960 655	12	80 055	97%
19	Warszawa	1 603 233	20	80 055	97%
34	Elbląg	641 373	8	80 172	98%
33	Kielce	1 283 669	16	80 229	98%
12	Chrzanów	642 662	8	80 333	98%
5	Toruń	1 046 849	13	80 527	98%
17	Radom	724 756	9	80 528	98%
40	Koszalin	644 377	8	80 547	98%
11	Sieradz	972 481	12	81 040	99%
22	Krosno	893 055	11	81 187	99%
7	Chelm	974 707	12	81 226	99%
31	Katowice	980 996	12	81 750	100%
10	Piotrków Tryb.	737 045	9	81 894	100%
20	Warszawa	986 074	12	82 173	100%
23	Rzeszów	1 233 497	15	82 233	100%
1	Legnica	986 879	12	82 240	100%
36	Kalisz	999 418	12	83 285	101%
39	Poznań	834 183	10	83 418	102%
21	Opole	1 001 827	12	83 486	102%
8	Zielona Góra	1 003 220	12	83 602	102%
4	Bydgoszcz	1 003 261	12	83 605	102%
27	Bielsko-Biała	756 208	9	84 023	102%
3	Wrocław	1 177 802	14	84 129	102%
26	Gdynia	1 178 950	14	84 211	103%
16	Płock	842 976	10	84 298	103%
2	Wałbrzych	675 332	8	84 417	103%
24	Białystok	1 190 510	14	85 036	104%

Nr okręgu	Siedziba Okręgowej Komisji Wyborczej	Liczba mieszkańców okręgu	Liczba mandatów obsadzanych w okręgu	Liczba mieszkańców przypadająca na mandat w okręgu	Procent jednolitej normy przedstawicielstwa (jnp = 82 133) na jeden mandat
25	Gdańsk	1 026 157	12	85 513	104%
41	Szczecin	1 026 640	12	85 553	104%
29	Gliwice	771 169	9	85 685	104%
28	Częstochowa	600 225	7	85 746	104%
38	Piła	77 2319	9	85 813	104%
37	Konin	77 3727	9	85 970	105%

Źródło: Opracowanie własne Autora na podstawie danych Krajowego Biura Wyborczego.

Tabela 24. Ułamek jednolitej normy przedstawicielstwa odzwierciedlony w okręgach wyborczych obowiązujących w wyborach do Senatu podczas wyborów parlamentarnych w 2011 r.

Nr okręgu	Największe miasto w okręgu	Liczba mieszk.	% normy przedstawicielstwa (jnp = 377 813)	Nr okręgu	Największe miasto w okręgu	L. mieszk.	% normy przedstawicielstwa (jnp = 377 813)
61	Bielski Podlaski	217 595	58%	35	Tarnów	370 037	98%
67	Malbork	224 903	60%	44	Warszawa	373 071	99%
69	Częstochowa	231 465	61%	21	Gorzów Wielkopolski	379 319	100%
49	Kozienice	240 039	64%	93	Konin	380 704	101%
52	Opole	246 742	65%	36	Nowy Targ	381 278	101%
48	Siedlce	248 159	66%	86	Olsztyn	388 049	103%
75	Tychy	256 577	68%	46	Ostrołęka	390 567	103%
18	Chełm	256 977	68%	24	Łódź	391 925	104%
17	Biała Podlaska	273 626	72%	92	Gniezno	393 023	104%
7	Wrocław	274 610	73%	76	Dąbrowa Górnicza	394 851	105%
25	Kutno	279 474	74%	28	Piotrków Trybunalski	399 284	106%
1	Bolesławiec	286 927	76%	42	Warszawa	400 062	106%
2	Jelenia Góra	289 555	77%	45	Warszawa	400 936	106%
80	Katowice	297 439	79%	51	Nysa	402 508	107%
73	Rybnik	303 955	80%	23	Łódź	402 711	107%
100	Koszalin	304 829	81%	83	Kielce	402 938	107%
77	Sosnowiec	305 383	81%	37	Nowy Sącz	403 038	107%
22	Nowa Sól	307 631	81%	10	Inowrocław	409 165	108%

Nr okręgu	Największe miasto w okręgu	Liczba mieszk.	% normy przedstawicielstwa (jnp = 377 813)	Nr okręgu	Największe miasto w okręgu	L. mieszk.	% normy przedstawicielstwa (jnp = 377 813)
85	Ostróda	311 867	83%	87	Elk	409 715	108%
64	Gdynia	316 197	84%	3	Legnica	410 397	109%
20	Zielona Góra	316 270	84%	56	Rzeszów	410 837	109%
90	Swarzędz	317 759	84%	88	Piła	411 709	109%
8	Wrocław	318 198	84%	72	Jastrzębie-Zdrój	414 405	110%
96	Kalisz	320 019	85%	63	Chojnice	416 543	110%
47	Mińsk Mazowiecki	321 929	85%	31	Olkusz	417 100	110%
79	Cieszyn	324 690	86%	15	Świdnik	423 603	112%
26	Pabianice	328 667	87%	74	Ruda Śląska	426 980	113%
84	Elbląg	329 506	87%	70	Gliwice	428 519	113%
94	Leszno	330 077	87%	43	Warszawa	429 164	114%
66	Tczew	330 697	88%	82	Ostrowiec Świętokrzyski	430 049	114%
16	Lublin	332 765	88%	78	Bielsko-Biała	431 518	114%
4	Wałbrzych	335 977	89%	14	Puławy	443 631	117%
29	Tomaszów Mazowiecki	337 761	89%	19	Zamość	444 104	118%
12	Grudziądz	338 765	90%	62	Słupsk	446 210	118%
5	Dzierżoniów	339 355	90%	97	Szczecin	448 487	119%
99	Kołobrzeg	339 548	90%	81	Końskie	450 682	119%
11	Toruń	339 580	90%	65	Gdańsk	470 557	125%
71	Zabrze	342 650	91%	55	Mielec	470 959	125%
57	Krosno	344 178	91%	59	Suwałki	480 846	127%
32	Kraków	345 765	92%	50	Radom	484 717	128%
34	Bochnia	349 000	92%	40	Legionowo	488 732	129%
95	Ostrów Wielkopolski	349 322	92%	38	Płock	491 534	130%
39	Ciechanów	351 442	93%	60	Białystok	492 069	130%
54	Stalowa Wola	351 701	93%	41	Pruszków	497 342	132%
53	Kędzierzyn-Koźle	352 577	93%	91	Poznań	516 424	137%
33	Kraków	357 846	95%	58	Przemysł	548 877	145%
89	Szamotoły	360 610	95%	98	Stargard Szczeciński	578 153	153%
27	Zduńska Wola	364 340	96%	6	Oleśnica	584 994	155%
13	Włocławek	368 504	98%	9	Bydgoszcz	594 096	157%
68	Myszków	368 760	98%	30	Oświęcim	642 662	170%

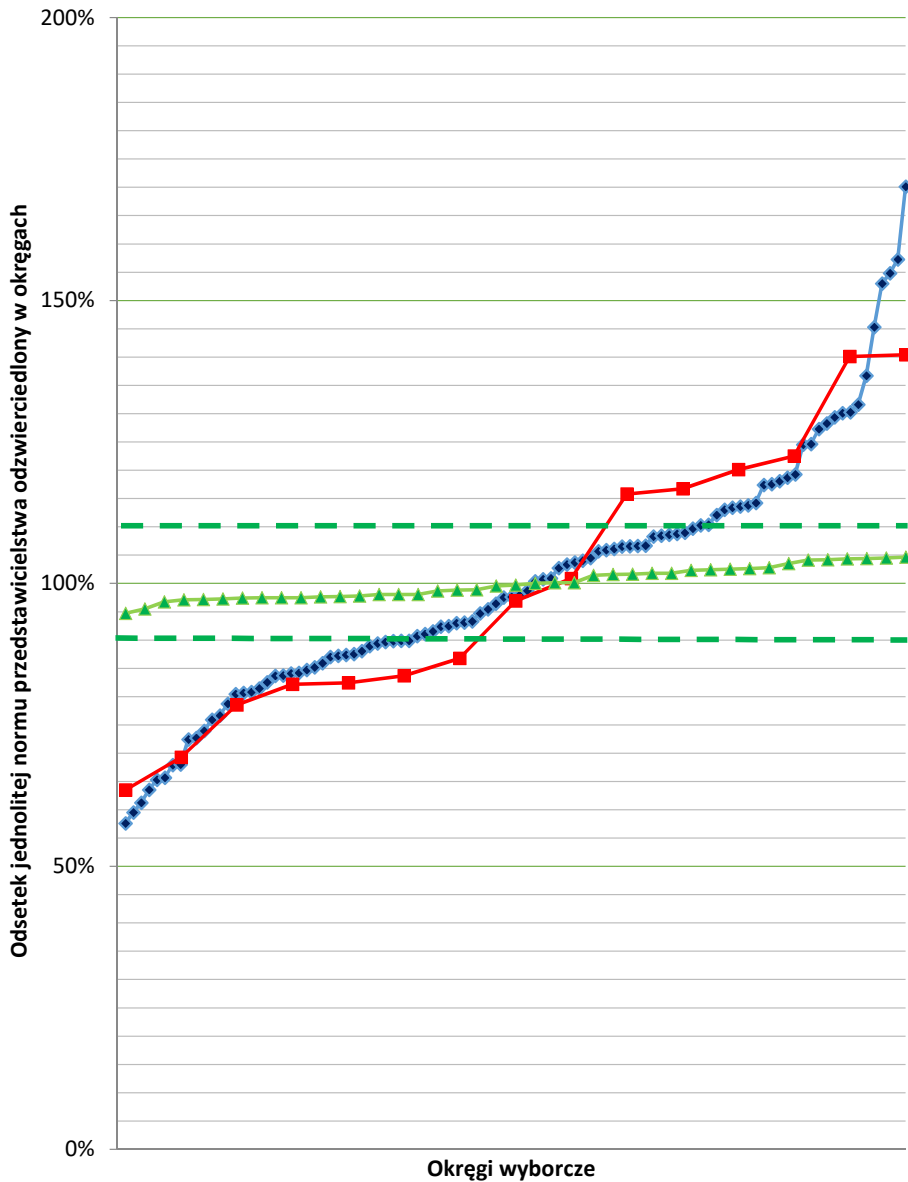
Źródło: Opracowanie własne Autora na podstawie danych Krajowego Biura Wyborczego.

Tabela 25. Ułamek jednolitej normy przedstawicielstwa odzwierciedlony w okręgach wyborczych obowiązujących w wyborach do Rady Miasta Sulejówek podczas wyborów samorządowych w 2014 r.

Nr okręgu	Liczba mieszkańców okręgu	% normy przedstawicielstwa (jnp = 377 813) 1262)
Okręg wyborczy nr 4	801	63%
Okręg wyborczy nr 5	874	69%
Okręg wyborczy nr 10	991	79%
Okręg wyborczy nr 7	1037	82%
Okręg wyborczy nr 6	1040	82%
Okręg wyborczy nr 1	1056	84%
Okręg wyborczy nr 15	1095	87%
Okręg wyborczy nr 12	1223	97%
Okręg wyborczy nr 14	1273	101%
Okręg wyborczy nr 8	1461	116%
Okręg wyborczy nr 9	1473	117%
Okręg wyborczy nr 11	1516	120%
Okręg wyborczy nr 3	1546	123%
Okręg wyborczy nr 13	1768	140%
Okręg wyborczy nr 2	1772	140%

Źródło: Opracowanie własne Autora na podstawie danych Krajowego Biura Wyborczego.

Wykres 9. Odsetki jednolitej normy przedstawicielstwa odzwierciedlone w okręgach wyborczych obowiązujących w wyborach do Sejmu (znaczniki zielone) i Senatu (znaczniki niebieskie) podczas wyborów parlamentarnych w 2011 r. oraz wyborów do Rady Miasta Sulejówek (znaczniki czerwone) podczas wyborów samorządowych w 2014 r.



Źródło: Opracowanie własne Autora na podstawie danych Krajowego Biura Wyborczego.

Istotę sposobu zakodowania naruszeń materialnej równości wyborów do rad gmin liczących do 20 tys. mieszkańców w art. 419 § 2 k.wyb. eksponuje również wyrażenie rozpatrzenie hipotezy zaistnienia możliwie największych²⁹ i najliczniejszych – a zarazem zgodnych z przepisami prawa – odstępstw od proporcjonalnego rozkładu populacji obszaru wyborczego między okręgi wyborcze obowiązujące w wyborach do obydwu izb polskiego parlamentu oraz do przykładowej rady gminy liczącej do 20 tys. mieszkańców. W przypadku wyborów do Sejmu hipoteza taka, oparta na istniejącej strukturze dystrybucji sejmowych mandatów między wielomandatowe okręgi wyborcze w ich obecnym kształcie, oznacza przyjęcie założenia, zgodnie z którym odstępstwa o niemal 0,5 jednolitej normy przedstawicielstwa dotyczą 40 okręgów wyborczych (wszystkich sejmowych okręgów z wyjątkiem 20-mandatowego okręgu nr 19 utworzonego w Warszawie³⁰) i są one maksymalnie symetryczne, tj. na każdy typ okręgów (określony liczbą wybieranych w nich mandatów) przypadają takie same lub maksymalnie zbliżone liczby odstępstw „w górę” i „w dół” od wzorcowej liczby okręgowej populacji. W przypadku wyborów do Senatu hipoteza maksymalnej skali i zakresu odstępstw od jednolitej normy przedstawicielstwa w senackich JOW-ach sprowadza się do rozważenia sytuacji, w której maksymalnej liczbie okręgów obejmujących maksymalną dopuszczalną liczbę mieszkańców odpowiada maksymalna liczba okręgów o najmniejszej możliwej populacji. Przy obecnym kształcie odpowiednich przepisów kodeksu wyborczego oznacza to przekroczenie jednolitej normy przedstawicielstwa o niemal 100% w 33 senackich JOW-ach oraz odzwierciedlenie tej normy na poziomie niewiele wyższym niż 50% w 66 JOW-ach (populacja jednego okręgu wyborczego wynosi ok. 67% jednolitej normy przedstawicielstwa). W gminach takich jak Sulejówek możliwie największe i najliczniejsze odstępstwa od jednolitej normy przedstawicielstwa układają się w symetryczny układ siedmiu JOW-ów o niemal 50-procentowej „niedoreprezentacji” oraz siedmiu JOW-ów o niemal -procentowej „nadreprezentacji” w lokalnym organie przedstawicielskim (populacja jednego okręgu wyborczego pokrywa się wtedy dokładnie z jednolitą normą przedstawicielstwa). W tabelach 26–27 przedstawiony został odsetkowy poziom odzwierciedlenia jednolitej normy przedstawicielstwa w poszczególnych okręgach wyborczych obowiązujących w wyborach do Sejmu i Senatu oraz w wyborach do przy-

²⁹ W przedstawionych poniżej symulacjach przyjęto, że odstępstwa tego rodzaju różnią się o 1% od granicznych wartości odstępstw od (wielokrotności) jednolitej normy przedstawicielstwa określonych dla poszczególnych (wielomandatowych) okręgów wyborczych.

³⁰ Przy maksymalnym dopuszczalnym odstępstwie od (wielokrotności) jednolitej normy przedstawicielstwa na poziomie 0,5 największa liczba odstępstw – „w górę” i „w dół” – zbliżających się do owej wartości granicznej musi być liczbą parzystą. Pominięcie w tego rodzaju symulacji okręgu o największej liczbie mandatów podyktowane jest faktem, że maksymalne odstępstwo w takim okręgu od odpowiedniej wielokrotności jednolitej normy przedstawicielstwa przekłada się na najmniejsze – w porównaniu z innymi okręgami – odstępstwo od wzorcowej liczby mieszkańców przypadającej na jeden mandat w całym obszarze wyborczym.

kładowej rady gminy liczącej do 20 tys. mieszkańców przy założeniu wystąpienia tego rodzaju odstępstw od wzorcowej implementacji zasady równości wyborów w jej aspekcie materialnym. Wykres 10 prezentuje zestawienie wszystkich trzech serii ułamków jednolitej normy przedstawicielstwa uporządkowanych rosnąco.

Tabela 26. Ułamek jednolitej normy przedstawicielstwa odzwierciedlony w okręgach wyborczych obowiązujących w wyborach do Sejmu przy założeniu wystąpienia największych i najliczniejszych odstępstw od wzorcowego urzeczywistnienia materialnej równości wyborów

Nr okręgu	Siedziba Okręgowej Komisji Wyborczej	Liczba mandatów obsadzanych w okręgu	Ułamek mandatów odpowiadający liczbie mieszkańców okręgu	% jednolitej normy przedstawicielskiej (jnp = 82 133) na 1 mandat
34	Elbląg	8	7,51	94%
40	Koszalin	8	7,51	94%
32	Sosnowiec	9	8,51	95%
15	Tarnów	9	8,51	95%
10	Piotrków Trybunalski	9	8,51	95%
29	Gliwice	9	8,51	95%
37	Konin	9	8,51	95%
9	Łódź	10	9,51	95%
39	Poznań	10	9,51	95%
22	Krosno	11	10,51	96%
11	Sieradz	12	11,51	96%
31	Katowice	12	11,51	96%
1	Legnica	12	11,51	96%
21	Opole	12	11,51	96%
4	Bydgoszcz	12	11,51	96%
41	Szczecin	12	11,51	96%
13	Kraków	14	13,51	97%
26	Gdynia	14	13,51	97%
6	Lublin	15	14,51	97%
33	Kielce	16	15,51	97%
19	Warszawa	20	20	100%
23	Rzeszów	15	15,49	103%
3	Wrocław	14	14,49	104%
24	Białystok	14	14,49	104%
5	Toruń	13	13,49	104%
18	Siedlce	12	12,49	104%
7	Chełm	12	12,49	104%
20	Warszawa	12	12,49	104%
36	Kalisz	12	12,49	104%
8	Zielona Góra	12	12,49	104%

Nr okręgu	Siedziba Okręgowej Komisji Wyborczej	Liczba mandatów obsadzanych w okręgu	Ułamek mandatów odpowiadający liczbie mieszkańców okręgu	% jednolitej normy przedstawicielskiej (jnp = 82 133) na 1 mandat
25	Gdańsk	12	12,49	104%
14	Nowy Sącz	10	10,49	105%
35	Olsztyn	10	10,49	105%
16	Płock	10	10,49	105%
30	Rybnik	9	9,49	105%
17	Radom	9	9,49	105%
27	Bielsko-Biała	9	9,49	105%
38	Piła	9	9,49	105%
12	Chrzanów	8	8,49	106%
2	Wałbrzych	8	8,49	106%
28	Częstochowa	7	7,49	107%

Źródło: Opracowanie własne Autora na podstawie danych Krajowego Biura Wyborczego.

Tabela 27. Ułamek jednolitej normy przedstawicielstwa odzwierciedlony w okręgach wyborczych obowiązujących w wyborach do Senatu przy założeniu wystąpienia największych i najliczniejszych dopuszczalnych odstępstw od wzorcowego urzeczywistnienia materialnej równości wyborów

Nr okręgu	% normy przedstawicielstwa	Nr okręgu	% normy przedstawicielstwa
1	51%	51	51%
2	51%	52	51%
3	51%	53	51%
4	51%	54	51%
5	51%	55	51%
6	51%	56	51%
7	51%	57	51%
8	51%	58	51%
9	51%	59	51%
10	51%	60	51%
11	51%	61	51%
12	51%	62	51%
13	51%	63	51%
14	51%	64	51%
15	51%	65	51%
16	51%	66	51%
17	51%	67	67%
18	51%	68	199%

Nr okręgu	% normy przedstawicielstwa	Nr okręgu	% normy przedstawicielstwa
19	51%	69	199%
20	51%	70	199%
21	51%	71	199%
22	51%	72	199%
23	51%	73	199%
24	51%	74	199%
25	51%	75	199%
26	51%	76	199%
27	51%	77	199%
28	51%	78	199%
29	51%	79	199%
30	51%	80	199%
31	51%	81	199%
32	51%	82	199%
33	51%	83	199%
34	51%	84	199%
35	51%	85	199%
36	51%	86	199%
37	51%	87	199%
38	51%	88	199%
39	51%	89	199%
40	51%	90	199%
41	51%	91	199%
42	51%	92	199%
43	51%	93	199%
44	51%	94	199%
45	51%	95	199%
46	51%	96	199%
47	51%	97	199%
48	51%	98	199%
49	51%	99	199%
50	51%	100	199%

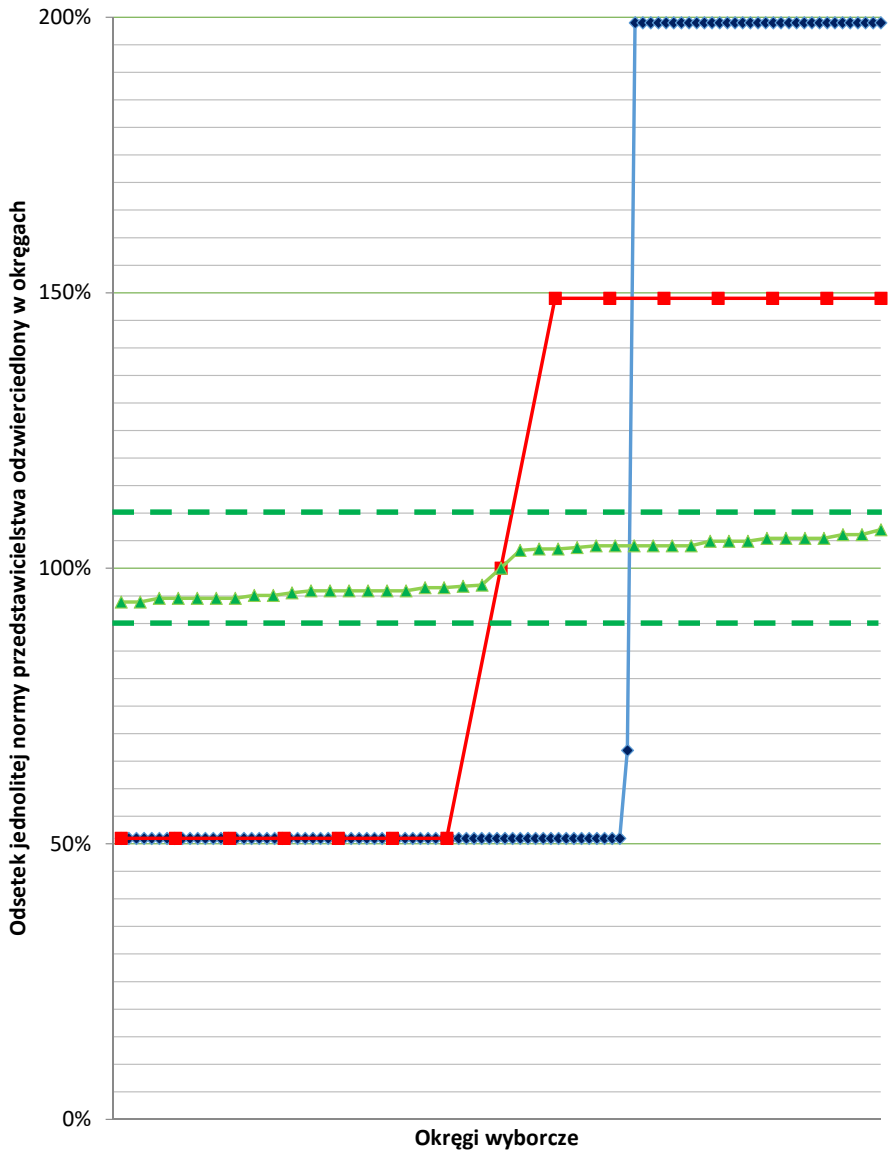
Źródło: Opracowanie własne Autora na podstawie danych Krajowego Biura Wyborczego.

Tabela 28. Ułamek jednolitej normy przedstawicielstwa odzwierciedlony w okręgach wyborczych obowiązujących w wyborach do gmin liczących do 20 tys. mieszkańców przy założeniu wystąpienia największych i najliczniejszych dopuszczalnych odstępstw od wzorcowego urzeczywistnienia materialnej równości wyborów

Nr okręgu	% normy przedstawicielstwa (jnp = 1262)
Okręg wyborczy nr 4	51%
Okręg wyborczy nr 5	51%
Okręg wyborczy nr 10	51%
Okręg wyborczy nr 7	51%
Okręg wyborczy nr 6	51%
Okręg wyborczy nr 1	51%
Okręg wyborczy nr 15	51%
Okręg wyborczy nr 12	100%
Okręg wyborczy nr 14	149%
Okręg wyborczy nr 8	149%
Okręg wyborczy nr 9	149%
Okręg wyborczy nr 11	149%
Okręg wyborczy nr 3	149%
Okręg wyborczy nr 13	149%
Okręg wyborczy nr 2	149%

Źródło: Opracowanie własne Autora na podstawie danych Krajowego Biura Wyborczego.

Wykres 10. Odsetki jednolitej normy przedstawicielstwa odzwierciedlone w okręgach wyborczych obowiązujących w wyborach do Sejmu (znaczniki zielone) i Senatu (znaczniki niebieskie) oraz wyborów do gminy liczącej do 20 tys. mieszkańców (znaczniki czerwone) przy założeniu wystąpienia największych i najmniejszych dopuszczalnych odstępstw od wzorcowego urzeczywistnienia materialnej równości wyborów



Źródło: Opracowanie własne Autora na podstawie danych Krajowego Biura Wyborczego.

Dokonując interpretacji wykresu 9, należy pamiętać, że realne zaistnienie zobrazowanych na nim ekstremalnych odchyłeń od wzorcowej implementacji materialnej równości wyborów jest w przypadku wyborów do obu izb polskiego parlamentu niezwykle mało prawdopodobne (praktycznie niemożliwe). Jednoczesny wzrost i zmniejszenie się – w zakładanych proporcjach – populacji odpowiednich (projektowanych) okręgów wyborczych obowiązujących w wyborach do Sejmu wymagałoby wystąpienia w sposób równoległy szeregu przeciwstawnych procesów demograficznych, ograniczonych do ściśle określonych obszarów (okręgi sejmowe obejmują całość lub część poszczególnych województw, nie mogą też naruszać granic powiatów). Prawdopodobieństwo zaistnienia (zaprojektowania) wskazanych maksymalnych odchyłeń od jednolitej normy przedstawicielstwa w senackich JOW-ach jest jeszcze mniejsze: na ograniczenia wynikające z konieczności uwzględnienia przy ich tworzeniu granic województw nakłada się dodatkowo uzależnienie ich kształtu od przebiegu granic okręgów sejmowych (okręgi senackie nie mogą naruszać granic okręgów sejmowych). Co istotne, w przypadku gminy liczącej do 20 tys. mieszkańców nieposiadającej utworzonych jednostek pomocniczych możliwość urzeczywistnienia podziału jej terytorium na jednomandatowe okręgi wyborcze zbliżonego (przynajmniej w części) do podziału zakładającego maksymalne odstępstwa od jednolitej normy przedstawicielstwa poszczególnych okręgowych populacji jest znacznie bardziej prawdopodobna. Możliwość taką stwarzała wprost ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. – Przepisy wprowadzające ustawę – Kodeks wyborczy³¹, pozostawiając stosowne rozstrzygnięcia odpowiednim radom gmin.

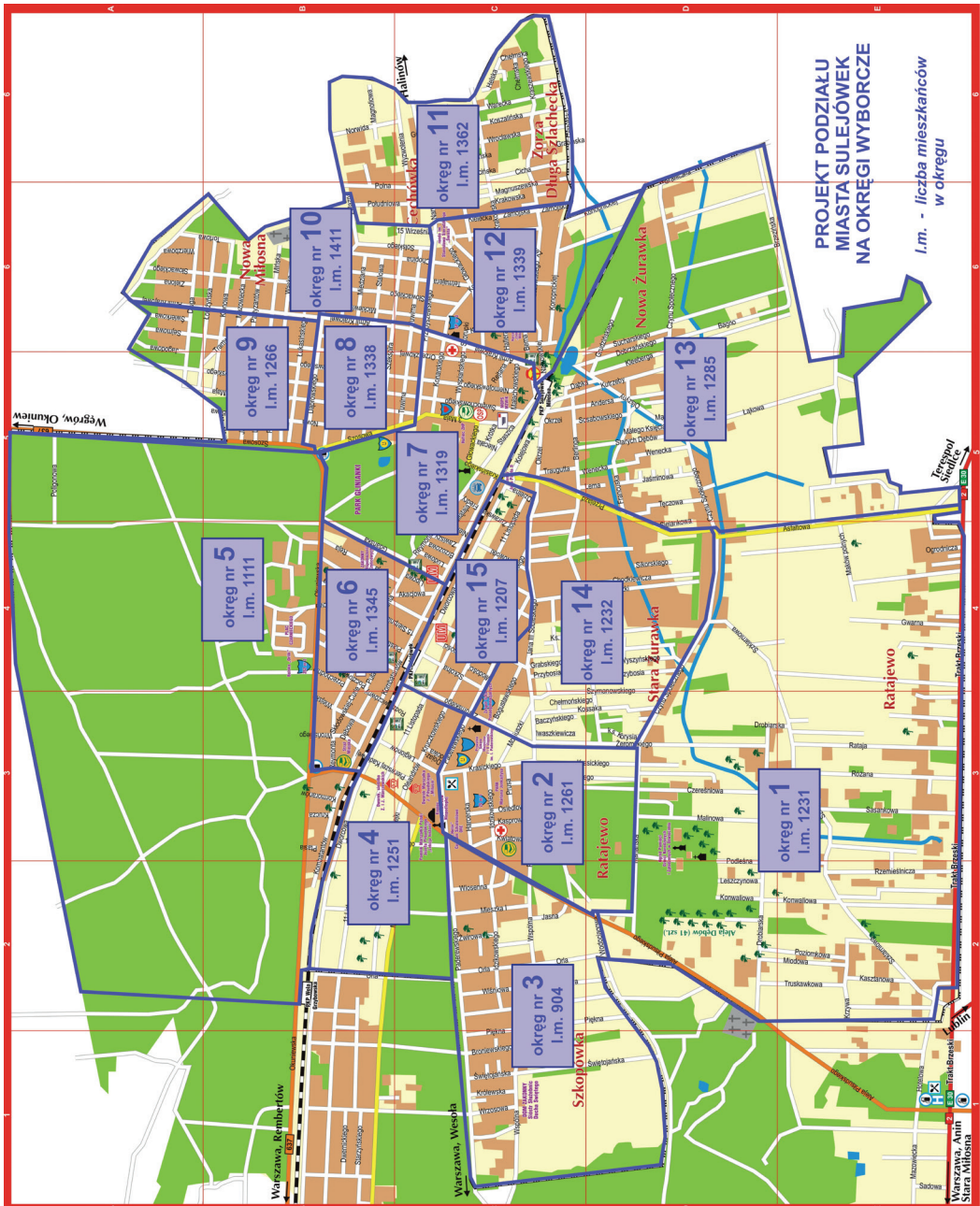
Przykładowy sposób wykorzystania tej możliwości przez rady gmin przedstawiają mapy 3–5, obrazujące trzy etapy realizacji art. 13 wspomnianej ustawy będącej przedmiotem przeprowadzonej wyżej analizy porównawczej (nie)równości materialnej różnego typu wyborów miejscowości Sulejówek: zgłoszenie przez burmistrza radzie gminy propozycji podziału obszaru gminy na 15 JOW-ów, modyfikację przez większość radnych (w trybie poprawki do projektu uchwały) zaproponowanego przebiegu granic okręgów wyborczych, polegającą na utrzymaniu dotychczasowego kształtu okręgów wyborczych i opatrzeniu go jedynie drobnymi korektami oraz ostateczny rezultat procedury ponownego podziału gminy na okręgi wyborcze zatwierdzony w głosowaniu rady gminy³². Należy zwrócić uwagę, że gmina Sulejówek obejmuje obszar o w miarę jednolitym charakterze zabudowy mieszkaniowej. Jediną znaczącą nieregularność przestrzeni miasta stanowi istniejąca od końca XIX w. linia kolejowa, wyznaczająca naturalny podział gminy na dwie części – zgodnie z danymi demograficznymi, przy geograficznej dystrybucji mandatów maksymalnie zbliżonej do ich rozdziału wzorcowego (pod względem równości materialnej wyborów), na

³¹ Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r., Dz.U. 2011 Nr 21, poz. 113.

³² Uchwała nr 54/461/2018 Rady Miasta Sulejówek z 12 kwietnia 2018 r., Dz. Urz. Woj. Mazowieckiego 2018, poz. 4973.

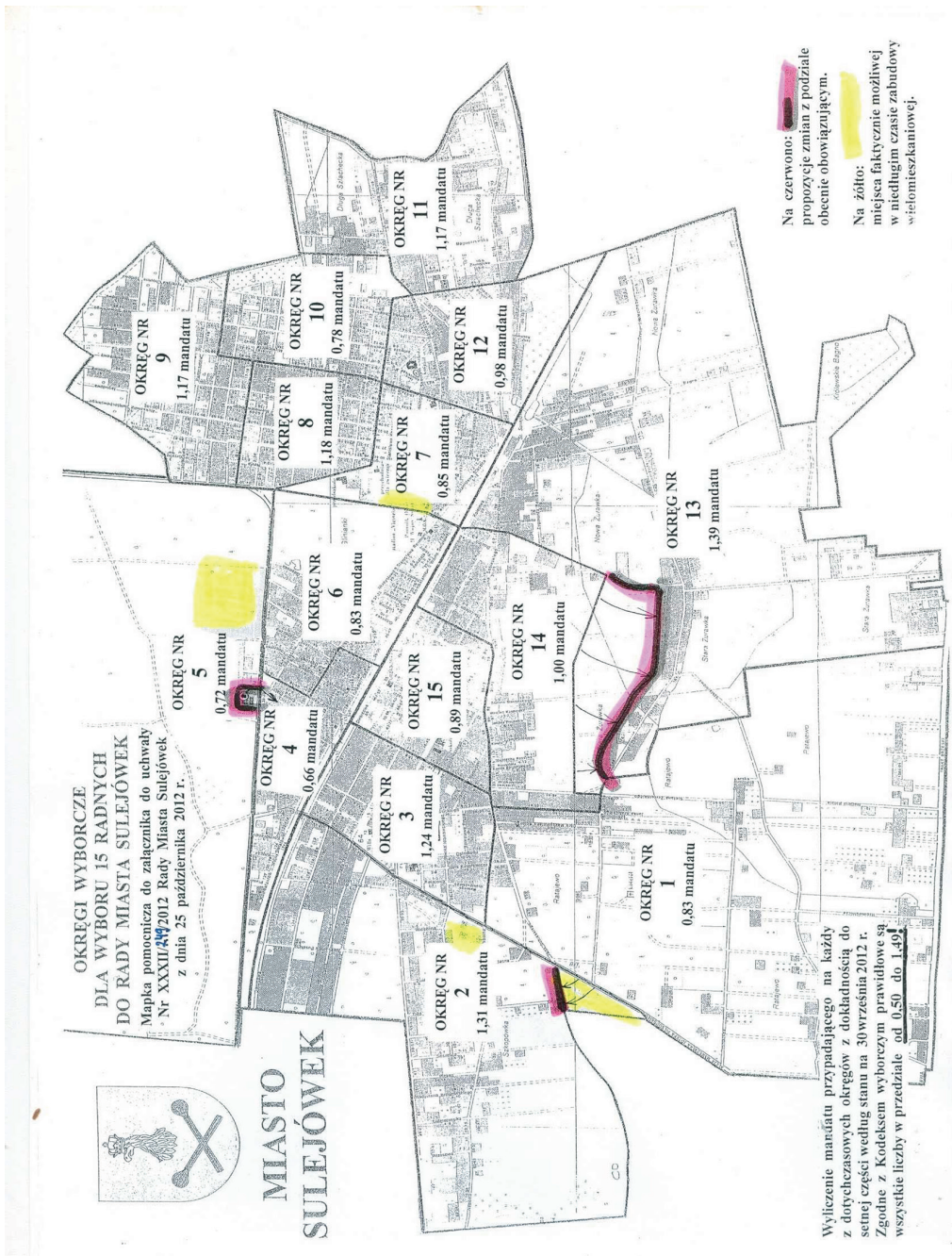
część północną powinno przypadać osiem jednomandatowych okręgów wyborczych, a na część południową siedem jednomandatowych okręgów wyborczych (założenie to, przyświecające oryginalnej propozycji wyborczego podziału miasta złożonej przez burmistrza, zostaje w ostatecznym rezultacie porzucone na rzecz podtrzymania idei dwubiegunowego rozdzielenia gminnych JOW-ów w stosunku 9 do 6).

Mapa 1. Projekt podziału gminy Sulejówek na jednomandatowe okręgi wyborcze przedłożony Radzie Miasta Sulejówek przez burmistrza miasta w ramach implementacji art. 13 Ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. – Przepisy wprowadzające ustawę – Kodeks wyborczy



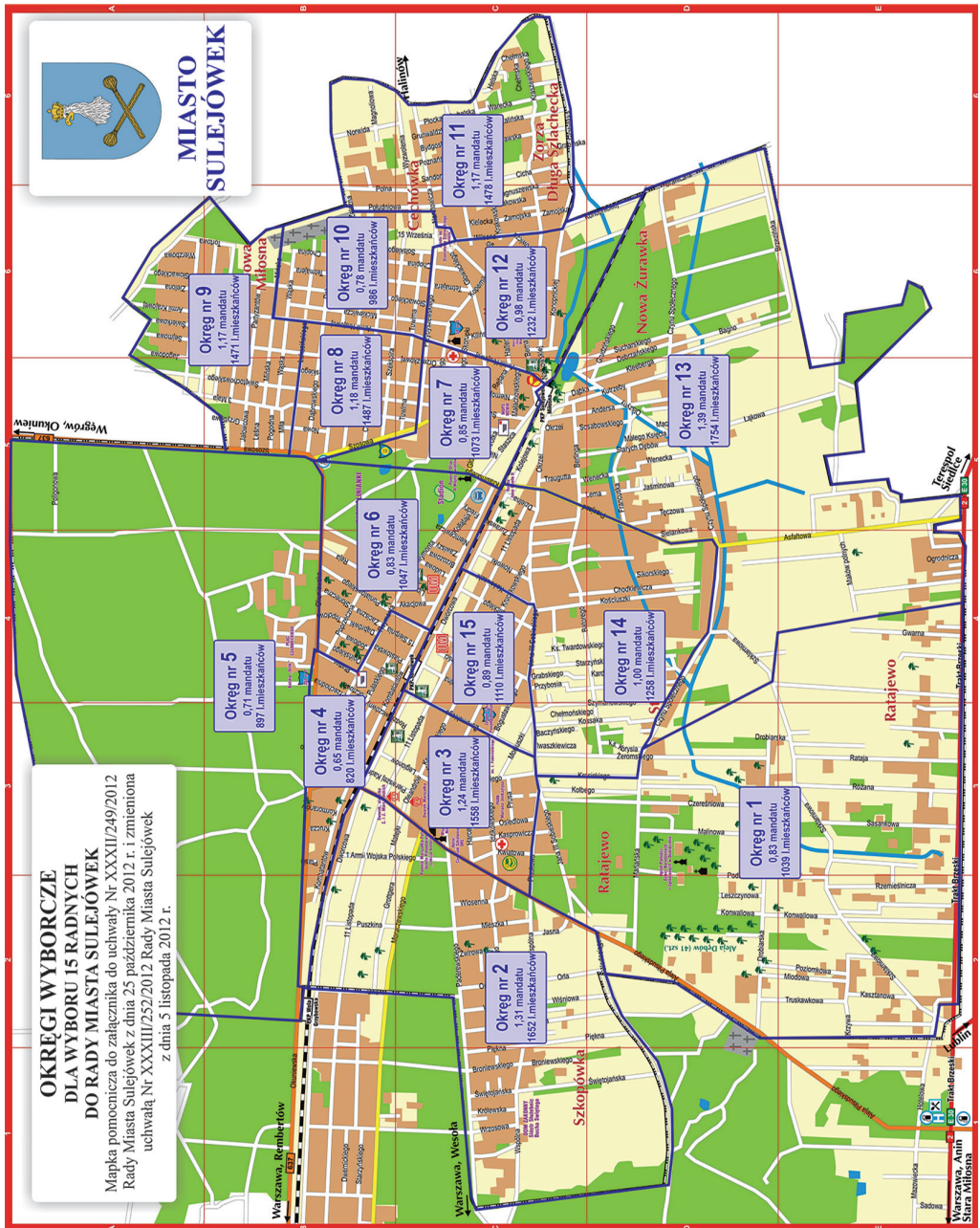
Źródło: Dokumentacja posiedzeń i załączniki do uchwał Rady Miasta Sulejówek.

Mapa 2. Dokonana przez radnych miasta Sulejówek modyfikacja projektu przebiegu granic okręgów wyborczych



Źródło: Dokumentacja posiedzeń i załączniki do uchwał Rady Miasta Sulejówek.

Mapa 3. Podział gminy Sulejówek na jednomandatowe okręgi wyborcze, dokonany uchwałą nr XXXII/249/2012 Rady Miasta Sulejówek z 25 października 2012 r. (Dz. Urz. Woj. Mazowieckiego 2012 r., poz. 9548) w ramach implementacji art. 13 Ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. – Przepisy wprowadzające ustawę – Kodeks wyborczy



Źródło: Dokumentacja posiedzeń i załączniki do uchwał Rady Miasta Sulejówek

Z przeprowadzonych analiz wynika w sposób oczywisty, że realne odstępstwa od wzorcowego modelu urzeczywistniania materialnej równości procedur wyborczych w jej rozumieniu klasycznym nie pozwalają uznać znacznej części wyborów do rad gmin liczących do 20 tys. mieszkańców za wybory materialnie równe. Podobnie jak wybory do Senatu RP wybory te nie zabezpieczają elementarnych standardów proporcjonalności dystrybucji mandatów przedstawicielskich między okręgi wyborcze ze względu liczbę mieszkańców tychże okręgów. Zarówno wybory senackie, jak i wybory do rad małych i średnich gmin różnią się w tym zakresie od wyborów do Sejmu RP, w przypadku których przyporządkowanie poszczególnych mandatów określonym częściom populacji obszaru wyborczego spełnia w sposób całkowicie wystarczający wymogi materialnego aspektu wyborczej normy równościowej. Należy pamiętać, że zgodnie z treścią odpowiednich przepisów Konstytucji RP³³ wyborom do Sejmu oraz wyborom do organów przedstawicielskich jednostek samorządu terytorialnego przysługuje cecha równości, podczas gdy atrybut ten nie jest konstytucyjnie gwarantowaną własnością wyborów do Senatu. Jest faktem znaczącym, że pomimo braku bezpośredniej konstytucyjnej gwarancji równości wyborów senackich w doktrynie podnoszony jest w sposób wyrazisty postulat zapewnienia tym wyborom równościowego charakteru w obydwu jego aspektach – formalnym i materialnym³⁴. Uwzględnienie obecności tego postulatu w debacie nad przepisami polskiego prawa wyborczego prowadzi nieuchronnie do pytania o zasadność omówionych wyżej, skrajnych naruszeń materialnego aspektu równości wyborów dotyczących procedur wyborczych służących wyłanianiu znacznej części organów przedstawicielskich małych i średnich gmin, a zatem procedur – co raz jeszcze warto podkreślić – określonych w konstytucji jako wybory równe.

Realna nierówność materialna wyborów do istotnej części rad gmin liczących do 20 tys. mieszkańców skutkuje zaistnieniem szeregu okoliczności, przekładających się na wyraźne podwyższenie bądź obniżenie standardu realizacji praw wyborczych przez osoby zamieszkałe w okręgach o liczbie mieszkańców odpowiednio zaniżonej lub zawyżonej w stosunku do ich populacji wzorcowej (szczegółowo omówione są one w rozdziałach 1 i 3 pracy). Ze względu na specyfikę samorządowego modelu demokratycznej elekcji (ukierunkowanie funkcjonowania samorządowych organów przedstawicielskich na realizację lokalnych, często unikatowych, potrzeb poszczególnych grup elektoratu) owo uprzywilejowanie/upośledzenie mieszkańców odpowiednich typów gminnych JOW-ów ma charakter znacznie bardziej konkretny niż nierównościowe konsekwencje odstępstw od jednolitej normy przedstawicielstwa w przypadku wyborów do Senatu. Oznacza to zrazem znacznie łatwiej uchwytną niż w przypadku wyborów parlamentarnych zawartość treściową podmiotowego

³³ Art. 96 ust. 2, art. 97 ust. 2 oraz art. 169 ust. 2 Konstytucji RP.

³⁴ Zob. *Zasada równości oraz problematyka reprezentatywności ...*, passim. Przedstawione w tym opracowaniu opinie poszczególnych badaczy omówione są w rozdziale 2 pracy.

prawa do materialnie równych wyborów (jego analiza przedstawiona jest w rozdziale 2 pracy). Prawo to jest w przypadku znacznej części wyborów do organów przedstawicielskich podstawowych jednostek samorządu terytorialnego w sposób ewidentny naruszane³⁵.

³⁵ Alternatywnie – biorąc pod uwagę, że tylko cztery największe jednomandatowe okręgi wyborcze obowiązujące w wyborach do Senatu efektywnie wykraczają poza zakres odchyłeń od jednolitej normy przedstawicielstwa dopuszczony w przepisach kodeksu wyborczego dla wyborów samorządowych w gminach liczących poniżej 20 tys. mieszkańców – można by uznać, że wszystkie gminne JOW-y oraz zdecydowana większość JOW-ów senackich nie wykazują naruszeń konstytucyjnej zasady równości wyborów w jej aspekcie materialnym. Jako argumenty na rzecz tego rodzaju stanowiska mogłyby służyć powołane wyżej (por. rozdział 3 pracy) fragmenty uzasadnień do odpowiednich uchwał Państwowej Komisji Wyborczej czy uzasadnienia do wyroku Najwyższego Sądu Administracyjnego z 16 sierpnia 2018 r. Nie ulega jednak wątpliwości, że specyficzny sens materialnej równości wyborów leżący u podłoża takiej konstatacji różnić się będzie radykalnie od powszechnie przyjmowanej wykładni tego pojęcia.

ZAKOŃCZENIE

Podjęty w pracy temat równości materialnej wyborów do rad małych i średnich gmin stanowi niezwykle znaczący element całościowej problematyki związanej z prawem wyborczym. Równość wyborów, jako kluczowy warunek uczciwego i sprawiedliwego przeprowadzania procedur elekcji osób pełniących w danej społeczności funkcje władcze, na równi z ich powszechnością, jest jednym z filarów systemu demokracji przedstawicielskiej. O ile aspekt formalny wyborczej normy równościowej urzeczywistniany jest za pomocą stosunkowo prostych środków instytucjonalno-legislacyjnych, o tyle konstruowanie modeli wyborów materialnie równych łączy się z koniecznością rozstrzygnięcia wielu poważnych dylematów o charakterze prawnokonstytucyjnym, ustawodawczym i logistycznym. Rozwiązania gwarantujące równość wyborów powinny być wprowadzane, co do zasady, w przypadku każdego typu demokratycznego ustanawiania składów organów przedstawicielskich – warunkuje ona rzetelność i bezstronność odpowiednich procedur na każdym poziomie funkcjonowania zasady przedstawicielstwa. Należy jednocześnie pamiętać, że znaczenie równościowych parametrów procedur wyborczych przeprowadzanych w ramach niewielkich społeczności (obejmujących niewielkie obszary wyborcze) jest szczególnie istotne: dopuszczenie do znacznych odstępstw od równomiernej dystrybucji siły głosu wśród nielicznej populacji zamieszkującej dany obszar wyborczy powoduje ryzyko daleko idącej niereprezentatywności ukonstytuowanego organu przedstawicielskiego. Niereprezentatywność ta jest bardziej pierwotna i ma charakter głębszy niż ewentualny nieproporcjonalny rozkład liczb mandatów zdobytych przez zwycięskie ugrupowania (nieuzyskanie mandatów przez ugrupowania przegrane) względem procentowego rozkładu wsparcia udzielonego im przez wyborców. Do zaistnienia jej dochodzi w sposób automatyczny przy braku równomiernego rozdziału pełnej puli mieszkańców obszaru wyborczego między okręgi wyborcze o niewielkiej liczbie obsadzanych w nich mandatów – najbardziej narażone na wystąpienie tego rodzaju wypaczeń funkcjonalności systemu wyborczego są sieci populacyjnie niewielkich, jednomandatowych okręgów wyborczych. Wolą polskiego ustawodawcy charakter klasycznych wyborów większościowych – zakładających podział całego obszaru wyborczego na jednomandatowe okręgi wyborcze – posiadają wybory do Senatu RP oraz wybory do rad gmin liczących do 20 tys. mieszkańców.

Analizy zaprezentowane w pracy odnoszą się do większościowych wyborów do rad gmin w czterech aspektach. Celem rozdziału pierwszego było uzasadnienie obowiązującej w polskim prawie i przyjmowanej przez większość przedstawicieli doktryny wykładni równości materialnej wyborów rozumianej jako utrzymana we wszystkich okręgach wyborczych jednakowa proporcja między liczbą mandatów wybieranych w okręgu a liczbą mieszkańców/obywateli RP zamieszkujących na jego terenie. Wykładnia ta omówiona zostaje na tle krytycznej rekonstrukcji stanowisk zajmowanych przez zwolenników ujęć alternatywnych, postulujących ograniczenie zbioru osób uwzględnianych przy ustalaniu wspomnianej proporcji do osób uprawnionych do głosowania, wyborców biorących udział w głosowaniu bądź też wyborców oddających w wyborach głosy ważne. Jako główny argument na rzecz przypisania statusu podmiotów materialnego aspektu wyborczej normy równościowej wszystkim mieszkańcom obszaru wyborczego (w przypadku wyborów parlamentarnych obywatelom RP) – niezależnie od ich udziału w wyborach/uprawnienia do wzięcia udziału w wyborach wynikającego z pełnoletniości – powołany zostaje elementarny sens pojęcia wolnego mandatu, leżący u podstaw większości funkcjonujących współcześnie modeli demokracji przedstawicielskiej. Zasadę proporcjonalności wyborów, której wagę podkreślają badacze promujący zawężenie wykładni równości materialnej wyborów do stałych proporcji między liczbami okręgowych mandatów a liczbami osób oddających w okręgach ważne głosy, należy w takim ujęciu uznać za odrębną własność procedur wyborczych, wykazującą charakter komplementarny względem ich materialnej równości. Zgodnie z przyjętym w pracy, klasycznym rozumieniem równości materialnej wyborów, czynnikiem sprzyjającym jej realnemu zaistnieniu, jest podział obszaru wyborczego na stosunkowo niewielkie okręgi, przy czym rozrysowanie granic między nimi dokonywane być powinno w sposób minimalizujący ryzyko nieuzasadnionego faworyzowania lub osłabiania pozycji poszczególnych części społeczności ustanawiającej skład organu przedstawicielskiego.

Kolejnym wątkiem podjętym w pracy była kwestia konstytucyjnego umocowania normy nakazującej zapewnienie wyborcom do rad gmin cechy materialnej równości. Przeprowadzona w rozdziale drugim pracy analiza odpowiednich przepisów Konstytucji RP prowadzi do wniosku, że na gruncie polskiej ustawy zasadniczej wyborcza norma równościowa nie jest (jedynie) zasadą ustrojową fundującą instytucję demokratycznych wyborów, ale przyjmuje (również) postać autonomicznego prawa podmiotowego. Taki status zasady równości wyborów ukazany zostaje jako rezultat jej ścisłego związku z ogólną zasadą równości, wyrażoną w art. 32 ustawy zasadniczej, a zarazem indywidualnego trybu, w jaki zostaje ona odniesiona przez ustrojodawcę do poszczególnych rodzajów wyborów – z pominięciem wyborów do Senatu RP. Jako prawo o charakterze politycznym, podmiotowe prawo do równych wyborów uznane zostaje za normę wyjątkowo silną, szczególnie w konfrontacji z innymi wymogami formułowanymi pod adresem procedur wyborczych, nieposiadającymi – w przeciwieństwie do zasady równości wyborów – ugruntowania kon-

stytucyjnego. Akceptacja wyraźnego zakresu autonomii wyborczej normy równościowej w stosunku do ogólnej zasady równości łączy się również z uznaniem wysokiego poziomu zabezpieczenia równości wyborczej w sytuacji jej możliwych kolizji z zasadami i prawami konstytucyjnymi: odrębność prawa do równych wyborów względem nakazu równego traktowania wszystkich podmiotów prawa sprawia, że testem prawidłowości rozstrzygnięć tego rodzaju konfliktów jest test odnoszący się do specyficznych praw podmiotowych – bardziej restrykcyjny niż konstytucyjny test równościowy, wykorzystywany w przypadku badania zasadności odstępstw od ścisłego zastosowania ogólnej zasady równości. Uwytknienie konstytucyjnego charakteru zasady równości wyborów prowadzi wreszcie do rozpoznania możliwości bezpośredniego urzeczywistniania jej wymogów, ewentualnie możliwości współstosowania odpowiednich przepisów konstytucji i regulacji zawartych w ustawodawstwie zwykłym.

Rozdział trzeci pracy zawiera przegląd rozwiązań legislacyjnych – a także ich specyficznych wykładni oraz sposobów implementacji – dotyczących równości materialnej wyborów do rad małych i średnich gmin. Rozważania poświęcone aktualnym przepisom odnoszącym się do przedmiotowej kwestii poprzedzone są krótkim omówieniem analogicznych regulacji prawnych obowiązujących we wcześniejszych wersjach prawa wyborczego, z uwzględnieniem pierwszego po odtworzeniu w pełni demokratycznych instytucji samorządności lokalnej modelu konstruowania gminnych okręgów wyborczych, urzeczywistniającego w znacznym stopniu podstawową ideę równości wyborów w jej aspekcie materialnym. Treść obowiązujących w chwili obecnej przepisów prawa wyborczego, stanowiących zwieńczenie serii nowelizacji pierwotnej wersji odpowiednich unormowań zawartych w ordynacji wyborczej do rad gmin z 1990 r., wskazana zostaje jako kluczowy powód radykalnego obniżenia standardów ochrony równości materialnej wyborów gminnych. W zestawieniu z regulacjami określającymi sposoby ustanawiania okręgów wyborczych stosowanych w wyborach do innych organów przedstawicielskich wyposażonych w cechę równości – tj. w wyborach do rad miast o liczbie mieszkańców przekraczającej 20 tys., rad powiatów, sejmików wojewódzkich oraz Sejmu RP – odnoszący się do procedur tworzenia okręgów wyborczych obowiązujących w wyborach do rad gmin liczących do 20 tys. mieszkańców art. 419 § 2 pkt 1 k.wyb. jawi się jako przepis dopuszczający w istotnym zakresie pominięcie przy tworzeniu sieci wspomnianych okręgów wymogu materialnej równości wyborów samorządowych. Jak wynika z przeprowadzonych analiz, przepis ten, rozpatrywany w związku z art. 418 § 1 k.wyb. nakazującym tworzenie w gminach liczących do 20 tys. mieszkańców jednomandatowych okręgów wyborczych, zezwala na ustanawianie okręgów wyborczych o liczbach ludności przypadających na jeden mandat różniących się od siebie niemal trzykrotnie. Zgodnie z powołanymi w dalszej części rozdziału wytycznymi Państwowej Komisji Wyborczej, stanowiącymi operacjonalizację regulacji zawartych w kodeksie wyborczym, przy zaistnieniu określonych warunkowań faktycznych i prawnych całkowicie dopuszczalne jest np. stworzenie podziału gminy na 15

jednomandatowych okręgów wyborczych, w ramach którego grupie skoncentrowanych przestrzennie JOW-ów o minimalnych liczbach mieszkańców odpowiadać będzie grupa JOW-ów przestrzennie rozrzuconych o łącznej liczbie mieszkańców niemal trzykrotnie większej niż łączna liczba mieszkańców okręgów małych. W myśl analogicznych wskazań PKW (a następnie jej orzeczeń wydawanych w trybie kontroli odpowiednich postanowień komisarzy wyborczych) dotyczących wyrażonej w art. 419 § 1 k.wyb. zasady stałości podziału gmin na okręgi wyborcze, od momentu rzeczywistego wprowadzenia tego rodzaju dysproporcji nie mogą one zostać w sposób kompleksowy wyeliminowane czy nawet złagodzone w imię zasady równości wyborów – zakaz ten obowiązuje również, zdaniem PKW, w sytuacji pojawienia się długotrwałych trendów demograficznych wymuszających systematyczne modyfikacje przebiegu granic okręgów wyborczych w określonych częściach obszaru wyborczego (ze względu na powiększanie się różnic w demograficznej liczebności poszczególnych JOW-ów do poziomu wykraczającego poza trzykrotność jednych liczb względem drugich). Poddane analizie w zakończeniu rozdziału stanowiska sądów różnych instancji, jak również ostateczne rezultaty procedury sądowej kontroli wybranych rozstrzygnięć Państwowej Komisji Wyborczej odnośnie do prawidłowości podziału na okręgi wyborcze obszarów odpowiednich gmin pozwalają uznać, że zrekonstruowana wyżej – wyjątkowo kontrowersyjna – wykładnia zasady równości wyborów do organów przedstawicielskich znacznej większości podstawowych jednostek samorządu terytorialnego pozostaje głęboko ugruntowana.

W rozdziale czwartym dysertacji zaprezentowane zostały wyniki analizy danych empirycznych pochodzących z wszystkich gmin, w których zgodnie z przepisami k.wyb. z 2011 r. wybory do gminnych rad w latach 2014 oraz 2018 odbywały się w 15 jednomandatowych okręgach wyborczych. Szczegółowe omówienie zastosowanej metody badawczej poprzedził krótki przegląd literatury podejmującej temat funkcjonalności większościowego systemu wyborczego wprowadzonego na najniższym szczeblu wyborów samorządowych, w tym wątki związane z możliwymi/domniemanymi manipulacjami wielkością bądź przebiegiem granic okręgów wyborczych, umożliwiającymi wpływanie na wyniki wyborów. Na gruncie przeprowadzonych dla potrzeb pracy analiz własnych skalę i zakres występowania naruszeń materialnego aspektu wyborczej normy równościowej w wyborach do rad gmin ilustruje w pierwszym rzędzie wysoki odsetek gmin, w których poszczególne jednomandatowe okręgi wyborcze wykazywały wysoki poziom odchylenia od optymalnej dla danej gminy liczby mieszkańców jednego okręgu: najbardziej spektakularne odchylenia – o ponad 40% owej liczby „w górę” lub „w dół” – wystąpiły (przynajmniej jednokrotnie) odpowiednio w 26% i 21% gmin w 2014 r. oraz w 31% i 23% gmin w 2018 r. (odchylenia o ponad 30% optymalnej liczebności pojedynczego JOW-u dotyczyły znacznie większego odsetka gmin i znacznie częściej występowały w więcej niż jednym okręgu wyborczym określonej gminy). Bardziej precyzyjna parametryzacja materialnej nierówności wyborów do rad małych i średnich gmin podczas wyborów w latach 2014 i 2018 zaprezentowana została z wyko-

rzystaniem czterech wskaźników: indeksu maksymalnej różnicy siły głosu (określonego dla danej gminy stosunku liczby mieszkańców największego JOW-u do liczby mieszkańców najmniejszego JOW-u) – w kolejnych wyborach samorządowych przyjmował on wartość większą niż 2,5 odpowiednio w 11% i 13% gmin, a wartość większą niż 2 odpowiednio w 45% i 50% gmin, indeksu różnicy siły głosu w uśrednieniu symetrycznym 3/3 (określonego dla danej gminy stosunku liczby mieszkańców trzech największych JOW-ów do liczby mieszkańców trzech najmniejszych JOW-ów) – wyrażał się on podczas wyborów w latach 2014 i 2018 wartościami większymi niż 2 odpowiednio w 11% i 15% gmin, indeksu różnicy siły głosu w uśrednieniu symetrycznym maksymalnym (określonego dla danej gminy stosunku liczby mieszkańców siedmiu najmniejszych okręgów wyborczych do liczby mieszkańców siedmiu największych okręgów wyborczych) – osiągał on w obydwu odsłonach wyborów gminnych wartości mniejsze lub równe 0,7 odpowiednio w 36% i 44% gmin oraz indeksu reprezentatywności większości bezwzględnej (określonego dla danej gminy stosunku liczby mieszkańców wybierających bezwzględną większość członków rady gminy – tj. 8 z 15 radnych – do liczby pozostałych mieszkańców gminy) – podczas wyborów w latach 2014 i 2018 był on mniejszy lub równy 0,8 odpowiednio w 27% i 31% gmin. W zakończeniu rozdziału zestawione zostały ze sobą dane obrazujące poziom urzeczywistnienia równości materialnej procedur wyborczych w wyborach do Sejmu i Senatu z 2011 r. oraz w wyborach do rady wybranej gminy liczącej poniżej 20 tys. mieszkańców i nieposiadającej utworzonych jednostek podczas wyborów samorządowych w 2014 r. Dane te uzupełnione zostały o symulację wystąpienia we wszystkich trzech przypadkach maksymalnych dopuszczalnych odchyień od optymalnego pod względem wyborczej normy równościowej rozkładu populacji odpowiednich obszarów wyborczych między okręgi wyborcze. Zarówno dane rzeczywiste, jak i hipoteza największych możliwych odstępstw od pełnej realizacji idei materialnej równości wyborów w wyborach do wspomnianych trzech organów przedstawicielskich, stanowią czytelną ilustrację ewidentnego braku zabezpieczenia w treści przepisów prawa wyborczego odpowiedniej normy konstytucyjnej dotyczącej wyborów do rad gmin. W przypadku znacznego odsetka 2146 gmin liczących do 20 tys. mieszkańców wybory te są realnie pozbawione cechy materialnej równości.

Wśród wniosków *de lege ferenda* nasuwających się w odniesieniu do powyższej konstatacji na rozważenie zasługują w szczególności cztery propozycje.

Najprostszym sposobem zagwarantowania właściwej implementacji art. 169 ust. 2 Konstytucji RP jest całkowite wyeliminowanie jednomandatowych okręgów wyborczych jako elementu systemu wyborczego mającego zastosowanie w wyborach do rad gmin. Ustawodawca dokonać może tego rodzaju zmiany poprzez modyfikację treści art. 418 k.wyb. tj. wykreślenie § 1 tego przepisu, zmianę brzmienia § 2 na: „Do wyboru rady w gminie tworzy się okręgi wyborcze, w których wybiera się od 5 do 8 radnych” oraz odpowiednie modyfikacje art. 417 i art. 419 k.wyb. – nadanie art. 417 § 3 k.wyb. Brzmienia: „Jednostkę pomocniczą

gminy dzieli się na dwa lub więcej okręgów wyborczych również wtedy, gdy liczba radnych wybieranych w danej jednostce pomocniczej byłaby większa niż 8” oraz wykreślenie § 3 art. 419 k.wyb. Regulacje prawa wyborczego w tak zmodyfikowanym kształcie dawałyby w znakomitej większości przypadków gwarancję utrzymania odchyień od jednolitej normy przedstawicielstwa dla poszczególnych okręgów wyborczych utworzonych w danej gminie w granicach 10%.

Przy woli zachowania klasycznego większościowego systemu wyborczego w wyborach do rad gmin liczących do 20 tys. mieszkańców, a zarazem zapewnienia realizacji materialnego aspektu wyborczej normy równościowej odnoszącej się do tych wyborów konieczne jest wyłączenie procedury ustalania wielkości gminnych JOW-ów z zakresu obowiązywania art. 419 § 2 k.wyb. i wprowadzenie odrębnego przepisu ograniczającego odchylenia od jednolitej normy przedstawicielstwa w tego typu okręgach do 10%. Jako prototyp takiej regulacji o nieco mniej restryktywnym charakterze służyć może art. 13 ordynacji wyborczej do rad gmin z 1990 r. dopuszczający odstępstwa od jednolitej normy przedstawicielstwa w granicach 20%.

Zważywszy na trudności związane z zachowaniem stosunkowo niewielkiego marginesu dopuszczalnych odchyień od idealnego odzwierciedlenia jednolitej normy przedstawicielskiej w poszczególnych JOW-ach – niezbędnego dla urzeczywistnienia przymiotu materialnej równości wyborów gminnych – przy jednoczesnej konieczności spełnienia wymogów zawartych w przepisach art. 417 § 2, § 3 i § 4 k.wyb. gwarantujących wysoki poziom ochrony integralności jednostek pomocniczych gminy/utworzonych jednostek pomocniczych miast i nieprzewidujących co do zasady możliwości łączenia ze sobą przy tworzeniu okręgów wyborczych części różnych jednostek pomocniczych, należy rozważyć jeszcze jedną – znacząco odmienną od wspomnianych wyżej – możliwość rozwiązania problemu stanowiącego główny temat pracy. Sprowadza się ona do pozostawienia procedury ustanawiania granic jednomandatowych okręgów wyborczych obowiązujących w wyborach do rad gmin w niezmienionym kształcie – określonym w treści art. 419 § 2 k.wyb. – a zarazem wprowadzenia wymogu uwzględniania podczas głosowań w radzie gminy wagi indywidualnych mandatów przedstawicielskich, odpowiadającej ułamkom jednolitej normy przedstawicielstwa odzwierciedlonym w liczbach mieszkańców poszczególnych okręgów wyborczych (np. 0,6, 1,1, 1,4 itd. głosu w radzie gminy)¹. Alternatywnie całościowy – „zaokrąglony” – głos w radzie miasta przypisać można mandatom uzyskiwanym w JOW-ach o liczbach mieszkańców niewykraczających poza określony margines odchyień od jednolitej normy przedstawicielstwa (np.

¹ Rozwiązanie o analogicznym charakterze stosowane jest, zgodnie z treścią Ustawy z dnia 24 czerwca 1994 r. o własności lokali (Dz.U. 1994 Nr 85, poz. 388 z późn. zm.), w procedurze podejmowania decyzji dotyczących zarządu nieruchomością wspólną przez właścicieli lokali wchodzących w skład nieruchomości. Odpowiednie uchwały „zapadają większością głosów właścicieli lokali, liczoną według wielkości udziałów” (art. 2. ust. 2 Ustawy o własności lokali). W przypadku proponowanego sposobu przeprowadzania głosowań w radzie gminy odpowiednikiem udziałów właścicieli w nieruchomości byłyby ułamki jednolitej normy przedstawicielstwa odzwierciedlone w liczbach mieszkańców poszczególnych okręgów wyborczych.

+/-10% jednolitej normy przedstawicielstwa), a pozostałym mandatом przyporządkować wagę ułamkową – proporcjonalnie do rozkładu odpowiednich części populacji gminy między jednomandatowe okręgi wyborcze o liczbach mieszkańców nadmiarowych bądź zaniżonych w stosunku do jednolitej normy przedstawicielstwa (np. 11 mandatów z przypisanymi głosami całościowymi, dwa mandaty z przypisanymi głosami o wadze 0,6 całego głosu oraz dwa mandaty z przypisanymi głosami o wadze 1,4 całego głosu).

Warto na koniec zauważyć, że wyrażony w przepisach prawa wyborczego respekt dla klasycznie rozumianej równości materialnej wyborów daje się również pogodzić z ewentualnymi postulatami co do konieczności urzeczywistnienia w procedurach wyborczych równości wyborczej w rozumieniu jakościowym. Podnoszony niekiedy wymóg zagwarantowania w radzie gminy mandatu/mandatów dla przedstawiciela/przedstawicieli zamieszkałej na terenie gminy mniejszości narodowej² może zostać spełniony poprzez zastosowanie „hybrydowego” modelu podziału populacji gminy na okręgi wyborcze. Przy ustalonej dla tego rodzaju gminy w sposób standardowy jednolitej normie przedstawicielstwa część okręgów wyborczych może posiadać tradycyjny charakter przestrzenny, a pozostała część charakter „tożsamościowy” – uwzględnienie danej osoby w jednym bądź drugim typie okręgu wyborczego uzależnić można od deklaracji składanych przez poszczególnych mieszkańców gminy (liczba pokrywających cały obszar wyborczy przestrzennych JOW-ów odpowiadać będzie w takiej sytuacji liczbie mandatów składających się na organ przedstawicielski pomniejszonej o liczbę okręgów „nieprzestrzennych”)³.

Omówiona w pracy problematyka równości materialnej wyborów do rad gmin liczących do 20 tys. mieszkańców posiada niebagatelne znaczenie w pierwszym rzędzie ze względu na trudną do przecenienia wagę instytucji wyborów samorządowych najniższego szczebla. Jednocześnie sama idea wyborów materialnie równych wydaje się w ostatnim czasie zasługiwać na coraz większą uwagę badaczy prawa wyborczego. Zgłaszane przez przedstawicieli różnych środowisk politycznych propozycje modyfikacji systemu wyborczego do polskiego Sejmu w kierunku modelu mieszanego – obejmującego jednomandatowe okręgi wyborcze⁴ – czy też systematycznie rosnąca rola polityczna Parlamentu Europejskiego⁵, instytucji

² K. Skotnicki, *Reprezentacja w radzie gminy przedstawicieli mniejszości narodowych i etnicznych oraz mniejszości posługującej się językiem regionalnym*, [w:] K. Skotnicki (red.), *Samorządność ustrojowa samorządu terytorialnego w Polsce*, Łódź 2020, s. 337–354.

³ Propozycję taką formułuje K. Skotnicki: tamże, s. 351.

⁴ J. Flis, B. Michalak, *Mieszany system wyborczy – cztery warianty dla Polski*, „Athenaeum. Polskie Studia Politologiczne” 2017, t. 55, s. 65–88; *Będą zmiany w systemie wyborczym? Postowie Kukiz’15 i PiS, chcą rewolucji w ordynacji*, <https://www.pap.pl/aktualnosci/news%2C1462914%2Cbeda-zmiany-w-systemie-wyborczym-poslowie-kukiz15-i-pis-chca-rewolucji-w> [dostęp: 30.11.2022].

⁵ M. Goinard, *The Growing Role of the European Parliament as an EU Foreign Policy Actor*, [w:] M. Westlake (red.), *The European Union’s New Foreign Policy. The European Union in International Affairs*, Palgrave Macmillan, Londyn 2020, s. 107–124.

Unii Europejskiej, której skład ustanawiany jest w wyborach niezachowujących w pełni materialnego aspektu wyborczej normy równościowej, dają asumpt do dalszych dociekań dotyczących istoty i sposobów implementacji materialnej równości procedur wyborczych. Materialna (nie)równość wyborów do rad małych i średnich gmin, stanowiących kluczową część systemu polskiej samorządności lokalnej, okazuje się zatem niezwykle znaczącym problemem funkcjonalności demokracji przedstawicielskiej jako takiej.

BIBLIOGRAFIA

LITERATURA

- Alexy R., *The Weight Formula*, [w:] *Studies in the Philosophy of Law*, t. 3, J. Stelmach, B. Brożek, W. Załuski (red.), Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2007, s. 9–27.
- Augustyniak M., *Jednostki pomocnicze gminy*, Wolters Kluwer, Warszawa 2010.
- Banaszak B., *Kodeks wyborczy. Komentarz*, C.H. Beck, Warszawa 2014.
- Banaszak B., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, C.H. Beck, Warszawa 2009.
- Banaszak B., *Porównawcze prawo konstytucyjne współczesnych państw demokratycznych*, Wolters Kluwer, Warszawa 2012.
- Banaszak B., *Prawo konstytucyjne*, C.H. Beck, Warszawa 2008.
- Banaszak B., Preisner A., *Wprowadzenie do prawa konstytucyjnego*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 1992.
- Banaszak B., *Proceduralne i materialnoprawne normy konstytucji*, [w:] J. Trzciniński (red.), *Charakter i struktura norm konstytucji*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 1997, s. 114–124.
- Banaszak B., *Zasada równości w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, [w:] L. Garlicki, A. Szmyt (red.), *Sześć lat Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Doświadczenia i inspiracje*, Warszawa 2003, s. 23–31.
- Bąkiewicz M., *System wyborczy do samorządu terytorialnego w Polsce na tle europejskim*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2008.
- Bezubik K.M., *The Bigger the Choice, the Harder it is to Choose – About the Reform of the Electoral System for the German Bundestag*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2022, nr 4, s. 341–350, <http://dx.doi.org/10.15804/ppk.2022.04.27>.
- Bickerstaff S., *Election Systems and Gerrymandering Worldwide*, Springer, Cham 2020, <https://doi.org/10.1007/978-3-030-30837-7>.
- Blackburn R., *The Electoral System in Britain*, Macmillan, Londyn 1995.
- Blais A., *Introduction*, [w:] A. Blais (red.), *To keep or to change First Past the Post? The politics of electoral reform*, Oxford University Press, Oxford 2008, s. 1–6, <https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780199539390.003.0001>.

- Blaise A., *Frekwencja wyborcza*, [w:] R.J. Dalton, H.D. Klingemann (red.), *Zachowania polityczne*, t. 2, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2010, s. 234–255.
- Buczkowski J., *Podstawowe zasady prawa wyborczego III Rzeczypospolitej*, Wydawnictwo UMCS, Lublin 1998.
- Buczkowski Ł., *Jednostka a zbiorowość na przykładzie zasady przedstawicielskiej formy rządów*, „*Studia Politologiczne*” 2019, nr 53, s. 114–143.
- Burda A., *Polskie prawo konstytucyjne*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1977.
- Butrym M., *Preferencje milczącego elektoratu. Straty poparcia komitetów wyborczych w wyniku absencji wyborczej studentów w 2015 roku*, „*Athenaeum. Polskie Studia Politologiczne*” 2018, nr 57, s. 35–53, <https://doi.org/10.15804/athena.2018.57.03>.
- Buzek J., *Ordynacja wyborcza do Sejmu i Senatu*, Książnica Polska Towarzystwa Nauczycieli Szkół Wyższych, Warszawa – Lwów 1922.
- Caramani D., *Elections in Western Europe since 1815: electoral results by constituencies*, Macmillan, Oxford 2000.
- Cebula A., *3 = 1? O (nie)równości materialnej wyborów do rad gmin niebędących miastami na prawach powiatu*, „*Samorząd Terytorialny*” 2014, nr 7–8, s. 58–68.
- Cebula A., *Electoral-law induced Distortions of the Constitutional Principle of Substantive Equality of Elections. The Case of Polish Local Elections*, „*European Constitutional Law Review*” 2018, nr 4, s. 721–750, <https://doi.org/10.1017/S1574019618000378>.
- Cebula A., *Glosa do wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z 16 sierpnia 2018 r. (sygn. akt II OSK 2362118)*, „*Przegląd Sejmowy*” 2019, nr 1, s. 287–298, <https://doi.org/10.31268/PS.2019.16>.
- Cebula A., *Materialna równość wyborów do rad gmin niebędących miastami na prawach powiatu*, „*Państwo i Prawo*” 2015, nr 2, s. 58–70.
- Cebula A., *Równość materialna wyborów. Ujęcie klasyczne i rewizjonistyczne*, „*Studia Wyborcze*” 2021, nr 32, s. 7–27, <https://doi.org/10.26485/SW/2021/32/1>.
- Chmaj M., *Równość wobec prawa*, [w:] M. Chmaj (red.), *Wolności i prawa człowieka w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Wolters Kluwer, Warszawa 2008, s. 44–68.
- Chmaj M., Skrzydło W., *System wyborczy w Rzeczypospolitej Polskiej*, Wolters Kluwer, Warszawa 2011.
- Chybalski P., *Mandat poselski*, [w:] M. Królikowski, W. Odrowąż-Sypniewski (red.), *Przewodnik poselski. Organizacja i funkcje Sejmu*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2007, s. 19–46.
- Cybichowski Z., *Prawo wyborcze*, [w:] Z. Cybichowski (red.), *Encyklopedia podręczna prawa publicznego: konstytucyjnego, administracyjnego i międzynarodowego*, t. 2, Instytut Wydawniczy „Biblioteka Polska”, Warszawa 1930, s. 760–772.
- Czaplicki K.W., Dauter B., Jaworski S.J., Kisielewicz A.J., Rymarz F., Zbieranek J., *Kodeks wyborczy. Komentarz*, Wolters Kluwer, Warszawa 2018.

- Cześnik M., *Partycypacja wyborcza Polaków*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2009.
- Dahl R.A., *A Preface to Democratic Theory*, University of Chicago Press, Chicago 1956.
- Dolnicki B., Cybulska R., Glumińska-Pawlic J., Jagoda J., Martysz C., Tanicka-Banacka M., Wierzbica A., *Ustawa o samorządzie powiatowym. Komentarz*, Wolters Kluwer, Warszawa 2007.
- Dolnicki B., *Samorząd terytorialny*, Wolters Kluwer, Warszawa 2016.
- Dudek D., *Konstytucyjna aksjologia wyborów*, [w:] F. Rymarz (red.), *Iudices electionis custodes. Sędziowie kustoszami wyborów. Księga Pamiątkowa Państwowej Komisji Wyborczej*, Wydawnictwo Krajowego Biura Wyborczego, Warszawa 2007, s. 43–58.
- Działocha K., *Bezpośrednie stosowanie Konstytucji RP (stan doktryny prawa)*, [w:] K. Działocha (red.), *Bezpośrednie stosowanie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2005, s. 6–23.
- Ehlers D., Lechleitner M., *Die Verfassungsmäßigkeit von Überhangmandaten*, „Juristen-Zeitung” 1997, nr 15/16, s. 761–764.
- Europejska Komisja dla Demokracji przez Prawo, *Kodeks dobrej praktyki w sprawach wyborczych. Wytyczne i raport wyjaśniający*, Wenecja, 18–19 października 2002 r.
- Feigenbaum E.D., Palmer J.A., Skelton D.T., *Election Case Law 93: A Summary of Judicial Precedent on Election Issues Other Than Campaign Financing*, Diane Publishing Co., Waszyngton 1993.
- Flis J., Michalak B., *Mieszany system wyborczy – cztery warianty dla Polski*, „Athenaeum. Polskie Studia Politologiczne” 2017, nr 55, s. 65–88, <https://doi.org/10.15804/athena.2017.55.04>.
- Flis J., Stolicki D., *JOW-y w gminach. Lokalne partie władzy a nowe reguły rywalizacji*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2017, nr 3, s. 253–266.
- Flis J., Stolicki D., *Skrzywione podziały. Na tropie gerrymanderingu w polskich gminach*, „Zarządzanie Publiczne” 2015, nr 4, s. 23–35, <https://doi.org/10.15678/ZP.2015.34.4.02>.
- Frydrych-Depka A., Serowaniec M., *Wybory niesporne w polskim samorządowym prawie wyborczym*, [w:] B. Banaszak, A. Bisztyga, A. Feja-Paszkiewicz (red.), *Aktualne problemy prawa wyborczego*, Oficyna Wydawnicza Uniwersytetu Zielonogórskiego, Zielona Góra 2015.
- Galicki J., *Charakterystyka prawna mandatu radnego*, Warszawska Metropolia Prawosławna, Warszawa 2018.
- Garlicki L., *Uwagi do art. 96*, [w:] L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej*, t. 1, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 1999.
- Garlicki L., *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Wydawnictwo Liber, Warszawa 2010.

- Garlicki L., *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Wolters Kluwer, Warszawa 2021.
- Garlicki L., *Wprowadzenie*, [w:] B. Porzecka (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej i inne akty prawne. Teksty jednolite wraz z wprowadzeniem Profesora dr. hab. Lecha Garlickiego*, C.H. Beck, Warszawa 2012, s. 7–31.
- Gebethner S., *Realizacja zasady równości po ustanowieniu okręgów jednomandatowych w wyborach do Senatu a deformacja wyników wyborów w 2011 roku*, [w:] *Zasada równości oraz problematyka reprezentatywności w wyborach do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej*, Opinie i Ekspertyzy, nr 184, Kancelaria Senatu, Warszawa 2012, s. 9–30, https://www.senat.gov.pl/gfx/senat/pl/senatekspertyzy/26/plik/oe-184_inter.pdf [dostęp: 27.03.2024].
- Gebethner S., *Prawo i system wyborczy w świetle realizacji postanowień Konstytucji*, [w:] Z. Jarosz (red.), *Parlament. Model konstytucyjny i praktyka ustrojowa*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2006, s. 9–27.
- Gendźwiłł A., *Zmiany niezauważone? O tym, jak zadziałały jednomandatowe okręgi wyborcze w wyborach do rad gmin w 2014 roku*, [w:] J. Załuska (red.), *Co się stało 16 listopada? Wybory samorządowe 2014*, Fundacja im. Stefana Batorego, Warszawa 2015, s. 67–80.
- Gendźwiłł A., Żółtak T., *Skutki wprowadzenia okręgów jednomandatowych w wyborach lokalnych*, „Studia Regionalne i Lokalne” 2016, nr 3, s. 94–116, <https://doi.org/10.7366/1509499536505>.
- Gizbert-Studnicki T., Pleszka K., *Dwa ujęcia wykładni praw. Próba konfrontacji*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Jagiellońskiego. Prace z Nauk Politycznych” 1984, nr 20, s. 17–27.
- Gizbert-Studnicki T., *Recenzja książki M. Zielińskiego «Wykładnia prawa. Zasady. Reguły. Wskazówki»*, „Państwo i Prawo” 2002, nr 8, s. 92–94.
- Goinard M., *The Growing Role of the European Parliament as an EU Foreign Policy Actor*, [w:] M. Westlake (red.), *The European Union's New Foreign Policy. The European Union in International Affairs*, Palgrave Macmillan, Londyn 2020, s. 107–124.
- Goldstein R.J., *Political repression in the 19th century Europe*, Routledge, Abingdon 2010.
- Grabowska S., Składowski K., *Podstawowe pojęcia z zakresu prawa wyborczego*, [w:] S. Grabowska, K. Składowski (red.), *Prawo wyborcze do parlamentu w wybranych państwach europejskich*, Kantor Wydawniczy Zakamycze, Kraków 2006, s. 11–20.
- Grajewski K., *Odpowiedzialność postów i senatorów na tle zasady wolego mandatu*, Wolters Kluwer, Warszawa 2009.
- Granat M., *O istocie mandatu przedstawicielskiego*, [w:] M. Kruk (red.), *Mandat przedstawicielski w teorii, prawie i praktyce poselskiej*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2013, s. 13–24.
- Gwiazda M., *Motywy niegłosowania*, „Opinie i Diagnozy” 2015, nr 33, s. 164–169.

- Hadrowicz E., *Jednomandatowe okręgi wyborcze, czyli elekcja gminnych władz samorządowych na nowych zasadach*, „Samorząd Terytorialny” 2014, nr 10, s. 51–59.
- Haman J., *Demokracja, decyzje, wybory*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2003.
- Haman J., *Podział mandatów pomiędzy okręgi wyborcze w świetle teorii sprawiedliwego podziału dóbr*, „Przegląd Sejmowy” 2002, nr 1, s. 9–34.
- Hulst M. van der, *The parliamentary mandate. A global comparative study*, Inter-Parliamentary Union, Genewa 2000.
- Ilski Z., *Wzór systemu wyborczego Polski przedrozbiorowej (XV–XVIII wiek)*, „Studia Wyborcze” 2017, t. 24, s. 65–82, <https://doi.org/10.26485/SW/2017/24/3>.
- Izdebski H., *Reprezentatywność a rola Senatu Rzeczypospolitej Polskiej*, [w:] *Zasada równości oraz problematyka reprezentatywności w wyborach do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej*, Opinie i Ekspertyzy, nr 184, Kancelaria Senatu, Warszawa 2012, s. 31–36, https://www.senat.gov.pl/gfx/senat/pl/senatekspertyzy/26/plik/oe-184_inter.pdf [dostęp: 27.03.2024].
- James M.R., *Two Concepts of Constituency*, „The Journal of Politics” 2015, nr 2, s. 381–393.
- Jarecka A., *Zasada powszechności i równości w polskim prawie wyborczym*, Centrum Studiów Samorządu Terytorialnego i Rozwoju Lokalnego Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2000.
- Jarentowski M., *Równość w wyborach do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej. Uwagi wprowadzające*, [w:] *Zasada równości oraz problematyka reprezentatywności w wyborach do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej*, Opinie i Ekspertyzy, nr 184, Kancelaria Senatu, Warszawa 2012, s. 3–8, https://www.senat.gov.pl/gfx/senat/pl/senatekspertyzy/26/plik/oe-184_inter.pdf [dostęp: 27.03.2024].
- Jarosz Z., *System wyborczy PRL*, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 1967.
- Jaskiernia J., *Głos w Dyskusji w dniu I*, [w:] R. Grabowski, S. Grabowska (red.), *Zmiana ordynacji wyborczej a zmiana konstytucji. Międzynarodowa konferencja naukowa. Rzeszów 3–4 marca 2008 roku*, Bonus Liber, Rzeszów 2008, s. 53–56.
- Jaskiernia J., *Przestanki aksjologiczne usztywniania zasad wyborczych w ustawie zasadniczej a problem racjonalności postulatów zmiany konstytucji*, [w:] R. Grabowski, S. Grabowska (red.), *Zmiana ordynacji wyborczej a zmiana konstytucji. Międzynarodowa konferencja naukowa. Rzeszów 3–4 marca 2008 roku*, Bonus Liber, Rzeszów 2008, s. 161–168.
- Jaskiernia J., *Zasada równości w prawie wyborczym USA*, Instytut Studiów Politycznych PAN, Warszawa 1992.
- Jaworski S.J., Zbieranek J., *Art. 369. Zasady prawa wyborczego w wyborach samorządowych*, [w:] K.W. Czaplicki., B. Dauter, S.J. Jaworski, A. Kisielewicz, F. Rymarz, J. Zbieranek (red.), *Kodeks wyborczy. Komentarz*, Wolters Kluwer, Warszawa 2018, s. 702–704.
- Johnston R., Pattie C., Dorling D., Rossiter D., *From Votes to Seats. The Operation of the UK Electoral System Since 1945*, Manchester University Press, Manchester – Nowy Jork 2002.

- Johnston R., *Redistricting by Independent Commissions: A Perspective from Britain*, „Annals of the Association of American Geographers” 1982, nr 4, s. 457–470.
- Juchniewicz J., Kazmierczuk M., *Wolności i prawa polityczne*, [w:] M. Chmaj (red.), *Wolności i prawa człowieka w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Wolters Kluwer, Warszawa 2008, s. 114–150.
- Kaase M., *Perspektywa badań partycypacji politycznej*, [w:] J. Dalton, H.D. Klingemann (red.), *Zachowania polityczne*, t. 2, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2010, s. 364–380.
- Kamińska-Korolczuk K., *Partycypacja polityczna kobiet w Europie – stan obecny i wyzwania przyszłości*, „Cywilizacja i Polityka” 2019, nr 17, s. 89–108, <https://doi.org/10.15804/cip201907>.
- Kamiński M.M., *Ordynacje większościowe i JOW-y. Kompendium reformatora ordynacji wyborczej*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2016.
- Karpowicz E., *Reprezentowanie przez posła interesów społecznych*, „Przegląd Sejmowy” 2002, nr 2, s. 32–54.
- Kisiel W., *Ustrój samorządu terytorialnego w Polsce*, LexisNexis, Warszawa 2003.
- Klingemann H.D., Wessels B., *The political consequences of Germany's mixed-member system: Personalization at the grass roots?*, [w:] M. Soberg Shugart, M.P. Wattenberg (red.), *Mixed-member electoral systems: the best of both worlds?*, Oxford University Press, Oxford 2001, s. 279–296, <https://doi.org/10.1093/019925768X.003.0014>.
- Konopczyński W., *Liberum veto*, Wydawnictwo Składy Główny S.A. Krzyżanowski, Kraków 1918.
- Kowalczyk T., *Znaczenie zasady równości prawa wyborczego w prawie polskim przed wejściem w życie Kodeksu wyborczego*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2013, nr 2, s. 119–138, <https://doi.org/10.15804/ppk.2013.02.06>.
- Kręcisiz W., *System wyborczy*, [w:] W. Skrzydło (red.), *Polskie prawo konstytucyjne*, Morpol, Lublin 1998, s. 208–225.
- Kruk M., *Koncepcja mandatu przedstawicielskiego w konstytucyjnej doktrynie i praktyce*, „Przegląd Sejmowy” 1993, nr 4, s. 15–33.
- Kruk M., *Zasada równości w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, [w:] M. Zubik (red.), *Księga XX-lecia orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, Wydawnictwo Trybunału Konstytucyjnego, Warszawa 2006, s. 281–299.
- Kryszeń G., *Konstytucyjne formy aktywności narodu w procesie sprawowania władzy publicznej*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2014, nr 2, s. 155–185, <https://doi.org/10.15804/ppk.2014.02.11>.
- Kryszeń G., *Standardy prawne wolnych wyborów parlamentarnych*, Temida 2, Białystok 2007.
- Kuciński J., Wołpiuk W.J., *Zasady ustroju politycznego państwa w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997*, Wolters Kluwer, Warszawa 2012.

- Kulig A., *Zasady prawa wyborczego w wyborach do Sejmu, Senatu i wyborach na urząd prezydenta*, [w:] P. Tuleja (red.), *Prawo konstytucyjne*, C.H. Beck, Warszawa 1995, s. 112–128.
- Laskowska M., *Kogo reprezentuje poseł?*, [w:] M. Kruk (red.), *Mandat przedstawicielski w teorii, prawie i praktyce poselskiej*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2013, s. 201–243.
- Laskowska M., *Mandat przedstawicielski w III RP*, [w:] M. Kruk (red.), *Mandat przedstawicielski w teorii, prawie i praktyce poselskiej*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2013, s. 116–136.
- Lijphart A., *Electoral systems and party systems. a study of twenty-seven democracies 1945–1990*, Oxford University Press, Oxford 1994.
- Lorentz K., *Wpływ funkcji wyborów na kryteria oceny sprawiedliwości podziału mandatów*, „*Studia Wyborcze*” 2011, nr 12, s. 7–28.
- López-Pintor R., *Electoral Management Bodies as Institutions of Governance*, Bureau for Development Policy United Nations Development Programme, Nowy Jork 2000.
- Lubaczewska A., *Gwarancje realizacji czynnego i biernego prawa wyborczego*, [w:] F. Rymarz (red.), *Demokratyczne standardy prawa wyborczego Rzeczypospolitej Polskiej. Teoria i praktyka*, Wydawnictwo Krajowego Biura Wyborczego, Warszawa 2005, s. 177–198.
- Łukowiak D., *Konstytucyjne ramy kadencyjności organów władzy publicznej*, „*Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny*” 2020, 82(1), s. 131–144, <https://doi.org/10.14746/rpeis.2020.82.1.9>.
- Majchrowski J., *Konstytucja i orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego RP a prawo wyborcze w Polsce*, [w:] R. Grabowski, S. Grabowska (red.), *Zmiana ordynacji wyborczej a zmiana konstytucji. Międzynarodowa konferencja naukowa. Rzeszów 3–4 marca 2008 roku*, Bonus Liber, Rzeszów 2008, s. 105–113.
- Masternak-Kubiak M., *Glosa do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 3 listopada 2006 r. (sygn. akt K 31/06)*, „*Przegląd Sejmowy*” 2007, nr 2, s. 171–175.
- Matczak P., Kotnarowski M., *Jednostki pomocnicze samorządu: między obywatelem a władzą*, [w:] A. Olech (red.), *Dyktat czy uczestnictwo? Diagnoza partycypacji publicznej w Polsce*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2012, s. 211–233.
- Mączyński A., *Konstytucyjne podstawy prawa wybierania*, [w:] F. Rymarz (red.), *Iudices electionis custodes. Sędziowie kustoszami wyborów. Księga Pamiątkowa Państwowej Komisji Wyborczej*, Wydawnictwo Krajowego Biura Wyborczego, Warszawa 2007, s. 133–144.
- Mączyński M., *Rola i miejsce jednostek pomocniczych gmin w społeczeństwie obywatelskim*, [w:] K. Bandarzewski, P. Chmielnicki, M. Mączyński, S. Płażek, *Jednostki pomocnicze gminy*, PROMO, Kraków 2002, s. 28–45.
- Michalak B., *Realizacja zasady równości na gruncie prawa wyborczego*, [w:] J. Klebaniuk (red.), *Oblicza nierówności społecznych. Studia interdyscyplinarne*, ENETEIA, Warszawa 2007, s. 215–232.

- Michalak B., *Gerrymandering*, [w:] A. Sokala, B. Michalak, P. Uziębło (red.), *Leksykon prawa wyborczego i referendalnego oraz systemów wyborczych*, Wolters Kluwer, Warszawa 2013, s. 63–64.
- Michalak B., *Hilla metoda*, [w:] A. Sokala, B. Michalak, P. Uziębło (red.), *Leksykon prawa wyborczego i referendalnego oraz systemów wyborczych*, Wolters Kluwer, Warszawa 2013, s. 77–78.
- Michalak B., *Kto traci, a kto zyskuje na systemie podziału mandatów pomiędzy okręgi w wyborach do Parlamentu Europejskiego w Polsce*, „Przegląd Sejmowy” 2015, nr 1, s. 27–44.
- Michalak B., *Non-voters*, [w:] A. Sokala, B. Michalak, P. Uziębło (red.), *Leksykon prawa wyborczego i referendalnego oraz systemów wyborczych*, Wolters Kluwer, Warszawa 2013, s. 140.
- Michalak B., *Norma przedstawicielstwa*, [w:] A. Sokala, B. Michalak, P. Uziębło (red.), *Leksykon prawa wyborczego i referendalnego oraz systemów wyborczych*, Wolters Kluwer, Warszawa 2013, s. 140–141.
- Michalak B., *Okręgi wyborcze w wyborach do Parlamentu Europejskiego*, [w:] A. Sokala, B. Michalak, P. Uziębło (red.), *Leksykon prawa wyborczego i referendalnego oraz systemów wyborczych*, Wolters Kluwer, Warszawa 2013, s. 150–151.
- Michalak B., *Siła głosu*, [w:] A. Sokala, B. Michalak, P. Uziębło (red.), *Leksykon prawa wyborczego i referendalnego oraz systemów wyborczych*, Wolters Kluwer, Warszawa 2013, s. 212.
- Mordwilko J., *Wybrane problemy prawa wyborczego do organów jednostek samorządu terytorialnego*, [w:] S. Jaworski, K. Czaplicki (red.), *Księga pamiątkowa z okazji obchodów 20-lecia demokratycznych wyborów w Polsce*, Wydawnictwo Krajowego Biura Wyborczego, Warszawa 2011, s. 91–105.
- Nohlen D., *Wahlsysteme der Welt: Daten und Analysen*, R. Piper & Co. Verlag, Monachium 1978.
- Ochman P., Pisz M., Piotrowski R. (red.), *Prawo konstytucyjne. Kompendium*, C.H. Beck, Warszawa 2018.
- Opaliński E., *Kultura polityczna szlachty polskiej w latach 1587–1652*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 1995.
- Perelman C., *O sprawiedliwości*, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 1959.
- Pierzgalski M., *Gerrymandering, czyli manipulowanie strukturą granic okręgów wyborczych*, „Studia Socjologiczne” 2015, nr 3, s. 7–39.
- Pierzgalski M., *Metody ilościowe w badaniu systemów wyborczych. Na przykładach z państw Azji Wschodniej*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2012.
- Pierzgalski M., Stępień P., *A Peculiar Interpretation of the Constitutional Principle of „One Person, One Vote” in Poland: Voter (In)equality in the Elections to 1,200 Local Legislatures*, „East European Politics and Societies” 2017, 31(4), s. 704–738, <https://doi.org/10.1177/0888325417717787>.

- Pierzgalski M., Stępień P., *Instytucjonalne uwarunkowania procedury zmiany granic okręgów wyborczych w Stanach Zjednoczonych*, „Studia Wyborcze” 2016, nr 22, s. 8–29.
- Pierzgalski M., Stępień P., *Nierówność wyborców w wyborach gminnych 2014*, „Studia Socjologiczne” 2017, nr 1, s. 103–136.
- Pildes R.H., *The Constitutionalization of Democratic Politics – The Supreme Court, 2003 Term*, „Harvard Law Review” 2004, nr 118, s. 29–154.
- Piotrowski R., *Zasada równości a wybory do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej*, [w:] *Zasada równości oraz problematyka reprezentatywności w wyborach do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej*, Opinie i Ekspertyzy, nr 184, Kancelaria Senatu, Warszawa 2012, s. 37–43, https://www.senat.gov.pl/gfx/senat/pl/senatekspertyzy/26/plik/oe-184_inter.pdf [dostęp: 27.03.2024].
- Postawy mieszkańców wsi wobec polityki*, „Komunikat z Badań Centrum Badania Opinii Społecznej” 2014, nr 30.
- Powierzchnia i ludność w przekroju terytorialnym w 2013 r.*, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 2013.
- Raciborski J., *Antynomie konstytucyjnych wartości w polskim prawie wyborczym*, „Studia Prawnicze” 2001, nr 1, s. 5–22.
- Rakowska A., Skotnicki K., *Zmiany w prawie wyborczym wprowadzone przez Kodeks wyborczy*, „Przegląd Sejmowy” 2011, nr 4, s. 9–32.
- Reeve A., Ware A., *Electoral Systems: A Theoretical and Comparative Introduction*, Routledge, Nowy Jork 1992.
- Rehfeld A., *The Concept of Constituency: Political Representation, Democratic Legitimacy, and Institutional Design*, Cambridge University Press, Nowy Jork 2005.
- Roguska B., *Aktywność społeczno-polityczna Polaków*, „Opinie i Diagnozy” 2016, nr 35, s. 31–46.
- Rossiter D.J., Johnston R.J., Pattie C.J., *The Boundary Commissions: Redrawing the UK's map of Parliamentary constituencies*, Manchester University Press, Manchester – Nowy Jork 1999.
- Rymarz F., *Konstytucjonalizacja Państwowej Komisji Wyborczej (Wnioski de lege ferenda)*, [w:] F. Rymarz (red.), *Demokratyczne Standardy Prawa Wyborczego w Rzeczypospolitej Polskiej. Teoria i Praktyka*, Wydawnictwo Krajowego Biura Wyborczego, Warszawa 2005, s. 237–258.
- Rymarz F., *O wyższy poziom legislacji i stabilizację polskiego prawa wyborczego*, [w:] F. Rymarz (red.), *Iudices electionis custodes. Sędziowie kustoszami wyborów. Księga Pamiątkowa Państwowej Komisji Wyborczej*, Wydawnictwo Krajowego Biura Wyborczego, Warszawa 2007, s. 145–154.
- Safjan M., Bosek L. (red.), *Konstytucja RP. [Tom II]. Komentarz do art. 87–243*, C.H. Beck, Warszawa 2016.
- Sarnecki P., *Prawo konstytucyjne Rzeczypospolitej Polskiej*, C.H. Beck, Warszawa 2010.

- Sarnecki P., *W sprawie procedury wyborczej do Parlamentu Europejskiego*, „Przegląd Sejmowy” 2003, nr 5, s. 29–42.
- Schwartz N.L., *The Blue Guitar: Political Representation and Community*, University of Chicago Press, Chicago 1988.
- Shugart M.S., „Extreme” *Electoral Systems and the Appeal of the Mixed-Member Alternative*, [w:] M.S. Shugart, M.P. Wattenberg (red.), *Mixed-member electoral systems: the best of both worlds?*, Oxford University Press, Oxford 2001, s. 25–54.
- Shugart S.M., Wattenberg M.P., *Introduction: The Electoral Reform of the Twenty-First Century?*, [w:] M.S. Shugart, M.P. Wattenberg (red.), *Mixed-member electoral systems: the best of both worlds?*, Oxford University Press, Oxford 2001, s. 1–8.
- Shugart M.S., Wattenberg M.P., *Mixed-Member Electoral Systems: A Definition and Typology*, [w:] M.S. Shugart, M.P. Wattenberg (red.), *Mixed-member electoral systems: the best of both worlds?*, Oxford University Press, Oxford 2001, s. 9–24.
- Sinclair J., *A Letter on Parliamentary Representation*, printed for J. Stockdale, Londyn 1783.
- Składowski K., *Wpływ wprowadzenia jednomandatowych okręgów wyborczych w wyborach samorządowych na wyniki wyborów*, [w:] R.P. Krawczyk, A. Borowicz (red.), *Aktualne problemy samorządu terytorialnego po 25 latach jego istnienia*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2016, s. 97–118.
- Składowski K., *Zasada równości wyborów a wybory do Senatu w kodeksie wyborczym*, [w:] K. Skotnicki (red.), *Kodeks wyborczy. Wstępna ocena*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2011, s. 268–295.
- Skotnicki K., *Jednomandatowe czy wielomandatowe okręgi wyborcze*, [w:] W. Skrzydło, W. Szypował, K. Eckhardt (red.), *Problemy prawa wyborczego Polski i Ukrainy. Materiały drugiego posiedzenia Polsko-Ukraińskiego Klubu Konstytucjonalistów (Sieniawa 29 września–1 października 2008 r.)*, Wyższa Szkoła Prawa i Administracji, Przemyśl – Rzeszów 2010, s. 32–51.
- Skotnicki K., *Konstytucyjne i polityczne determinanty statusu posła i senatora*, [w:] Z. Jarosz (red.), *Parlament. Model konstytucyjny i praktyka ustrojowa*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2006.
- Skotnicki K., *Odpowiedź na ankietę konstytucyjną*, [w:] B. Banaszak, J. Zbieranek (red.), *Ankieta konstytucyjna*, Fundacja Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2011, s. 103–116.
- Skotnicki K., *Reprezentacja w radzie gminy przedstawicieli mniejszości narodowych i etnicznych oraz mniejszości posługującej się językiem regionalnym*, [w:] K. Skotnicki (red.), *Samorządność ustrojowa samorządu terytorialnego w Polsce*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2020, s. 337–354.
- Skotnicki K., *Równość proporcjonalna w prawie wyborczym*, [w:] D. Lengyelová (red.), *(Nerovnosť a rovnoprávnosť: zborník z medzinárodnej konferencie konanej v dňoch 13.–15. októbra 2005 v Tatranskej Štrbe v rámci riešenia štátneho programu výskumu*

- a vývoja „Právne vedy a ich prínos k analýze procesu transformácie v podmienkach integrácie do EÚ”, Ústav štátu a práva Slovenskej akadémie vied, Bratislava 2005, s. 166–179.
- Skotnicki K., *System wyborczy do Sejmu i Senatu*, [w:] D. Górecki (red.), *Polskie prawo konstytucyjne*, Wolters Kluwer, Warszawa 2012, s. 86–101.
- Skotnicki K., *Wpływ funkcji wyborów na prawo wyborcze i system wyborczy. Zarys problematyki*, „Przegląd Sejmowy” 2007, nr 2, s. 11–28.
- Skotnicki K., *Zasada powszechności w prawie wyborczym. Zagadnienia teorii i praktyki*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2000.
- Skrzydło W., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Wolters Kluwer, Warszawa 2013.
- Sobieski W., *Pamiętny sejm*, Gebethner i Wolff, Warszawa 1913.
- Sokala A., *Bezpośredniości wyborów zasada*, [w:] A. Sokala, B. Michalak, P. Uziębło (red.), *Leksykon prawa wyborczego i referendalnego oraz systemów wyborczych*, Wolters Kluwer, Warszawa 2013, s. 22.
- Sokala A., *Równości wyborów zasada*, [w:] B. Michalak, A. Sokala, *Leksykon prawa wyborczego i systemów wyborczych*, Wolters Kluwer, Warszawa 2010, s. 124–125.
- Szewc A., *Ustawa o samorządzie województwa. Komentarz*, Wolters Kluwer, Warszawa 2008.
- Thompson D.F., *Just Elections: Creating a Fair Electoral Process in the United States*, University of Chicago Press, Londyn – Chicago 2002.
- Tokarczyk R., *Filozofia prawa*, LexisNexis, Warszawa 2009.
- Tomuschat C., *Germany's Mixed-Member Electoral System: A Victim of its Sophistication?*, „German Law Journal” 2013, nr 1, s. 213–237, <https://doi.org/10.1017/S2071832200001772>.
- Tuleja P., *Konstytucyjne podstawy biernego prawa wyborczego do organów samorządu terytorialnego*, [w:] D. Dudek, M. Łapski, W. Łączkowski (red.), *Amicus Hominis Et Defensor Iustitiae. Przyjaciół człowieka i obrońca sprawiedliwości, Księga Jubileuszowa w 70. rocznicę urodzin Sędziogo Ferdynanda Rymarza*, Wydawnictwo KUL, Lublin 2010, s. 384–395.
- Tuleja P., *Ordynacja wyborcza do rad gmin w praktyce*, „Samorząd Terytorialny” 1991, nr 6, s. 8–21.
- Tuleja P., *Skarga konstytucyjna jako środek ochrony praw wyborczych*, [w:] F. Rymarz (red.), *Iudices electionis custodes. Sędziowie kustoszami wyborów. Księga Pamiątkowa Państwowej Komisji Wyborczej*, Wydawnictwo Krajowego Biura Wyborczego, Warszawa 2007, s. 181–190.
- Tuleja P., *Stosowanie Konstytucji RP w świetle zasady jej nadrzędności – wybrane problemy*, Zakamycze, Kraków 2003.

- Tuleja P., *Zasady konstytucyjne*, [w:] P. Sarnecki (red.), *Konstytucjonalizacja zasad i instytucji ustrojowych*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 1997, s. 11–27.
- Tybuchowska-Hartlińska K., *Partycypacja polityczna w Polsce*, „Political Preferences” 2015, nr 10, s. 51–70.
- Uziębło P., *Konstytucyjność zmian samorządowej ordynacji wyborczej*, „Gdańskie Studia Prawnicze. Przegląd Orzecznictwa” 2007, nr 2, s. 167–176.
- Uziębło P., *Prawo wyborcze do Parlamentu Republiki Czeskiej po reformie z roku 2000*, „Przegląd Sejmowy” 2002, nr 2, s. 75–94.
- Uziębło P., *Realizacja zasady równości wyborów do organu stanowiącego miast na prawach powiatu*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2012, nr 2, s. 31–54.
- Uziębło P., *Wybory do organów stanowiących samorządu terytorialnego. Glosa do wyroku TK z dnia 28 lutego 2005 r., K 17/03*, „Gdańskie Studia Prawnicze. Przegląd Orzecznictwa” 2005, nr 3, s. 167–179.
- Uziębło P., *Zasada równości wyborów parlamentarnych w państwach europejskich i północnoamerykańskich*, Wolters Kluwer, Warszawa 2013.
- Uziębło P., *Zmiany i projekty zmian ordynacji wyborczych w latach 1997–2008*, [w:] S. Grabowska; R. Grabowski (red.), *Zmiana ordynacji wyborczej a zmiana konstytucji*, Bonus Liber, Rzeszów 2008, s. 27–52.
- Williams M.S., *Voice, Trust, and Memory*, Princeton University Press, Princeton NJ 1998.
- Wronkowska S., *W sprawie bezpośredniego stosowania Konstytucji*, „Państwo i Prawo” 2001, nr 9, s. 3–23.
- Wykaz identyfikatorów i nazw jednostek podziału terytorialnego kraju. Podział terytorialny z dnia 1 stycznia 2010 r., Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 2010.
- Zakrzewski W., *Podstawowe wolności prawa i obowiązki człowieka i obywatela*, [w:] W. Skrzydło (red.), *Polskie prawo konstytucyjne*, Morpol, Lublin 1998, s. 163–188.
- Zakrzewski W., *Status jednostki w państwie*, [w:] E. Gdulewicz (red.), *Konstytucyjny system organów państwowych*, Verba, Lublin 2009, s. 59–73.
- Ziółkowski M., *Zasada równości w prawie*, „Państwo i Prawo” 2015, nr 15, s. 94–111.
- Zubik M., *Prawo konstytucyjne współczesnej Polski*, C.H. Beck, Warszawa 2021.
- Żukowski A., *Partycypacja wyborcza kobiet – wyzwania i dylematy*, Centrum Studiów Wyborczych Uniwersytetu Mikołaja Kopernika, Toruń 2011.

AKTY NORMATYWNE

- Dekret Naczelnika Państwa o ordynacji wyborczej do Sejmu Ustawodawczego z 28 listopada 1918 r., Dz.U. 1918 Nr 18, poz. 46.
- Ustawa z dnia 28 lipca 1922 r. – Ordynacja Wyborcza do Sejmu, Dz.U. 1922 Nr 66, poz. 590.
- Ustawa z dnia 28 lipca 1922 r. – Ordynacja Wyborcza do Senatu, Dz.U. 1922 Nr 66, poz. 591.

- Akt dotyczący wyborów członków Parlamentu Europejskiego w powszechnych wyborach bezpośrednich ustanowiony Decyzją Rady Unii Europejskiej 76/787/EWWiS, EWG, Euratom z 20 września 1976 r., Dz.Urz. WE L 278 z 8.10.1976 r., s. 1.
- Ustawa z dnia 7 kwietnia 1989 r. – Ordynacja wyborcza do Sejmu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej X kadencji, na lata 1989–1993, Dz.U. 1889 Nr 19, poz. 102.
- Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym, Dz.U. 1990 Nr 16, poz. 95.
- Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. – Ordynacja wyborcza do rad gmin, Dz.U. 1990 Nr 16, poz. 96.
- Ustawa z dnia 28 czerwca 1991 r. – Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, Dz.U. 1991 Nr 59, poz. 252.
- Ustawa z dnia 28 czerwca 1991 r. – Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, Dz.U. 1991 Nr 59, poz. 252.
- Ustawa z dnia 28 maja 1993 r. – Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, Dz.U. 1993 Nr 45, poz. 205.
- Ustawa z dnia 24 czerwca 1994 r. o własności lokali, Dz.U. 1994 Nr 85, poz. 388.
- Zákon 247/1995 Sb. ze dne 27. září 1995 o volbách do Parlamentu České republiky a o změně a doplnění některých dalších zákonů [Ustawa z dnia 27 września 1995 r. o wyborach do parlamentu Republiki Czeskiej oraz zmianie i uzupełnieniu niektórych innych ustaw].
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. 1997 Nr 78, poz. 483.
- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, Dz.U. 1998 Nr 91, poz. 578.
- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa, Dz.U. 1998 Nr 91, poz. 576.
- Ustawa z dnia 16 lipca 1998 r. – Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików, Dz.U. 1998 Nr 95, poz. 602.
- Ustawa z dnia 12 kwietnia 2001 r. – Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej, Dz.U. 2001 Nr 46, poz. 499.
- Ustawa z dnia 20 czerwca 2002 r. o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta, Dz.U. 2002 Nr 113, poz. 984.
- Decyzja Rady Unii Europejskiej 2002/772/WE, Euratom z 25 czerwca i 23 września 2002 r. zmieniająca Akt dotyczący wyborów przedstawicieli do Parlamentu Europejskiego w powszechnych wyborach bezpośrednich, załączony do decyzji 76/787/EWWiS, EWG, Euratom, Dz.Urz. WE L 283 z 21.10.2002 r., s. 1.
- Ustawa z dnia 23 stycznia 2004 r. – Ordynacja wyborcza do Parlamentu Europejskiego, Dz.U. 2004 Nr 25, poz. 219.
- Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy, Dz.U. 2011 Nr 21, poz. 112.
- Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. – Przepisy wprowadzające ustawę – Kodeks wyborczy, Dz.U. 2011 Nr 21, poz. 113.

- Ustawa z dnia 15 kwietnia 2011 r. o zmianie ustawy – Kodeks wyborczy oraz ustawy – Przepisy wprowadzające ustawę – Kodeks wyborczy, Dz.U. 2011 Nr 102, poz. 588.
- Ustawa z dnia 27 maja 2011 r. o zmianie ustawy – Kodeks wyborczy oraz ustawy – Przepisy wprowadzające ustawę – Kodeks, Dz.U. 2011 Nr 147, poz. 881.
- Uchwała nr 32/249/2012 Rady Miasta Sulejówek z 25 października 2012 r., Dz. Urz. Woj. Mazowieckiego 2012 r., poz. 9548.
- Ustawa z dnia 11 stycznia 2018 r. o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych, Dz.U. 2018, poz. 130.
- Uchwała nr 54/461/2018 Rady Miasta Sulejówek z 12 kwietnia 2018 r., Dz. Urz. Woj. Mazowieckiego 2018, poz. 4973.
- Ustawa z dnia 15 czerwca 2018 r. o zmianie ustawy – Kodeks wyborczy oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. 2018, poz.1349.

ORZECZNICTWO

- Wyrok Sądu Najwyższego Stanów Zjednoczonych z 17 lutego 1964 r., *Wesberry v. Sanders*, „United States Report” 1964, t. 376, s. 1.
- Wyrok TK z 26 maja 1998 r., K 17/98, LEX 33149.
- Wyrok TK z 25 maja 1999 r., SK 9/98, LEX 37323.
- Postanowienie TK z 24 października 2001 r., SK 10/01, LEX 49546.
- Wyrok TK z 10 kwietnia 2002 r., K 26/00, LEX 54052.
- Postanowienie TK z 6 lutego 2003 r., Ts 128/02, LEX 80941.
- Postanowienie TK z 3 listopada 2004 r., SK 24/01, LEX 133794.
- Wyrok TK z 8 lutego 2005 r., K 17/03, Dz.U. 2005 Nr 27, poz. 234.
- Wyrok TK z 5 października 2005 r., SK 39/05, LEX 165350.
- Wyrok TK z 17 maja 2006 r., K 33/05, Dz.U. 2006 Nr 86, poz. 602.
- Wyrok WSA we Wrocławiu z 10 października 2006 r., III SA/Wr 368/06, LEX 913948.
- Wyrok TK z 3 listopada 2006 r., K 31/06, Dz.U. 2006 Nr 202, poz. 1493.
- Wyrok TK z 9 stycznia 2007 r., P 5/05, LEX 232285.
- Wyrok TK z 19 maja 2011 r., SK 9/08, LEX 824233.
- Wyrok TK z 20 lipca 2011 r., K 9/11, LEX 936458.
- Wyrok TK z grudnia 2011 r., SK 44/09, LEX 1094211.
- Wyrok TK z 21 stycznia 2014 r., SK 5/12, LEX 1415468.
- Wyrok TK z lutego 2014 r., U 2/12, LEX 1427586.
- Postanowienie TK z 28 lipca 2014 r., Ts 71/13, LEX 1604701.
- Wyrok TK z 6 kwietnia 2016 r., P 5/14, Dz.U. 2016, poz. 1232.
- Wyrok WSA w Poznaniu z 22 września 2009 r., II SA/Po 350/09, LEX 603146.

- Postanowienie WSA w Warszawie z 10 lipca 2013 r., II SA/Wa 428/13, LEX 1439694.
Wyrok NSA z 28 lutego 2017 r., II GSK 4844/16, LEX 2429588.
Wyrok NSA z 11 października 2017 r., II OSK 2074/17, LEX 2404407.
Wyrok NSA z 16 sierpnia 2018 r., II OSK 2362/18, LEX 2551670.

UCHWAŁY, POSTANOWIENIA I STANOWISKA ORGANÓW ADMINISTRACJI WYBORCZEJ

- Sprawozdanie stenograficzne z 79. posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 1 grudnia 2010 r., Warszawa 2010.
- Uchwała Państwowej Komisji Wyborczej z 7 maja 2012 r. w sprawie wytycznych i wyjaśnień dotyczących podziału jednostek samorządu terytorialnego na okręgi wyborcze, M.P., poz. 354.
- Pismo Komisarza Wyborczego w Siedlcach z 7 listopada 2012 r., DSD.732-5/12.
- Stanowisko Państwowej Komisji Wyborczej z 8 listopada 2012 r. dotyczące sposobu rozumienia art. 417–419 Ustawy z 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy, ZPOW – 703-40/12.
- Uchwała Państwowej Komisji Wyborczej z 26 listopada 2012 r., ZPOW 730-62/12.
- Uchwała Państwowej Komisji Wyborczej z 15 lutego 2018 r. w sprawie wytycznych i wyjaśnień dotyczących podziału jednostek samorządu terytorialnego na okręgi wyborcze, M.P., poz. 204.
- Korespondencja e-mailowa Delegatury Krajowego Biura wyborczego w Siedlcach z Sekretarzem Miasta Sulejówek z dnia 9 marca 2018 r.
- Pismo Państwowej Komisji Wyborczej z 12 marca 2018 r., ZPOW-521-8/18.
- Postanowienie Komisarza Wyborczego w Siedlcach II z 9 kwietnia 2018 r., DSD-5244-3/18.
- Postanowienie Komisarza Wyborczego w Siedlcach II z 30 kwietnia 2018 r., DSD-5244-6/18.
- Uchwały Państwowej Komisji Wyborczej z 11 czerwca 2018 r., ZPOW-5244-52/18.
- Stanowisko Państwowej Komisji Wyborczej wyrażone w piśmie procesowym z 20 czerwca 2018 r. skierowanym do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, ZPOW-5244-52/18.

NETOGRAFIA

- Będą zmiany w systemie wyborczym? Posłowie Kukiz'15 i PiS, chcą rewolucji w ordynacji*, „Polska Agencja Prasowa” 2022, <https://www.pap.pl/aktualnosci/news%2C1462914%2Cbeda-zmiany-w-systemie-wyborczym-poslowie-kukiz15-i-pis-chca-rewolucji-w> [dostęp: 30.11.2022].

- Burnett K.D., *Congressional Apportionment*, US Census Bureau 2011, <https://www.census.gov/content/dam/Census/library/publications/2011/dec/c2010br-08.pdf> [dostęp: 15.11.2021].
- Code of Good Practice in Electoral Matters: Guidelines and Explanatory Report*, [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdf=CDL-AD\(2002\)023rev-2-cor-e&yearrelated=2002](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdf=CDL-AD(2002)023rev-2-cor-e&yearrelated=2002) [dostęp: 25.10.2022].
- Constituency*, <https://www.lexico.com/definition/constituency> [dostęp: 3.02.2021].
- Das Datenhandbuch zur Geschichte des Deutschen Bundestages, Kapitel 1.13 Überhangmandate und Ausgleichsmandate*, https://www.bundestag.de/resource/blob/196114/bc6f576174f21b74ebb8263c925910ec/Kapitel_01_13__berhangmandate_und_Ausgleichsmandate-data.pdf [dostęp: 15.11.2022].
- Fünfundzwanzigstes Gesetz zur Änderung des Bundeswahlgesetzes*, <https://www.reguvis.de/fileadmin/Betrifft-Recht/Dokumente/edrucksachen/pdf/bgbl120s2395.pdf> [dostęp: 15.11.2022].
- Gay O., *The Rules for the Redistribution of Seats – history and reform*, House of Commons Library, Londyn 2010, <https://commonslibrary.parliament.uk/research-briefings/sn05628/> [dostęp: 15.11.2022].
- History of the State Duma*, <http://duma.gov.ru/en/duma/about/history/information/> [dostęp: 10.10.2020].
- Sprawiedliwość społeczna (definicja słownikowa)*, Słownik Języka Polskiego PWN, <http://sjp.pwn.pl/sjp/sprawiedliwosc-spoeczna;2523364.html> [dostęp: 10.11.2022].
- State-by-state redistricting procedures*, https://ballotpedia.org/State-by-state_redistricting_procedures [dostęp: 16.02.2021].
- Johnston R., Pattie C., Rossiter D., *Boundaries in limbo: why the government cannot decide how many MPs there should be*, „LSS BPP” 2019, <https://blogs.lse.ac.uk/politicsandpolicy/boundaries-in-limbo/> [dostęp: 15.11.2022].
- Das aktuelle Wahlrecht zur Bundestagswahl 2021*, <https://www.bundestag.de/parlament/bundestagswahl/neues-wahlrecht-212486> [dostęp: 15.11.2022].
- Gowin o zmianach w konstytucji: Chciałbym, aby wprowadzono „głosowanie rodzinne”*, „Dziennik Gazeta Prawna” 2018, <https://www.gazetaprawna.pl/artykuly/1117522,-glosowanie-rodzinne-w-nowej-konstytucji-gowin.html> [dostęp: 16.11.2022].
- John S., *Analysis of the German Federal Elections 2021*, „böll.brief – Democracy & Society” 2021, nr 25, https://us.boell.org/sites/default/files/2021-10/BTW21_Analyse_21_final_en.pdf [dostęp: 15.11.2022].
- Johnston N., *Constituency boundary reviews and the number of MPs*, House of Commons Library, Londyn 2022, <https://commonslibrary.parliament.uk/research-briefings/sn05929/> [dostęp: 15.11.2022].

- Levitt J., *A citizen's guide to redistricting*, Brennan Center for Justice, Nowy Jork 2010, <https://www.brennancenter.org/sites/default/files/legacy/CGR%20Reprint%20Single%20Page.pdf> [dostęp: 16.02.2021].
- Levitt J., *All about redistricting*, <https://redistricting.lls.edu/> [dostęp: 16.02.2021].
- Ludność. Stan i struktura oraz ruch naturalny w przekroju terytorialnym w 2020 r. Stan w dniu 30 czerwca, Główny Urząd Statystyczny, <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/ludnosc/ludnosc/ludnosc-stan-i-struktura-ludnosc-i-ruch-naturalny-w-przekroju-terytorialnym-stan-w-dniu-30-06-2020,6,28.html#> [dostęp: 10.08.2022].
- Michalak B., *Jak poprawić system wyborczy do Parlamentu Europejskiego, aby uczynić wybory bardziej przejrzystymi?*, <https://www.isp.org.pl/pl/publikacje/jak-poprawic-system-wyborczy-do-parlamentu-europejskiego#> [dostęp: 14.11.2022].
- Michalak B., *Uwagi do struktury okręgów wyborczych w Polsce w wyborach do Parlamentu Europejskiego*, <https://repozytorium.umk.pl/handle/item/1780> [dostęp: 15.10.2022].
- National Conference of State Legislatures, *Redistricting law 2010*, https://www.ncsl.org/Portals/1/Documents/Redistricting/Redistricting_2010.pdf.
- Powierzchnia i ludność w przekroju terytorialnym w 2020 r., Główny Urząd Statystyczny, <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/ludnosc/ludnosc/powierzchnia-i-ludnosc-w-przekroju-terytorialnym-w-2020-roku,7,17.html#> [dostęp: 10.08.2022].
- Zweiundzwanzigstes Gesetz zur Änderung des Bundeswahlgesetzes*, <https://www.buzer.de/s1.htm?g=Zweiundzwanzigstes+Gesetz+zur+%C3%84nderung+des+Bundeswahlgesetzes&f=1> [dostęp: 15.11.2022].
- Żerkowska-Balas M., Zaremba M., *Partycypacja nowych wyborców*, https://www.batory.org.pl/upload/files/Programy%20operacyjne/Masz%20Glos/partycypacja_nowych_wyborcow.pdf [dostęp: 15.11.2022].

W KSIĄŻCE WYKORZYSTANE ZOSTAŁY FRAGMENTY NASTĘPUJĄCYCH PUBLIKACJI AUTORA

- Cebula A., *3 = 1? O (nie)równości materialnej wyborów do rad gmin niebędących miastami na prawach powiatu*, „Samorząd Terytorialny” 2014, nr 7–8, s. 58–68.
- Cebula A., *Głosa do wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z 16 sierpnia 2018 r. (sygn. akt II OSK 2362118)*, „Przegląd Sejmowy” 2019, nr 1, s. 287–298, <https://doi.org/10.31268/PS.2019.16>.
- Cebula A., *Materialna równość wyborów do rad gmin niebędących miastami na prawach powiatu*, „Państwo i Prawo” 2015, nr 2, s. 58–70.
- Cebula A., *Równość materialna wyborów. Ujęcie klasyczne i rewizjonistyczne*, „Studia Wyborcze” 2021, nr 32, s. 7–27, <https://doi.org/10.26485/SW/2021/32/1>.

WYKAZ TABEL

Tabela 1. Liczba mieszkańców poszczególnych jednomandatowych okręgów wyborczych w mieście X.....	170
Tabela 2. Liczba mieszkańców poszczególnych jednomandatowych okręgów wyborczych w mieście X po ich modyfikacji.....	172
Tabela 3. Na zielono zaznaczone są dane gmin o maksymalnie zawyżonej liczbie mieszkańców – w trzech okręgach wyborczych – względem jednolitej normy przedstawicielstwa, na czerwono – dane gmin o maksymalnie zaniżonej liczbie mieszkańców – w trzech okręgach wyborczych – względem jednolitej normy przedstawicielstwa	223
Tabela 4. Stosunek liczb mieszkańców największego i najmniejszego okręgu wyborczego w danej gminie	224
Tabela 5. Stosunek liczb mieszkańców trzech największych i trzech najmniejszych okręgów wyborczych w danej gminie	224
Tabela 6. Wartości uśrednionych ułamków jednolitej normy przedstawicielstwa w odpowiadających sobie JOW-ach wszystkich 20 obszarów wyborczych wymienionych w tabeli 3	224
Tabela 3a. Na zielono zaznaczone są dane gmin o maksymalnie zawyżonej liczbie mieszkańców – w trzech okręgach wyborczych – względem jednolitej normy przedstawicielstwa, na czerwono – dane gmin o maksymalnie zaniżonej liczbie mieszkańców – w trzech okręgach wyborczych – względem jednolitej normy przedstawicielstwa	228
Tabela 6a. Wartości uśrednionych ułamków jednolitej normy przedstawicielstwa w odpowiadających sobie JOW-ach wszystkich 20 obszarów wyborczych wymienionych w tabeli 3a	229
Tabela 4a. Stosunek liczb mieszkańców największego i najmniejszego okręgu wyborczego w danej gminie	229
Tabela 5a. Stosunek liczb mieszkańców trzech największych i trzech najmniejszych okręgów wyborczych w danej gminie	229
Tabela 7. Okręgowa populacja powyżej 1,3 jednolitej normy przedstawicielstwa. Kolorem czerwonym zaznaczono wzrost liczby gmin obejmujących określoną liczbę tego rodzaju okręgów.....	231
Tabela 8. Okręgowa populacja poniżej 0,7 jednolitej normy przedstawicielstwa. Kolorem czerwonym zaznaczono wzrost liczby gmin obejmujących określoną liczbę tego rodzaju okręgów.....	231

Tabela 9. Okręgowa populacja powyżej 1,4 jednolitej normy przedstawicielstwa. Kolorem czerwonym zaznaczono wzrost liczby gmin obejmujących określoną liczbę tego rodzaju okręgów.....	231
Tabela 10. Okręgowa populacja poniżej 0,6 jnp. Kolorem czerwonym zaznaczono wzrost liczby gmin obejmujących określoną liczbę tego rodzaju okręgów.....	232
Tabela 11a. Gminy o największych wartościach Indeksu 1 w 2014 r.....	236
Tabela 11b. Gminy o największych wartościach Indeksu 2 w 2014 r.	236
Tabela 12a. Gminy o największych wartościach Indeksu 1 w 2018 r.....	236
Tabela 12b. Gminy o największych wartościach Indeksu 2 w 2018 r.	236
Tabela 13a. Wartości uśrednionych ułamków jednolitej normy przedstawicielstwa (uporządkowanych rosnąco) w odpowiadających sobie JOW-ach wszystkich gmin, w których Indeks 1 przybierał wartości przekraczające 2 podczas wyborów samorządowych w 2014 r.	237
Tabela 13b. Wartości uśrednionych ułamków jednolitej normy przedstawicielstwa (uporządkowanych rosnąco) w odpowiadających sobie JOW-ach wszystkich gmin, w których Indeks 1 przybierał wartości przekraczające 2 podczas wyborów samorządowych w 2018 r.	237
Tabela 14a. Wartości uśrednionych ułamków jednolitej normy przedstawicielstwa (uporządkowanych rosnąco) w odpowiadających sobie JOW-ach wszystkich gmin, w których Indeks 2 przybierał wartości przekraczające 2 podczas wyborów samorządowych w 2014 r.	237
Tabela 14b. Wartości uśrednionych ułamków jednolitej normy przedstawicielstwa (uporządkowanych rosnąco) w odpowiadających sobie JOW-ach wszystkich gmin, w których Indeks 2 przybierał wartości przekraczające 2 podczas wyborów samorządowych w 2018 r.	238
Tabela 15. Odsetek gmin, w których Indeks 1 przybierał wartości większe niż 2/2,5.....	238
Tabela 16. Odsetek/liczba gmin, w których Indeks 2 przybierał wartości większe niż 2/2,5.....	238
Tabela 17a. Gminy o najmniejszych wartościach Indeksu 3 w 2014 r.....	243
Tabela 17b. Gminy o najmniejszych wartościach Indeksu 4 w 2014 r.	243
Tabela 18a. Gminy o najmniejszych wartościach Indeksu 3 w 2018 r.....	243
Tabela 18b. Gminy o najmniejszych wartościach Indeksu 4 w 2018 r.	243
Tabela 19a. Wartości uśrednionych ułamków jednolitej normy przedstawicielstwa (uporządkowanych rosnąco) w odpowiadających sobie JOW-ach wszystkich gmin, w których Indeks 3 przybierał wartości mniejsze lub równe 0,7 podczas wyborów samorządowych w 2014 r.	244
Tabela 19b. Wartości uśrednionych ułamków jednolitej normy przedstawicielstwa (uporządkowanych rosnąco) w odpowiadających sobie JOW-ach wszystkich	

gmin, w których Indeks 3 przybierał wartości mniejsze lub równe 0,7 podczas wyborów samorządowych w 2018 r.	244
Tabela 20a. Wartości uśrednionych ułamków jednolitej normy przedstawicielstwa (uporządkowanych rosnąco) w odpowiadających sobie JOW-ach wszystkich gmin, w których Indeks 4 przybierał wartości mniejsze lub równe 0,8 podczas wyborów samorządowych w 2014 r.	244
Tabela 20b. Wartości uśrednionych ułamków jednolitej normy przedstawicielstwa (uporządkowanych rosnąco) w odpowiadających sobie JOW-ach wszystkich gmin, w których Indeks 4 przybierał wartości mniejsze lub równe 0,8 podczas wyborów samorządowych w 2018 r.	245
Tabela 21. Odsetek gmin, w których Indeks 3 przybierał wartości mniejsze lub równe niż 0,7/0,6/0,55. Kolorem czerwonym zaznaczono wzrost liczby gmin w danej kategorii między 2014 i 2018 r.	245
Tabela 22. Odsetek gmin, w których Indeks 4 przybierał wartości mniejsze lub równe niż 0,8/0,7/0,65. Kolorem czerwonym zaznaczono wzrost liczby gmin w danej kategorii między 2014 i 2018 r.	245
Tabela 23. Ułamek jednolitej normy przedstawicielstwa odzwierciedlony w okręgach wyborczych obowiązujących w wyborach do Sejmu podczas wyborów parlamentarnych w 2011 r.	251
Tabela 24. Ułamek jednolitej normy przedstawicielstwa odzwierciedlony w okręgach wyborczych obowiązujących w wyborach do Senatu podczas wyborów parlamentarnych w 2011 r.	252
Tabela 25. Ułamek jednolitej normy przedstawicielstwa odzwierciedlony w okręgach wyborczych obowiązujących w wyborach do Rady Miasta Sulejówek podczas wyborów samorządowych w 2014 r.	254
Tabela 26. Ułamek jednolitej normy przedstawicielstwa odzwierciedlony w okręgach wyborczych obowiązujących w wyborach do Sejmu przy założeniu wystąpienia największych i najliczniejszych odstępstw od wzorcowego urzeczywistnienia materialnej równości wyborów.	257
Tabela 27. Ułamek jednolitej normy przedstawicielstwa odzwierciedlony w okręgach wyborczych obowiązujących w wyborach do Senatu przy założeniu wystąpienia największych i najliczniejszych dopuszczalnych odstępstw od wzorcowego urzeczywistnienia materialnej równości wyborów.	258
Tabela 28. Ułamek jednolitej normy przedstawicielstwa odzwierciedlony w okręgach wyborczych obowiązujących w wyborach do gmin liczących do 20 tys. mieszkańców przy założeniu wystąpienia największych i najliczniejszych dopuszczalnych odstępstw od wzorcowego urzeczywistnienia materialnej równości wyborów.	260

WYKAZ WYKRESÓW

- Wykres 1.** Wykresy funkcji obrazujących różnice w sile głosu wyborców wynikające z zastosowania obowiązujących przepisów prawa dotyczących tworzenia okręgów wyborczych (odpowiednio dla trzech różnych typów wyborczego (odpowiednio dla trzech różnych typów wyborów)..... 165
- Wykres 2.** Uśredniony ułamek jednolitej normy przedstawicielstwa odzwierciedlony w liczbie mieszkańców odpowiadających sobie okręgów analizowanych gmin (3 okręgi < 0,6 jnp; 3 okręgi > 1,4 jednolitej normy przedstawicielstwa; 2014) 225
- Wykres 3.** Uśredniony ułamek jednolitej normy przedstawicielstwa odzwierciedlony w liczbie mieszkańców odpowiadających sobie okręgów analizowanych gmin (3 okręgi < 0,6 jednolitej normy przedstawicielstwa; 3 okręgi > 1,4 jednolitej normy przedstawicielstwa; 2018)230
- Wykres 4.** Uśredniony ułamek jnp odzwierciedlony w liczbie mieszkańców odpowiadających sobie okręgów analizowanych gmin (3 okręgi < 0,6 jnp; 3 okręgi > 1,4 jnp; 2014). Znaczniki czerwone odnoszą się do danych dotyczących wyborów w 2014 r., znaczniki niebieskie – do danych dotyczących wyborów w 2018 r.233
- Wykres 5.** Uśredniony ułamek jednolitej normy przedstawicielstwa odzwierciedlony w liczbie mieszkańców odpowiadających sobie okręgów gmin, w których Indeks 1 przybierał wartości większe niż 2. Znaczniki czerwone odnoszą się do danych dotyczących wyborów w 2014 r. (967 gmin), znaczniki niebieskie – do danych dotyczących wyborów w 2018 r. (1064 gminy).....239
- Wykres 6.** Uśredniony ułamek jednolitej normy przedstawicielstwa odzwierciedlony w liczbie mieszkańców odpowiadających sobie okręgów gmin, w których Indeks 2 przybierał wartości większe niż 2. Znaczniki czerwone odnoszą się do danych dotyczących wyborów w 2014 r. (241 gmin), znaczniki niebieskie – do danych dotyczących wyborów w 2018 r. (312 gmin) 240
- Wykres 7.** Uśredniony ułamek jednolitej normy przedstawicielstwa odzwierciedlony w liczbie mieszkańców odpowiadających sobie okręgów gmin, w których Indeks 3 przybierał wartości mniejsze lub równe 0,7. Znaczniki czerwone odnoszą się do danych dotyczących wyborów w 2014 r. (769 gmin), znaczniki niebieskie – do danych dotyczących wyborów w 2018 r. (899 gmin)..... 247
- Wykres 8.** Uśredniony ułamek jednolitej normy przedstawicielstwa odzwierciedlony w liczbie mieszkańców odpowiadających sobie okręgów gmin, w których Indeks 4 przybierał wartości mniejsze lub równe 0,8. Znaczniki czerwone odnoszą się do danych dotyczących wyborów w 2014 r. (574 gminy),

znaczniki niebieskie – do danych dotyczących wyborów w 2018 r. (664 gminy)	248
Wykres 9. Odsetki jednolitej normy przedstawicielstwa odzwierciedlone w okręgach wyborczych obowiązujących w wyborach do Sejmu (znaczniki zielone) i Senatu (znaczniki niebieskie) podczas wyborów parlamentarnych w 2011 r. oraz wyborów do Rady Miasta Sulejówek (znaczniki czerwone) podczas wyborów samorządowych w 2014 r.	255
Wykres 10. Odsetki jednolitej normy przedstawicielstwa odzwierciedlone w okręgach wyborczych obowiązujących w wyborach do Sejmu (znaczniki zielone) i Senatu (znaczniki niebieskie) oraz wyborów do gminy liczącej do 20 tys. mieszkańców (znaczniki czerwone) przy założeniu wystąpienia największych i najliczniejszych dopuszczalnych odstępstw od wzorcowego urzeczywistnienia materialnej równości wyborów.....	261

WYKAZ MAP

Mapa 1. Projekt podziału gminy Sulejówek na jednomandatowe okręgi wyborcze przedłożony Radzie Miasta Sulejówek przez burmistrza miasta w ramach implementacji art. 13 Ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. – Przepisy wprowadzające ustawę – Kodeks wyborczy	264
Mapa 2. Dokonana przez radnych miasta Sulejówek modyfikacja projektu przebiegu granic okręgów wyborczych	265
Mapa 3. Podział gminy Sulejówek na jednomandatowe okręgi wyborcze, dokonany uchwałą nr XXXII/249/2012 Rady Miasta Sulejówek z 25 października 2012 r. (Dz. Urz. Woj. Mazowieckiego 2012 r., poz. 9548) w ramach implementacji art. 13 Ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. – Przepisy wprowadzające ustawę – Kodeks wyborczy	266

WYKAZ RYSUNKÓW

Rysunek 1. Mapa hipotetycznego miasta X z zaznaczonymi granicami okręgów wyborczych.....	170
Rysunek 2. Mapa hipotetycznego miasta X z zaznaczonymi granicami okręgów wyborczych po ich modyfikacji.....	171

STRESZCZENIE

Tematem książki jest aspekt materialny równości wyborów do rad gmin liczących do 20 tys. mieszkańców, a w szczególności jego konstytucyjne umocowanie, tryb zabezpieczenia w przepisach kodeksu wyborczego oraz sposób realizacji, przy jednoczesnym zastosowaniu w tej grupie gmin systemu jednomandatowych okręgów wyborczych. Znaczenia tej właściwości gminnych wyborów samorządowych dodaje fakt, że w warunkach polskich członkami wspólnot gminnych liczących poniżej 20 tys. mieszkańców jest ok. 43% ludności zamieszkującej ok. 93% terytorium kraju

Rozprawa składa się z czterech rozdziałów.

Zasadniczym celem rozdziału pierwszego jest uzasadnienie obowiązującej w polskim prawie, jak również przyjmowanej przez większość przedstawicieli doktryny, wykładni równości materialnej wyborów rozumianej jako utrzymana we wszystkich okręgach wyborczych jednakowa proporcja między liczbą mandatów wybieranych w okręgu a liczbą mieszkańców/obywateli RP zamieszkujących na jego terenie. Wykładnia ta omówiona zostaje na tle krytycznej rekonstrukcji stanowisk zajmowanych przez zwolenników ujęć alternatywnych, postulujących ograniczenie zbioru osób uwzględnianych przy ustalaniu wspomnianej proporcji do osób uprawnionych do głosowania, wyborców biorących udział w głosowaniu, bądź też wyborców oddających w wyborach głosy ważne. Zgodnie z przyjętym w pracy, klasycznym rozumieniem równości materialnej wyborów, czynnikiem sprzyjającym jej realnemu zaistnieniu jest podział obszaru wyborczego na stosunkowo niewielkie okręgi, przy czym rozrysowanie granic między nimi dokonywane być powinno w sposób minimalizujący ryzyko nieuzasadnionego faworyzowania lub osłabiania pozycji poszczególnych części społeczności ustanawiającej skład organu przedstawicielskiego.

Przeprowadzona w rozdziale drugim pracy analiza odpowiednich przepisów Konstytucji RP – w szczególności art. 169 ust. 2 zd. 1 – prowadzi do wniosku, że na gruncie polskiej ustawy zasadniczej wyborcza norma równościowa nie jest jedynie zasadą ustrojową leżącą u podłoża instytucji demokratycznych wyborów, ale przyjmuje również postać autonomicznego prawa podmiotowego. Taki status zasady równości wyborów ukazany zostaje jako rezultat jej ścisłego związku z ogólną zasadą równości, wyrażoną w art. 32 ustawy zasadniczej, a zarazem indywidualnego trybu w jaki zostaje ona odniesiona przez ustrojodawcę do poszczególnych rodzajów wyborów – z pominięciem wyborów do Senatu RP.

Jako podmiotowe prawo o charakterze politycznym, prawo do równych wyborów uznane zostaje za normę wyjątkowo silną, szczególnie w konfrontacji z innymi wymogami formułowanymi pod adresem procedur wyborczych, nieposiadającymi – w przeciwieństwie do zasady równości wyborów – ugruntowania konstytucyjnego.

W rozdziale trzecim analizie poddany jest obecny kształt przepisów prawa wyborczego, stanowiących operacjonalizację zasady równości wyborów w odniesieniu do wyborów do rad gmin liczących do 20 tys. mieszkańców. Rozważania poświęcone aktualnym przepisom dotyczącym materialnej równości wyborów do rad tego rodzaju gmin poprzedzone są omówieniem analogicznych regulacji obowiązujących we wcześniejszych wersjach prawa wyborczego. Treść obowiązujących przepisów prawa, stanowiących zwieńczenie serii nowelizacji tychże unormowań, wskazana zostaje jako kluczowy powód radykalnego obniżenia standardów ochrony równości materialnej wyborów gminnych. Jak wynika z przeprowadzonych analiz, art. 419 § 2 pkt 1 k.wyb. – dopuszczający odstępstwa od jednolitej normy przedstawicielstwa w gminnych JOW-ach między 49% a 50% tejsze normy – rozpatrywany w związku z art. 418 § 1 k.wyb. – nakazującym tworzenie w gminach liczących do 20 tys. mieszkańców jednomandatowych okręgów wyborczych - zezwala na ustanawianie okręgów wyborczych o liczbach ludności przypadających na jeden mandat różniących się od siebie niemal trzykrotnie.

Rozdział czwarty książki poświęcony jest przedstawieniu skutków stosowania obowiązujących przepisów prawa dotyczących tworzenia w gminach jednomandatowych okręgów wyborczych. Na podstawie danych liczbowych, udostępnionych przez Krajowe Biuro Wyborcze, zaprezentowany jest szereg analiz obrazujących rażące odstępstwa od wymogów wyborczej normy równościowej w gminach liczących do 20 tys. mieszkańców podczas wyborów samorządowych w latach 2014 i 2018. Zarówno przedstawione dane, jak i hipoteza największych prawnie dopuszczalnych odstępstw od pełnej realizacji idei materialnej równości wyborów do rad tego rodzaju gmin, stanowią ilustrację ewidentnego braku zabezpieczenia w treści przepisów prawa wyborczego realizacji odpowiedniej normy konstytucyjnej dotyczącej tychże wyborów. W przypadku 2146 gmin liczących do 20 tys. mieszkańców, wybory te są realnie pozbawione cechy materialnej równości.

Książkę wieńczy krótkie podsumowanie oraz prezentacja wniosków *de lege ferenda*.

SUMMARY

The subject of the book is the substantive aspect of the equality of elections to councils of Polish communes comprising up to 20,000 inhabitants – specifically, its constitutional legitimacy, the mode by which it is safeguarded in the Polish Electoral Code, and the manner in which it is implemented along with the system of single-seat constituencies. The significance of this form of operationalizing the idea of democratic governance is enhanced by the fact that communes with populations of less than 20,000 inhabitants comprise approximately 43% of Poland’s population and approximately 93% of the country’s territory.

The book is divided into four chapters.

Chapter one discusses the essential meaning of substantive equality of elections. A number of issues are explored in the analysis of the normative implications of the principle of election equality, such as the historical evolution of the principle, the relationship between formal equality, substantive equality, and standards of equal opportunity in elections, alternative options as regards identifying the relevant subject of election equality, the relationship between election equality and the principle of free mandate, the significance of unsuccessful votes and invalid votes, the interrelationship between substantive equality and proportionality of elections, the rationale behind the division of the electoral area into constituencies, the models of multi-tier constituency networks as an attempt to guarantee the proportionality of elections held in small constituencies, the procedures for delimiting constituency boundaries while maintaining political impartiality, and the general formula adopted in Polish election law for determining the size of constituencies on the basis of their populations.

The second chapter analyzes the constitutional guarantees of equality of elections. Election equality is presented – by virtue of its profound affinity with the general principle of equality – as a constitutionally protected right: the right of every voter to have equal voting power in the process of determining the composition of a given representative body. This status of the principle of equal elections is shown to be the result of its close affinity with the general principle of equality set out in Article 32 of the Polish Constitution, and also of the individual manner in which it was applied by the framers of the constitution to particular types of elections – with the exception of the elections to the Senate of the Republic of Poland. As a subjective right of a political nature, the right to equal elections

is acknowledged to have exceptionally strong normative implications, especially when confronted with other requirements for electoral procedures, which – unlike the principle of equality of elections – have no constitutional grounding.

The third chapter explores the current legislation implementing this principle in elections to councils of small and medium-sized communes. Following an examination of the original version of the regulations safeguarding the substantive equality of this type of election (contained in the election law enacted in 1990) – as well as the subsequent modified versions of these regulations – there is a discussion of the respective provisions of the Electoral Code of 2011, which reinstated the requirement to form single-seat constituencies for elections to councils of all communes that are not cities with county rights. An analysis of the relevant provisions of the Electoral Code and the way in which they were applied by commune councils (which until January 1, 2019 were empowered to delimit the constituencies for local elections) supports the claim that the substantive equality of elections to commune councils is not adequately protected by the current election law.

The fourth chapter of the dissertation is devoted to presenting the consequences of implementing the above-mentioned provisions in the creation of single-seat constituencies for the elections to councils of small and medium-sized communes. On the basis of data obtained from the National Electoral Office (Krajowe Biuro Wyborcze), a series of analyses are presented that illustrate deviations from election equality standards in such communes during the 2014 and 2018 local elections. The final part of the chapter compares the statutory safeguards of the substantive aspect of election equality norms related to elections for the Polish Sejm, the Polish Senate, and councils of communes comprising up to 20,000 inhabitants.

The dissertation concludes with a brief summary of its arguments and some comments *de lege ferenda*.

Adam Cebula – doktor filozofii, specjalizujący się w filozofii moralnej oraz doktor nauk prawnych. Pracownik naukowy Instytutu Filozofii Uniwersytetu Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie. Autor artykułów z zakresu prawa wyborczego.

Autor nie tylko podjął się przygotowania pracy na temat istotny zarówno teoretycznie, jak i praktycznie, lecz także wpisał się nim w trwającą dyskusję dotyczącą potencjalnych zmian systemu wyborczego w wyborach do organów stanowiących samorządu terytorialnego.

(z recenzji dr. hab. Piotra Uziębły, prof. UG)

Zasadniczym walorem pracy jest zaprezentowanie, w sposób erudycyjny, poglądów ukazujących różne aspekty rozumienia zasady materialnej równości wyborów. Dzięki temu praca ta wnosi istotny wkład do teorii równości materialnej wyborów, niezawężonej do problematyki wyborów rad gminnych. Autor zademonstrował wiele oryginalnych obserwacji, nie wahając się podejmować polemiki z uznanymi autorytetami w tej dziedzinie, a także z orzecznictwem sądowym.

(z recenzji prof. dr. hab. Jerzego Jaskierni)



**INP
PAN**

WYDAWNICTWO INP PAN



Unia Miasteczek Polskich

