



KANCELARIA  
SENATU

BIURO ANALIZ,  
DOKUMENTACJI  
I KORESPONDENCJI

Opinia prawna  
dotycząca  
konstytucyjności  
zmian  
proponowanych  
w Kodeksie  
wyborczym  
zawartych w petycji  
P10-31/2022

Opinie  
i ekspertyzy

OE-429

WARSZAWA 2022

Biuro Analiz, Dokumentacji i Korespondencji zamawia opinie, analizy i ekspertyzy sporządzone przez specjalistów reprezentujących różne punkty widzenia. Wyrażone w materiale opinie odzwierciedlają jedynie poglądy autorów. Korzystanie z opinii i ekspertyz zawartych w tym zbiorze bez zezwolenia Kancelarii Senatu dopuszczalne wyłącznie w ramach dozwolonego użytku w rozumieniu ustawy z dnia 4 lutego 1994 r. o prawie autorskim i prawach pokrewnych (Dz. U. z 2017 r. poz. 880 ze zm.) i z zachowaniem wymogów tam przewidzianych. W pozostałym zakresie korzystanie z opinii i ekspertyz wymaga każdorazowego zezwolenia Kancelarii Senatu.

© Copyright by Kancelaria Senatu, Warszawa 2022

Biuro Analiz, Dokumentacji i Korespondencji  
Dyrektor – Agata Karwowska-Sokolowska  
tel. 22 694 94 32, fax 22 694 94 28,  
e-mail: Agata.Karwowska-Sokolowska@senat.gov.pl

Wicedyrektor – Danuta Antoszkiewicz  
tel. 22 694 93 21,  
e-mail: Danuta.Antoszkiewicz@senat.gov.pl

Dział Analiz i Opracowań Tematycznych  
tel. 22 694 95 33, fax 22 694 94 28  
Redaktor prowadzący – Dorota Rutkowska

Opracowanie graficzno-techniczne  
Centrum Informacyjne Senatu  
Dział Wydawniczy

Kancelaria Senatu  
listopad 2022

## **Opinia prawna dotycząca konstytucyjności zmian proponowanych w Kodeksie wyborczym zawartych w petycji P10-31/2022**

1. Przedmiotem petycji jest propozycja zainicjowania przez Senat RP zmian w Kodeksie wyborczym mających spowodować, by w „każdych wyborach do Sejmu była realizowana konstytucyjna zasada równości głosu wyborczego i aby we wszystkich okręgach wyborczych była wybierana prawidłowa” liczba posłów. Autor petycji uznaje za niezbędne dla osiągnięcia tego celu wprowadzenie w Kodeksie wyborczym zmian pozwalających na to, aby „ogłoszenie prawidłowej liczby wybieranych posłów w każdym okręgu stało się ustawową kompetencją Państwowej Komisji Wyborczej”.

W myśl art. 96 ust. 2 Konstytucji RP wybory do Sejmu są równe. W doktrynie wskazano, że zasada równości w znaczeniu materialnym „wymaga, by głos każdego wyborcy miał tę samą siłę, a więc by wpływał na wynik wyborów w tym samym mniej więcej stopniu. Innymi słowy każdy mandat poselski musi przypadać na taką samą (zbliżoną) liczbę wyborców”<sup>1</sup>, przy czym „w systemie wyborczym opartym na okręgach wielomandatowych liczba mandatów w okręgu musi być ustalona odpowiednio do liczby jego mieszkańców, co jest często zadaniem trudniejszym”<sup>2</sup>. Wykonanie tego zadania należy do ustawodawcy (art. 202 par. 2 Kodeksu wyborczego). W doktrynie wskazano, że istotnym problemem „jest aktualizacja podziału na okręgi w taki sposób, aby zachowana została korelacja między liczbą ludności a liczbą mandatów przypadającą na poszczególne okręgi. Są to zawsze decyzje o istotnym znaczeniu politycznym i stąd właściwe unormowanie procedury ich podejmowania jest bardzo ważne”<sup>3</sup>. W świetle obowiązujących przepisów Kodeksu

---

1 Tak L. Galicki: Polskie prawo konstytucyjne, Warszawa 2021, s. 179.

2 Ibidem.

3 Tak L. Galicki: op. cit., s.191.

wyborczego Państwa Komisja Wyborcza bada na bieżąco zmiany sytuacji demograficznej i na tej podstawie przedkłada Sejmowi wnioski w sprawie zmiany granic okręgów wyborczych i liczby posłów w nich wybieranych<sup>4</sup>. Wprowadzenie zmian należy do ustawodawcy. Z ustaleń Autora petycji wynika, że ustawodawca, mimo starań Państwowej Komisji Wyborczej, nie dokonuje stosownych zmian. Według Autora petycji należy zatem uwolnić ustawodawcę od niewykonywanego obowiązku, który powinien być nałożony na Państwową Komisję Wyborczą.

2. Petycja dotyczy zagadnienia o istotnej doniosłości ustrojowej, jakim jest realizacja konstytucyjnej zasady równości.

Równość jest wartością konstytucyjną o szczególnym znaczeniu w ustroju demokratycznym<sup>5</sup>. Konstytucja RP pozwala dekodować tę wartość z art. 30, który wskazuje na godność człowieka jako źródło praw i wolności, z art. 1, w myśl którego Rzeczpospolita jest dobrem wspólnym wszystkich obywateli, z art. 2 – stwierdzającego, że Rzeczpospolita jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej, a także z art. 32, stanowiącego: „Wszyscy są wobec prawa równi. Wszyscy mają prawo do równego traktowania przez władze publiczne” (ust. 1), a ponadto „Nikt nie może być dyskryminowany w życiu politycznym, społecznym lub gospodarczym z jakiegokolwiek przyczyny” (ust. 2).

Zasada równości, jako jedna z podstawowych zasad państwa prawnego, była wielokrotnie przedmiotem rozważań Trybunału Konstytucyjnego. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego „konstytucyjna zasada równości wobec prawa polega na tym, że wszystkie podmioty prawa (adresaci norm prawnych), charakteryzujące się daną cechą istotną (relevantną) w równym stopniu, mają być traktowani równo. A więc bez żadnych różnicowań zarówno dyskryminujących jak i faworyzujących”<sup>6</sup>. Według Trybunału Konstytucyjnego chcąc ocenić zasadność zarzutów, wskazujących na naruszenie zasady równości należy najpierw zbadać, czy istnieje jakaś cecha wspólna, uzasadniająca podobne traktowanie adresatów<sup>7</sup>, ustalić kryterium, według którego te podmioty zostały przez kwestionowany przepis różnie potraktowane, a następnie rozważyć, czy

---

4 Ibidem.

5 Por. R. Piotrowski: Zasada równości a wybory do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej, w: *Zasada równości oraz problematyka reprezentatywności w wyborach do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej*, Kancelaria Senatu 2012, s. 37 i nast.

6 Tak w uzasadnieniu wyroku w sprawie o sygn. U 7/87.

7 Tak w uzasadnieniu wyroku w sprawie o sygn. U 17/97.

ta odmienność jest uzasadniona<sup>8</sup>. Cechą wspólną, decydującą o podobieństwie danej grupy podmiotów, może być zarówno cecha faktyczna jak i prawna, a ustalenie jej istnienia dokonuje się z uwzględnieniem treści i celu przepisów, w których zawarta jest kontrolowana norma<sup>9</sup>.

Trybunał Konstytucyjny, analizując relację między oboma ustępami art. 32 Konstytucji, stwierdził: „art. 32 stanowi całość normatywną. Ust. 1 wymienionego artykułu formułuje w sposób ogólny zasadę równości jako normę konstytucyjną adresowaną do wszelkich organów władzy publicznej – zarówno do organów stosujących prawo, jak i do organów stanowiących prawo. Ust. 2 precyzuje bliżej znaczenie konstytucyjnej zasady równości. Po pierwsze, art. 32 ust. 2 wyraża uniwersalny charakter zasady równości, nakazując jej przestrzeganie we wszystkich sferach życia – zarówno w życiu politycznym, społecznym jak i gospodarczym. Po drugie, art. 32 ust. 2 określa bliżej granice dopuszczalnych różnicowań podmiotów prawa. W myśl tego przepisu żadne kryterium nie może stanowić podstawy dla różnicowań niesprawiedliwych, dyskryminujących określone podmioty”<sup>10</sup>.

Trybunał Konstytucyjny, rozważając również zakres podmiotowy zasady równości, stwierdził, że zasada ta odnosi się zarówno do osób fizycznych, jak i do osób prawnych, a także do innych podmiotów występujących w obrocie prawnym<sup>11</sup>. Według Trybunału Konstytucyjnego fakt, że zasada równości została wyrażona w szeregu przepisów konstytucyjnych, „nasuwa pytanie o relację, jaka zachodzi między art. 32 Konstytucji a szczegółowymi przepisami gwarantującymi przestrzeganie zasady równości w określonych dziedzinach życia. Analiza unormowań konstytucyjnych prowadzi do wniosku, że znaczenie przepisów szczegółowych nie polega na wprowadzaniu wyjątków od ogólnych uregulowań konstytucyjnych, ale na potwierdzeniu obowiązywania omawianej zasady w wymienionych w nich dziedzinach życia”<sup>12</sup>.

Uniwersalny charakter zasady równości wiąże ustawodawcę również w sferze regulacji dotyczących zasad systemu wyborczego. W świetle zasady równości ustawodawca ma obowiązek przyznać prawa wyborcze wszystkim podmiotom spełniającym kryteria konstytucyjne określające przesłanki nabycia prawa i powinien to uczynić unikając regulacji faworyzujących lub dyskryminujących określonych wyborców.

---

8 Tak w uzasadnieniu wyroku w sprawie o sygn. K 8/97.

9 Tak w uzasadnieniu wyroku w sprawie o sygn. K 6/98.

10 Tak w uzasadnieniu wyroku w sprawie o sygn. K 22/01.

11 Tak w uzasadnieniu wyroku w sprawie o sygn. K 23/99.

12 Tak w uzasadnieniu wyroku w sprawie o sygn. K 13/02.

W doktrynie wskazano również, że zasada równości wyborów „jest na gruncie prawa wyborczego konkretyzacją zasady równości obywateli we wszystkich dziedzinach życia”<sup>13</sup>.

Równość jest także wartością nadającą kształt procedurom wyborczym w świetle reguł współczesnego prawa międzynarodowego. Powszechna Deklaracja Praw Człowieka stanowi w art. 21, że wybory „powinny być powszechne i równe”. Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych mówi o głosowaniu „powszechnym i równym”, gwarantującym „wyborcom swobodne wyrażenie woli” (art. 25). Protokół dodatkowy do Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności ustanawia prawo do wolnych wyborów, bez wskazywania na znaczenie równości (art. 3). Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej nie wymienia równości jako zasady wyborów do Parlamentu Europejskiego stwierdzając, że jego członkowie „są wybierani w powszechnych wyborach bezpośrednich, w głosowaniu wolnym i tajnym” (art. 39 ust. 2).

3. Zgodnie z ustalonym orzecznictwem Trybunału, jeżeli prawodawca różnicuje podmioty prawa, które charakteryzują się wspólną cechą istotną, to wprowadza odstępstwo od zasady równości. Odstępstwo takie jest dopuszczalne, jeżeli zostały spełnione trzy warunki. Po pierwsze, wprowadzone przez prawodawcę różnicowania muszą być racjonalnie uzasadnione. Muszą one mieć związek z celem i treścią przepisów, w których zawarta jest kontrolowana norma. Po drugie, waga interesu, któremu ma służyć różnicowanie podmiotów podobnych, musi pozostawać w odpowiedniej proporcji do wagi interesów, które zostaną naruszone w wyniku ich różnego traktowania. Po trzecie, różnicowanie podmiotów podobnych musi znajdować podstawę w wartościach, zasadach lub normach konstytucyjnych<sup>14</sup>. W świetle ustalonego przez Trybunał Konstytucyjny modelu oceny dopuszczalności różnicowania podmiotów podobnych nie znajduje uzasadnienia rezygnacja z zasady równości jako zasady prawa wyborczego do Sejmu.

Na znaczenie zasady równości zwraca uwagę Trybunał Konstytucyjny wskazując jednak, że równość materialna wyborów jest „dyrektywą, którą ustawodawca powinien starać się realizować, mając świadomość, że nie jest możliwe zrealizowanie jej w pełnym zakresie. Nie można zatem uznać, że równość materialna jest koniecznym

---

13 Tak K. Składowski: Zasada równości wyborów a wybory do Senatu w Kodeksie wyborczym, w: K. Skotnicki, red.: Kodeks wyborczy. Wstępna ocena, Warszawa 2011, s. 271.

14 Tak w uzasadnieniu wyroku w sprawie o sygn. K 13/02.

elementem wyborów demokratycznych, jej zrealizowanie możliwe jest tylko w pewnym stopniu i tylko poprzez odpowiednie skonstruowanie okręgów wyborczych i systemu wyborczego”<sup>15</sup>.

Według Trybunału Konstytucyjnego podział na okręgi wyborcze, w ramach których dokonuje się podziału mandatów do ciała przedstawicielskiego, „ma znaczenie podstawowe. Sposób wydzielania okręgów wyborczych deformuje zasadę równości odnoszoną do rywalizujących kandydatów (list kandydatów). Prowadzi do tego, że poszczególni kandydaci uzyskują mandat dzięki poparciu różnej liczby głosów. Niektórzy uzyskują w ten sposób mandat dzięki kilkakrotnie mniejszej liczbie głosów niż inni kandydaci, chociaż podział na okręgi wyborcze winien być „sprawiedliwy”, tzn. uwzględniający „równość materialną” formalnie równoprawnych kandydatur oraz „materialnie równą” siłę głosu każdego wyborcy. Podział na okręgi wyborcze winien więc uwzględniać realia społeczne (np. ruchy migracyjne), ale nie powinien być dokonywany dla realizacji doraźnego celu politycznego, lecz funkcjonować możliwie długo, a dokonywane zmiany nie powinny być dokonywane aktem rządzącej egzekutywy, lecz ustawą parlamentarną. Chodzi bowiem o to, aby tworzyć przesłanki rzeczywiście równoprawnej konkurencji. Wymienione wyżej dyrektywy dedukować można z doktryny demokratycznego społeczeństwa i państwa demokratycznego. Należy jednak podkreślić, że, podobnie jak przy respektowaniu równości w przedkładaniu kandydatur, również regulacja prawna podziału na okręgi wyborcze zależeć będzie w decydującym stopniu od poziomu kultury prawnej elit rządzących (klasy politycznej)”<sup>16</sup>.

4. W myśl art. 203 par. 3 Kodeksu wyborczego Sejm dokonuje zmian w podziale na okręgi wyborcze, jeżeli konieczność taka wynika ze zmiany liczby mieszkańców w okręgu wyborczym lub w kraju. Stosownie do art. 203 par. 1 Kodeksu wyborczego Państwowa Komisja Wyborcza przedkłada Sejmowi wnioski w sprawie zmiany granic okręgów wyborczych i liczby posłów w nich wybieranych.

Wnoszący petycję zauważa, że z powodu „zaniedbań Sejmu dwóch poprzednich kadencji i braku aktualizacji liczby wybieranych posłów w okręgach w załączniku 1 Kodeksu wyborczego, poszkodowani są wyborcy okręgów wyborczych, w których wybieranych jest za mało posłów w stosunku do rzeczywistej liczby mieszkańców. Ich głosy stają się mniej ważne dla wyniku wyborów”. Ta trafna konstatacja prowadzi Autora

---

15 Tak w uzasadnieniu wyroku w sprawie o sygn. K 9/11.

16 Tak w uzasadnieniu wyroku w sprawie o sygn. K 31/06.

petycji do zaproponowania, by liczbę posłów wybieranych w danym okręgu ustalała Państwowa Komisja Wyborcza i podawała tę liczbę do wiadomości wyborcom w swej informacji w formie obwieszczenia (proponowane brzmienie art. 202 par. 3 Kodeksu wyborczego i załącznika nr 1). Natomiast dokonywanie zmian granic okręgów wyborczych na wnioski Państwowej Komisji Wyborczej pozostawałoby nadal domeną Sejmu (nowe brzmienie art. 203 par. 1 Kodeksu wyborczego). W ten sposób, przez wyeliminowanie udziału Sejmu w ustalaniu liczby posłów wybieranych w danym okręgu można uniknąć negatywnych dla zasady równości konsekwencji jego opieszałości.

Proponowane rozwiązanie zasługuje na uznanie, ponieważ poddyktowane jest dążeniem do pełniejszego urzeczywistnienia zasady równości, a tym samym do realizacji art. 8 ust. 1 Konstytucji RP, w myśl którego jest ona najwyższym prawem, a więc powinna być urzeczywistniana w największym możliwym do osiągnięcia stopniu. Jednakże budzi ono wątpliwości konstytucyjne.

Proponowane rozwiązanie zmierza do rozdzielenia funkcjonalnie tożsamyh kompetencji do ustalania granic okręgów wyborczyh (ustawa) i liczby posłów w nich wybieranych (obwieszczenie PKW). Może to powodować dysfunkcjonalne konflikty, a zatem nie odpowiada zasadzie rzetelności i sprawności funkcjonowania instytucji publicznych.

Proponowane rozwiązanie narusza znajdującą wyraz w Kodeksie wyborczym zasadę, zgodnie z którą liczba posłów wybieranych w poszczególnych okręgach stanowi integralną część tego Kodeksu i jest ustalana w procedurze właściwej dla stanowienia ustaw. A zatem w procedurze demokratycznej, pluralistycznej, jawnej, wieloetapowej, sekwencyjnej i kontradiktoryjnej. Przekazanie kompetencji do ustalania liczby posłów wybieranych w poszczególnych okręgach organowi pozaparlamentarnemu, który nie jest organem konstytucyjnym jest nie do pogodzenia z zastanym pojęciem wyborów, a zatem z art. 96 ust. 2 Konstytucji RP.

Konstytucja nie definiuje pojęcia „wybory”. Mamy zatem do czynienia z pojęciem zastanym<sup>17</sup>. W świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego oraz poglądów doktryny Konstytucja, nie ustalając znaczenia wielu zastosowanych w niej pojęć, nawiązuje do ich dotychczasowego rozumienia, które - zależąc od poglądów uczonych i kształtu praktyki – wynika „z tradycji, doktryny i orzecznictwa, a także ze sposobu

---

17 Por. R. Piotrowski: Pojęcia zastane w Konstytucji RP. Dylematy teorii i praktyki, w: T. Giaro, red.: Źródła prawa. Teoria i praktyka, Warszawa 2016, s. 21 i nast.



rozumienia (...) w prawie dotychczas obowiązującym<sup>18</sup>. Chodzi zatem o takie znaczenie, jakie „od dawna ukształtowało się w Polsce na tle poglądów doktryny i orzecznictwa<sup>19</sup>. Pojęcia zastane, odwołujące się zwłaszcza do wartości zastanych<sup>20</sup>, a także zawartych w Konstytucji klauzul generalnych, sprzyjają znajdującej wyraz w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego tendencji do odwoływania się do wcześniejszych judykatów, stabilizującej linię orzecniczą<sup>21</sup>. Ukształtowana interpretacja pojęć zastanych „założonych przez ustrojodawcę jako dane<sup>22</sup>” nadaje sens ustawie zasadniczej, co wskazuje na szczególne znaczenie paradygmatu wykładni<sup>23</sup> tych pojęć i jego zgodności z Konstytucją.

Elementem tak rozumianego zastanego pojęcia „wybory” jest ustalenie liczby posłów wybieranych w okręgach wyborczych przez parlament, co ma służyć zagwarantowaniu wiarygodności procesu wyborczego. Powierzenie ustalania tej liczby podmiotowi pozaparlamentarnemu, którego skład i reguły funkcjonowania zależą od większości parlamentarnej, może prowadzić do podporządkowania rozstrzygnięć w tym zakresie politycznym interesom tej większości. Może się także okazać, że większość parlamentarna powierzy tego rodzaju ustalenia organowi władzy wykonawczej.

Przekazanie Państwowej Komisji Wyborczej prawa do ustalania liczby posłów wybieranych w poszczególnych okręgach wyborczych oznaczałoby, że określenie liczby mandatów przypadających na poszczególne okręgi nie stanowi już materii ustawowej, ale należy do prawa wewnętrznego. Państwowa Komisja Wyborcza nie stanowi bowiem prawa powszechnie obowiązującego. Naruszałoby to także dotychczasowe pojęcie wyborów, którego składnikiem jest określenie reguł ich przeprowadzania w prawie powszechnie obowiązującym. Formy prawne działania Państwowej Komisji Wyborczej nie mają takiego charakteru. Ustalenie liczby posłów wybieranych w okręgach wyborczych przez Państwową Komisję Wyborczą zmieniłoby charakter wyborów w taki sposób, że naruszałoby to art. 62 ust. 1, zgodnie z którym obywatel polski ma prawo wybierania posłów. Elementem tego prawa jest zminimalizowanie

---

18 Tak w uzasadnieniu wyroku Trybunału Konstytucyjnego w sprawie K 24/04.

19 Tak L. Garlicki: *Polskie prawo konstytucyjne*, Warszawa 2021, s. 150.

20 Por. P. Winczorek: *Konstytucja i wartości*, w: J. Trzeciński, red.: *Charakter i struktura norm konstytucji*, Warszawa 1997, s. 41.

21 Por. T. Stawecki, J. Winczorek, red.: *Wykładnia konstytucji. Inspiracje, teorie, argumenty*, Warszawa 2014.

22 Por. S. Wronkowska: *O niektórych osobliwościach konstytucji i jej interpretacji*, w: M. Smolak, red.: *Wykładnia Konstytucji. Aktualne problemy i tendencje*, Warszawa 2016, s. 15.

23 *Ibidem*.

ryzyka oddziaływania na wynik wyborów poprzez manipulowanie granicami okręgów i liczbą posłów w tych okręgach wybieranych poprzez powierzenie parlamentowi podejmowania decyzji w tym zakresie. W zgodzie z Konstytucją RP Państwowa Komisja Wyborcza nie może zastąpić parlamentu w tej roli.

5. Propozycja dodania w art. 202 par. 1 punktu przewidującego, że przy ustalaniu liczby mieszkańców kraju uwzględnia się wyborców uprawnionych do głosowania w obwodach głosowania za granicą, budzi wątpliwości, ponieważ wprowadza fikcję polegającą na uznaniu mieszkających za granicą za zamieszkałych w kraju. Co do zasady jednak zgodna jest z zasadą równości wyborów do Sejmu (art. 96 ust. 2 Konstytucji RP) propozycja uwzględniania wyborców zarejestrowanych w obwodach zagranicznych przy ustalaniu liczby posłów wybieranych w okręgach w sposób respektujący bardziej niż dotychczas wymagania dotyczące równości. Realizacja tej propozycji wymaga jednak sformułowania, które nie będzie oparte na fikcyjnej kwalifikacji zamieszkania wyborców. W myśl stanowiska doktryny obwód głosowania za granicą „znajduje się geograficznie poza obszarem kraju. Z tego względu musi być przypisany do konkretnego okręgu wyborczego na obszarze kraju. Postanowiono, że takie obwody wchodzi w skład okręgu wyborczego właściwego dla dzielnicy Śródmieście miasta stołecznego Warszawy”<sup>24</sup>.

Propozycja nowelizacji Kodeksu wyborczego dotycząca uwzględniania wyborców zamieszkałych zagranicą przy ustalaniu liczby posłów wybieranych w okręgach sprzyja realizacji zasady równości w jej wymiarze statystycznym. Problem równości materialnej jest jednak bardziej skomplikowany aniżeli dzielenie liczby przez liczbę. Dodanie mandatów Warszawie kosztem innych okręgów może być oprotestowane jako przejaw nierówności. Argument, że to służy zasadzie równości nie wydaje się przekonujący.

Polacy głosujący poza granicami kraju nie dlatego głosują, że utożsamiają się z konkretnym okręgiem wyborczym, ale dlatego, że są Polakami. Nader ryzykowne jest zabieranie ze względów statystycznych mandatu z konkretnego okręgu i przekazywanie go Warszawie ze względu na zagranicznych wyborców, którzy być może związani są z tym właśnie pozbawianym mandatu okręgiem. Rozwiązanie postulowane może okazać się bardziej konfliktogenne, a przez to dysfunkcjonalne, aniżeli obowiązujące, kwestionowane w doktrynie, w której

---

24 Por. A. Kisielewicz: uwagi do art. 14, w: K. W. Czaplicki, B. Dauter, S. J. Jaworski, A. Kisielewicz, F. Rymarz: Kodeks wyborczy. Komentarz, Warszawa 2014, s. 86.

sformułowano pytanie „czy pomimo przyjętej w Konstytucji konstrukcji mandatu wolnego wyborcy przebywający za granicą powinni wybierać posłów, a tym bardziej senatora w Warszawie”. Według przedstawicieli doktryny w szczególności „problem ten dotyczy wyborców mających miejsce zamieszkania w Polsce, jeżeli miejscem tym nie jest Warszawa-Śródmieście, a nawet i cała Warszawa. Współczesne zdobycze techniki pozwalają bowiem, aby osoby te oddawały głos na kandydata z okręgu wyborczego, na terytorium którego są one umieszczone w stałym rejestrze wyborców”<sup>25</sup>. Jednak tego rodzaju rozwiązanie wymagałoby starannego przygotowania i odpowiednich zabezpieczeń, co czyni jego wprowadzenie problematycznym i ryzykownym.

6. W konkluzji należy stwierdzić, że deficyt równości w wyborach do Sejmu nie jest spowodowany brakiem wystarczającej regulacji ustawowej. Gdy chodzi o rozwiązanie problemu konsekwencji udziału w wyborach obywateli polskich przebywających za granicą, to zarówno rozwiązanie obowiązujące, jak i postulowane przez wnoszącego petycję, są zgodne z Konstytucją RP, aczkolwiek budzą wątpliwości ze względu na ich skutki dysfunkcjonalne z punktu widzenia zasady równości. Należy jednak pamiętać, że – jak to ujął Trybunał Konstytucyjny – osiągnięcie równości materialnej wyborów „możliwe jest tylko w pewnym stopniu”<sup>26</sup>.

---

25 Por. A. Rakowska, K. Skotnicki: Rzeczpospolita Polska, w: K. Skotnicki, red.: *External voting w wybranych państwach europejskich*, Łódź 2012, s. 205. Por. także B. Banaszak: *Kodeks wyborczy. Komentarz*, Warszawa 2014, s. 43.

26 Tak w uzasadnieniu wyroku w sprawie o sygn. K 9/11.