



Warszawa, 27-07-2022 r.

**RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH**

**Marcin Wiącek**

**VII.602.4.2022.CW**

**Pan**

**Aleksander Pociąg**

**Przewodniczący Komisji Praw  
Człowieka, Praworządności i  
Petycji**

**Senat Rzeczypospolitej Polskiej  
e-PUAP**

Szanowny Panie Przewodniczący,

w dniu 22 czerwca 2022 roku do Rzecznika Praw Obywatelskich zwrócił się Pan Michał Majewski z prośbą o wsparcie jego petycji złożonej do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 29 kwietnia 2022 roku w sprawie podjęcia inicjatywy ustawodawczej dotyczącej zmiany art. 160, 202 i 203 oraz załącznika nr 1 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. Kodeks wyborczy (Dz. U. z 2022 r. poz. 1277 ze zm.), celem wprowadzenia zmian w przeprowadzaniu wyborów do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (P10-31/22). Zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich postulat zawarty w tej petycji, jakim jest zapewnienie skutecznych gwarancji równości wyborów w znaczeniu materialnym, jest godny rozważenia. W związku z tym pragnę uprzejmie zwrócić się do Pana Przewodniczącego oraz wszystkich Panów Senatorów i Pań Senatorek - członków w Komisji Praw

---

Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich  
al. Solidarności 77  
00-090 Warszawa

Tel. centr. (+48 22) 55 17 700  
Infolinia obywatelska 800 676 676  
biurorzecznika@brpo.gov.pl  
bip.brpo.gov.pl

Człowieka, Praworządności i Petycji Senatu Rzeczypospolitej Polskiej z prośbą o przyjęcie następujących uwag.

Zasada równości wyborów jest jedną z fundamentalnych zasad prawa wyborczego. W odniesieniu do wyborów do Sejmu RP zasadę tę przewiduje art. 96 ust. 2 Konstytucji RP, zgodnie z którym „wybory do Sejmu są powszechne, równe, bezpośrednie i proporcjonalne oraz odbywają się w głosowaniu tajnym”. Konkretny sposób realizacji tych zasad określają przepisy ustawy zgodnie z treścią art. 100 ust. 3 Konstytucji RP. Podkreślić należy przy tym, że Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 8 lutego 2005 roku (sygn. akt K 17/03) wskazał, że „uprawnienie Sejmu i Senatu do ustawowego regulowania zasad przeprowadzania wyborów w sposób niekolidujący z przepisami Konstytucji i respektujący zasady konstytucyjne postrzegane być winno jako naturalne następstwo przypisania tym organom (art. 10 ust. 2 Konstytucji RP) charakteru organów władzy ustawodawczej oraz powierzenia im (art. 95 ust. 1 Konstytucji RP) sprawowania tej władzy”. Jak zauważył Trybunał Konstytucyjny, władza ta musi jednak bezwzględnie przestrzegać konstytucyjnych zasad wyborczych, posiadając możliwość dyskrecjonalnej decyzji w zakresie organizacji wyborów jedynie w pozostałym zakresie.

W związku z powyższym to właśnie w normach konstytucyjnych upatrywać trzeba podstaw do rozważań nad istotą i zakresem zasady równości wyborów i dopiero w tym kontekście należy uwzględniać ustawowe mechanizmy dotyczące podziału terytorialnego na okręgi wyborcze (zawarte w Kodeksie wyborczym) i przyjętą przez ustawodawcę wykładnię zasady równości. Należy w tym miejscu przypomnieć, że doktryna prawa przyjmuje, że zasada równości, jako zasada prawa wyborczego, odnosi się do równości zarówno w znaczeniu formalnym, jak i materialnym. Równość formalna oznacza, „że nie może być sytuacji, w której jednemu wyborcy przypadłaby większa liczba głosów niż innym” (L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne*, Warszawa 2011, s. 156).

Petycja złożona przez Wnioskodawcę koncentruje się wokół zagadnienia równości w znaczeniu materialnym. W odniesieniu do tej zasady, w doktrynie występują zwolennicy węższego jej zakresu, którzy wskazują, że jej istota zamyka się w równym podziale mandatów pomiędzy okręgi wyborcze (P. Uziębło, *Zmiany systemu wyborczego*

*a wyniki wyborów do organu stanowiącego gmin na przykładzie województwa pomorskiego*, Polityka i Społeczeństwo nr 3, s. 124) i zwolennicy wymiaru szerszego wskazując, że w idealnym ujęciu zasada równości materialnej powinna obejmować sytuację, gdy „siła każdego oddanego głosu wpływa w jednakowej mierze na wynik wyborów”. Wskazuje się przy tym, że najważniejszym sposobem wyegzekwowania równości materialnej wyborów jest uznanie kryterium populacyjnego za podstawowy dla podziału na okręgi wyborcze. Określa się je mianem normy przedstawicielstwa, która (w ogólnym ujęciu) stanowi proporcję między liczbą mieszkańców lub wyborców a liczbą wybieranych przez nich deputowanych. W odniesieniu do wyborów do Sejmu RP normę tę reguluje art. 202 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. - Kodeks wyborczy.

Należy jednak na wstępie zauważyć, że nie zawsze norma ta prowadzi do matematycznej równości. W wielu systemach wyborczych na świecie stosuje się oprócz najważniejszego, populacyjnego, inne kryteria realizacji równości materialnej wyborów. Wśród nich wyróżnia się przede wszystkim kryterium terytorialne, w oparciu o które dopuszcza się do odstępstw, odchyleń od równości materialnej wyborów (brane są pod uwagę takie kwestie, jak zwartość obszaru, gęstość zaludnienia, utrzymanie kontaktów między deputowanym a wyborcą, itp.). Warto podkreślić, że kierowanie się takimi kryteriami jest dopuszczane raczej przy wyborach lokalnych niż na szczeblu ogólnokrajowym. Z powyższych względów uznaje się, że choć dążenie do stanu występowania idealnej równości materialnej należy uznać za istotny kierunek, cel, to osiągnięcie w praktyce regulacji takiego stanu jest, z różnych względów, trudne. Jak zauważył Trybunał Konstytucyjny w wyroku o sygn. akt K 9/11: „Realizacja równości w aspekcie materialnym w wyborach powszechnych jest bardziej problematyczna” i dalej, przywołując wcześniejszy wyrok TK o sygn. akt K 31/06, gdzie stwierdzono: "Sposób wydzielenia 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 kandydatów oraz «materialnie

równą» siłę głosu każdego wyborcy". Trybunał Konstytucyjny spuentował tą część rozważań, wskazując, że „[...] równość materialna wyborów jest zatem pewną 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 elementem wyborów demokratycznych. Jej zagwarantowanie możliwe jest tylko w pewnym stopniu i tylko poprzez odpowiednie skonstruowanie okręgów wyborczych i systemu wyborczego” (wyrok Trybunału Konstytucyjnego, sygn. akt K 9/11).

Dlatego też w doktrynie prawa nierzadko wskazuje się, że istota zasady równości materialnej „wymaga, by głos każdego wyborcy miał mniej więcej tę samą siłę, a więc by wpływał na wynik wyborów w tym samym mniej więcej stopniu” (L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne*, Warszawa 2011, s. 156). Wynika więc z tego przyjęcie do wiadomości pewnych odchyleń. Te dość płynne granice zasady równości materialnej prowadzą do zasadniczych różnic, jak dalekie odstępstwa od normy przedstawicielstwa mogą być akceptowane w obrębie zasady równości materialnej wyborów. W tym zakresie można przywołać różne standardy – m. in. Kodeks dobrych praktyk w sprawach wyborczych przygotowany w ramach prac Komisji Weneckiej zaleca, by odstępstwa od jednolitej normy przedstawicielstwa nie przekraczały 10 % i „[...] na pewno nie powinny być większe niż 15 %”<sup>1</sup>.

Niezależnie od powyższego należy jednak uznać, że kryterium populacyjne powinno stanowić pierwszoplanową przesłankę wytyczania granic okręgów wyborczych, co wynika także z kierowanych przez Państwową Komisję Wyborczą rekomendacji zmian treści załącznika nr 1 do Kodeksu Wyborczego zgodnie z jego art. 203. Fakt natomiast, że w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego zasadę równości wykładano w kategoriach dyrektywy, a nie bezwzględnie obowiązującej normy prawa wyborczego, nie powinien wykluczać obowiązku władzy ustawodawczej do wprowadzenia skutecznych gwarancji realizacji zasady równości wyborów w ramach ustalania zasad organizacji i przeprowadzania wyborów. W tym kontekście, nie odnosząc się do szczegółowego rozwiązania proponowanego przez Autora petycji, Rzecznik Praw

---

<sup>1</sup> Wytyczne i raport przyjęte przez Komisję Wenecką na 52. Sesji, CDL-AD (2002) 23 rev.

Obywatelskich pragnie wskazać, że postulat wzmocnienia mechanizmu zapewnienia zgodności załącznika nr 1 do Kodeksu wyborczego określającego podział na okręgi wyborcze z zasadą równości w znaczeniu materialnym (norma przedstawicielstwa) wydaje się jak najbardziej zasadny i godny rozważenia.

W kontekście powyższego warto wskazać także na toczące się przed Trybunałem Konstytucyjnym postępowanie w sprawie ze skargi konstytucyjnej dotyczące zgodności art. 419 § 2 pkt 1 w związku z art. 418 § 1, art. 419 § 3 oraz 421 § 2 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. - Kodeks wyborczy w zakresie, w jakim nie zabezpiecza przysługującego wyborcy podmiotowego prawa do równości wyborów do organów stanowiących podstawowych jednostek samorządu terytorialnego przez brak gwarancji jednakowej siły głosu każdego wyboru z art. 169 ust. 2 zdanie pierwsze w związku z art. 31 ust 3 art. 32 ust. 1 i 2 oraz art. 62 ust. 1 Konstytucji RP (sygn. akt. SK 79/19). Postępowanie to dotyczy tożsamego problemu, co dyskutowana w niniejszym wystąpieniu petycja, i wskazuje na aktualność wskazanych w niej problemów. Ewentualny wyrok TK może stanowić ważny element oceny przepisów Kodeksu wyborczego dotyczących sposobu realizacji zasady równości z punktu widzenia przepisów Konstytucji RP, nie zastąpi on jednakże działań ustawodawczych, które jedynie – zgodnie z treścią art. 100 ust. 3 Konstytucji RP – mogą być źródłem regulacji organizacji i przebiegu wyborów.

Mam nadzieję, że wskazane powyżej uwagi spotkają się z życzliwością Pana Przewodniczącego, Panów Senatorów i Pań Senatorek oraz zostaną uwzględnione w pracach Komisji. Pragnę także wyrazić przy tym gotowość udziału Rzecznika w pracach nad diskutowanymi tu zagadnieniami.

Z wyrazami poważania

Marcin Wiącek

Rzecznik Praw Obywatelskich

/-podpisano elektronicznie/