

STUDIA I ARTYKUŁY

„Studia Wyborcze”, tom 32, 2021

DOI: <https://doi.org/10.26485/SW/2021/32/1>

Adam Cebula*

 <https://orcid.org/0000-0001-7408-1593>

RÓWNOŚĆ MATERIALNA WYBORÓW. UJĘCIE KLASYCZNE I REWIZJONISTYCZNE

Zasada równości wyborów stanowi jeden z kluczowych wymogów gwarantujących demokratyczny charakter procedur ustanawiania elit władzy w ramach większości suwerennych wspólnot politycznych. Razem z zasadami powszechności, bezpośredniości i tajności wyborów, jest ona powszechnie uznawana za podstawowy standard współczesnych systemów wyborczych [Banaszak 2018: 390, 511, 622; 2008: 339; Buczkowski 1998: 39; Chmaj, Skrzydło 2014: 45; Garlicki 2020: 174; Sarnecki 2013: 176–195; Składowski 2011: 268; Skotnicki 2008: 114]. Elementarny sens idei równych wyborów uwypukla jej ścisły związek z szeregiem wyszczególnianych w ostatnich latach dodatkowych cech demokratycznych procedur wyborczych, takich jak ich rzetelność, wolność, uczciwość czy sprawiedliwość. W opinii znacznej części badaczy wyborcza norma równościowa konkretyzuje w sferze konstytucyjnych uregulowań mechanizmu demokratycznej elekcji ogólną zasadę równości obywateli wobec prawa [Banaszak 2003: 23; Buczkowski 1998: 131; Składowski 2011: 271–272, 277]. Sytuuje ją to w sposób naturalny w samym centrum toczących się współcześnie debat nad kształtem instytucjonalnych zabezpieczeń standardów równościowych w poszczególnych dziedzinach życia społecznego. Tym samym staje się ona stosunkowo często przedmiotem orzecznictwa sądownictwa konstytucyjnego¹. Przy analizie treści pojęcia równych wyborów na plan pierwszy wysuwają się dwa podstawowe aspekty wyborczej równości: równość formalna i równość

* Dr, Wydział Filozofii Chrześcijańskiej, Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie, a.cebula@uksw.edu.pl

¹ Zob. np.: wyrok TK z dnia 3.11.2006 r., sygn. akt K 31/06; wyrok TK z dnia 11.07.2011 r., sygn. akt K 9/11; wyrok TK z dnia 6.04.2016 r., sygn. akt P 5/14.

materialna. O ile w odniesieniu do pierwszej z nich nie uwidaczniają się obecnie szczególnie znaczące różnice poglądów przedstawicieli doktryny, o tyle w przypadku równości materialnej daje się zaobserwować dość wyraźny rozdźwięk między zwolennikami klasycznej wykładni tego aspektu wyborczej normy równościowej a proponentami jego wykładni rozszerzonej, blisko spokrewnionej z jedną z koncepcji interpretacyjnych idei proporcjonalności wyborów. Celem autora niniejszego szkicu jest uwypuklenie istoty tego sporu. Zarysowanie przeciwstawnych stanowisk odnośnie do podstawowego sensu pojęcia materialnej równości wyborów poprzedza krótka analiza historycznych źródeł idei równości wyborów w sensie szerokim.

RYS HISTORYCZNY

Wśród nowożytnych źródeł zasady równości wyborów należy w pierwszym rzędzie uwzględnić – choć zdarza się to w literaturze stosunkowo rzadko – tradycje polskiego parlamentaryzmu, poczynając 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 francuską². Na szczególną uwagę zasługuje tryb 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 (urzeczywistniający 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

² Znaczenie rewolucji francuskiej w procesie urzeczywistniania idei równości praw politycznych, jak również zasady równości wyborów, podkreśla w monografii poświęconej zasadzie równości P. Uziębło [2013: 19].

w nich udziału) [Ilski 2017: 67, 73]³. 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 – urzeczywistnienie podstawowej idei leżącej u podłoża postulatu materialnej równości wyborów w jej ujęciu klasycznym. Jak zauważa Edward 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 „zdaniu «górnym» 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 uwzględniać 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” [Opaliński 1995: 95, 214–215]. Za równościową wykładnią zasady jednozgodności, obowiązującej w czasach świetności Pierwszej Rzeczypospolitej, opowiada się badacz z początku XX wieku Wacław Sobieski. Zasada ta była, jego zdaniem, konsekwencją zasady równości (*aequalitas*) rozumianej jako „najgłębsza zasada opozycji”, tj. parlamentarnej mniejszości, której członkowie uznawali się w pierwszym rzędzie za reprezentantów swoich województw [Sobieski 1913: 54–55]. Z poglądem tym gwałtownie polemizuje w słynnym studium poświęconym *liberum veto* Władysław Konopczyński, upatrujący w odwoływaniu się zwolenników zasady jednozgodności do idei równości czysto konwencjonalnego zabiegu retorycznego, skrywającego pobudki o charakterze wybitnie egoistycznym [Konopczyński 1918: 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

³ 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) [Ilski 2017: 67].

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” [Opaliński 1995: 103]. Rozpatrywana w swej pierwotnej postaci zasada jednoznaczności uznana może zatem zostać za sposób realizacji postulatu równości w znacznej mierze analogicznego do normatywnej treści współczesnej zasady równości wyborów.

Wprowadzone w następstwie przyjęcia Konstytucji 3 maja reformy systemu wyborczego Pierwszej Rzeczypospolitej⁴ – wraz z ostatecznym wyeliminowaniem *liberum veto* na rzecz systemu głosowania większościowego – stanowiły ostatni akord prawno-ustrojowy pierwszego okresu polskiej państwowości. Upadek Rzeczypospolitej szlacheckiej u schyłku XVIII wieku 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 z sobą gruntowną przemianę sfery życia politycznego większości państw europejskich, wywołaną szerokim upowszechnieniem prawa do głosowania⁵. 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 amerykańskiej⁶, o tyle idea numerycznej równoważności wyborczych decyzji indywidualnych głosujących (równość formalna) była początkowo w wielu przypadkach negowana poprzez przyznawanie odpowiednim kategoriom (grupom) wyborców różnej liczby głosów. Za dokonywanym w ten sposób różni-

⁴ Ustawą z 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 [Ilski 2017: 77–78].

⁵ Zdaniem P. Uziębły [2013: 60], „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”.

⁶ Zgodnie z treścią Konstytucji Stanów Zjednoczonych na jeden mandat Izby Reprezentantów przypadało 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 „wyludnionych” okręgów wyborczych [Uziębły 2013: 97–98].

cowaniem 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.)⁷.

Specyficznym sposobem różnicowania siły głosu wyodrębnionych kategorii wyborców był system 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). Obowiązujący w Austro-Węgrzech w latach 1873–1897 system wyborczy do izby niższej Rady Państwa dzielił wyborców na cztery grupy (kurie), odpowiednio: I – wielkich właścicieli ziemskich, II – członków izb przemysłowo handlowych, III – mieszkańców miast płacących podatki, na określonym minimalnym poziomie, 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 roku, uwzględniona była w Austro-Węgrzech kuria piąta – głosowania powszechnego (*Allgemeine Curie* – wbrew nazwie grupująca jedynie mężczyzn, podobnie jak kurie II–III), przy czym prawo do głosowania na kandydatów tejże grupy wyborców (odbywającego się, tak jak w kurii czwartej, w trybie pośrednim) otrzymali również wyborcy należący 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

⁷ Zwiększenie liczby głosów przysługujących określonym kategoriom wyborców urzeczywistniane było przy pomocy instytucji głosowania pluralnego (np. na przełomie XIX i XX w. w Belgii, gdzie 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 posadowania posiadanej przez niego odrębnej nieruchomości bądź też w miejscu siedziby uniwersytetu – przez absolwentów uczelni) [Uziębło 2013: 61–62].

miejsce w latach 1900/1901, poszczególne kurie wprowadziły do Izby Posłów austro-węgierskiego parlamentu swoich przedstawicieli w liczbie: I – 85, II – 21, III – 118, IV – 129, V – 72 [Caramani 2000: 110–116].

Nieco odmienna wersja systemu kurialnego⁸ obowiązywała w Prusach od 1848 do 1918 roku. 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 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 około 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 na ponownie na jedną trzecią przychodów podatkowych uzyskiwanych na terenie gminy, zaś 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 głosiwał na jednego lub dwu kandydatów na elektorów), w wyniku czego na wyborców z grupy pierwszej przypadało wielokrotnie więcej elektorów niż na wyborców z grupy trzeciej [Caramani 2000: 381–382].

W ramach systemu wyborczego wprowadzonego w Rosji w 1905 roku prawo do głosowania do państwowej Dumy przysługiwało mężczyznom 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 przypadało odpowiednio 2 tysiące właścicieli ziemskich, 7 tysięcy mieszkańców miast, 30 tysięcy przedstawicieli chłopstwa oraz 90 tysięcy robotników. W następstwie modyfikacji procedury wyborczej z 1907 roku dysproporcje te uległy dalszemu pogłębieniu: pojedynczy elektor przypadał na 230 właścicieli ziemskich, 1000 zamożnych mieszkańców miast, 15 tysięcy członków niższych warstw miejskiej klasy średniej, 60 tysięcy przedstawicieli chłopstwa oraz 125 tysięcy robotników.

⁸ W opinii części badaczy system ten powinien być określany mianem systemu klasowego.

Tym samym, 200 tysięcy wielkich właścicieli ziemskich wybierało w przybliżeniu taką samą liczbę elektorów, jaka przypadała na pozostałych 150 milionów Rosjan [Goldstein 2010: 12–13]⁹.

Ze względu na sposób uprzywilejowania określonych części elektoratu (oraz łączącego się z nim obniżenia poziomu reprezentacji innych grup wyborców), deformacja wyborczej równości, powodowana 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 roku Formalną i materialną równość wyborów gwarantowały w sposób bezpośredni przepisy dekretu Naczelnika Państwa z 28 listopada 1918 roku o ordynacji wyborczej do Sejmu Ustawodawczego¹⁰. Równość formalna była również zagwarantowana bezpośrednio w treści ustawy z 28 lipca 1922 roku *Ordynacja wyborcza do Sejmu*¹¹, zaś na mocy art. 1 ustawy z 28 lipca 1922 roku *Ordynacja wyborcza do Senatu*¹², statuującego odpowiednie stosowanie większości przepisów *Ordynacji wyborczej do Sejmu* przy przeprowadzaniu wyborów do izby wyższej parlamentu, obowiązywała również w wyborach senackich. W obydwu ustawach uwzględniono 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

⁹ Zob. też: <http://duma.gov.ru/en/duma/about/history/information/> (dostęp 10.10.2020).

¹⁰ Dz. U. 1918, nr 18, poz. 46. Obydwa aspekty równości wyborów zapewniały odpowiednio art. 3 dekretu Naczelnika Państwa o ordynacji wyborczej do Sejmu Ustawodawczego z 28 listopada 1918 r., stanowiący, iż „wyborcy głosować wolno tylko w jednym obwodzie głosowania” oraz art. 12, że „jeden poseł przypada przeciętnie na 50 tys. ludności okręgu” oraz na „ułamki tej liczby powyżej 25,000”.

¹¹ Dz. U. 1922, nr 66, poz. 590. Art. 3 ust. 3 tej ustawy stanowił, iż „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”.

¹² Dz. U. 1922, nr 66, poz. 591.

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 tych grup w tkance społecznej Drugiej Rzeczypospolitej.

Podstawowe reguły przyświecające podziałowi terytorium Polski na okręgi wyborcze, dokonaniem ustawą z 28 lipca 1922 roku *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 roku przy dystrybucji znakomitej większości mandatów senackich (zarazem, jak podkreśla J. Buzek, z dwu mandatów – na 93-osobowy skład Senatu – rozdystrybuowanych „politycznie”, jeden przydzielony został województwu wileńskiemu, którego liczebność znacznie przewyższała stan wykazany podczas spisu ludności przeprowadzonego „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 liczby mandatów pozostających w nieco odmiennym stosunku do liczby zamieszkującej je ludności. W wyniku tej modyfikacji na jeden mandat w tzw. „bloku wschodnim” przypadało średnio ok. 20% mieszkańców więcej niż w „bloku zachodnim”. Co istotne, usprawiedliwienia dla tego rodzaju dysproporcji dopatruje się J. Buzek w przewidywanym niższym poziomie frekwencji wyborczej w części wschodniej Drugiej Rzeczypospolitej (mającym wynikać z faktu, iż „[s]topień 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 J. Buzek, „w Senacie [wybieranym w okręgach wyborczych wytyczonych zasadniczo przy wykorzystaniu metody „arytmetycznej” – 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 zachod-

nią częścią kraju „nie pociąga więc za sobą żadnego upośledzenia ludności rusińskiej, zapobiega tylko nieuzasadnionemu uprzywilejowaniu elementu rusińskiego w Sejmie” [Buzek 1922: 91–97]. Biorąc pod uwagę typ zastosowanej przez J. 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.

Znamienny jest argument na rzecz ogólnie pojętej zasady równomiernego (proporcjonalnego do liczby mieszkańców) rozkładu mandatów między okręgi wyborcze, przedstawiony w latach 20. w *Encyklopedii podręcznej prawa publicznego* przez Zygmunta Cybichowskiego. Zdaniem tego autora, „[z]asada 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 na wielkie trudności ze względu na brak uznanych kryteriów, które musiałyby decydować w praktyce” [Cybichowski 1930: 765]. Materialna równość wyborów okazywała się zatem rozwiązaniem posiadającym uzasadnienie trudne do podważenia nawet na gruncie teorii z zakresu socjologii prawa o założeniach wyraźnie elitystycznych.

Trwałe zaadoptowanie 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 szans [Skotnicki 2012: 118; Sokała 2010: 124–125]. 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/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 pozostałych [Kowalczyk 2013: 134; Skotnicki 2012: 118].

Swoistym kontrapunktem dla postulatu równości szans wyborczych jest wprowadzane w niektórych opracowaniach pojęcie równości proporcjonalnej [Skotnicki 2005: 166–179]. 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 wyborczych¹³, przyjęcie odpowiednich metod przeliczania głosów na mandaty (np. sprzyjającego nieznacznie ugrupowaniom zwycięskim), tryb publicznego finansowania działalności ugrupowań politycznych (obejmującego jedynie komitety uzyskujące poparcie równe lub wyższe od ustalonego poziomu), stanowią przeciwwagę dla ewentualnych prób implementacji idei równych wyborów, zmierzających w kierunku równości absolutnej [Skotnicki 2005: 168]. 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, jaką jest wykreowanie organu przedstawicielskiego zdolnego do skutecznego działania [Skotnicki 2005: 178–179].

Należy podkreślić, że wszystkie wymienione aspekty równości procedur wyborczych – wraz z kluczową dla niniejszego artykułu 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

¹³ 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.

występujących wariantach instytucji parlamentu – unikameralnym i bikameralnym), jednak pozostają zarazem w pełni aktualne względem wyborów samorządowych wszystkich szczebli.

SENS MATERIALNEJ RÓWNOŚCI WYBORÓW

Precyzując funkcjonujące we współczesnej doktrynie znaczenie pojęcia materialnej równości wyborów należy uwzględnić szereg zawłośliwości wynikających ze ścisłych powiązań zasady równości z pozostałymi zasadami wyborczymi. Zasadę tę przywołuje się w literaturze najczęściej przy analizie zasady powszechności wyborów. Według Stanisława Gebethnera [2012: 16], to właśnie w pojęciu szeroko rozumianej równości praw wyborczych należy szukać uzasadnienia dla postulatu powszechnego uczestnictwa obywateli w wyborach. 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 wyborów nazywa Alina Jarecka (za Zdzisławem 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* [Jarosz 1967: 107; Jarecka 2000: 113, 115]. Analogiczny wywód w odniesieniu do podstawowych praw wyborczych (czynnego i biernego) przeprowadza Piotr Tuleja [2007: 186], dopatrując się przesłanek dla ewentualnych ograniczeń ich zakresu podmiotowego jedynie w art. 62 ust. 2 Konstytucji (stanowiącym konstytucyjne umocowanie zasady powszechności wyborów), zaś ich zakresu przedmiotowego – wyłącznie w art. 31. ust. 3 Konstytucji. Równość wyborów interpretowana w sensie ścisłym okazuje się zatem integralnym elementem treści praw wyborczych przysługujących wszystkim uprawnionym do udziału w wyborach. Na głęboki związek między zasadami powszechności wyborów i równości wyborów – w tym przypadku przywołanymi wprost – wskazuje Marcin 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 spo-

łecznego poparcia dla osób uzyskujących mandat przedstawicielski, leżące u podłoża zasady powszechności) [Bąkiewicz 2008: 53]. Zapewnienie równego standardu realizacji prawa wyborczego przez wszystkich obywateli, którym prawo to przysługuje, jawi się jako nieodzowne w momencie rozpoznania wagi jakości dostępu do uczestnictwa w życiu publicznym, gwarantowanego formalnie poprzez zasadę powszechności wyborów [Skotnicki 2000: 64]. 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 wyborcę rzeczywistego wpływu – na równi z innymi wyborcami – na obsadę organów przedstawicielskich [Jarosz 1967: 109–110; Jarecka 2000: 130].

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, zgodne z którym w wyborach do jednego organu przedstawicielskiego każdemu wyborcy przysługuje ta sama liczba głosów, przy czym każdy wyborca może głosować tylko raz [Grabowska, Składowski 2006: 16]¹⁴. 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 organu¹⁵. Oczywiście dopełnieniem wymogu

¹⁴ Zdaniem M. Jarentowskiego [2012: 4], nie jest to definicja ścisła: „[S]ystem 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.

¹⁵ Zdaniem P. Uziębły [2013: 59–94], problematyka urzeczywistnienia zasady formalnej równości wyborów obejmuje szereg szczegółowych kwestii związanych z procedurą głosowania – takich jak zapewnienie wszystkim wyborcom warunków umożliwiających swobodną realizację czynnego prawa wyborczego, dopuszczenie możliwości głosowania korespondencyjnego/głosowania przez pełnomocnika (przy uwzględnieniu zabezpieczeń przed bezprawnym mnożeniem 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.

przyznania wszystkim wyborcom tej samej liczby głosów jest konieczność zachowania stałej proporcji między liczbą mieszkańców poszczególnych części składowych obszaru wyborczego (okręgów wyborczych) – ewentualnie liczbą zamieszkujących 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 Konrada Składowskiego, nieuwzględnienie cechy równości w konstytucyjnym i ustawowym katalogu zasad dotyczących wyborów do Senatu. Wprawdzie do 2007 roku 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 roku aż do przyjęcia ordynacji wyborczej do Sejmu i Senatu z 12 kwietnia 2001 roku 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 roku na jeden mandat senatorski w województwie katowickim przypadało 2 875 244 wyborców, zaś w województwie chełmskim 178 009 wyborców¹⁶. 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” [Składowski 2011: 279–280]¹⁷. Obecnie

¹⁶ Paradoksalnie, za zbieg zmierny do nieznacznego zmniejszenia niektórych z tych dysproporcji można uznać 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.

¹⁷ Hipotetyczne uznanie przez ustrojodawcę równości wyborów do Senatu wyłącznie na według ich równości formalnej 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).

– 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 senatorów¹⁸. 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 ma 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 wersji¹⁹. Rzecznikiem takiej wykładni pojęcia materialnej równości wyborów jest m.in. Piotr Uziębło [2007: 170], stwierdzający wprost

¹⁸ Art. 261 § 1 pkt. 1 i pkt. 2 *Kodeksu wyborczego* ogranicza rozpiętość dysproporcji w liczbie jednomandatowych okręgów wyborczych obowiązujących w wyborach do Senatu: liczba obywateli przypadających na jednego senatora wynosić może od 0,5 do 2 jednolitej normy przedstawicielstwa (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.

¹⁹ To jest 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 [2006: 17].

w glosie do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 3 listopada 2006 roku, iż „nie da się w żadnej mierze obronić tezy o pełnej czy przybliżonej proporcjonalności wyborów samorządowych, a tym samym ich równości materialnej”. Autor ten dopuszcza zarazem możliwość stosowania swego rodzaju „minimalistycznej” interpretacji pojęcia równości materialnej wyborów: „[Z]asada równości wyrażana w art. 169 ust. 2 odnosi się do zasady równości w sensie formalnym, a także w sensie materialnym, jednakże wyłącznie do równiej zasady podziału mandatów pomiędzy okręgi wyborcze, a nie do określenia zasad samej alokacji mandatów” [Uziębło 2007: 170]. Jednocześnie ten rodzaj redukcji jest, jego zdaniem, dalece nieadekwatny względem wymogów związanych z zastosowaniem w pełni rozwiniętej wykładni tejszej 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 kodeksu wyborczego, 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 odwzorowanie było idealne, szczególnie w kontekście stosunkowo niewielkiej liczebności organów stanowiących, to jest szansa na stworzenie takich ram prawnych, które będą prowadziły do powstania zbliżonego układu mandatów w stosunku do rozkładu głosów poparcia w wyborach. I właśnie to, moim zdaniem, powinno stać się priorytetem działania ustawodawcy [Uziębło 2012: 35, 44].

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”²⁰. W tym samym kierunku zmierza Jerzy 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 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 społecznych [Jaskiernia 1992: 16, 65]. Na system

²⁰ Wyrok TK z dnia 3.11.2006 r., sygn. akt K 31/06, OTK ZU, nr 10A, poz. 147.

proporcjonalny jako na warunek konieczny urzeczywistnienia równości wyborów wskazuje również Wojciech Kręcisz [1998: 219]. 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 wyborczym²¹. 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 (potencjalnych 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 Dieter Nohlen [2004: 38, 75], odnosząc ją do sfery techniczno-organizacyjnych uwarunkowań procedury wyborczej, a zarazem podkreślając jej kluczowy charakter jako „praktycznie najważniejszej z wszystkich zasad prawa wyborczego”. Na gruncie polskiego prawoznawstwa klasyczne rozumienie pojęcia materialnej równości wyborów reprezentują Dariusz Dudek [2007: 50], Lech Garlicki [2020: 18], Sabina Grabowska i Konrad Składowski [2006: 16–17], Grzegorz Kryszewski [1998: 96], Bartłomiej Michalak [2013: 140–141, 212]²², Paweł Sarnecki [2010: 234], Konrad Składowski [2011: 274–275], Wiesław Skrzydło [2013: 217] oraz Andrzej Sokala [2013: 209]. 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 przez kandydata, na którego głos ów zostaje oddany – brak uczestnictwa poszczególnych komitetów wyborczych w podziale mandatów, wynikający z nieuzyskania przez nie poparcia na po-

²¹ Podkreślając wagę zasady wolnego mandatu propozycję taką w odniesieniu do wyborów samorządowych na szczeblu powiatowym formułuje P. Uziębło [2012: 4].

²² 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 [Michalak 2010: 9, 12–15; 2015: 29].

ziomie 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) [Jaworski, Zbieranek 2018: 480]. 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 wyborczym [Jaworski, Zbieranek 2018: 703, 793].

Pomimo wyraźnych rozbieżności między konkurencyjnymi interpretacjami pojęcia materialnej równości wyborów, status wykładni dominującej zachowuje ciągle stanowisko większości powołanych wyżej przedstawicieli doktryny, zasługujące na miano interpretacji klasycznej (potencjalnościowej) materialnego aspektu zasady równości wyborów. Zgodnie z tym stanowiskiem 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 aktualności takiej właśnie wykładni wyborczej normy równościowej jest konieczność odniesienia jej do większościowego systemu wyborczego – obowiązującego w Polsce w wyborach do Senatu oraz w wyborach do rad małych i średnich gmin – wykluczającego zastosowanie rozszerzonej (proporcjonalnościowej) formuły materialnej równości wyborów. Powracający w debacie publicznej oraz w programach poszczególnych ugrupowań politycznych projekt objęcia systemem większościowym wyborów do Sejmu RP sprawa, że rozstrzygnięcia co do rzeczywistej treści konstytucyjnej zasady równości wyborów nabierają szczególnie istotnego znaczenia. Wydaje się, że możliwość uznania klasycznej interpretacji równości materialnej – autonomicznej względem idei wyborów proporcjonalnych – za jej wykładnię podstawową i w pełni wyczerpującą uzależniona jest w znacznej mierze od wyników debaty wokół koncepcji wolnego mandatu przedstawicielskiego.

BIBLIOGRAFIA

- Banaszak Bogusław. 2003. *Zasada równości w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego. W Sześć lat Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Doświadczenia i inspiracje*. Red. Lech Garlicki, Andrzej Szmyt. Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe.
- Banaszak Bogusław. 2008. *Prawo konstytucyjne*. Warszawa: C.H. Beck.
- Banaszak Bogusław. 2018. *Kodeks wyborczy. Komentarz*. Warszawa: C.H. Beck.

- Bąkiewicz Marcin. 2008. *System wyborczy do samorządu terytorialnego w Polsce na tle europejskim*. Toruń: Wydawnictwo Adam Marszałek.
- Buczkowski Jerzy. 1998. *Podstawowe zasady prawa wyborczego III Rzeczypospolitej*. Lublin: Wydawnictwo UMCS.
- Buzek Józef. 1922. *Ordynacja wyborcza do Sejmu i Senatu*. Warszawa–Lwów: Książnica Polska Tow. Nauczycieli Szkół Wyższych.
- Caramani Daniele. 2000. *Elections in Western Europe since 1815: Electoral Results by Constituencies*. Oxford: Macmillan.
- Chmaj Marek, Skrzydło Wiesław. 2014. *System wyborczy w Rzeczypospolitej Polskiej*. Warszawa: Wolter Kluwers.
- Cybuchowski Zygmunt. 1930. *Prawo wyborcze*. W *Encyklopedia podręczna prawa publicznego: konstytucyjnego, administracyjnego i międzynarodowego*. T. 2. Red. Zygmunt Cybuchowski. Warszawa: Instytut Wydawniczy Biblioteka Polska.
- Dauter Bogusław, Zbieranek Jarosław. 2018. *Art. 419. Zasady podziału gminy na okręgi wyborcze (komentarz)*. W *Kodeks wyborczy. Komentarz*. Red. Kazimierz Czaplicki, Bogusław Dauter, Stefan Jan Jaworski, Andrzej Szczepan Kisielewicz, Ferdynand Rymarz, Jarosław Zbieranek. Warszawa: Wolter Kluwers.
- Dudek Dariusz. 2007. *Konstytucyjna aksjologia wyborów*. W *Iudices electionis custodes. Sędziowie kustoszami wyborów. Księga Pamiątkowa Państwowej Komisji Wyborczej*. Red. Ferdynand Rymarz. Warszawa: Wydawnictwo Krajowego Biura Wyborczego.
- Garlicki Lech. 2020. *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*. Warszawa: Wolter Kluwers.
- Gebethner Stanisław. 2006. *Prawo i system wyborczy w świetle realizacji postanowień Konstytucji*. W *Parlament. Model konstytucyjny i praktyka ustrojowa*. Red. Zdzisław Jarosz. Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe.
- Gebethner Stanisław. 2012. *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*. Warszawa: Kancelaria Senatu.
- Goldstein Robert Justin. 2010. *Political repression in the 19th century Europe*. Abingdon: Routledge.
- Grabowska Sabina, Składowski Konrad. 2006. *Podstawowe pojęcia z zakresu prawa wyborczego*. W *Prawo wyborcze do parlamentu w wybranych państwach europejskich*. Red. Sabina Grabowska, Konrad Składowski. Kraków: Zakamycze.
- Iłski Zdzisław. 2017. „Wzór systemu wyborczego Polski przedrozbiorowej (XV–XVIII wiek)”. *Studia Wyborcze* 24.
- Jarecka Alina. 2000. „Zasada powszechności i równości w polskim prawie wyborczym”. *Zeszyty Naukowe Centrum Studiów Samorządu Terytorialnego i Rozwoju Lokalnego Uniwersytetu Warszawskiego* 5.
- Jarentowski Marek. 2012. *Równość w wyborach do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej. Uwagi wprowadzające*. W *Zasada równości oraz problematyka reprezentatywności w wyborach do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej*. Warszawa: Kancelaria Senatu.
- Jarosz Zdzisław. 1967. *System wyborczy PRL*. Warszawa: PWN.
- Jaskiernia Jerzy. 1992. *Zasada równości w prawie wyborczym USA*. Warszawa: Instytut Nauk Politycznych PAN.
- Jaworski Stefan Jan, Zbieranek Jarosław. 2018. *Art. 192. Zasady prawa wyborczego w wyborach do Sejmu (komentarz)*. W *Kodeks wyborczy. Komentarz*. Red. Kazimierz Czaplicki, Bogusław Dauter, Stefan Jan Jaworski, Andrzej Szczepan Kisielewicz, Ferdynand Rymarz, Jarosław Zbieranek. Warszawa: Wolter Kluwers.

- Jaworski Stefan Jan, Zbieranek Jarosław. 2018. *Art. 369. Zasady prawa wyborczego w wyborach samorządowych (komentarz)*. W: *Kodeks wyborczy. Komentarz*. Red. Kazimierz Czapliski, Bogusław Dauter, Stefan Jan Jaworski, Andrzej Szczepan Kisielewicz, Ferdynand Rymarz, Jarosław Zbieranek. Warszawa: Wolter Kluwers.
- Konopczyński Władysław. 1918. *Liberum veto*. Kraków: Nakład E. Wende i Spółka.
- Kowalczyk Tomasz. 2013. „Znaczenie zasady równości prawa wyborczego w prawie polskim przed wejściem w życie Kodeksu wyborczego”. *Przegląd Prawa Konstytucyjnego* 2.
- Kręciszczyk Wojciech. 1998. *System wyborczy*. W *Polskie prawo konstytucyjne*. Red. Wiesław Skrzydło. Lublin: Morpol.
- Kryszewski Grzegorz. 2007. *Standardy prawne wolnych wyborów parlamentarnych*. Białystok: Temida 2.
- Michalak Bartłomiej. 2013. *Norma przedstawicielstwa* [hasło]. W *Leksykon prawa wyborczego i referendalnego oraz systemów wyborczych*. Red. Andrzej Sokala, Bartłomiej Michalak, Piotr Uziębło. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Michalak Bartłomiej. 2013. *Sila głosu* [hasło]. W *Leksykon prawa wyborczego i referendalnego oraz systemów wyborczych*. Red. Andrzej Sokala, Bartłomiej Michalak, Piotr Uziębło. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Michalak Bartłomiej. 2015. „Kto traci a kto zyskuje na systemie podziału mandatów pomiędzy okręgi w wyborach do Parlamentu europejskiego w Polsce”. *Przegląd Sejmowy* 1.
- Nohlen Dieter. 2004. *Prawo wyborcze i system partyjny. O teorii systemów wyborczych*. Warszawa: Scholar.
- Opałiński Edward. 1995. *Kultura polityczna szlachty polskiej w latach 1587–1652*. Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe.
- Sarnecki Paweł. 2010. *Prawo konstytucyjne*. Warszawa: C.H. Beck.
- Składowski Konrad. 2011. *Zasada równości wyborów a wybory do Senatu w kodeksie wyborczym*. W *Kodeks wyborczy. Wstępna ocena*. Red. Krzysztof Skotnicki. Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe.
- Skotnicki Krzysztof. 2000. *Zasada powszechności w prawie wyborczym. Zagadnienia teorii i praktyki*. Łódź: Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego.
- Skotnicki Krzysztof. 2005. *Równość proporcjonalna w prawie wyborczym*. W *(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 veddy a ich prínos k analýze procesu transformácie v podmienkach integrácie do EÚ”*. Red. Daniela Lengyelová. Bratislava: Slovak Academic Press.
- Skotnicki Krzysztof. 2008. *System wyborczy do Sejmu i Senatu*. W *Polskie prawo konstytucyjne*. Red. Dariusz Górecki. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Skrzydło Wiesław. 2013. *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Sobieski Wacław. 1913. *Pamiętny sejm*. Warszawa: Nakład Gebethnera i Wolffa.
- Sokala Andrzej. 2013. *Równość wyborów zasada* [hasło]. W *Leksykon prawa wyborczego i referendalnego oraz systemów wyborczych*. Red. Andrzej Sokala, Bartłomiej Michalak, Piotr Uziębło. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Tuleja Piotr. 2007. *Skarga konstytucyjna jako środek ochrony praw wyborczych*. W *Iudices electionis custodes. Sędziowie kustoszami wyborów. Księga pamiątkowa Państwowej Komisji Wyborczej*. Red. Ferdynand Rymarz. Warszawa: Wydawnictwo Krajowego Biura Wyborczego.
- Tuleja Piotr. 2010. *Konstytucyjne podstawy biernego prawa wyborczego do organów samorządu terytorialnego*. W *Amicus hominis et defensor iustitiae. Księga jubileuszowa w 70. rocznicę urodzin sędziego Ferdynanda Rymarza*. Red. Dariusz Dudek, Maciej Gapski, Wojciech Łączkowski. Lublin: Wydawnictwo KUL.

- Uziębło Piotr. 2007. „Konstytucyjność zmian samorządowej ordynacji wyborczej”. *Gdańskie Studia Prawnicze – Przegląd Orzecznictwa* 2.
- Uziębło Piotr. 2012. „Realizacja zasady równości wyborów do organu stanowiącego miast na prawach powiatu”. *Przegląd Prawa Konstytucyjnego* 2.
- Uziębło Piotr. 2013. *Zasada równości wyborów parlamentarnych w państwach europejskich i południowoamerykańskich*. Warszawa: Wolters Kluwer.

AKTY NORMATYWNE

- Dekret Naczelnika Państwa z 28 listopada 1918 r. o ordynacji wyborczej do Sejmu ustawodawczego (Dz. U. 1918, nr 18, poz. 46).
- Ordynacja wyborcza do Sejmu* (Dz. U. 1922, nr 66, poz. 590).
- Ordynacja wyborcza do Senatu* (Dz. U. 1922, nr 66, poz. 591).
- Ustawa z 5 stycznia 2011 r. – *Kodeks wyborczy* (Dz. U. nr 21, poz. 112 ze zm.).

ORZECZNICTWO

- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 3 listopada 2006 r., sygn. akt K 31/06.
- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 11 lipca 2011 r., sygn. akt K 9/11.
- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 6 kwietnia 2016 r., sygn. akt P 5/14.

ŹRÓDŁA INTERNETOWE

- History of the State Duma*, <http://duma.gov.ru/en/duma/about/history/information/> (dostęp 10.10.2020).
- Michalak Bartłomiej. 2010. *Ile okręgów wyborczych? Uwagi do struktury okręgów wyborczych w Polsce w wyborach do Parlamentu Europejskiego*, <https://repozytorium.umk.pl/handle/item/1780%20> (dostęp 9.07.2019).

Streszczenie

Artykuł jest próbą usystematyzowania pojawiających się w doktrynie rozbieżności wokół znaczenia pojęcia materialnej równości wyborów. W części pierwszej przedstawiony jest rys historyczny, obrazujący pojawienie się idei równości wyborów w toku rozwoju instytucji demokratycznego państwa prawa. W części drugiej omówiono podstawowy sens wyborczej normy równościowej oraz specyficzna interpretacja materialnego aspektu równości wyborów, zakładająca konieczność zapewnienia wyborcom równym cechy proporcjonalności. Ze względu na stosowany w systemach wyborczych większościowy model elekcji, podstawowa wykładnia materialnej równości wyborów określona zostaje mianem jej wykładni klasycznej, posiadającej nadal pozycję dominującą w doktrynie prawa wyborczego.

Słowa kluczowe: prawo wyborcze, zasada równości wyborów, materialna równość wyborów, siła głosu, zasada proporcjonalności wyborów.

**SUBSTANTIVE EQUALITY OF ELECTIONS.
CLASSICAL AND REVISIONIST APPROACH
(summary)**

The article is an attempt to systematize the controversies among legal scholars over the meaning of the concept of substantive equality of elections. The first part presents a historical outline illustrating the emergence of the idea of equal elections in the course of the development of the institutional model of a democratic state. The second part discusses the basic meaning of the equality-based standards of democratic elections, as well as the specific interpretation of the substantive aspect of electoral equality, emphasizing the necessity to ensure that equal elections display also the feature of proportionality. In view of the fact that contemporary electoral procedures include the system of the First-Past-The-Post, the basic interpretation of substantive equality of elections is defined as its classical interpretation, still preserving a dominant position in jurisprudence dealing with electoral law.

Keywords: electoral law, principle of equal elections, substantive equality of elections, voting power, principle of proportionality of elections.