Tomasz Kowalczyk¹

Znaczenie zasady równości prawa wyborczego w prawie polskim przed wejściem w życie Kodeksu wyborczego²

Słowa kluczowe: równość prawa wyborczego, równość szans, zasada powszechności prawa wyborczego

Keywords: principle of equality of elections, common right to suffrage, equality of franchise

Streszczenie

Artykuł poświęcony jest znaczeniu jednej z podstawowych zasad prawa wyborczego. Jak do tej pory nikt jeszcze nie próbował opisywać przymiotów wyborczych w taki sposób. Praca dotyczy znaczenia zasady równości prawa wyborczego w okresie obowiązywania ordynacji wyborczych. Została jedynie opatrzona drobnym komentarzem dotyczącym zmian wprowadzonych w 2011 r. przez Kodeks wyborczy. W pierwszej części tekstu zaprezentowane są doktrynalne poglądy na równość wyborów w Polsce. Głównie odnośna jest ona do wyborów parlamentarnych. Przedstawione są poglądy rozumujące zasadę równości prawa wyborczego jako wyłącznie równość materialną i formalną oraz pokazany jest nowy trend wskazujący większe znaczenie i nacisk na aspekt równości szans wyborczych. Zdaniem autora w dzisiejszych czasach najważniejsza jest właśnie równość szans wyborczych. Następnie opisane zostały gwarancje równości materialnej i poszczególne jej aspekty. W podsumowaniu zostało zawarte stwierdzenie, iż równość prawa wyborczego jest zasadą proceduralną i raczej odpowiada za to, na podstawie jakich reguł będą przysługiwać prawa wyborcze. Przez co jest raczej dyrektywą wskazującą i ma bardzo szeroki zakres.

¹ Autor jest doktorantem w Katedrze Powszechnej Historii Państwa i Prawa Uniwersytetu Mikołaja Kopernika w Toruniu.

² Artykuł powstał na podstawie fragmentów pracy magisterskiej *Charakter i znaczenie tzw. podstawowych zasad prawa wyborczego w obowiązującym prawie polskim* wyróżnionej w I edycji konkursu „Przeglądu Prawa Konstytucyjnego” na najlepszą pracę magisterską z zakresu prawa konstytucyjnego i systemów politycznych w roku akademickim 2010/2011, której promotorem był prof. dr hab. Andrzej Sokala.

Summary

The meaning of the equality principle of franchise in Polish law before introducing the election code

This article talks about one of the main principles of franchise. No one has tried to describe voting attributes in this way yet. This article describes the equality of franchise during the terms of electoral regulations. In this article there is a short comment concerning the changes introduced in 2011 by the election code.

In the first part the doctrinal views about the equality of elections in Poland are presented. This part applies mainly to parliamentary elections. It presents the equality principle as purely material and formal and shows a new trend which indicates a greater meaning and emphasis on the equality of franchise. According to the author of this article the equality of voting rights is the most important in modern world. Next, the guaranty of material equality as well as its attributes have been described.

In the summary of this article we can read that the equality of franchise is a procedural principle and it sets the rules that entitle individuals to suffrage. Due to this fact the equality of franchise is more like indicative directive and it has a very wide range.

Zasada równości prawa wyborczego jest odzwierciedleniem konstytucyjnej zasady równości każdego człowieka wobec prawa. Jak podkreśla Z. Jarosz³ równość prawa wyborczego jest najważniejszym ze wszystkim praw politycznych. Owa zasada pozostaje w bardzo bliskim związku z zasadą powszechności⁴ prawa wyborczego, ze względu na jej doniosły i ważny charak-

³ Zob. Z. Jarosz, S. Zawadzki, *Wstęp do nauki prawa konstytucyjnego*, Warszawa 1974, s. 264.

⁴ Zasada powszechności prawa wyborczego polega głównie na tym, aby każdy wyborca, któremu przysługuje czynne prawo wyborcze mógł z niego skorzystać. Na ową zasadę składają się czynne i bierne prawo wyborcze oraz gwarancje dnia i godziny głosowania. Oczywiście największe znaczenie ma tutaj czynne prawo wyborcze, dlatego też należy wprowadzać alternatywne metody głosowania, które pozwolą każdemu zagłosować. Zagadnienie zwiększania frekwencji w głosowaniu nie ma tu zupełnie żadnego znaczenia i jest tylko dodatkowym wynikiem.

ter⁵. Przecież to ona decyduje, na jakich warunkach będą głosować uprawnione osoby.

I.

W doktrynie prawa wyborczego doszukałem się dwóch stanowisk dotyczących zasady równości prawa wyborczego. Dla potrzeb pracy pierwsze nazywać będę wąskim, ponieważ zwolennicy tej koncepcji dostrzegają jedynie dwa aspekty owej zasady, czyli równość formalną i materialną. Drugi pogląd natomiast nazywam szerokim i utożsamiam się z nim, ponieważ do równości formalnej i materialnej zwolennicy tego stanowiska dodają trzeci aspekt, mianowicie równość szans wyborczych podmiotów uczestniczących w wyborach.

Zwolennicy tego poglądu prezentują jedynie dwa aspekty równości – równość materialną oraz formalną. Uważam ten pogląd za nietrafny, ponieważ jego przedstawiciele nie dostrzegają równości podmiotów uczestniczących w wyborach (np. kandydatów).

Jednym z przedstawicieli prezentujących ten pogląd jest S. Sagan⁶. Rozumie on równość przez wymienienie jej dwóch znaczeń: formalnej i materialnej. Równość formalną widzi on jako przydzielenie każdemu wyborcy takiej samej liczby głosów (np. po jednym, jak to ma miejsce w Polsce). Natomiast równość materialną przedstawia jako jednakową siłę głosu każdego wyborcy. Wiąże ją ściśle z odpowiednim podziałem kraju na okręgi wyborcze. Podobny, a w zasadzie identyczny pogląd do prezentowanego wyżej przedstawia J. Galster⁷.

Pogląd ten podziela także M. Granat⁸. Również on dostrzega jedynie dwa aspekty równości. Równość formalna jego zdaniem polega na jednakowej ilości głosów. Zabezpieczać to ma spis wyborców oraz obowiązek podpisu

⁵ Podobny pogląd prezentuje S. Rozmaryn, *O niektórych zagadnieniach ordynacji wyborczej do Sejmu*, „Państwo i Prawo” 1952, z. 10, s. 431.

⁶ Sprawdź S. Sagan, *Prawo konstytucyjne Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2003, s. 107.

⁷ J. Galster, *Prawo wyborcze do Sejmu i Senatu RP oraz status prawny posłów i senatorów*, [w:] *Prawo konstytucyjne*, red. Z. Witkowskiego, Toruń 2006, s. 216.

⁸ Por. M. Granat, *Prawo konstytucyjne w pytaniach i odpowiedziach*, Warszawa 2009, s. 152–153.

odbioru karty do głosowania⁹. Materialna równość natomiast oznacza jednakowe znaczenie głosu każdego wyborcy. Dodaje on, iż ów aspekt nie zawsze musi być respektowany, aby uznać wybory za równe.

Również W. Skrzydło opisuje równość prawa wyborczego przez prezentowanie jej dwóch stron: formalnej i materialnej¹⁰. Równość formalna oznacza przydzielenie każdemu wyborcy wyłącznie jednego głosu. Pełna realizacja równości nastąpi dopiero przy spełnieniu strony materialnej, czyli równej wagi każdego głosu.

Odmienne od wyżej prezentowanych poglądów zasadę równości prawa wyborczego widzą A. Żukowski¹¹ i M. Chmaj¹². Dostrzegają oni także równość podmiotów uczestniczących w wyborach, chociaż nie wyodrębniają jej jako trzeciego aspektu. Pierwszy zalicza ją do równości materialnej, natomiast drugi odwrotnie, do formalnej.

Ciekawy pogląd odnośnie zasady równości prawa wyborczego prezentuje L. Garlicki¹³. Sytuuje się on na pograniczu wąskiego i szerokiego rozumienia owej zasady. Poza aspektem formalnym i materialnym dostrzega trzeci aspekt odnoszący się do kandydatów w wyborach. Nazywa go zasadą proporcjonalnej równości szans kandydatów. Nawet widzi w niej więcej aspektów proporcjonalności niż samej równości. Jest to bardzo ciekawy pogląd, chociaż odosobniony w polskich realiach, ale mający duże znaczenie w praktyce.

Szerokie rozumienie równości zawiera w sobie jej trzy aspekty: formalny, materialny, równych szans wyborczych podmiotów uczestniczących w wyborach. Moim zdaniem dopiero takie rozumienie owej zasady oddaje jej pełny sens oraz ściśle powiązanie z zasadą powszechności prawa wyborczego.

⁹ Moim zdaniem podpis poświadczający odbiór karty do głosowania nie jest obowiązkiem wyborcy, a jedynie jego dobrą wolą. Wyborca może zawsze odmówić złożenia podpisu z wielu powodów: może nie umieć pisać, mieć niesprawną rękę czy też być pozbawionym kończyn.

¹⁰ Patrz W. Skrzydło, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 108.

¹¹ Zob. A. Żukowski, *System wyborczy do Sejmu i Senatu RP*, Warszawa 2004, s. 15–16.

¹² M. Chmaj, W. Skrzydło, *System wyborczy w Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2008, s. 43–44.

¹³ Patrz L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2010, s. 158–159.

Pierwszą osobą, która zwróciła na to uwagę w Polsce, jest J. Buczkowski¹⁴. Zasadę równości rozumie on przez praktyczne wykazanie dwóch jej aspektów. Przesądza ona, na podstawie jakich warunków wyborca będzie korzystać z przysługującego mu prawa oraz czy będą one jednakowe dla wszystkich. Aby równość została spełniona, oczywiście każdy musi brać udział w wyborach na jednakowych regułach. Nie wiadomo natomiast, dlaczego później odszedł on od postrzegania równości w trzech aspektach na rzecz dwóch aspektów¹⁵ (formalnego i materialnego). Krzysztof Skotnicki¹⁶, który zawsze utożsamiał się z szerokim poglądem J. Buczkowskiego, pisze, iż w dzisiejszych czasach najważniejszym aspektem zasady równości prawa wyborczego jest właśnie równość szans wyborczych podmiotów uczestniczących w wyborach. W jej myśl każdy kandydat ma mieć równe prawa do prezentowania siebie i swego programu wyborczego. Uważam, że pogląd na zasadę równości prawa wyborczego prezentowany przez tego przedstawiciela doktryny jest jak do tej pory trafnym zrozumieniem zasady równości prawa wyborczego.

Także A. Sokala¹⁷ dostrzega zasadę równości prawa wyborczego jako odzwierciedlenie szerszej zasady równości wszystkich wobec prawa. Zainspirowany J. Buczkowskim widzi trzy aspekty owej zasady: formalny, materialny i równych szans wyborczych.

Również do tej grupy należy zaliczyć poglądy P. Winczorka¹⁸ i J. Ciapały¹⁹. Jak piszą, nie można jedynie ograniczać zasady równości prawa wyborczego do aspektów formalnych i materialnych. Należy dostrzegać także jej trzeci aspekt, mianowicie równość szans wyborczych podmiotów uczestni-

¹⁴ J. Buczkowski, *Podstawowe zasady prawa wyborczego III Rzeczypospolitej*, Lublin 1998, s. 131–162.

¹⁵ Por. ibidem; idem, *Prawo konstytucyjne RP (instytucje wybrane)*, Przemyśl 2007, s. 88–98.

¹⁶ Por. K. Skotnicki, *System wyborczy do Sejmu i Senatu*, [w:] *Polskie prawo konstytucyjne*, red. D. Górecki, Warszawa 2009, s. 87.

¹⁷ Zob. B. Michalak, A. Sokala, *Leksykon prawa wyborczego i systemów wyborczych*, Warszawa 2010, s.v. równości wyborów zasada, s. 124–125.

¹⁸ Zob. P. Winczorek, *Prawo konstytucyjne Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2003, s. 126.

¹⁹ Patrz J. Ciapała, *Prezydent w systemie ustrojowym Polski (1989–1997)*, Warszawa 1999, s. 101.

czących w wyborach. Mają oni także posiadać takie same prawa i obowiązki. Przecież od tego, jak się kto zaprezentuje, jakie ma przywileje, decyduje później, kto będzie wybrany przez Naród.

Trafny pogląd na zasadę równości prawa wyborczego prezentują osoby, które widzą jej trzy aspekty, bez różnicy już czy je wyodrębniają, czy też nie. Podkreślenia natomiast wymaga pogląd K. Skotnickiego²⁰, w którym głosi on, iż najważniejszym aspektem równości w dzisiejszych czasach jest właśnie równość szans wyborczych podmiotów uczestniczących w wyborach. Podkreśla ona ścisły związek zasady równości z powszechnością i utożsamia przez to demokratyczny charakter wyborów i rywalizacji wyborczej. Warty rozważenia jest również, prezentowany na końcu wcześniejszego rozdziału, pogląd L. Garlickiego²¹. Proporcjonalność szans wyborczych kandydatów zamiast równości moim zdaniem w obecnej praktyce ma większe odzwierciedlenie. Niezdecydowany wyborca częściej zgłasza na dużą znaną partię niż małą, która dopiero co powstała.

II.

Zasada równości prawa wyborczego powinna być rozumiana w trzech aspektach: formalnym, materialnym i równych szans wyborczych. Moim zdaniem jest to trafny pogląd na tę zasadę. Inne prezentowane przez doktrynę prawa wyborczego, gdzie zapomniana jest równość szans wyborczych, można uznać za nie w pełni oddające sens zasady równości prawa wyborczego. Przecież równość powinna dotyczyć także podmiotów biorących udział w procedurze wyborczej. Niedopuszczalne jest ograniczanie równości wyborów wyłącznie do wykrawania okręgów wyborczych oraz ustalenia jednokowej ilości głosów. W obecnych czasach rozwoju medialnego należy także zwracać uwagę na równość szans wyborczych oraz możliwości zaprezentowania się poszczególnych kandydatów.

Równość w znaczeniu materialnym jest uwzględniana przez całą doktrynę prawa wyborczego. Co do jej znaczenia w zasadzie nie ma żadnych sporów. Równość w znaczeniu materialnym oznacza równą siłę głosu każdego

²⁰ Tak uważa K. Skotnicki, *System...*, s. 87.

²¹ Zob. L. Garlicki, *Prawo...*, s. 158–159.

wyborcy. Istota tej zasady zawarta jest w stwierdzeniu, że na taką samą liczbę ludności w danym okręgu ma przypadać taka sama liczba mandatów, co w innym okręgu o tej samej liczbie ludności²². Jak widać, wiąże się ona ściśle z wykrawaniem okręgów wyborczych. Czuwa ona nad niestosowaniem geometrii wyborczej (gerrymanderingu), której celem jest niedopuszczenie do wygrania w wyborach przeciwników politycznych²³. Dla zagwarantowania równości materialnej oraz niedopuszczenia do nadużyć należy ustalić normę przedstawicielstwa oraz jak najuczciwiej wykroić okręgi wyborcze. Wpływ na materialną równość ma również odpowiednia metoda przeliczania głosów na mandaty.

Jak podaje B. Banaszak, istnieje ponad 300 różnych systemów wyborczych *sensu stricto* (system wyborczy *sensu stricto* w moim przekonaniu oznacza konkretną metodę przeliczania głosów na mandaty). Niektóre z nich bardziej preferują duże partie, jak np. metoda d'Hondta albo małe, jak Sainte-Leaguë²⁴. Nie mogę się natomiast zgodzić ze stanowiskiem B. Banaszaka oraz P. Uziębły, jakoby najważniejszym elementem materialnej równości było stosowanie wyłącznie systemu proporcjonalnego i ich bardzo bliska korelacja²⁵. Moim zdaniem równość prawa wyborczego musi być zagwarantowana także w systemach większościowych czy mieszanych. Nie można utożsamiać równości jedynie z wyborami, gdzie stosowany jest system proporcjonalny.

Najpierw przedstawię kilka uwag odnośnie równości materialnej w kontekście wyborów do Senatu. Nie mogę się zgodzić ze stanowiskiem J. Buczkowskiego, jakoby równość (w okresie przed wejściem w życie Kodeksu wyborczego²⁶) w znaczeniu materialnym nie była realizowana w wyborach do Senatu²⁷. Oczywiście nie ma tu jednolitej normy przedstawicielstwa, ale nie

²² Tak np. J. Buczkowski, *Podstawowe...*, s. 141.

²³ Więcej na ten temat pisze M. Chmaj, W. Skrzydło, op.cit., s. 44–46.

²⁴ Więcej na temat konkretnych systemów wyborczych i ich analizy pisze B. Banaszak, *Zalety i wady wyborczego systemu proporcjonalnego*, [w:] *Wykłady im. Prof. dr. Wacława Komarnickiego*, Wykład I, red. A. Frydrych, A. Sokala, Toruń 2008.

²⁵ Por. B. Banaszak, *Porównawcze prawo konstytucyjne współczesnych państw demokratycznych*, Kraków 2004, s. 382–383 i P. Uziębło, *Zasada równości w wyborach do Sejmu RP (wybrane zagadnienia)*, „*Studia Wyborcze*” 2008, t. 6, s. 47–48.

²⁶ Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. Kodeks wyborczy (Dz.U. Nr 21, poz. 112, ze zm.). Dalej zwana kwyb.

²⁷ J. Buczkowski, *Podstawowe...*, s. 142.

można też uznać, że okręgi zostały źle wykrojone. Tutaj przyjęto tylko inną regułę ustalenia okręgów wyborczych. Może nie do końca w pełni oddającą równą siłę głosu, ale mającą jakiś jej załazek. Senat miał być po prostu równo reprezentowany przez województwa²⁸. Oczywiście można taki podział uznać za dziwny w warunkach państwa unitarnego, jakim jest Polska. Częściej owa metoda występuje w państwach federacyjnych, jak USA czy Niemcy. Jak pisze B. Banaszak, ów podział miał zapewnić jak najdłuższe utrzymanie władzy przez PZPR, a w 1997 r. to było już przyzwyczajenie do obecnego systemu i niechęć zmian²⁹. Na początku ustalania tych okręgów w 1989 r. przyjęto, że będzie to jedynie tymczasowy podział³⁰. Nie spodziewano się, że późniejsze władze w pełni go zaakceptują. W zasadzie ów podział trwał do sierpnia 2011 r., kiedy to został zmieniony przez Kodeks wyborczy na okręgi jednomandatowe. Projekt tych zmian gotowy był już od wielu lat³¹. Moim zdaniem chyba słusznie wprowadzono jednomandatowe okręgi wyborcze w wyborach do Senatu. Nawet sceptyczny J. Buczkowski³² wtedy już by się w pełni zgodził z występowaniem w wyborach do Senatu zasady równości materialnej.

Do zalet okręgów jednomandatowych należy niewątpliwie zaliczyć ich prostotę i zrozumiałość otrzymania mandatu przez wszystkie osoby. W okręgu takim wygrywa po prostu osoba, która zebrała najwięcej głosów. Zapewniają one ściślejszą więź między kandydatami a wyborcami, wpływając na większą konkurencyjność, eliminując anonimowość kandydatów³³.

²⁸ W okresie powstawania Konstytucji z 1997 r. Polska była podzielona na 49 województw. Każde województwo miało 2 mandaty, natomiast województwa katowickie i warszawskie jako największe miały 3 mandaty. Może i nie jest to w pełni równa siła głosu ale ma jakieś jej załazki. Podobny pogląd prezentują R. Majchrowski, P. Winczorek, *Ustrój konstytucyjny Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 1998, s. 96.

²⁹ B. Banaszak, *W kwestii racjonalnej liczby posłów i senatorów*, „Państwo i Prawo” 1995, z. 5, s. 65.

³⁰ Zob. M. Kudej, *Kompetencje Senatu w świetle reformy konstytucyjnej z kwietnia 1989 r.*, „Państwo i Prawo” 1990, z. 2, s. 20.

³¹ A. Patrzałek, W. Skrzydło, *Cele i zasady kodyfikacji prawa wyborczego w Polsce*, „Przebieg Sejmu” 1997, nr 2, s. 15.

³² Zob. J. Buczkowski, *Podstawowe...*, s. 145.

³³ Więcej na temat zalet okręgów jednomandatowych piszą: S. Gebert, *Prawo wyborcze po nowelizacji z 1960 r.*, „Państwo i Prawo” 1961, z. 3; E. Popławska, *Założenia do projektu ordynacji wyborczej do rad narodowych*, „Państwo i Prawo” 1984, z. 4; W. Sokolewicz, *Podstawowe zasady prawa wyborczego i ich ujęcie w konstytucji*, „Państwo i Prawo” 1987, z. 10.

Natomiast do zalet okręgów wielomandatowych należą: zaprezentowanie szerszego wachlarza programów wyborczych przez kandydowanie głównie partii, a nie pojedynczych osób oraz lepsze odzwierciedlenie woli wyborców. Natomiast wadą jest niemożność zaprezentowania poszczególnych kandydatów i zmniejszenie więzi kandydata z wyborcami. Oczywiście również brak zrozumienia u postronnego wyborcy, jak to się dzieje, że jego kandydat nie wygrywa wyborów, mając więcej głosów³⁴ (brak wiedzy odnośnie do konkretnego systemu wyborczego *sensu stricto*).

Po przedstawieniu aspektu równości materialnej w wyborach do Senatu oraz łączniku w zaprezentowaniu wad i zalet różnych okręgów wyborczych należy przejść do określenia zasad wykrwania okręgów w wyborach do Sejmu. Polegają one na ustaleniu normy przedstawicielstwa i ustaleniu granic odpowiedniego okręgu wyborczego. Zgodnie z obowiązującym do 2011 r. (obecnie w zasadzie jest to niezmienione) art. 137 ordynacji parlamentarnej ustalenia liczby posłów wybieranych w poszczególnych okręgach wyborczych oraz podziału województw na okręgi wyborcze dokonuje się według jednolitej normy przedstawicielstwa³⁵ obliczanej przez podzielenie liczby mieszkańców kraju przez ogólną liczbę posłów wybieranych w okręgach wyborczych. Jest to metoda niezmiernie trudna w realizacji, ponieważ w dalszej jej części dokonuje się kolejnych podziałów, jak również odpowiednio zalicza się liczby po przecinku. Jest to bardzo skomplikowany system, ale jego plusem jest to, iż zapobiega on stosowaniu gerrymanderingu. Jak słusznie podkreślają J. Haman i S. Gebethner, nie jest to trafny podział, ponieważ preferuje on duże okręgi wyborcze, natomiast powoduje niedoreprezentowanie niewielkich okręgów wyborczych³⁶. W pełni muszę się zgodzić tu z P. Uziębłą, iż istotną wadą jest przelicznik w formie mieszkańców, a nie wyborców. Przecież to jedynie wyborcy decydują, kto będzie ich reprezentować, a nie wszyscy mieszkańcy. Zgodnie

³⁴ Więcej odnośnie do korzyści i zagrożeń wielomandatowych okręgów wyborczych pisze B. Zawadzka, *O dalszą demokratyzację prawa wyborczego (doświadczenia i wnioski)*, „Państwo i Prawo” 1985, z. 2; idem, *Systemy wyborcze europejskich państw socjalistycznych*, „Państwo i Prawo” 1985, z. 1.

³⁵ Obecnie reguluje to art. 202 kwyb.

³⁶ Por. J. Haman, *Podział mandatów pomiędzy okręgi wyborcze w świetle teorii sprawiedliwego podziału dóbr*, „Przegląd Sejmowy” 2002, nr 1, s. 31 i S. Gebethner, *Wybory do Sejmu i Senatu. Komentarz do Ustawy z 12 kwietnia 2001 r. Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i Senatu Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2001, s. 211.

z zasadą powszechności praw wyborczych nie mają osoby niepełnoletnie oraz ubezwłasnowolnione i osoby, które za popełnienie przestępstwa dodatkowo mają orzeczone pozbawienie praw publicznych. Dlatego też bardziej adekwatnym przelicznikiem byłby podział mandatów oparty o wyborców³⁷. Inną natomiast propozycją jest uwzględnienie nie wszystkich wyborców, a jedynie rzeczywiście biorących udział w głosowaniu³⁸. P. Uziębło uważa, że najlepszym sposobem podziału na okręgi jest ustalanie ich liczby zgodnie z frekwencją³⁹. Uważa on, iż nie narusza to w ogóle pozostałych zasad prawa wyborczego. Oczywiście w takim przypadku mandaty dla poszczególnych okręgów zostaną obsadzone dopiero po podaniu wyników głosowania. Moim zdaniem właśnie z tego powodu taki zabieg byłby niemożliwy i naruszałby zasadę równości materialnej wolności prawa wyborczego, jak również ogólną zasadę pewności prawa. Dlatego też z powyższych powodów nie mogę się zgodzić z P. Uziębłą, iż jest to zgodne z zasadami prawa. O ile można by było może i dopuścić zgodność z zasadami prawa wyborczego, to na pewno nie pozostanie to już w zgodności z zasadą pewności prawa, która to moim zdaniem jako zasada ogólna stoi wyżej w hierarchii niż zasady prawa wyborczego⁴⁰. Natomiast warty rozważenia i zastosowania byłby pogląd przeliczania normy przedstawicielstwa na zasadzie wyborców, a nie mieszkańców, jak to się dzieje obecnie. W takim przypadku lepsze zastosowanie będzie mieć realne odzwierciedlenie siły głosu, które jest głównym założeniem równości w znaczeniu materialnym. Przecież tylko wyborcy mogą głosować, dlatego też jest to lepsze rozwiązanie niż podział na okręgi według mieszkańców. Do mieszkańców zaliczane są także dzieci i osoby pozbawione praw wyborczych.

³⁷ Zob. A. Dyla, *Zasadność podziału kraju na okręgi wyborcze w wyborach do Sejmu – wybrane problemy*, [w:] *Oblicza polskiego systemu politycznego*, red. B. Krauz-Mozer i K. Sobolewska-Myślik, Toruń 2007, s. 24–25.

³⁸ Patrz W. Sokół, *Geneza i ewolucja systemów wyborczych w państwach Europy Środkowej i Wschodniej*, Lublin 2007, s. 32.

³⁹ Pogląd ten prezentuje P. Uziębło, *Prawo wyborcze do parlamentu Republiki Czeskiej po reformie z roku 2000*, „Przegląd Sejmowy” 2002, nr 2, s. 93.

⁴⁰ Moim zdaniem już na samym początku należy wiedzieć, któremu okręgowi przypada ile mandatów do obsadzenia. Ponieważ „reguły gry” muszą być znane już na samym początku, a nie zmieniane w „jej trakcie”. Dlatego właśnie uważam, iż nie jest to zgodne z zasadą pewności prawa, która jest ogólną i międzynarodową zasadą prawa państw demokratycznych.

Obecnie w Polsce jest 41 okręgów wyborczych⁴¹, w których wybieramy od 7 do 19 posłów. Najwięcej posłów wybieramy w okręgu nr 19 obejmującym Miasto Stołeczne Warszawę, najmniej natomiast w okręgu nr 28 obejmującym część województwa śląskiego (powiaty częstochowski, kłobucki, lubliński i myszkowski oraz miasto na prawach powiatu Częstochowa) z Okręgową Komisją Wyborczą w Częstochowie.

Podsumowując, należy wskazać, iż równość w znaczeniu materialnym w polskim systemie prawa jest respektowana i to nie tylko w wyborach do Sejmu, ale też do Senatu i pozostałych rodzajach wyborów. Od 2011 r. nawet najbardziej sceptyczni przedstawiciele powinni się zgodzić, iż w wyborach do Senatu także występuje równość w znaczeniu materialnym. Głównym jej założeniem jest to, aby kraj został podzielony tak na okręgi wyborcze, aby siła głosu każdego wyborcy była jednakowa oraz aby deputowani byli jednako umocowani do sprawowania swojej władzy.

III.

Równość w znaczeniu formalnym oznacza założenie, że każdy wyborca posiada tyle samo głosów. Oczywiście nie można tego zawęzić jedynie do stosowania jednego głosu dla każdego wyborcy, jak robi to W. Skrzydło⁴². Poprawnym wydaje się powszechny pogląd w doktrynie, jakoby każdy miał tyle samo głosów⁴³ (obojętne jest, czy ma on jeden głos, czy np. pięć). Istotne jest, aby każdy wyborca miał jednakową liczbę głosów. Nie zawsze natomiast należy je zawęzić jedynie do jednego. Odmiernym poglądem jest także stanowisko P. Winczorka, aby w wyborach do Senatu osoba posiadała tyle głosów, ile jest mandatów do przydzielenia w jej okręgu⁴⁴. Moim zdaniem jest to pogląd nietrafny, ponieważ w wyborach do Senatu mieliśmy jeden głos,

⁴¹ Dane przedstawione na podstawie Załącznika nr 1 Kodeksu wyborczego.

⁴² Zob. W. Skrzydło, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 108.

⁴³ Por. H. Zięba-Zalucka, *Prawo konstytucyjne wybrane zagadnienia*, Rzeszów 1998, s. 43–48, B. Michalak, A. Sokala, op.cit., s.v. równości wyborów zasada, s. 124–125; J. Buczkowski, *Prawo...*, s. 89.

⁴⁴ Patrz P. Winczorek, op.cit., s. 124.

ale można było zaznaczyć większą liczbę kandydatów⁴⁵, dokładnie tyle, ile jest do obsadzenia w danym okręgu mandatów. Obecnie natomiast, jak podałem wyżej, Kodeks wyborczy to uprościł i wprowadził jednomandatowe okręgi wyborcze⁴⁶. Gdybyśmy mieli w wyborach do Senatu kilka głosów, to równie dobrze moglibyśmy postawić dwa czy trzy głosy na jednego kandydata, a tak nie było w naszym systemie. Dlatego też uważam, iż w polskim prawie wyborczym mamy w każdych wyborach wyłącznie prawo jednego głosu⁴⁷. Obecnie zostało to uproszczone przez Kodeks wyborczy i podział kraju na 100 okręgów jednomandatowych w wyborach do Senatu.

Naruszeniem równości formalnej są możliwości kilkakrotnego głosowania, czyli głosowanie pluralne, które występowało dawniej w Belgii. Uprzywilejowane były osoby wykształcone, bogate oraz posiadające dzieci z legalnych związków. Natomiast w Nowej Zelandii właściciele odpowiednio dużego majątku mieli proporcjonalnie więcej głosów do wielkości posiadanego majątku⁴⁸. W Hiszpanii funkcjonowała dawna zasada zwyczajowa, gdzie głowa rodziny oddawała głosy za wszystkich domowników⁴⁹. Kolejnym natomiast rodzajem naruszenia owej zasady jest możliwość głosowania wielokrotnego w różnych okręgach wyborczych. Uregulowanie takie istniało do 1984 r. w Wielkiej Brytanii. Niektóre osoby mogły głosować w miejscu zamieszkania, miejscu usytuowania dużego zakładu pracy, w którym byli zatrudnieni, oraz miejscu ukończenia studiów⁵⁰.

W Polsce wcześniej mogło dochodzić do naruszeń równości formalnej przez wielokrotne głosowanie, ale zostało to wyeliminowane przez art. 27 ust. 3 Ordynacji z 1991 r.⁵¹, która wprowadziła potwierdzanie odbioru karty

⁴⁵ Inaczej natomiast jest w wyborach do Zgromadzenia Krajowego na Węgrzech. Tam pogląd P. Winczorka o większej ilości głosów byłby trafny, ponieważ najpierw oddaje się głos na indywidualnie określonego kandydata w okręgu jednomandatowym, natomiast później na listę partyjną w okręgu wielomandatowym. Zob. P. Donath, *Zgromadzenie Krajowe – Parlament Republiki Węgierskiej*, Warszawa 1993, s. 34.

⁴⁶ Zgodnie z art. 260 kwyb.

⁴⁷ Podobny pogląd prezentuje J. Buczkowski, *Podstawowe...*, s. 132–133.

⁴⁸ Z. Jarosz, *System wyborczy PRL*, Warszawa 1969, s. 113.

⁴⁹ Zob. L. Garlicki, *Polskie...*, s. 158.

⁵⁰ Sprawdź A. Burda, R. Klimowiecki, *Prawo państwowe*, Warszawa 1958, s. 598.

⁵¹ Ustawa z dnia 28 czerwca 1991 r. Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. Nr 59, poz. 252, ze zm.). Zwana dalej ordynacją 1991.

do głosowania przez podpis. Jak widać, ten system bardzo dobrze się spisuje, ponieważ jest stosowany do dziś i zapobiega kilkakrotnemu głosowaniu przez tę samą osobę. Uważam nawet, że polskie prawo wyborcze zbyt późno wprowadziło tę gwarancję. Jest to chyba jedna z najlepszych gwarancji, prawnie dopuszczalnych zabezpieczających jednokrotne głosowanie. Obecnie jest więcej zabezpieczeń równości formalnej. Jednym z nich był art. 2 ordynacji parlamentarnej, który stanowił: „W wyborach do Sejmu i do Senatu głosować można tylko osobiście i tylko jeden raz”⁵². Swoistą gwarancją jest jednorazowe głosowanie. Czyli dana osoba, przychodząc do lokalu wyborczego, podchodzi do komisji, otrzymuje kartę do głosowania, potwierdza odbiór karty i w takiej sytuacji wykluczona jest już możliwość, aby ta sama osoba otrzymała drugą kartę do głosowania.

Do powszechnie stosowanych w polskim systemie prawa wyborczego gwarancji zasady równości formalnej moim zdaniem należy zaliczyć:

- Rejestr i spis wyborców, w których tylko w jednym miejscu może być umieszczony wyborca, co eliminuje wielokrotne głosowanie, gdyż obwodowa komisja wyborcza posiada tylko jeden spis wyborców, właściwy dla swojego miejsca. Jeżeli dana osoba jest w nim zamieszczona, to może głosować, w innym przypadku głosowanie jest wykluczone.
- Każdy wyborca powinien potwierdzić własnoręcznym podpisem w odpowiedniej rubryce spisu wyborców otrzymanie karty do głosowania. Jak pisałem już wyżej, zapobiega to wielokrotnemu głosowaniu przez tę samą osobę oraz pobraniu przez nią drugiej karty do głosowania.
- Obowiązek opieczętowywania kart do głosowania pieczęcią odpowiedniej komisji jest gwarancją braku możliwości podrobienia kart do głosowania. Ich podrobienie utrudnia również specjalnie stworzony do tego celu papier, który ma grubszą fakturę.

Podsumowując rozważania odnośnie równości formalnej należy zauważyć, iż w obecnym stanie Kodeks wyborczy (a dawniej ordynacje) bardzo dobrze chroni głosowanie jednokrotne. Gwarantowane to jest przez rejestr i spis wyborców, również przez podpisanie odbioru karty do głosowania czy

⁵² Teraz regulacja ta została zastąpiona przez art. 2 i 3 kwyb.

też pieczęcie na karcie do głosowania. Innym zabezpieczeniem stosowanym obecnie jest umieszczanie pieczęci komisji wyborczej w paszporcie osoby, która wróciła z zagranicy i chciała zagłosować, nie mając stałego miejsca pobytu. Warte podkreślenia jest także, iż Polska wpisuje się do obecnego trendu, gdzie chyba już w żadnym demokratycznym państwie nie dochodzi do poważnych naruszeń równości formalnej⁵³.

IV.

Niewielu przedstawicieli doktryny dostrzega aspekt równości szans wyborczych⁵⁴. Jak podkreśla K. Skotnicki, jest to nawet najważniejszy aspekt owej zasady we współczesnym świecie⁵⁵.

Równość szans wyborczych polega na zapewnieniu równych warunków dla każdego kandydata oraz innych podmiotów uczestniczących w wyborach. Każdy powinien posiadać jednakowy dostęp do zaprezentowania swoich materiałów wyborczych w mediach⁵⁶. Telewizja publiczna udostępnia darmowy czas antenowy dla kandydatów, co jest ogromnym ułatwieniem dla nich. Również kwestia zgłoszeń kandydatów powinna być jednakowa, oraz zezwalać na dokonywanie zgłoszeń także wyborcom, a nie tylko partiom politycznym.

Powszechnie podnoszonym zagrożeniem dla równości szans wyborczych jest stosowanie klauzul zaporowych⁵⁷. W obecnym systemie progi wyborcze kształtują się niezmiennie od początków ich wprowadzenia na 5% dla komitetów wyborczych oraz 8% dla koalicji komitetów wyborczych⁵⁸. Klauzule zaporowe zapobiegają zbytniemu rozdrobnieniu w parlamencie. Powoduje to łatwiejsze zawarcie koalicji i pozwala na sprawniejsze kierowanie aparatu

⁵³ Zob. A. Antoszewski, R. Herbut, *Systemy polityczne współczesnego świata*, Gdańsk 2001, s. 217–218.

⁵⁴ Niewielkie zainteresowanie przez doktrynę aspektem równości szans wyborczych kandydatów podkreślał Krzysztof Urbaniak w wystąpieniu pt. *Okręg wyborczy w polskim prawie wyborczym. Wybrane zagadnienia* podczas konferencji naukowej w Rzeszowie „Przestrzeń społeczna a zachowania wyborcze”, która miała miejsce w dniach 29–30 marca 2011 r.

⁵⁵ K. Skotnicki, op.cit., s. 87.

⁵⁶ Patrz B. Michalak, A. Sokala, op.cit., s.v. równości wyborów zasada, s. 124–125.

⁵⁷ Zob. H. Zięba-Załuśka, op.cit., s. 48.

⁵⁸ Art. 196 kwyb.

tem państwowym. Po raz pierwszy progi wyborcze wprowadzono w Ordynacji z 1993 r.⁵⁹ Miały one na celu stworzenie gwarancji stabilności politycznej oraz ograniczenie liczby ugrupowań w parlamencie i umożliwienie stworzenia stabilnej większości rządzącej⁶⁰. Innym powodem stabilności rządów i odejścia od zbytniego rozdrobnienia partyjnego w Sejmie może być zwiększenie świadomości wyborczej Polaków. Głosowali oni wyłącznie na te partie, które mogły przekroczyć próg wyborczy albo na te, które miały szanse na zwycięstwo⁶¹, czego ogromnym plusem była znikoma liczba tzw. „straconych głosów”. Natomiast przeciwnicy progów wyborczych twierdzą, że naruszają one równość szans oraz deformują wolę wyborców, przez co są niezgodne z zasadą równości prawa wyborczego i ją naruszają⁶². P. Uziębło jest zwolennikiem zlikwidowania progów wyborczych, ponieważ przy obecnym stanie prawnym i tak naturalny próg wyborczy kształtuje się w granicy 5%, dlatego uważa za zbędne stosowanie dodatkowej formuły⁶³. Optowałbym za pozostawieniem progów wyborczych, nawet pomimo pewnych poglądów, iż naruszają one zasadę równości. Argumentem za pozostawieniem ich niech będzie hipotetyczna sytuacja, w której to zostaną zmienione okręgi wyborcze na bardziej liczne mandatowo, przez co zmniejszy się ich liczba. W tej sytuacji może dojść do zwiększenia rozbitcia politycznego w Sejmie i utrudnienia stworzenia stabilnych rządów⁶⁴. Dlatego też jestem zwolennikiem pozostawienia progów wyborczych.

Kolejną dość problemową sytuacją jest uprzywilejowanie partii mniejszości narodowych. Zgodnie z art. 134 ordynacji parlamentarnej⁶⁵ mogą być

⁵⁹ Ustawa z dnia 28 maja 1993 r. Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. Nr 45, poz. 205, ze zm.).

⁶⁰ W wyborach parlamentarnych w 1991 r. do Sejmu dostało się 27 partii politycznych, co spowodowało rozbitcie polityczne państwa i organizowanie przyśpieszonych wyborów. J. Szymanek, *Antynomie systemów wyborczych*, [w:] *Międzynarodowa konferencja naukowa. Prawo wyborcze w wybranych państwach europejskich*, red. S. Grabowska, R. Grabowski, Rzeszów 2006, s. 143–144.

⁶¹ Tak np. G. Bringham Powell Jr., *Wybory jako narzędzie demokracji. Koncepcje większościowe i proporcjonalne*, Warszawa 2006, s. 34.

⁶² Zob. W. Kręciszy, *Prawo wyborcze*, [w:] *Polskie prawo konstytucyjne*, red. W. Skrzydło, Lublin 2010, s. 207–208.

⁶³ P. Uziębło, op.cit., s. 57.

⁶⁴ Por. M. Jarentowski, *Wielkość okręgów wyborczych i formuła wyborcza a proporcjonalność wyborów*, „Państwo i Prawo” 2002, z. 7, s. 45.

⁶⁵ Art. 197 kwyb.

one zwolnione z przekroczenia klauzul zaporowych. Problemowe jest, czy owo zwolnienie nie narusza zasady równości. Jeżeli ktoś przyjmie założenie, że próg wyborczy już narusza równość, to na pewno tym bardziej zwolnienie z niego partii mniejszości narodowych narusza ową równość. Chociaż ja byłbym ostrożny w takich stwierdzeniach. Należy uznać dany przywilej za przejaw dyskryminacji wyrównawczej stosowanej w celu umożliwienia mniejszościom narodowym uzyskania reprezentacji w Sejmie. Obecnie w Sejmie zasiada tylko jeden poseł mniejszości niemieckiej.

Podsumowując rozważania odnośnie do równości szans wyborczych, należy podkreślić jeszcze raz, iż jest to obecnie chyba najważniejszy element zasady równości prawa wyborczego. Dobrze, że coraz więcej osób dostrzega ten aspekt i stara się go wykazywać, ponieważ jest on bardzo istotny z praktycznego punktu widzenia. Dotyczy on tego, jak kto się zaprezentuje i jak będzie uczestniczyć w procedurze wyborczej. Natomiast w kwestii klauzul zaporowych popieram pogląd A. Sokali⁶⁶ o zgodności ich z zasadą równości prawa wyborczego, natomiast w kwestii zwolnienia z progu wyborczego mniejszości narodowych pozostawałbym sceptyczny. Chociaż jak wykazuje praktyka, jest to bardzo znikomy odsetek, gdyż obecnie tylko jeden poseł jest z mniejszości, natomiast dawniej maksymalnie było ich trzech. Dlatego też uważam, że przy tak małej skali tego zjawiska niepotrzebne są dokładniejsze rozważania na ten temat. Nasilenie problemu nastąpiłoby wówczas, gdyby znacznie więcej osób z mniejszości narodowych zaczęło wchodzić do Sejmu. W tej sytuacji należałoby należałoby wprowadzić progi wyborcze także dla tych kandydatów. Wtedy na pewno należałoby się zastanowić nad tym problemem.

V.

Spis i rejestr wyborców jest gwarancją dwóch zasad: powszechności oraz równości. Powszechność raczej one ograniczają, ponieważ gwarantują możliwość wzięcia w głosowaniu tylko osobie zamieszczonej w spisie, natomiast równość gwarantują przez możliwość jednokrotnego głosowania.

Rejestr wyborców jest prowadzony stale przez gminę jako zadanie zlecone. Obejmuje on osoby stale zamieszkałe na obszarze gminy, którym przy-

⁶⁶ Zob. B. Michalak, A. Sokala, op.cit., s.v. klauzula zaporowa, s. 59.

sługuje prawo wybierania⁶⁷. Można być ujętym tylko w jednym rejestrze wyborców, co jest swoistą gwarancją równości formalnej. Składa się on z dwóch części. Część A poświęcona jest wyborcom posiadającym obywatelstwo polskie i to oni tylko, jeżeli posiadają zameldowanie na pobyt stały w danej gminie, są wpisywani do rejestru z urzędu⁶⁸. Natomiast część B poświęcona jest obywatelom Unii Europejskiej niebędącym obywatelami polskimi, stale zamieszkającym w Polsce. Wyborcę takiego zasadniczo zawsze wpisuje się tylko na jego wniosek⁶⁹. Zamieszczenie tylko w jednym rejestrze wyborców powoduje możliwość tylko jednorazowego głosowania. Wyborca, który przypadkowo nie został ujęty w rejestrze wyborców, może złożyć pisemny wniosek o dopisanie go do niego⁷⁰. Decyzję o wpisaniu lub odmowie wpisu wydaje właściwy miejscowo wójt (burmistrz albo prezydent miasta) w terminie 3 dni od wniesienia wniosku⁷¹. Na decyzję odmowną przysługuje wyborcy możliwość wniesienia skargi do sądu rejonowego w terminie 3 dni od doręczenia decyzji wójta. Sąd rozpatruje ową skargę w terminie 3 dni⁷². Jednym z projektów ułatwiających gminom wymianę informacji oraz wprowadzenie w późniejszym terminie głosowania elektronicznego jest stworzenie elektronicznego rejestru wyborców. Niektóre gminy prowadzą go już elektronicznie, inne natomiast ciągle w formie pisemnej/zwykłej. Centralny elektroniczny rejestr wyborców powinien być utworzony na podstawie danych z rejestrów gminnych i powinien być aktualizowany również na bieżąco na podstawie danych przesyłanych przez urzędy gmin. Elektroniczny rejestr wyborców jest już stosowany w wielu państwach świata, m.in. w Chorwacji, Finlandii, Grecji, Portugalii, Serbii oraz Bośni i Hercegowinie⁷³. Centralny elektroniczny rejestr wyborców wyeliminuje wielokrotne głosowania przez te same osoby oraz umożliwi wprowadzenie w Polsce głosowania elektro-

⁶⁷ Art. 11 ust. 1 i 10 ordynacji parlamentarnej, obecnie reguluje to art. 18 par. 1 kwyb.

⁶⁸ Art. 11 ust. 5 ordynacji parlamentarnej, obecnie reguluje to art. 18 par. 7 kwyb.

⁶⁹ Art. 11 ust. 6 i 7 ordynacji parlamentarnej, obecnie reguluje to art. 18 par. 9 kwyb.

⁷⁰ Art. 12 ordynacji parlamentarnej, obecnie reguluje to art. 22 kwyb.

⁷¹ Art. 13 ust. 1 ordynacji parlamentarnej, obecnie reguluje to art. 22 par. 2 i 4 kwyb.

⁷² Art. 13 ust. 3 i 4 ordynacji parlamentarnej, obecnie reguluje to art. 22 par. 5 kwyb.

⁷³ Zob. A. Rakowska, M. Rulka, *Centralny elektroniczny rejestr wyborców podstawą reform prawa wyborczego. Badania, ekspertyzy, rekomendacje Instytutu Spraw Publicznych*, Warszawa 2011, s. 11–13.

nicznego. Jak piszą A. Rakowska i M. Rulka⁷⁴, przyniesie to niezmierne korzyści, przez co ułatwi głosowanie oraz całą procedurę wyborczą. Również podniesie to frekwencję i lepiej zabezpieczy jednokrotne głosowanie, które jest gwarancją zasady równości prawa wyborczego.

Ważniejszym dokumentem natomiast jest spis wyborców, który sporządza się *ad hoc* do każdego rodzaju wyborów. Tworzony jest on na podstawie rejestru wyborców⁷⁵. Spis wyborców służy do przeprowadzenia głosowania w konkretnych wyborach⁷⁶. Dopiero umieszczenie w nim pozwala na skorzystanie z prawa do głosowania i to również on zapobiega wielokrotnemu głosowaniu. Jeżeli ktoś chce zagłosować w innym miejscu niż miejsce jego stałego pobytu, może otrzymać zaświadczenie o prawie do głosowania⁷⁷. W takim przypadku osoba posiadająca zaświadczenie o prawie do głosowania jest wykreślana ze spisu wyborców i może głosować na podstawie zaświadczenia w dowolnym punkcie. Zaświadczenia o prawie do głosowania nie są wydawane tylko w wyborach lokalnych, w których to wyborca czuje większą więź z kandydatem. Uważam taki stan za pożądany, ponieważ niecelowym byłoby, aby mieszkaniec Bydgoszczy wybierał prezydenta Torunia. Natomiast w pozostałych rodzajach wyborów jest to bardzo korzystne rozwiązanie, ponieważ w obecnych czasach wielu ludzi wyjeżdża czy jest wielu studentów, którzy nie zmieniają miejsca zameldowania, a chcą wziąć udział w wyborach. Oczywiście również przysługuje prawo skargi do wójta na nieumieszczenie danej osoby w spisie wyborców.

Myślę, iż powyższe rozważania odnośnie rejestru i spisu wyborców pozwoliły każdemu na zrozumienie, dlaczego większe znaczenie mają one dla zasady równości niż powszechności. W moim mniemaniu gwarantują one właśnie zapewnienie równości formalnej i pozbawiają kogoś wielokrotnego głosowania. Jeszcze większy wymiar znajdzie owa zasada przy zastosowaniu centralnego elektronicznego rejestru wyborców, który jest już w wielu krajach, nawet i mniej rozwiniętych demokratycznie niż Polska.

⁷⁴ Ibidem.

⁷⁵ Art. 11 ust. 3 ordynacji parlamentarnej, obecnie reguluje to art. 26 par. 10 kwyb.

⁷⁶ Art. 17 ordynacji parlamentarnej, obecnie reguluje to art. 26 kwyb.

⁷⁷ Art. 23 ordynacji parlamentarnej, obecnie reguluje to art. 32 kwyb.

VI.

Zasada równości prawa wyborczego moim zdaniem powinna być rozumiana w trzech aspektach, jak proponował to m.in. J. Buczkowski⁷⁸. Tymi aspektami są równość formalna, materialna i równość szans wyborczych kandydatów. Równość materialna polega na właściwym wykrojeniu okręgów wyborczych na podstawie jednolitej normy przedstawicielstwa. Może warto tylko zauważyć, aby była ona sporządzana na podstawie wyborców, a nie mieszkańców danego rejonu⁷⁹. Wtedy też i lepiej zostanie odzwierciedlona wola wyborcy i jednolita siła głosu. Natomiast przy równości formalnej należy wskazać, że w Polsce można głosować tylko raz i na strażę tego stoi rejestr i spis wyborców, w których to umieszczenie decyduje dopiero o możliwości zagłosowania. Również korzystne jest wprowadzenie od 1991 r. podpisu poświadczającego odbiór kart do głosowania. W przypadku natomiast równości szans wyborczych należy wskazać, że w obecnym czasie ma ona ogromne znaczenie, ponieważ decyduje, jak zaprezentuje się dany kandydat, przez co może wygrać albo przegrać wybory.

Opisując charakter prawny i znaczenie zasady równości prawa wyborczego, należy wskazać, iż jest ona bardziej dyrektywą wskazującą niż normą kogentną. Wskazuje ona, jaki cel należy osiągnąć, dając swobodę co do wyboru środków, jakie powinno się zastosować. Państwo ma jedynie zapewnić, aby wybory były równe, czyli by każdy wyborca i kandydat uczestniczył w nich na jednakowych zasadach. Poczynając od głosowania, niech każdy ma jednakową liczbę głosów, niedopuszczalne jest uprzywilejowanie kogoś ze względu na wykształcenie czy majątek i dodawanie mu dodatkowych głosów. Również zabronione jest tworzenie w sposób sztuczny okręgów wyborczych, aby dane ugrupowanie mogło pozostać przy władzy.

Podsumowując zasadę równości prawa wyborczego, należy wskazać, iż słuszne są te poglądy, w których dostrzega się jej trzy elementy. Na pewno naruszeniem owej zasady jest przyznanie jakiejś grupie osób większej ilości głosów niż innej (czy to ze względów na wykształcenie, majątek czy jeszcze zupełnie innych). Na pewno również naruszeniem jej jest stosowanie gerrymanderingu i wykrawanie okręgów wyborczych w dogodny tylko dla sie-

⁷⁸ Dokładnie opisane są w: J. Buczkowski, *Podstawowe...*, s. 131 i n.

⁷⁹ Patrz W. Sokół, *op.cit.*, s. 32.

bie sposób. Nie jest natomiast naruszeniem równości wprowadzenie progów wyborczych czy uprzywilejowanie mniejszości narodowych, chociaż tu pozostają bardziej ostrożny. W dzisiejszych czasach odsetek deputowanych z mniejszości narodowych jest tak niski, że wymagane jest dla nich zniesienie klauzul zaporowych, natomiast jeśli coś by się zmieniło i w danej sytuacji znacznie zwiększyłoby to udział deputowanych mniejszości narodowych w parlamencie, to należałoby się zastanowić nad zmianą stanu obecnego.