

DOI: 10.31648/kpp.9760

**Krystian Kurkowski**

Uniwersytet w Białymstoku

ORCID: 0009-0006-6414-3782

kk80066@student.uwb.edu.pl

## **Realizacja zasad wyborczych podczas wyborów parlamentarnych i referendum ogólnokrajowego w Polsce z 15 października 2023 r.**

### **Wstęp**

Nie ulega wątpliwości, że wybory są istotnym i nieodłącznym elementem demokratycznego państwa prawa. Ich celem jest m.in. legitymizacja układu, który opiera się na sprawowaniu władzy przez określone siły polityczne wskazane przez suwerena<sup>1</sup>. Cykliczne wyłanianie establishmentu jest procesem złożonym, w związku z czym skupia uwagę wielu dziedzin nauki, takich jak chociażby socjologia czy politologia. Fundamentalną jednak rolę odgrywa w tym kontekście prawo, które nakłada ramy normatywne na złożony proces wyborczy, a tym samym wyznacza konieczne pryncypia wyłaniania władzy. Ostatnie wybory, które odbyły się w Polsce, to wybory z 15 października 2023 r. do Sejmu RP i Senatu RP. Proces wyborczy, jak również sam przebieg elekcji, wzbudził u części społeczeństwa wątpliwości odnośnie do cech, które stawia im polski prawodawca. Dotyczyły one zasadniczo tego, czy wybory były równe, a sam proces głosowania tajny. Biorąc pod uwagę pryncypialny charakter wyborów w demokratycznym państwie prawa, a także stawiane w tym kontekście zarzuty i w końcu atrakcyjność niniejszej problematyki, warto zagłębić się w to zagadnienie.

---

<sup>1</sup>M. Marczevska-Rytka, *Wybory w kontekście wybranych dylematów demokracji*, „Studia Politologiczne” 2011, vol. 22, s. 25.

## Przymioty wyborcze do Sejmu RP

Zgodnie z art. 96 ust. 2 Konstytucji RP<sup>2</sup> wybory do Sejmu RP są powszechne, równe, bezpośrednie i proporcjonalne oraz odbywają się w głosowaniu tajnym. Nie ulega wątpliwości, że wspomniane przymioty wyborcze mają fundamentalne znaczenie dla procesu wyborczego do izby niższej parlamentu. Jak słusznie zwraca się uwagę w literaturze, cztery pierwsze z nich należy odnosić do procesu wyborczego, natomiast zasada tajności odnosi się wyłącznie do aktu wyborczego, a więc do oddawania głosów przez wyborców<sup>3</sup>. W doktrynie zauważa się, że przepis art. 96 ust. 2 Konstytucji RP cechuje wysoki poziom ogólności. Należy zatem rozumieć to w dwóch aspektach – negatywnym i pozytywnym. W pierwszym przypadku adresatem normy jest ustawodawca zwykły, który jest ograniczony w zakresie tworzenia aktów prawnych sprzecznych z wymienionym uprzednio przepisem. Aspekt pozytywny obliguje natomiast ustawodawcę zwykłego do doprecyzowania ogólnych zasad z art. 96 ust. 2 Konstytucji RP<sup>4</sup>. Aspekt pozytywny nie polega bynajmniej na pełnym urzeczywistnieniu tych zasad. Twierdzi się, że jest to niemożliwe z uwagi na liczne ograniczenia natury prawnej oraz faktycznej. Mimo tego w doktrynie panuje pogląd proklamujący konieczność kumulatywnego spełnienia przymiotów wyborczych do Sejmu RP (w zakresie, w jakim określa to system prawa), by można było *in concreto* uznać elekcję za demokratyczną<sup>5</sup>.

Pierwszą z zasad wyborczych, wymienionych w art. 96 ust. 2 Konstytucji RP, jest powszechność. Najprościej rzecz ujmując, powszechność wyborów oznacza domniemanie w zakresie partycypowania w wyborach, tak jako wyborca, jak również jako kandydat w wyborach. Nie jest to jednak dyrektywa absolutna w tym sensie, że istnieją od niej normatywne odstępstwa. Art. 62 ust. 2 Konstytucji RP *expressis verbis* określa podmiotowe i przedmiotowe kryteria w zakresie wyjątków od czynnego prawa wyborczego. W doktrynie prawa konstytucyjnego wyodrębnia się na gruncie tego przepisu pozytywne i negatywne przesłanki odnoszące się do czynnego prawa wyborczego. Do pierwszej kategorii zalicza się polskie obywatelstwo oraz pełnoletniość, których kumulatywne spełnienie uprawnia do partycypowania w elekcji jako wyborca. Drugi natomiast katalog stanowią przesłanki wyłączające to uprawnienie, przy czym ziszczenie choćby jednej z nich skutkuje pozbawieniem prawa wybierania – mianowicie jest to ubezwłasnowolnienie prawomocnym orzeczeniem sądu, a także pozbawienie praw publicznych albo wyborczych<sup>6</sup>. Gdy mowa zaś o biernym prawie wyborczym, to również tutaj wyodrębnia się w doktrynie pozytywne i negatywne przesłanki odnoszące się do potencjalnych kandydatów do Sejmu RP. Do pierwszej z nich zalicza się posiadanie polskiego

<sup>2</sup>Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.).

<sup>3</sup>W. Skrzydło, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, wyd. siódme, Warszawa 2013, s. 119, art. 96.

<sup>4</sup>P. Czarny, *Komentarz do art. 96*, [w:] M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP, t. 2: Komentarz do art. 87–243*, 2016, Legalis, nb 17.

<sup>5</sup>Ibidem.

<sup>6</sup>M. Florczak-Wątor, *Komentarz do art. 62*, [w:] P. Tuleja (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, wyd. drugie, Warszawa 2023, s. 230.

obywatelstwa oraz ukończenie najpóźniej w dniu wyborów 21 roku życia. Niniejsze wynika z odesłania wewnątrzsystemowego z art. 62 do art. 99 ust. 1 Konstytucji RP. Gdy mowa natomiast o drugiej kategorii, a zatem o przesłankach negatywnych biernego prawa wyborczego do Sejmu RP, są to: ubezwłasnowolnienie, pozbawienie praw publicznych lub pozbawienie praw wyborczych na podstawie prawomocnego orzeczenia sądowego oraz skazanie prawomocnym wyrokiem na karę pozbawienia wolności za przestępstwo umyślne ścigane z oskarżenia publicznego<sup>7</sup>. Ponadto w myśl art. 99 ust. 1 Konstytucji RP wybranym do Sejmu RP może być ten, kto najpóźniej w dniu wyborów ukończy 21 lat.

Drugą z zasad wyborczych do izby niższej parlamentu jest równość. W literaturze przyjęto, że równość wyborów należy rozumieć w dwóch aspektach. W sensie formalnym oznacza, że „każda osoba, której przysługuje prawo wyborcze (podmiotowe), uczestniczy w wyborach na takich samych zasadach jak inni wyborcy, a w szczególności dysponuje taką samą liczbą głosów w przypadku czynnego prawa wyborczego oraz ma równe z innymi szanse w ubieganiu się o urząd wybieralny czy mandat przedstawicielski (równość biernego prawa wyborczego)”<sup>8</sup>. Aspekt materialny równości można sprowadzić do tego, że każdy głos powinien mieć takie samo znaczenie, gdy chodzi o jego sprawczość (wagę). W polskim systemie prawa przyjęto, że urzeczywistnienie tej zasady odbywa się w drodze wyznaczenia okręgów wyborczych o zbliżonej liczbie mieszkańców, która przypada na jeden mandat. Ma to przeciwdziałać nierówności w zakresie niezbędnej liczby oddanych głosów na mandat w różnych okręgach wyborczych<sup>9</sup>. W literaturze zwraca się uwagę również na to, że jednym z nieodłącznych elementów równości wyborów jest równość szans wyborczych<sup>10</sup>. Najprościej rzecz ujmując, istota tego polega na zapewnieniu każdemu z podmiotów uczestniczących jednakowych warunków w zakresie partycypowania w wyborach. Koncepcja równości, także w jej aspekcie odnoszącym się do szans wyborczych, koresponduje z ideą wolnych wyborów. Nie ma wątpliwości, że koncepcja wolnych wyborów daje się wyprowadzić z zasady demokratycznego państwa prawnego, o którym mowa w art. 2 Konstytucji RP. Mimo to w doktrynie panuje spór co do umiejscowienia wolnych wyborów, a zatem i równości szans, pośród naczelných norm prawa wyborczego. W piśmiennictwie łatwo można dostrzec pogląd, zgodnie z którym „zasadę tę trzeba rozumieć jako zasadę politycznego nieangażowania państwa w proces wyborczy, istnienie nieograniczonej konkurencji kandydatów (list kandydatów), a także nieskrępowaną politycznymi ograniczeniami kampanię wyborczą, podejmowanie rozsądnych decyzji wyborczych”<sup>11</sup>. Aspekt tej zasady odnoszący się do kampanii zostanie rozwinięty w dalszej części niniejszego opracowania.

<sup>7</sup> P. Radziejewicz, *Komentarz do art. 99*, [w:] P. Tuleja (red.), op. cit., s. 341.

<sup>8</sup> B. Banaszak, *Porównawcze prawo konstytucyjne współczesnych państw demokratycznych*, Kraków 2007, s. 297.

<sup>9</sup> Ibidem, s. 297-298.

<sup>10</sup> Szerzej na ten temat: M. Chrzanowski, *Podstawowe zasady prawa wyborczego do organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego*, Białystok 2018, s. 147-166.

<sup>11</sup> L. Garlicki, K. Goliński, *Polskie prawo konstytucyjne*, Warszawa 1996, s. 71-72.

Bezpośredniość to trzecia z zasad wyborczych do Sejmu RP. W nauce prawa proklamuje się pogląd, zgodnie z którym zasada bezpośredniości składa się z dwóch elementów. Pierwszy z nich objawia się tym, że wyborca osobiście, a więc bez udziału żadnego czynnika pośredniego, oddaje głos na kandydata. Drugi aspekt bezpośredniości polega na tym, iż wyborca dokonuje wyboru bezpośrednio na potencjalnego kandydata. Innymi słowy, bezpośredniość w tym zakresie wyklucza udział innych ciał elektorskich przy końcowym wyborze potencjalnego deputowanego<sup>12</sup>. O ile w tym przypadku brak jest normatywnych odstępstw, to już odnoście do bezpośredniości w aspekcie uprzednio wspomnianym ustawodawca taki unormował. Mianowicie wyjątkiem od zasady bezpośredniości jest głosowanie przez pełnomocnika. Niniejsza problematyka została uregulowana w rozdziale 7 Kodeksu wyborczego<sup>13</sup>. Zgodnie z art. 54 wspomnianego aktu ustawodawca przewidział możliwość głosowania za pomocą pełnomocnika dla wyborców niepełnosprawnych o znacznym lub umiarkowanym stopniu niepełnosprawności. Ustawodawca *expressis verbis* wskazał w art. 38 § 2 Kodeksu wyborczego<sup>14</sup>, że głosowanie korespondencyjne jest również głosowaniem osobistym. Twierdzi się, że jest to przepis, który ma jedynie rozwiązać potencjalne wątpliwości w tej materii, ponieważ oczywistym jest, iż priorytetem przy ocenie, czy głosowanie jest osobiste, znaczenie ma sposób oddania głosu, a nie następcze czynności o charakterze technicznym<sup>15</sup>.

Wybory do Sejmu RP są proporcjonalne. Oznacza to, że oddane w wyborach głosy są przeliczane stosunkowo na poszczególne listy wyborcze w danym okręgu wyborczym. Znane są różne metody przeliczania głosów w systemach proporcjonalnych. W wyborach do izby niższej polskiego parlamentu obowiązuje metoda d'Hondta<sup>16</sup>. Istota tego sposobu przeliczania głosów polega na premiowaniu dużych formacji politycznych, które odniosły wygraną. Jest to skuteczne narzędzie, które przeciwdziała znacznemu rozdrobnieniu sił politycznych w izbie, a zatem i trudnościom w powołaniu Rady Ministrów.

Ostatnia z zasad wyborczych z art. 96 ust. 2 Konstytucji RP to tajność. Jak zostało wcześniej zasygnalizowane, tajność, inaczej niż pozostałe przymioty, odnosi się do samego tylko aktu głosowania. *Ratio legis* zasady tajności to oczywiście ochrona wyborcy przed potencjalnymi reperkusjami, które mogłyby go spotkać w sytuacji, gdyby treść karty wyborczej była jawna. W szczególności chodzi tu o ewentualne nadużycia ze strony aparatu władzy. W literaturze podkreśla się, że konstytucyjny wymóg tajności głosowania jest dyrektywą skierowaną wobec władzy publicznej, by ta zorganizowała oddawanie głosów w sposób, który uniemożliwia poznanie woli wyborcy<sup>17</sup>. Takie rozumienie tej zasady znajduje wyraz w orzecznictwie. Zdaniem Trybunału

<sup>12</sup>B. Banaszak, *Komentarz do art. 192*, [w:] B. Banaszak (red.), *Kodeks wyborczy. Komentarz*, wyd. czwarte, Warszawa 2023, pkt 4

<sup>13</sup>Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. Kodeks wyborczy (Dz.U. z 2022 r., poz. 1277 ze zm.).

<sup>14</sup>Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. Kodeks wyborczy (Dz.U. z 2023 r., poz. 2408).

<sup>15</sup>B. Banaszak, *Komentarz do art. 38*, [w:] B. Banaszak (red.), op. cit., pkt 9 wraz z przywołaną tam literaturą.

<sup>16</sup>S.J. Jaworski, J. Zbieranek, *Komentarz do art. 192*, [w:] K.W. Czaplicki, B. Dauter, A. Kisielewicz, F. Rymarz, S.J. Jaworski, J. Zbieranek, *Kodeks wyborczy. Komentarz*, wyd. drugie, Warszawa 2018, s. 483.

<sup>17</sup>P. Czarny, *Komentarz do art. 96*, [w:] M. Safjan, L. Bosek (red.), op. cit., nb 36.

Konstytucyjnego „treść decyzji wyborczej osoby uprawnionej do głosowania nie może być ujawniona jakiegokolwiek innej osobie”<sup>18</sup>. W tym samym orzeczeniu stwierdzono jednak, że tajność należy inaczej interpretować, gdy chodzi o dobrowolne naruszenie jej przez samego wyborcę. Mianowicie Trybunał Konstytucyjny wskazał, że tajne oddanie głosu przez wyborcę jest jego przywilejem, a nie zaś obowiązkiem. Może on zatem ujawnić treść swojego głosu, o ile nie stanowi to agitacji politycznej. Trzeba w tym kontekście zauważyć, że niniejsze orzeczenie spotkało się z krytycznym odbiorem części doktryny. Słusznie twierdzi się, że pojmowanie tajności jako zasady wyborczej o charakterze względnym dla wyborcy wypacza istotę tej regulacji, będącej normą o charakterze ochronnym. Celnie przywołuje się w tym kontekście elekcje odbywające się w Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, kiedy to wyborca mógł oddać głos poufnie lub jawnie, co powadziło do licznych nadużyć ze strony władzy<sup>19</sup>. Wydaje się, że to ostatnie ze stanowisk oddaje w sposób właściwy istotę tajności jako jednej z naczelných zasad demokratycznych wyborów.

### **Przymioty wyborcze do Senatu RP oraz zasady referendum ogólnokrajowego**

Zasady odnoszące się do wyborów do izby wyższej parlamentu zostały określone w art. 97 ust. 2 Konstytucji RP, czyli powszechność, bezpośredniość oraz tajność głosowania. Jak wskazuje się w doktrynie, wykładnia przymiotów wyborczych zawartych w tym przepisie jest dokładnie taka sama, jak w przypadku zasad odnoszących się do wyborów do Sejmu RP<sup>20</sup>. Również zasady wyborcze do Senatu RP nie mają charakteru bezwzględnego. Należy zauważyć, że w przypadku zasady powszechności ograniczenia w tym zakresie wyglądają nieco inaczej niż w przypadku art. 96 ust. 2 Konstytucji RP. O ile kryteria odnoszące się do czynnego prawa wyborczego są tutaj analogiczne do tych z art. 96 ust. 2 Konstytucji RP, to prawo bycia wybranym kształtuje się już nieco inaczej. Ustrojodawca różnicuje minimalny wiek, który uprawnia do ubiegania się o mandat senatora. W myśl art. 99 ust. 2 Konstytucji RP wybranym do Senatu RP może być tylko obywatel Polski, który najpóźniej w dniu wyborów kończy 30 lat. Pozostałe elementy biernego prawa wyborczego są jednakowe dla obu izb parlamentu. Wydaje się, że przytoczona tutaj dyferencja normatywna zasługuje na aprobatę. Nie może budzić wątpliwości, że skoro Senat RP, jako izba wyższa parlamentu, ma być miejscem szczególnej refleksji na temat tworzonego prawa, to dobrym rozwiązaniem jest, aby deputowanymi były osoby starsze, a więc i posiadające odpowiedni dorobek życiowy.

<sup>18</sup> Wyrok TK z 20 lipca 2011 r., sygn. akt K 9/11, OTK-A 2011, Nr 6, poz. 61.

<sup>19</sup> P. Czarny, *Komentarz do art. 96*, [w:] M. Safjan, L. Bosek (red.), op. cit., nb 37 wraz z przywołaną tam literaturą.

<sup>20</sup> Idem, *Komentarz do art. 97*, [w:] M. Safjan, L. Bosek (red.), op. cit., nb 5, 7 i 8.

Zestawiając zasady dotyczące wyborów do Sejmu RP i Senatu RP, *prima facie* widać, że w drugim przypadku ustrojodawca zrezygnował z uregulowania proporcjonalności oraz równości jako zasad wyborów do izby wyższej parlamentu. W przypadku proporcjonalności oznacza to, że rolą ustawodawcy zwykłego jest uregulowanie, czy wybory do izby wyższej parlamentu mają się opierać na systemie proporcjonalnym, większościowym lub mieszanym<sup>21</sup>. W polskim ustawodawstwie przyjęto oczywiście system większościowy, na co wskazuje treść art. 256 Kodeksu wyborczego.

Konstytucja RP nie wskazuje również wprost, że wybory do Senatu RP są równe. Gdy chodzi o aspekt formalny tej zasady, to nie budzi żadnych wątpliwości fakt – tak w doktrynie, jak i w judykaturze – że wybory do Senatu RP muszą realizować równość w aspekcie formalnym. Uważa się w tym kontekście, że równość formalna wyborów do izby wyższej parlamentu daje się dekodować na podstawie rozproszonych przepisów ustawy zasadniczej. Mianowicie wymienia się tutaj art. 2, art. 61 ust. 2, art. 32 oraz art. 33 Konstytucji RP<sup>22</sup>. Wydaje się, że szczególnie istotny jest art. 32. W bogatym orzecznictwie Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie dokonywał wykładni tego przepisu, a tym samym objaśniał, czym jest zasada równości. Wskazuje się przykładowo, że zasada równości oznacza „nakaz jednakowego traktowania podmiotów prawa w obrębie określonej klasy (kategorii). Wszystkie podmioty prawa charakteryzujące się w równym stopniu daną cechą istotną (relewantną) powinny być traktowane równo, a więc według jednakowej miary, bez zróżnicowań zarówno dyskryminujących, jak i faworyzujących”<sup>23</sup>. Mimo że analizowana norma jest nadrzędna, bynajmniej nie oznacza to jej absolutnego charakteru. Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie bowiem wskazywał na możliwość ograniczenia zasady równości, gdy jest to *in concreto* uzasadnione, ponadto dokonywane w sposób proporcjonalny i prowadzący do realizacji innych zasad konstytucyjnych<sup>24</sup>. Trybunał Konstytucyjny dokonał ponadto wykładni, jak należy pojmować równość jako jedno z pryncypiów wyborczych. W jednym z wyroków stwierdził, że niedopuszczalne jest różnicowanie wyborców w zakresie równości w sensie formalnym. W tej sytuacji nie sposób byłoby wyróżnić jakąkolwiek cechę relewantną, która stałaby w zgodzie z demokratycznym państwem prawa i składającymi się na tę koncepcję elementami. Odnośnie do równości w aspekcie materialnym wskazano, że wybory do Senatu RP nie muszą urzeczywistniać tej zasady. Jest to bowiem problematyka, którą może swobodnie unormować prawodawca za pomocą aktów rangi ustawowej<sup>25</sup>.

Referendum ogólnokrajowe jest jedną z form demokracji bezpośredniej<sup>26</sup>. Niniejsza instytucja służy bezpośredniemu sprawowaniu władzy przez naród w sprawach o szczególnym znaczeniu dla państwa. Mimo tak dużego wpływu referendum na

<sup>21</sup> Ibidem, nb 17.

<sup>22</sup> Ibidem, nb 18.

<sup>23</sup> Wyrok TK z 6 stycznia 2003 r., sygn. akt K 24/01, OTK-A 2003, Nr 1, poz. 1.

<sup>24</sup> Przykładowo: wyrok TK z 22 lutego 2005 r., sygn. akt K 10/04, OTK-A 2005, Nr 2, poz. 17.

<sup>25</sup> Wyrok TK z 20 lipca 2011 r., sygn. akt K 9/11, OTK-A 2011, Nr 6, poz. 61.

<sup>26</sup> Szerzej na ten temat przykładowo: G. Kryszewski, *Instytucje demokracji bezpośredniej*, [w:] S. Bożyk (red.), *Prawo konstytucyjne*, Białystok 2014, s. 159-170.

ustawodawstwo, próżno w konstytucji oraz ustawie o referendum ogólnokrajowym<sup>27</sup> szukać przepisów, które odnoszą się do zasad odnoszących się do tej instytucji. Mimo to w literaturze podkreśla się, że referendum ogólnokrajowe odbywa się w głosowaniu powszechnym, a zatem musi spełniać niezbędne jego zasady, takie jak równość, bezpośredniość i tajność<sup>28</sup>.

### **Tajność głosowania podczas wyborów parlamentarnych oraz referendum ogólnokrajowego**

Jak wskazano wcześniej, zasada tajności odnosi się do aktu głosowania zarówno w wyborach parlamentarnych, jak również w referendum ogólnokrajowym. Najprościej rzecz ujmując, oznacza to, że nikt poza wyborcą nie powinien poznać informacji o wyrażonej podczas głosowania preferencji politycznej wyborcy. Dnia 15 października 2023 r. odbyły wybory do parlamentu, które połączono także z referendum ogólnokrajowym. Mając na uwadze bezprecedensowy charakter tego przedsięwzięcia oraz wyrażane w przestrzeni publicznej wątpliwości odnośnie do naruszenia tajności tych głosowań, celowe wydaje się przeanalizowanie tej kwestii.

Treść pytań referendalnych została uznana przez niektóre ugrupowania polityczne oraz część społeczeństwa za wysoce kontrowersyjne. W związku z tym odbyła się przedwyborcza i przedreferendalna kampania, której celem była agitacja o niepartycypowaniu w referendum. Innymi słowy niektóre ugrupowania polityczne zachęcały do odmowy pobrania karty referendalnej, a tym samym nieuczestniczeniu w tej formie demokracji bezpośredniej. Miało to bowiem skutkować zniżeniem frekwencji, a w następstwie prowadzić do tego, by referendum nie było wiążące. Zgodnie bowiem z art. 66 ust. 1 ustawy o referendum ogólnokrajowym wynik referendum jest wiążące tylko wtedy, gdy wzięło w nim udział więcej niż połowa uprawnionych do głosowania. Jak podała Państwowa Komisja Wyborcza (dalej: PKW) frekwencja podczas tego głosowania wyniosła 40,91% (obywatele masowo odmawiali wzięcia udziału w tym referendum), co skutkowało brakiem jego wiążącego charakteru<sup>29</sup>.

Wydaje się, że podczas głosowania zarówno w wyborach parlamentarnych, jak i w referendum ogólnokrajowym naruszono zasadę tajności. Jak wcześniej wskazywano, zasada tajności jest przede wszystkim dyrektywą skierowaną do władzy, aby wybory zostały zorganizowane w ten sposób, by wola wyborcy, uzewnętrzniona w akcie głosowania, była znana tylko jemu. Niedopuszczalne jest zatem, by inne osoby mogły poznać informację o jego preferencjach politycznych. Podczas komentowanej elekcji wyborca, który odmówił pobrania karty referendalnej, w sposób oczywisty tym samym wyrażał swoje przywiązanie do określonej opcji politycznej. Raz jeszcze w tym miejscu należy

<sup>27</sup> Ustawa z dnia 14 marca 2003 r. o referendum ogólnokrajowym (Dz.U. z 2020 r., poz. 851 ze zm.).

<sup>28</sup> L. Garlicki, *Komentarz do art. 125*, [w:] L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. 2, Warszawa 2001, s. 10.

<sup>29</sup> Państwowa Komisja Wyborcza, Frekwencja w referendum ogólnokrajowym 2023 r., <https://referendum.gov.pl/referendum2023/pl/frekwencja/pl> (dostęp: 12.11.2023).

zwrócić uwagę, że debata publiczna tocząca się wokół tego przedsięwzięcia wyraźnie podzieliła partie polityczne na te, które zachęcają do wzięcia w nim udziału, oraz te kategorycznie zniechęcające do tego. Mając na uwadze powyższe, trzeba stwierdzić, że połączone głosowania do parlamentu oraz w referendum ogólnokrajowym, które odbyły się 15 października 2023 r., nie realizowały jednej z naczelnych zasad wyborczych, jaką jest tajność wyborów. Odmowa wzięcia udziału w referendum jasno i kategorycznie stawiała *in concreto* wyborcę po określonej stronie sceny politycznej. Jest to sytuacja nieakceptowalna w demokratycznym państwie prawa.

### Równość wyborów do Sejmu RP oraz Senatu RP

Jak wcześniej wskazano, w literaturze wyodrębnia się aspekt materialny oraz formalny zasady równości wyborów. O ile trudno spotkać opinie, że ostatnie wybory nie były równe z sensie formalnym, to wyrażano stanowiska o naruszeniu równości materialnej. Innymi słowy zdaniem niektórych waga głosów w różnych okręgach wyborczych znacznie się różniła w ostatnich wyborach. Warto wnikliwiej przyjrzeć się, czy jest to opinia uprawniona.

Wyrażane wątpliwości na temat naruszenia równości materialnej podczas ostatnich wyborów związane są z pismem wystosowanym przez PKW z dnia 21 października 2022 r. do Marszałka Sejmu RP<sup>30</sup>. Już teraz należy podkreślić, że nie odniosło one żadnego skutku. W jego treści zwrócono uwagę, że dotychczasowy podział okręgów wyborczych do Sejmu RP i Senatu RP jest niezgodny przepisami Kodeksu wyborczego. Gdy chodzi o podział mandatów w wyborach posłów, wskazano, że przyjęty podział nie uwzględnia treści art. 202 § 1 pkt. 2 *in principio*. W praktyce oznacza to, że w okręgach nr 1, 2, 5, 6, 7, 9, 31, 32, 33, 34 oraz 40 należało zmniejszyć o 1 liczbę wybieranych deputowanych. Ponadto PKW zwróciła uwagę na konieczność zwiększenia liczby wybieranych posłów o 2 w okręgu nr 20. We wskazanym piśmie zauważono, że dotychczasowy podział okręgów wyborczych do Senatu RP także nie spełnia norm ustawowych. Mianowicie wymieniono w tym kontekście przepis art. 261 § 2 Kodeksu wyborczego. W tym przypadku PKW stwierdziła, że w województwach małopolskim oraz mazowieckim liczba wybieranych deputowanych jest za niska (w każdym o 2). W województwie śląskim przydziela się natomiast o 1 mandat za dużo<sup>31</sup>. W piśmie wskazano również na inne przypadki, które choć formalnie nie naruszają przepisów Kodeksu wyborczego, to są dalekie od ideału.

Warto powtórzyć, że równość wyborów oznacza m.in. możliwość prowadzenia nieskrępowanej kampanii wyborczej, na jednakowych zasadach dla wszystkich jej uczestników. Innymi słowy równość odnoszącą się do kampanii można określić jako równość

<sup>30</sup> Pismo Państwowej Komisji Wyborczej do Marszałka Sejmu Elżbiety Witek z dnia 21 października 2022 r. nr ZPOW.520.1.2022, [https://pkw.gov.pl/uploaded\\_files/1666677967\\_zpow52012022.pdf](https://pkw.gov.pl/uploaded_files/1666677967_zpow52012022.pdf) (dostęp: 12.11.2023).

<sup>31</sup> Ibidem.



szans lub „równość broni” w procesie ubiegania się o mandat. Zdaniem niektórych doszło do naruszenia tej zasady w opisanym wcześniej aspekcie. Należy więc przeanalizować tę problematykę.

Niniejsze zagadnienie było przedmiotem raportu przygotowanego przez Organizację Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie (dalej: OBWE) w ramach misji obserwacji wyborów parlamentarnych. W dokumencie wskazano szereg nieprawidłowości, które odnosiły się w dominującej części do działań prowadzonych przez ówczesną partię rządzącą. Mianowicie OBWE zwróciła przede wszystkim uwagę na uchybienia dotyczące przestrzeni medialnej. W raporcie stwierdzono się, że „partia rządząca uzyskała wyraźną przewagę poprzez niewłaściwy wpływ na wykorzystanie zasobów państwa i mediów publicznych”<sup>32</sup>. Ponadto próbowano ograniczyć pluralizm medialny poprzez otwartą stronniczość mediów publicznych, które *nota bene* mają prawny obowiązek zachować apolityczność w relacjonowaniu rzeczywistości, w tym politycznej i społecznej<sup>33</sup>. Dodatkowo podkreślono, że „zakup przez państwową firmę energetyczną większości dzienników regionalnych i wielu innych regionalnych nadawców miał za zadanie ograniczenie udziału kapitału zagranicznego w rynku medialnym, co w połączeniu z przewlekłym procesem odnowy licencji dla nadawców wskazuje na zwiększającą się kontrolę polityczną rządu nad rynkiem medialnym”<sup>34</sup>. OBWE zauważyła także nadużycia, które polegały na prowadzeniu agitacji politycznej podczas przedsięwzięć finansowych ze środków publicznych<sup>35</sup>. Wymienione nadużycia zostały przytoczone selektywnie, jest ich znacznie więcej, nie jest bynajmniej celem tego opracowania skupienie się wyłącznie na streszczeniu raportu OBWE, a jedynie zasygnalizowanie naruszeń w zakresie równości materialnej wyborów. Na marginesie jedynie trzeba dodać, że przygotowany dokument odnosi się też do nieprawidłowości spowodowanych przez środowiska związane z ówczesnymi partiami opozycyjnymi, jednak były to działania o zupełnie marginalnych efektach. Przykładowo było to zaangażowanie samorządowców powiązanych z opozycją w trakcie kampanii wyborczej. Polegało ono na promowaniu kandydatów spośród ówczesnej opozycji<sup>36</sup>. Mimo powyższych uchybień należy skonstatować, że zdaniem OBWE wybory były zasadniczo konkurencyjne, a kampania mogła być prowadzona w nieskrepowany sposób<sup>37</sup>.

<sup>32</sup> ODIHR Ograniczona Misja Obserwacji Wyborów, *Rzeczpospolita Polska. Wybory parlamentarne 15 października 2023 r. Stanowisko w sprawie wstępnych wniosków i podsumowań*, s. 1, <https://www.osce.org/files/f/documents/2/9/555159.pdf> (dostęp: 12.11.2023).

<sup>33</sup> *Ibidem*, s. 3.

<sup>34</sup> *Ibidem*, s. 2.

<sup>35</sup> *Ibidem*, s. 11–12 wraz z przywołanymi tam licznymi przykładami.

<sup>36</sup> *Ibidem*, s. 12 wraz z przywołanymi tam przykładami.

<sup>37</sup> *Ibidem*, s. 1.

## Podsumowanie

Przeprowadzona analiza prowadzi do następujących wniosków. Wybory parlamentarne połączone z referendum ogólnokrajowym, które odbyły się 15 października 2023 r., nie spełniały w pełni konstytucyjnych zasad wyborczych.

W pierwszej kolejności trzeba zwrócić uwagę na naruszenie zasady równości. Jak wcześniej wspomniano, aspekt materialny tejże polega na skonstruowaniu relatywnie równych okręgów wyborczych, co prowadzić ma do zbliżonej sprawczości głosów oddanych w elekcji. Innymi słowy rolą ustawodawcy jest takie wypracowanie prawodawstwa, aby kształtowało ono okręgi wyborcze obejmujące porównywalną liczę mieszkańców. Następstwem tego rozwiązania ma być wyłanianie deputowanych do parlamentu, którzy uzyskają mandat w oparciu o zbliżoną liczbę oddanych głosów. Należy w tym miejscu zwrócić uwagę na fakt, że podczas wyborów z 15 października doszło do znacznej dysproporcji w tym zakresie. Mowa tutaj o niewłaściwym rozdysponowaniu mandatów między okręgami wyborczymi zarówno do izby wyższej, jak i do izby niższej polskiego parlamentu. W pierwszym przypadku doszło do przydzielenia *contra legem* 5 mandatów, w drugim zaś 13 mandatów. Zestawienie rozumienia zasady równości przez judykaturę i doktrynę prawa, któremu towarzyszy w praktyce jednoczesne różnicowanie oddanych głosów ze względu na ich wagę (skuteczność), musi prowadzić do wniosku, że została naruszona wspomniana norma nadrzędna. Jak uprzednio wspomniano, niniejsza nieprawidłowość była dostrzegana przez PKW przed wyborami, czego wyrazem było pismo wystosowane do Marszałka Sejmu RP, ale nie wywołało ono jakiegokolwiek efektu, w szczególności nie skutkowało zmianą prawa w tym zakresie. Nadto trzeba jeszcze zwrócić uwagę, że równość wyborów oznacza także zapewnienie jednakowych szans siłom politycznym, które ubiegają się podczas kampanii wyborczej o przejęcie władzy. Jak wskazano w raporcie przygotowanym przez OBWE, mimo że kampania wyborcza była konkurencyjna, to naruszono równość rozumianą w tym aspekcie, przykładowo ograniczanie pluralizmu wśród mediów, otwartą agitację wyborczą na rzecz ówczesnej partii rządzącej w mediach publicznych czy finansowanie przedsięwzięć partyjnych ze środków publicznych.

Następnie trzeba wskazać, że głosowanie podczas ostatnich wyborów połączonych z referendum ogólnokrajowym było iluzorycznie tajne. Chociaż zapewniono w lokalach wyborczych stosowną przestrzeń do poufnego oddania głosu, to preferencje wyborów mogły być z łatwością poznane przez pozostałe osoby obecne w lokalu, nie wyłączając komisji wyborczej. Jak już wspomniano, odmowa wzięcia udziału w referendum w sposób oczywisty wskazywała na preferencje polityczne wyborcy. Oznacza to, że mimo zapewnienia warunków technicznych urzeczywistniających tajność głosowania, wspomniana zasada była naruszana jeszcze przed wejściem wyborcy do przygotowanego miejsca celem oddania głosu.

Podsumowując, ostatnie wybory parlamentarne i referendum ogólnokrajowe nie w pełni spełniły konstytucyjne standardy w tym zakresie. Doszło do naruszenia zasady równości w jej materialnym aspekcie. Ponadto naruszono także tajność głosowania poprzez pośrednie wymuszenie na wyborcach ujawnienia ich preferencji politycznych.

## BIBLIOGRAFIA

### Literatura

- Banaszak B., *Komentarz do art. 38*, [w:] B. Banaszak (red.), *Kodeks wyborczy. Komentarz*, wyd. czwarte, Warszawa 2023.
- Banaszak B., *Komentarz do art. 192*, [w:] B. Banaszak (red.), *Kodeks wyborczy. Komentarz*, wyd. czwarte, Warszawa 2023.
- Banaszak B., *Porównawcze prawo konstytucyjne współczesnych państw demokratycznych*, Kraków 2007.
- Chrzanowski M., *Podstawowe zasady prawa wyborczego do organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego*, Białystok 2018.
- Czarny P., *Komentarz do art. 96*, [w:] M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP*, t. 2: *Komentarz do art. 87-243*, 2016, Legalis.
- Czarny P., *Komentarz do art. 97*, [w:] M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP*, t. 2: *Komentarz do art. 87-243*, 2016, Legalis.
- Florczak-Wątor M., *Komentarz do art. 62*, [w:] P. Tuleja (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, wyd. drugie, Warszawa 2023.
- Garlicki L., *Komentarz do art. 125*, [w:] L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. 2, Warszawa 2001.
- Garlicki L., Gołyński K., *Polskie prawo konstytucyjne*, Warszawa 1996.
- Jaworski S.J., Zbieranek J., *Komentarz do art. 192*, [w:] K.W. Czaplicki, B. Dauter, A. Kisielewicz, F. Rymarz, S.J. Jaworski, J. Zbieranek, *Kodeks wyborczy. Komentarz*, wyd. drugie, Warszawa 2018.
- Kryszewski G., *Instytucje demokracji bezpośredniej*, [w:] S. Bożyk (red.), *Prawo konstytucyjne*, Białystok 2014.
- Marczewska-Rytko M., *Wybory w kontekście wybranych dylematów demokracji*, „Studia Politologiczne” 2011, vol. 22.
- Radziejewicz P., *Komentarz do art. 99*, [w:] P. Tuleja (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, wyd. drugie, Warszawa 2023.
- Skrzydło W., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, wyd. siódme, Warszawa 2013.

### Akty prawne

- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.).
- Ustawa z dnia 14 marca 2003 r. o referendum ogólnokrajowym (Dz.U. z 2020 r., poz. 851 ze zm.).
- Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. Kodeks wyborczy (Dz.U. z 2022 r., poz. 1277 ze zm.).

## Orzecznictwo

Wyrok TK z 6 stycznia 2003 r., sygn. akt K 24/01, OTK-A 2003, Nr 1, poz. 1.

Wyrok TK z 22 lutego 2005 r., sygn. akt K 10/04, OTK-A 2005, Nr 2, poz. 17.

Wyrok TK z 20 lipca 2011 r., sygn. akt K 9/11, OTK-A 2011, Nr 6, poz. 61.

## Źródła internetowe

ODIHR Ograniczona Misja Obserwacji Wyborów, *Rzeczpospolita Polska. Wybory parlamentarne 15 października 2023 r. Stanowisko w sprawie wstępnych wniosków i podsumowań*, <https://www.osce.org/files/f/documents/2/9/555159.pdf>.

Państwowa Komisja Wyborcza, *Frekwencja w referendum ogólnokrajowym 2023 r.*, <https://referendum.gov.pl/referendum2023/pl/frekwencja/pl>.

Pismo Państwowej Komisji Wyborczej do Marszałek Sejmu Elżbiety Witek z dnia 21 października 2022 r. nr ZPOW.520.1.2022, [https://pkw.gov.pl/uploaded\\_files/1666677967\\_zpow52012022.pdf](https://pkw.gov.pl/uploaded_files/1666677967_zpow52012022.pdf).

## Implementation of electoral rules during the parliamentary elections and the national referendum in Poland on October 15, 2023.

### Summary

On October 15, 2023, parliamentary elections were held in Poland, which were combined with voting in a national referendum. This project aroused numerous criticisms, which referred to the violation of electoral rules regulated in the Constitution.

The aim of this study is to analyze whether the last elections combined with voting in a national referendum implemented the electoral rules provided for by law, and specifically the legal act with the highest legal force – the Constitution of the Republic of Poland.

The analysis conducted leads to the conclusion that the parliamentary elections, which were held together with a nationwide referendum, did not fully meet the electoral rules regulated in the Constitution. Namely, there was a violation of the principle of equality in its material aspect. This is exemplified by the disproportion in the number of deputies running in relation to the number of people entitled to vote. Moreover, the elections were not equal insofar as this principle relates to equality of opportunity in the conduct of an election campaign. The last elections also did not fully implement the principle of secrecy. Refusal to collect the referendum card clearly placed the voter on one side of the political scene.

**Keywords:** parliamentary elections, national referendum, electoral rules