



(Nie)równość wyborów do Sejmu i Senatu Rzeczypospolitej Polskiej przeprowadzonych w 2023 r.

(In)equality of Elections to the Sejm and the Senate of Republic of Poland Held in 2023

Jakub Aleksander Zieliński*

Abstrakt

W artykule podjęto analizę zachowania zasady równości w wyborach do Sejmu i Senatu RP przeprowadzonych w 2023 r. Co prawda ani Konstytucja RP, ani Kodeks wyborczy nie przewidują równości w wyborach senackich, jednak Kodeks ogranicza nierówności przez ustanowienie limitów różnic wielkości okręgów wyborczych. Okazuje się, że w wyborach do Sejmu nie zapewniono równości materialnej, a w wyborach do Senatu nierówności wykraczają poza kodeksowe wymogi. Nie lepiej prezentuje się kwestia równości szans wyborczych. W artykule przedstawiono uwagi *de lege ferenda* do Kodeksu wyborczego i do Konstytucji RP.

Słowa kluczowe: wybory do Sejmu RP, wybory do Senatu RP, wybory parlamentarne w 2023, równość wyborów, równość materialna, równość szans wyborczych

Abstract

The article analyses maintenance of principle of electoral equality in elections to the Sejm and the Senate of the Polish Republic held in 2023. Although the Constitution and the Electoral Codex do not ensure the principle in elections to the Senate, the Codex limits the inequality by establishing limits of differences of the sizes of electoral districts. It turns out that the material equality was not upheld in the elections to the Sejm and in the senatorial elections the inequalities exceed the boundaries of the Codex. The equality of electoral opportunities is no better. In the article a few *de lege ferenda* comments on the Codex and the Constitution have been presented.

Keywords: elections to the Sejm, elections to the Senate, parliamentary elections in 2023, equality of elections, material equality, equality of electoral opportunities

*  <https://orcid.org/0009-0000-9168-7351>; e-mail: jazielinski@us.edu.pl

Wprowadzenie

U podstaw zdrowej demokracji leżą dwa elementy: wybory i akceptacja ich wyników przez przegranych. Wybory muszą zostać przeprowadzone zgodnie ze wszystkimi zasadami ujętymi w obowiązujących normach prawnych, tak aby pokonani przyjęli niekorzystne dla siebie wyniki. Ich uznanie jest sprawą nie mniej ważną niż sama elekcja – wszak cóż to za demokracja, jeśli po każdych wyborach przegrani organizują manifestacje, protesty, albo nawet zamachy stanu? Demokratyczność wyborów gwarantuje m.in. zasada ich równości.

15 października 2023 r. odbyło się głosowanie w ramach wyborów do Sejmu i Senatu RP¹. Poprzedzające je działania komitetów wyborczych i partii były podyktowane stawką elekcji: czy nastąpią kolejne cztery lata „dobrej zmiany” Prawa i Sprawiedliwości, czy do władzy dojdzie wielopartyjny sojusz Koalicji Obywatelskiej, Lewicy oraz Trzeciej Drogi (Polski 2050 i Polskiego Stronnictwa Ludowego), który zapowiadał „rozliczenie PiS-u”, a może Konfederacja chcąc „wywrócić stolik”? W związku z dużym znaczeniem wyborów wszyscy aktorzy sceny politycznej korzystali ze swoich atutów lub tworzyli warunki bądź sytuacje, które mogłyby się stać takim atutem, pozwalającym zagwarantować jak najwięcej zdobytych mandatów.

Na barkach ustawodawcy (czyli *de facto* PiS, ponieważ właśnie koalicja pod przewodnictwem tej partii miała większość w Sejmie) ciążyło zadanie odpowiedniego przygotowania wyborów – nie chodzi o samo ich ogłoszenie, gdyż jest to zadanie i wyłączna prerogatywa Prezydenta RP, ale o ewentualne zmiany prawa wyborczego tak, aby cały proces elekcji przebiegł jak najpłynniej, oraz zaniechanie zmian, które mogłyby zniekształcić wolę wyborców.

Za punkt wyjścia niniejszej analizy posłuży obecnie powszechnie przyjęte w środowiskach naukowych rozumienie, na czym polega równość wyborów. Otóż wyróżnia się jej dwa lub trzy aspekty²: materialny, formalny, a czasami też równych szans³ (Kowalczyk, 2013, s. 121–124). Takie trzyczęściowe ujęcie zasady równości przyjęto w tym artykule. W kwestii równości formalnej nie nastąpiła żadna zmiana: obywatele RP są w sprawach wyborczych nadal traktowani jednakowo na mocy art. 62 Konstytucji RP (1997) i niezmiennie posiadają prawo oddania jednego głosu, jeśli tylko ukończyli 18. rok życia najpóźniej w dniu głosowania i nie zostali ubezwłasnowolnieni lub pozbawieni praw publicznych⁴, w związku z czym analiza nie będzie uwzględniała tego aspektu.

¹ O problemie (nie)legalności zarządzenia tych wyborów pisałem gdzie indziej (Zieliński, 2024).

² Adam Cebula (2021, s. 16) wymienił również czwarty aspekt: równość proporcjonalną.

³ Obszerne opracowanie poświęcił zasadzie równości wyborów Piotr Uziębło (2013).

⁴ Szersze omówienie cenzusów wyborczych i ich implikacji przedstawił Uziębło (2014).

Nie zostanie również poruszony łączący się z nim temat, mianowicie ewentualna zmiana sposobu przeliczania głosów na mandaty, choć ma ona niemały wpływ na końcowy wynik proporcjonalnych wyborów – a Konstytucja RP wymaga, by takie były – i (nie)zrealizowanie ich funkcji. Ich celem jest, w słowach Jacka Raciborskiego (2021), „proporcjonalna do społecznego poparcia reprezentacja sił politycznych” (s. 13). Różnicę w odchyleniu ostatecznego kształtu ciała legislacyjnego od woli politycznej wyborców (proporcjonalności) zależnie od stosowanego sposobu przeliczania głosów na mandaty dobrze opisali Bartłomiej Michalak i Michał Pierzgalski (2023).

Biorąc pod uwagę, że Sąd Najwyższy 11 stycznia 2024 r. stwierdził ważność wyborów do Sejmu i Senatu RP przeprowadzonych 15 października 2023 r. (Izba Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych Sądu Najwyższego, 2024), można zaryzykować hipotezę, że skoro wybory są ważne, to zostały odpowiednio przygotowane i przeprowadzone, a co za tym idzie – spełniają zasadę równości. Artykuł ma na celu przede wszystkim przeanalizowanie spełnienia zasady równości wyborów w aspektach materialnym i równości szans w ostatniej elekcji parlamentarnej. Drugim celem jest identyfikacja potencjalnych nieprawidłowości i zwrócenie uwagi na ich konsekwencje.

Równość materialna – wybory do Sejmu RP

W art. 96 ust. 2 Konstytucja RP stanowi, że „wybory do Sejmu są powszechne, równe, bezpośrednie i proporcjonalne oraz odbywają się w głosowaniu tajnym”. Wybory z października 2023 r., owszem, były powszechne – wszyscy pełnoletni obywatele RP mogli oddać głos, jeśli nie zostali pozbawieni praw wyborczych; bezpośrednio – obywatele bezpośrednio wybierali skład Sejmu; proporcjonalne – dystrybucja mandatów następowała na podstawie proporcjonalnej metody przeliczania głosów na miejsca w Sejmie; odbyły się w głosowaniu tajnym – nie wiadomo, kto oddał jaki głos, jeśli sam nie zdecydował się tego upublicznić. Ale czy były równe?

Na mocy art. 202 Kodeksu wyborczego (Ustawa, 2011; dalej: k.w.) wylicza się jednolitą normę przedstawicielstwa – poprzez podzielenie liczby mieszkańców państwa przez ogólną liczbę posłów (460) – która ma na celu przydzielenie odpowiedniej liczby mandatów poselskich do każdego okręgu wyborczego, tak aby iloraz liczby mieszkańców danego okręgu i liczby przypisanych do niego mandatów był możliwie jak najbliższy ilorazów w ten sposób ustalonych dla wszystkich pozostałych okręgów. Niemniej sytuacja, w której wszystkie uzyskane ilorazy są sobie równe, jest praktycznie niemożliwa, m.in. ze względu na migracje ludności i różne poziomy przyrostu naturalnego. W związku z tym okręgom

wyborczym przypisuje się taką liczbę mandatów, aby zachować jednolitą normę przedstawicielstwa na tyle, na ile to możliwe, tj. aby różnice w liczbie mandatów przypadających na mieszkańców były jak najmniejsze. Nad ewentualnymi potrzebnymi zmianami w rozmieszczeniu mandatów czuwa Państwowa Komisja Wyborcza na mocy art. 203 k.w., który przewiduje, że „Państwowa Komisja Wyborcza przedkłada Sejmowi wnioski w sprawie zmiany granic okręgów wyborczych i liczby posłów w nich wybieranych, jeżeli konieczność taka wynika ze zmian w zasadniczym podziale terytorialnym państwa lub ze zmiany liczby mieszkańców w okręgu wyborczym lub w kraju”.

Wprowadzanie niezbędnych zmian w okręgach okazuje się jednak trudne. Skład poszczególnych okręgów w wyborach do Sejmu RP, Senatu RP i Parlamentu Europejskiego, tj. województw, powiatów i miast na prawach powiatu w nich zawartych, ustalono w załącznikach do Kodeksu wyborczego, który jest ustawą. Oznacza to, że jakakolwiek zmiana w strukturze okręgów wymaga zgody większości sejmowej, a owa większość może nie chcieć dokonywać tego rodzaju zmiany, gdyby była ona dla niej niekorzystna⁵. Taki przypadek wystąpił w 2023 r., kiedy rządzące Prawo i Sprawiedliwość zignorowało wniosek PKW o korektę okręgów wyborczych – co prawda marszałek Sejmu Elżbieta Witek przekazała pismo Komisji Nadzwyczajnej do spraw Zmian w Kodyfikacjach, lecz ta z nim nic nie zrobiła (Ferfecki, 2023). Powodem mogło być rozłożenie terytorialne poparcia dla wspomnianego ugrupowania: PiS uzyskuje lepsze wyniki na wschodzie kraju, w województwach takich jak lubelskie czy podkarpackie, oraz w miejscowościach o mniejszej populacji, a właśnie w takich okręgach należało liczbę mandatów ograniczyć – miały one trafić do okręgów obejmujących największe ośrodki miejskie, m.in. Warszawę, Poznań czy Gdańsk. Ten ostatni jest od lat znany jako bastion Platformy Obywatelskiej, głównego rywala politycznego PiS. Spośród dziesięciu okręgów, w których trzeba było zwiększyć liczbę mandatów do obsadzenia, ówczesna opozycja (Koalicja Obywatelska, Koalicja Polska i Lewica, nie licząc Konfederacji) uzyskała lepsze wyniki aż w ośmiu (Głuch, 2023). Z drugiej strony – jak uważa Jarosław Flis (Ferfecki, 2023) – za zaniechaniem nie musi stać strach przed mniejszą reprezentacją w Sejmie, co w warunkach minimalnej większości prawdopodobnie oznaczałoby utratę kontroli nad legislaturą. Warto przypomnieć, że omawiana sytuacja nie jest bezprecedensowa, ponieważ miała miejsce również w przypadku dwóch poprzednich elekcji – zmiany postulowane przez PKW w latach 2014 i 2018 też nie zostały wprowadzone (Ferfecki, 2023).

⁵ Odwrotna sytuacja, tj. uchwalenie ustawy niekorzystnej dla opozycji, wystąpiła w 2001 r. w związku ze zbliżającymi się wyborami parlamentarnymi. Sejm głosami rządzącej Akcji Wyborczej Solidarność, Unii Wolności oraz Polskiego Stronnictwa Ludowego przyjął ustawę z dnia 12 kwietnia 2001 r. – Ordynację wyborczą do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej (Ustawa, 2001), która wprowadzała m.in. nowy sposób przeliczania głosów na mandaty (Głajcar, 2015, s. 430).

W związku z brakiem korekt należy przejść do innego zagadnienia: jakie to niesie za sobą konsekwencje? Zasady równości wyborów nie zachowano, ale co dalej? W myśl art. 82 § 1 k.w. w sprawach „przeciwko ważności wyborów, ważności wyborów w okręgu lub wyborowi określonej osoby może być wniesiony protest z powodu: 1) dopuszczenia się przestępstwa przeciwko wyborom, określonego w rozdziale XXXI Kodeksu karnego, mającego wpływ na przebieg głosowania, ustalenie wyników głosowania lub wyników wyborów lub 2) naruszenia przepisów kodeksu dotyczących głosowania, ustalenia wyników głosowania lub wyników wyborów, mającego wpływ na wynik wyborów”. Procedura protestu wyborczego zatem odnosi się do błędnego zastosowania w praktyce przepisów Kodeksu wyborczego, a nie do samej niepoprawności jego treści, co podkreślał w 2019 r. Piotr Chybalski (s. 49). Wprawdzie art. 244 § 1 k.w. przewiduje, że Sąd Najwyższy bierze pod uwagę także sprawozdanie z wyborów przedstawione przez PKW, lecz to również nie pozwala rozpatrzeć niezachowania kodeksowej i konstytucyjnej zasady równości wyborów. Być może ustawa (Kodeks) umożliwia łamanie konstytucyjnego przepisu wyrażonego *expressis verbis*, wszak zgodnie z art. 101 ust. 1 Konstytucji „ważność wyborów do Sejmu i Senatu stwierdza Sąd Najwyższy”. Konstytucja nie nakłada więc żadnych ograniczeń na SN, a co istotniejsze, w art. 101 ust. 1 nie ma słów mówiących o tym, że ustawa ustala warunki stwierdzania ważności elekcji – przeciwnie, według ust. 2 tego artykułu „wyborcy przysługuje prawo zgłoszenia do Sądu Najwyższego protestu przeciwko ważności wyborów na zasadach określonych w ustawie”. Stąd można *a contrario* wywnioskować, że intencją ustrojodawcy było uniezależnienie procesu stwierdzania ważności od ustawy, z czym mamy obecnie do czynienia. Jest to jednak zagadnienie, które powinni zbadać prawnicy specjalizujący się w prawie konstytucyjnym.

Istnieje również inny, od lat znany i dobrze opisany problem mieszczący się w tematyce równości materialnej w wyborach do Sejmu RP, mianowicie: co zrobić z głosami oddanymi poza granicami kraju? Obecnie wszystkie takie głosy „dorzuca się” do okręgu nr 19 – Warszawy. Powoduje to wszakże duży spadek siły głosu zarówno wyborców, którzy w dniu głosowania znajdują się za granicą, jak i samych warszawiaków – w pewnym sensie nakładają się na siebie dwa negatywne efekty. Problem z biegiem czasu narasta i o ile w 2001 r. głosy z zagranicy odpowiadały za niecały jeden mandat, o tyle w 2019 r. ich znaczenie było już ponad ośmiokrotnie większe – odpowiadały one za 7,83 mandatów (Cześniak i in., 2022, s. 149–150). Rozwiązanie problemu nie jest łatwe, gdyż najprawdopodobniej wymagałoby głębokiej zmiany systemu wyborczego.

Równość materialna – wybory do Senatu RP

Należy zaznaczyć, że Konstytucja nie przewiduje równości wyborów do Senatu RP – art. 97 ust. 2 stanowi, że wybory te są powszechne, bezpośrednie i odbywają się w głosowaniu tajnym. W doktrynie prawa, z którą w 2011 r. zgodził się Trybunał Konstytucyjny (2011, s. 71), przyjęło się wywodzenie formalnej równości wyborów senackich z ogólnej zasady równości zawartej w art. 32 Konstytucji, natomiast zdaniem TK „świadome pominięcie przez ustrojodawcę zasady równości materialnej w wyborach do Senatu w art. 97 ust. 2 Konstytucji oznacza, że również z treści innych przepisów konstytucyjnych zasady tej nie można zrekonstruować. Dotyczy to także wskazywanego jako wzorzec kontroli art. 62 ust. 1 w związku z art. 32 ust. 1 Konstytucji” (Trybunał Konstytucyjny, 2011, s. 72).

Takie postrzeganie równości wyborów do Senatu jest jednak wewnętrznie sprzeczne. Skoro z art. 32 Konstytucji wywodzi się równość formalną, dlaczego nie wywodzi się zarazem równości materialnej? Przepis ten w ust. 2 zakazuje dyskryminacji w życiu m.in. politycznym z jakiegokolwiek przyczyny, a trudno nie uznać utrzymywania nierówności materialnej głosu wyborcy *de facto* za dyskryminację z powodu miejsca zamieszkania. Z drugiej strony, jeśli rozumieć zakaz dyskryminacji w życiu politycznym jako zakaz choćby więzienia obywateli za poglądy polityczne – do czego dochodziło w trakcie rządów komunistycznych i co prawdopodobnie stało za wprowadzeniem takiego konstytucyjnego zakazu – nie ma przesłanek do wywodzenia z art. 32 jakiegokolwiek równości wyborczej z perspektywy wykładni celowościowej. Jako postulat *de lege ferenda* należy zaproponować doprecyzowanie, co kryje się pod hasłem równości wyborczej (i jej braku) w rodzimej konstytucji. Lekcji, jak powinno się takie przepisy tworzyć, udziela konstytucja Portugalii⁶.

Niemniej rzeczywistość wygląda tak, że wybory do Senatu odbywają się w 100 jednomandatowych okręgach wyborczych, a wyrazem dopuszczenia nierówności (przynajmniej materialnej) jest wielce nierówna siła głosu w poszczególnych okręgach. O sposobie wytyczania okręgów mówią art. 260 i 261 k.w. Liczbę mieszkańców województw dzieli się przez jednolitą normę przedstawicielstwa⁷; uzyskany iloraz (bez ułamka) stanowi minimalną możliwą liczbę przyznanych mandatów, a ów iloraz (bez ułamka) powiększony o 1 – maksymalną możliwą liczbę. Wewnątrz województw – co ma być częściowym zabezpieczeniem przed gerrymanderingiem⁸ – liczba mieszkańców okręgów musi się zawierać

⁶ Piotr Uziębło (2013, s. 50) ukazał rozwiązania przyjęte w wielu konstytucjach, m.in. właśnie portugalskiej.

⁷ Obliczaną poprzez podzielenie liczby mieszkańców Polski przez liczbę okręgów i dla omawianych wyborów równą 360 752.

⁸ Jacek Haman (2003, s. 180) zaproponował wprowadzenie spolszczonej nazwy „gerrymanderki”.

w przedziale od nie mniej niż 50% normy do mniej niż 200% normy, tj. dla wyborów w 2023 r. w przedziale od nie mniej niż 180 376 do mniej niż 721 504.

Niestety, brak zmiany granic okręgów senackich również sprawia, że Kodeks wyborczy jest wewnętrznie sprzeczny – dokładne wyliczenia, z wyszczególnieniem nieprawidłowości, przedstawia tabela 1.

Tabela 1

Obliczenia przedstawiające liczbę okręgów i mandatów przypadających na województwo

Województwo	Mieszkańcy	Mieszkańcy/ norma	Część całkowita	Część całkowita + 1	Mandaty
Dolnośląskie	2 682 390	7,44	7	8	8
Kujawsko-pomorskie	1 909 193	5,29	5	6	5
Lubelskie	2 024 571	5,61	5	6	6
Lubuskie	937 294	2,60	2	3	3
Łódzkie	2 297 886	6,37	6	7	7
Małopolskie	3 282 407	9,10	9	10	8
Mazowieckie	5 159 301	14,30	14	15	13
Opolskie	910 700	2,52	2	3	3
Podkarpackie	2 069 931	5,74	5	6	5
Podlaskie	1 116 422	3,09	3	4	3
Pomorskie	2 181 571	6,05	6	7	6
Śląskie	4 131 069	11,45	11	12	13
Świętokrzyskie	1 178 159	3,27	3	4	3
Warmińsko-mazurskie	1 329 715	3,69	3	4	4
Wielkopolskie	3 324 094	9,21	9	10	9
Zachodniopomorskie	1 540 457	4,27	4	5	4

Źródło: Wniosek w sprawie zmiany granic okręgów wyborczych i liczby posłów w nich wybieranych, Państwowa Komisja Wyborcza, 2022 (<https://pkw.gov.pl/aktualnosci/informacje/wniosek-panstwowej-komisji-wyborczej-w-sprawie-zmiany-granic-okregow-wyborczych-i-liczby-poslow-w-ni>).

Jak widać, województwo śląskie jest nadreprezentowane, a województwa małopolskie i mazowieckie – niedoreprezentowane w Senacie. Dodatkowo warto zwrócić uwagę na województwa podlaskie i pomorskie, w których w następnych wyborach może także dojść do nieprawidłowości (na ich korzyść).

Jeśli chodzi o podział wewnątrz województw, według obliczeń PKW okręgi zostały wytyczone prawidłowo: największy okręg (nr 30) liczył 627 784 mieszkańców, a najmniejszy (nr 61) – 192 091 mieszkańców, co stanowi odpowiednio 1,74 i 0,53 normy przedstawicielstwa. Nie sposób jednak zbagatelizować niskiej, „przygranicznej” liczby mieszkańców w okręgu nr 61. Jesienią 2026 r. PKW zapewne ponowi wniosek o zmiany w strukturze okręgów i być może trzeba będzie je przeprowadzić również w tym (i sąsiednim) okręgu.

Równość szans wyborczych

Na wstępie rozważań o tym aspekcie równości wyborów należy zwrócić uwagę na wyjątkowość kampanii wyborczej w 2023 r. Nie chodzi tylko o brutalność przekazów komitetów, ale też o środki owych przekazów, czyli m.in. sytuację mediów. Przykładowo każdy materiał wyborczy musi zostać odpowiednio oznaczony, a nadawca publiczny (TVP i Polskie Radio) ma obowiązek jednakowego traktowania wszystkich komitetów, które zarejestrowały listy co najmniej w połowie okręgów wyborczych, tj. każdemu takiemu komitetowi przysługuje prawo do nieodpłatnego nadawania audycji o zbliżonej długości. Praktyka natomiast, jak się wydaje, nie odzwierciedla art. 32 ust. 2 Konstytucji, który stanowi, że „nikt nie może być dyskryminowany w życiu politycznym, społecznym lub gospodarczym z jakiejkolwiek przyczyny” – politycy ówczesnej opozycji byli dyskryminowani z racji posiadania odmiennych poglądów niż ówcześni rządzący.

Nierówności w traktowaniu przedstawicieli różnych ugrupowań przez Telewizję Polską w ostatnich latach są znane, także samym odbiorcom (Feliksiak i Głowacki, 2023), i dość obszernie opisane (Januszkiewicz, 2021, s. 40–43; Klepka, 2023, s. 173–190; Olender, 2020; Ossowski i Kendzior, 2023, s. 186–200). Niestety, występowały również w kampanii wyborczej z 2023 r. Politykom rządzącego wtedy PiS umożliwiano udzielenie spokojnych odpowiedzi na sprzyjające im pytania, podczas gdy politykom opozycji, szczególnie KO i jej liderowi Donaldowi Tuskiowi, utrudniano wygłaszanie wypowiedzi, a w pytaniach do nich skierowanych nierzadko wprost sugerowano odpowiedź, która była kłamstwem⁹. Samego Tuska PiS demonizowało – w swoim spocie zrobiło z niego osobę realizującą rozkazy kanclerza Niemiec (*Dzwoni Kanclerz Niemiec...*, 2023). Naruszona została zatem równość w dostępie do mediów publicznych, gdyż przedstawiciele strony rządowej mieli o wiele szerszy i łatwiejszy dostęp do Telewizji Polskiej. TVP przez lata łamała ustawę o radiofonii i telewizji (Ustawa, 1992), a dokładnie – jej art. 21 ust. 1, o czym wielokrotnie informowała Rada Etyki Mediów (*Rada Etyki Mediów*, 2023).

Nie był to jedyny podmiot publiczny, który stał się elementem kampanii wyborczej PiS. Głośnym echem odbiło się zaniżenie ceny paliw oferowanych przez państwowy Orlen, co w prześmiewczy sposób nazwano „cudami na Orlenie” (*Wątpliwości wokół cen paliw*, 2023) czy – nawiązując do sztandarowego programu społecznego PiS z kampanii wyborczej w 2015 r. – „benzyna minus”

⁹ Po przejęciu TVP przez nowe władze spółki, które wyznaczył minister Bartłomiej Sienkiewicz, materiały *de facto* propagandowe usunięto z internetu, w związku z czym dostęp do nich został mocno utrudniony. Niektóre audycje innych stacji zawierają części programów TVP, np. reportaż Jakuba Sobieniowskiego (2023) wyemitowany 9.10.2023 r. w „Faktach” TVN. Trzeba mieć jednak na uwadze, że TVN często emitował materiały negatywne wobec PiS (Ossowski i Kendzior, 2023, s. 195–196).

(Strawiński, 2023). Owe cuda polegały na sztucznym, „ręcznym” ustalaniu cen paliw w sytuacji wzrostów cen ropy na giełdach, wskutek czego cena benzyny bezołowiowej 95 przez długi czas wynosiła 5,99 zł za litr. Zamierzonym efektem takich działań mogło być pokazanie wyborcy, że rząd, instytucje państwowe oraz spółki Skarbu Państwa radzą sobie tak dobrze dzięki zarządzaniu przez polityków PiS i ludzi, których oni wyznaczyli, zatem kandydaci tego komitetu zasługują na poparcie w nadchodzących wyborach. Wszakże według jednego z akcjonariuszy spółki cena powinna być wyższa mniej więcej o 1,40 zł za litr (Gadawa, 2023), w związku z czym mężczyzna złożył zawiadomienie do prokuratury o podejrzeniu popełnienia przestępstwa. Orlen tłumaczył niższe ceny tym, że cena baryłki ropy nie jest jedynym czynnikiem wpływającym na końcową cenę benzyny, a paliwa w Polsce od lat należą do najtańszych w Europie (*Wątpliwości wokół cen paliw*, 2023). Z drugiej strony Jacek Sasin, ówczesny minister aktywów państwowych w rządzie Mateusza Morawieckiego, twierdził, że niskie ceny na stacjach to efekt partnerstwa strategicznego zawartego z Saudi Aramco, a sam był zapewniany przez prezesa Orlenu Daniela Obajtka, że ceny są rynkowe i nie grożą stratami dla spółki (Karwowski, 2023).

Co dość jasno pokazują omówione posunięcia, należy mieć poważne zastrzeżenia do zachowania równości szans – działania te jeszcze nie muszą być tożsame z jej złamaniem, lecz szerszy kontekst podaje w wątpliwość ich legalność. Owych podejrzanym działań można wymienić więcej – np. pikniki promujące podwyższenie kwoty „500+” do 800 zł (Staszak, 2023) – ale zasługują one na osobne opracowanie. Warto odnotować, że równolegle tocząca się kampania referendalna także obfitowała w „działania informacyjne” podmiotów zależnych od państwa, nawet jeśli ich misją winno być zupełnie coś innego (Warsiński, 2023; *ZUS wysyła pisma do milionów Polaków*, 2023).

Wnioski

Postawiona hipoteza została zweryfikowana negatywnie. Chociaż Sąd Najwyższy uznał wybory do Sejmu i Senatu RP z 15 października 2023 r. za ważne, elekcji nie przeprowadzono z zachowaniem zasady równości, która w przypadku wyborów do Sejmu RP jest wywodzona z Konstytucji (!) *expressis verbis*, a dla wyborów do Senatu RP – w inny sposób (czy tak być powinno, rozważono w artykule). Równości materialnej nie zachowano ani w wyborach sejmowych, ani w senackich, a rządzący obóz PiS wykorzystywał wszelkie możliwe (aczkolwiek na gruncie prawa często nielegalne) metody, włącznie z takimi, które łamały równość szans.

Nie można natomiast nic z tym faktem zrobić. Aby przywrócić równość materialną, należałoby albo „po prostu” zmienić Kodeks wyborczy (co prawda po czasie, ale wprowadzić zmiany wnioskowane przez PKW), albo zakwestionować jego konstytucyjność, licząc, że Trybunał Konstytucyjny podzieli zdanie skarżącego o niezgodności z Konstytucją, co wymusiłoby na ustawodawcy odpowiednią zmianę Kodeksu. Na dodatek problemem jest także TK – wszak sam jego skład osobowy budzi wątpliwości, a co za tym idzie, cała jego działalność może wywoływać obiekcje.

Trzeba też nadmienić o manipulacjach niezwiązanych bezpośrednio z tematyką równości wyborów. Jarosław Flis opisał „przybliżanie” komisji wyborczych do wyborców, tj. tworzenie nowych komisji tam, gdzie odległość pomiędzy nimi a miejscem zamieszkania głosujących zniechęcała do oddania głosu w ogóle. Samo „przybliżanie” wydaje się zjawiskiem raczej pozytywnym – wszak wyłonione grono przedstawicieli społeczeństwa ma szansę być bardziej reprezentatywne – lecz za przynajmniej częściową likwidacją problemu odległości stały motywy ze wszech miar polityczne, sytuacje takie występowały bowiem we wsiach, gdzie zazwyczaj przewagę uzyskuje PiS. Wyniki tych zmian były jednak niewielkie (Flis i Krupa, 2023, s. 59).

Niewykluczone też, że dotychczasowe rozumienie konstytucyjnej zasady proporcjonalności wyborów jest błędne. Być może należy ten zapis rozumieć nie jako odgórne ustanowienie wielomandatowych okręgów wyborczych, lecz jako faktyczną proporcjonalność reprezentacji woli politycznej społeczeństwa, gdyż tę można osiągnąć również z użyciem systemu większościowego, tj. okręgów jednomandatowych. Za przykład takiego rozwiązania warto wziąć system wyborczy Republiki Federalnej Niemiec. Rozwiązanie to – mam tu na myśli wstępnie dostosowany do polskich warunków system mieszany autorstwa Jacka Raciborskiego (2021, s. 18–19) – pozwoliłoby się uporać z problemem reprezentacji obywateli RP głosujących za granicą. Ze względu na konieczność prewencji niekształcania woli wyborców pewnego okręgu wyborczego (obecnie stołecznego, warszawskiego) głosowaliby oni wyłącznie na listę krajową, lecz zachowaliby możliwość oddania głosu.

Jest przede wszystkim smutne, że potrzebne zmiany w prawie wyborczym, w prawie, które określa zasady właściwego wyboru organów sprawujących władzę, są od dekady ignorowane przez ugrupowania rządzące. Stanowi to jednak chyba najlepszy dowód, że oprócz niezwłocznej potrzeby sanacji Kodeksu wnioskowanej przez PKW istnieje również potrzeba innej zmiany polskiego prawa wyborczego: należy odebrać kompetencje do zmiany granic okręgów Sejmowi, Senatowi i Prezydentowi RP (organom bezpośrednio związanym z tworzeniem prawa) i przekazać je niezależnej komisji – przykładowo PKW. Postulat ten został wyrażony w Kodeksie dobrej praktyki w sprawach wyborczych Komisji Weneckiej (*Venice Commission*, 2002, s. 18), a w polskim dyskursie naukowym jest obecny co najmniej od momentu ukazania się artykułu Marcina Rulki (2010,

s. 158–159). Alternatywną propozycję przedstawił Bartłomiej Michalak (2024, s. 24–25) – polega ona na rezygnacji ze sztywnego podawania liczby mandatów przypadających na okręg w załączniku nr 1 do Kodeksu wyborczego, tak by Prezydent RP każdorazowo powiadamiał o liczbie mandatów przypisanych na podstawie ustawowego algorytmu. Warto się co najmniej zastanowić nad wprowadzeniem tych postulatów do dyskursu politycznego, przy czym ze względu na bezpośredni udział aktora politycznego w propozycji Michalaka lepiej oceniam zmiany proponowane przez Rulkę.

Bibliografia

- Cebula, A. (2021). Równość materialna wyborów. Ujęcie klasyczne i rewizjonistyczne. *Studia Wyborcze*, 32, 7–27. <https://doi.org/10.26485/SW/2021/32/1>
- Chybalski, P. (2019). Skutki braku uwzględnienia wniosku Państwowej Komisji Wyborczej w sprawie zmian okręgów wyborczych w wyborach do Sejmu i Senatu. *Zeszyty Prawnicze Biura Analiz Sejmowych*, 2, 45–52. <https://doi.org/10.31268/ZPBAS.2019.25>
- Cześnik, M., Flis, J., Gendźwił, A., Haman, J., Materska-Sosnowska, A., Rakowska-Trela, A., Rychard, A., Wrzałik, M., Zbieranek, J. (2022). *Reguły, zamiary, praktyki. Prawo wyborcze i wybory 2017–2020*. Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Dzwoni Kanclerz Niemiec... (2023). [Materiał wideo]. <https://www.youtube.com/watch?v=WnqA3QcKewc>
- Feliksiak, M., Głowacki, M. (2023). *Postrzeganie mediów. Komunikat z badań CBOS*, 132. https://cbos.pl/SPISKOM.POL/2023/K_132_23.PDF
- Ferfecki, W. (2023). *Wybory do Sejmu i Senatu nie będą równe. Sejm nie zdąży tego zmienić*. <https://www.rp.pl/polityka/art38354151-wybory-do-sejmu-i-senatu-nie-beda-rowne-sejm-nie-zdazy-tego-zmienic>
- Flis, J., Krupa, J. (2023). Czułe punkty. Wyzwania dla uczciwości wyborów w Polsce. W: M. Granat (red.), *Wolne i uczciwe wybory. Sądownictwo konstytucyjne – teoria i praktyka* (T. 6, s. 45–64). Wydawnictwo Senackie.
- Gadawa, M. (2023). „Awarie” i „cud paliwowy” na Orlenie. Jest zawiadomienie do prokuratury. <https://www.money.pl/gielda/awarie-i-cud-paliwowy-na-orlenie-jest-zawiadomienie-do-prokuratury-6951016034384736a.html>
- Głajcar, R. (2015). *Demokratyczny reżim polityczny. Relacje między legislatywą i egzekutywą w III Rzeczypospolitej*. Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego.
- Głuch, H. (2023). *Sejm zignorował wniosek PKW. Ekspert: „To forma oddziaływania na wynik wyborów”*. <https://wroclaw.wyborcza.pl/wroclaw/7,35771,30027536,sejm-nie-uwzglednil-wniosku-pkw-o-zmiane-liczby-mandatow-w-okregach.html>
- Haman, J. (2003). *Demokracja, decyzje, wybory*. Wydawnictwo Naukowe Scholar.

- Izba Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych Sądu Najwyższego. (2024). Uchwała z dnia 11 stycznia 2024 r. z uzasadnieniem. Sygn. I NSW 1237/23. <https://www.sn.pl/sites/orzecznictwo/orzeczenia3/i/%20nsw%201237-23.pdf>
- Januszkiewicz, K. (2021). Protesty wyborcze w wyborach Prezydenta RP. Teoria i praktyka. *Studia Wyborcze*, 32, 29–47. <https://doi.org/10.26485/SW/2021/32/2>
- Karwowski, M. (2023). *Sasin: Według mojej wiedzy Orlen nie zaniżał cen paliw*. <https://biznesalert.pl/sasin-orlen-ceny-paliw-wybory-energetyka/>
- Klepka, R. (2023). Funkcja kontrolna mediów publicznych na przykładzie „Wiadomości” TVP w czasie kampanii wyborczych 2015 i 2019 r. W: M. Nowina Konopka, W. Świerczyńska-Głównia i A. Hess (red.), *Nowa rewolucja komunikacyjna* (s. 173–190). Instytut Dziennikarstwa, Mediów i Komunikacji Społecznej Uniwersytetu Jagiellońskiego, Wydawnictwo ToC. <https://ruj.uj.edu.pl/xmlui/handle/item/324089>
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. Dz.U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 ze zm.
- Kowalczyk, T. (2013). Znaczenie zasady równości prawa wyborczego w prawie polskim przed wejściem w życie Kodeksu wyborczego. *Przegląd Prawa Konstytucyjnego*, 2, 119–138. <https://doi.org/10.15804/ppk.2013.02.06>
- Michalak, B. (2024). Kodeks wyborczy do natychmiastowej korekty! Czego nie zmieniono przed wyborami z 2023 r. i jakie to miało konsekwencje?. *Historia i Polityka*, 47, 9–28. <https://doi.org/10.12775/HiP.2024.001>
- Michalak, B., Pierzgański, M. (2023). Deviations from proportionality in seat distribution depending on electoral district magnitude: Case study of Polish parliamentary elections. *Państwo i Prawo*, 5, 142–159.
- Olender, A. (2020). „Prześcignęliśmy nawet rosyjską telewizję”. *Badacz mechanizmów propagandy ocenia „Wiadomości” TVP*. <https://natemat.pl/314153,wiadomosci-tvp-w-czasie-kampanii-wyborczej-medioznawca-o-propagandzie>
- Ossowski, S., Kendzior, D. (2023). Polityzacja audycji informacyjnych w Polsce. Analiza porównawcza głównych wydań „Wiadomości” TVP1, „Faktów” TVN i „Wydarzeń” Polsatu z 2014 i 2021 roku. *Przegląd Politologiczny*, 4, 185–200. <https://doi.org/10.14746/pp.2023.28.4.13>
- Państwowa Komisja Wyborcza. (2022). *Wniosek w sprawie zmiany granic okręgów wyborczych i liczby posłów w nich wybieranych*. <https://pkw.gov.pl/aktualnosci/informacje/wniosek-panstwowej-komisji-wyborczej-w-sprawie-zmiany-granic-okregow-wyborczych-i-liczby-poslow-w-ni>
- Raciborski, J. (2021). O niektórych patologiach polskiego systemu wyborczego do Sejmu i projekt jego naprawy. *Studia Socjologiczno-Polityczne. Seria nowa*, 15(2), 13–30.
- Rada Etyki Mediów: TVP i Polskie Radio od 2016 roku zatraciły charakter nadawcy publicznego. (2023). <https://www.wirtualnemedia.pl/arttykul/rada-etyki-mediow-tvp-info-propaganda-polskie-radio>
- Rulka, M. (2010). Okręgi wyborcze a zasady proporcjonalności i równości prawa wyborczego. *Prawo i Polityka*, 2, 155–171.
- Sobieniowski, J. (reż.). (2023). *Wybory parlamentarne 2023. Tak telewizja państwowa relacjonuje kampanię wyborczą*. [Materiał wideo]. <https://fakty.tvn24.pl/zobacz>

- fakty/wybory-parlamentarne-2023-tak-telewizja-panstwowa-relacjonuje-kampa nie-wyborcza-st7383024
- Staszak, A. (2023). *Najtańsza impreza z Witek, najdroższa z Morawieckim. Tyle kosztowały pikniki 800 plus*. <https://wiadomosci.onet.pl/kraj/zaskoczyl-mnie-rozmach-tej-imprezy-jak-miliony-poszly-na-pikniki-800-plus/m9b5w7k>
- Strawiński, P. (2023). *Ostatni program PiS: benzyna minus. Orlen obniżył ceny na wybory a teraz apeluje o niekupowanie na zapas*. <https://www.forbes.pl/energetyka/ostatni-program-pis-benzyna-minus-orlen-obnizyl-ceny-na-wybory-a-teraz-apeluje-o/yj7kfyf>
- Trybunał Konstytucyjny. (2011). Wyrok z dnia 20 lipca 2011 r. Sygn. K 9/11. (2011). <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU20111490889/T/D20110889TK.pdf>
- Ustawa z dnia 29 grudnia 1992 r. o radiofonii i telewizji. Tj. Dz.U. z 2022 r. poz. 1722.
- Ustawa z dnia 12 kwietnia 2001 r. – Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej. Dz.U. z 2001 r. Nr 46, poz. 499.
- Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy. Tj. Dz.U. z 2023 r. poz. 2408.
- Uziębło, P. (2013). *Zasada równości wyborów parlamentarnych w państwach europejskich i południowoamerykańskich*. Wolters Kluwer.
- Uziębło, P. (2014). *Cenzusy wyborcze w XXI w. – potrzeba nowego podejścia?*. Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu.
- Venice Commission. (2002). *Code of good practice in electoral matters: Guidelines and explanatory report*. <https://rm.coe.int/090000168092af01>
- Warsiński, M. (reż.). (2023). *Spółki Skarbu Państwa zaangażowane w kampanię referendalną. Komentarze polityków*. [Materiał wideo]. <https://tvn24.pl/wybory-parlamentarne-2023/spolki-skarbu-panstwa-zaangazowane-w-kampanie-referendalna-komentarze-politykow-st7375852>
- Wątpliwości wokół cen paliw. „Cuda na Orlenie”, koncern wyjaśnia. (2023). <https://tvn24.pl/biznes/moto/orlen-ceny-paliw-w-polsce-watpliwosci-ekonomistow-orlen-komentuje-st7345430>
- Zieliński, J. (2024). Czy Andrzej Duda jest Prezydentem RP? Wybrane aspekty legalności wyborów na Prezydenta RP w 2020 roku. *Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska. Sectio M: Balcaniensis et Carpathiensis*, 9, 169–191. <https://doi.org/10.17951/bc.2024.9.169-191>
- ZUS wysyła pisma do milionów Polaków. Z podpisami premiera Morawieckiego i minister Małag. (2023). [Materiał wideo]. <https://tvn24.pl/biznes/z-kraju/swiadczenie-800-plus-list-od-zus-u-z-podpisem-premiera-morawieckiego-i-minister-malag-st7376380>

