

MAREK ZUBIK, MAREK PIOTR KACZMARCZYK

O konstytucyjnych aspektach siły głosów w wyborach do Sejmu RP

1. Wstęp

System wyborczy w wyborach parlamentarnych charakteryzują zasady, które zwyczajowo określa się mianem przymiotników wyborczych. Analizy poszczególnych przymiotników od dawna stanowią przedmiot licznych opracowań¹. Często jednak teoretyczne zainteresowanie określonym problemem nie idzie w parze z troską o rzeczywistą i efektywną realizację konstytucyjnych wartości przez prawodawcę oraz osoby stosujące kompetencje przyznane przez prawo wyborcze. Tak zdaje się być w przypadku zasady równości wyborów. Stanowi ona jedną z podstawowych cech konstrukcyjnych wyborów w demokratycznym państwie prawa. Zasada równości w prawie wyborczym znalazła już swoje miejsce w wielu pracach z zakresu prawa wyborczego czy szerzej prawa konstytucyjnego². Chcemy jednak raz jeszcze wrócić do niej, gdyż naszym zdaniem w tym przypadku mamy do czynienia nie tylko z zastrzeżeniami co do stosowania tej zasady w praktyce,

¹ Zob. np. M. Chmaj, *Prawo...*; M. Chmaj, W. Skrzydło, *System...*; J. Buczkowski, *Podstawowe...*; *Prawo wyborcze...*, red. S. Grabowska, K. Składowski. W przedmiocie poszczególnych przymiotników wyborczych zob. K. Skotnicki, *Zasada powszechności...*; A. Frydrych-Depka, *Zasada bezpośredniości...*; J. Jaskiernia, *Zasada równości...*; R. Zych, *Istota...*

² Zob. np. K. Składowski, *Równość materialna w wyborach do Senatu...*, s. 13–29; A. Cebula, *Równość materialna...*, s. 7–27; K. Składowski, *Równość materialna w wyborach do Sejmu...*; P. Uziębło, *Zasada równości wyborów parlamentarnych...*; P. Uziębło, *Zasada równości w wyborach...*, s. 47–71.

ale także z problemem systemowym. Mimo jednak dokonywania licznych zmian, niekiedy zupełnie incydentalnych³, w prawie wyborczym oraz widocznych jego mankamentów w tym zakresie, prawodawca nie decyduje się na bardziej radykalne kroki, nie wyciągając żadnych wniosków dotyczących funkcjonowania systemu prawa w zmieniającej się rzeczywistości oraz obniżającym się poziomie kultury prawnej.

2. Równość w prawie wyborczym

W odniesieniu do wyborów do Sejmu ustrojodawca w art. 96 ust. 2 Konstytucji RP⁴ wprost przewidział równość jako jeden z przymiotników wyborczych. Na przestrzeni lat utrwaliło się rozumienie równości w jej trzech aspektach: formalnym, materialnym oraz równości szans⁵. Równość wyborów w aspekcie formalnym sprowadza się do tego, żeby każdy wyborca w danym okręgu dysponował taką samą liczbą głosów. Równość w aspekcie materialnym oznaczać ma, że potencjalny wpływ głosów wyborców na wynik głosowania powinien być taki sam, a przynajmniej podobny. Równość szans zaś odnosi się do biernego prawa wyborczego i domaga się zachowania reguł sprawiedliwej konkurencji w ramach ubiegania się o mandat przedstawicielski przez poszczególnych kandydatów.

Analiza znaczenia zasady równości w prawie wyborczym słusznie pozostaje wciąż przedmiotem badań. Dotyczy to szczególnie jej aspektu

³ Tak np. ustawa z 6 kwietnia 2020 r. o szczególnych zasadach przeprowadzania wyborów powszechnych na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych w 2020 r., Dz.U. poz. 827; ustawa z 2 czerwca 2020 r. o szczególnych zasadach organizacji wyborów powszechnych na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych w 2020 r. z możliwością głosowania korespondencyjnego, Dz.U. poz. 979; ustawa z 1 grudnia 2022 r. o zaniechaniu ścigania za niektóre czyny związane z organizacją wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, zarządzonych na dzień 10 maja 2020 r., Dz.U. poz. 2698; ustawa z 24 stycznia 2025 r. o szczególnych rozwiązaniach w zakresie rozpoznawania przez Sąd Najwyższy spraw związanych z wyborami Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej oraz wyborami uzupełniającymi do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonymi w 2025 r., niepubl.

⁴ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. nr 78 poz. 483 ze zm., dalej: Konstytucja RP.

⁵ W wyroku z 15 września 2020 r., VII SA/Wa 992/20, LEX nr 3057728, Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie zdawał się widzieć zasadę równości w nieco innym kontekście, utożsamiając ją z warunkami weryfikacji wyborców, oddawania głosów i ich liczenia. Naczelny Sąd Administracyjny, rozpoznając skargi kasacyjne w tej sprawie, w wyroku z 28 czerwca 2024 r., III OSK 4524/21, LEX nr 3739561, trafniej elementy te powiązał z zasadą tajności oddawania głosów.

materialnego, którego realizacja zależna jest od dynamicznych okoliczności faktycznych, które powinny być również uwzględniane przez rozwiązania normatywne. Nie chodzi tu oczywiście o przyznanie „z góry” głosom konkretnej wartości⁶. Ustrojodawca podniósł do rangi zasad konstytucyjnych wyborów do Sejmu zarówno zasadę równości, jak i ich proporcjonalności. Obie te zasady muszą być realizowane w możliwie jak największym stopniu. Uwzględniając zasadę proporcjonalności wyborów sejmowych, zakładającą istnienie wielomandatowych okręgów wyborczych oraz konkurencję list, nie powinna być akceptowana sytuacja, w której zróżnicowany stopień oddziaływania wyborców w poszczególnych okręgach wychodzi poza to, co daje się racjonalnie pominąć ze względu na naturalne ograniczenia konstrukcji przeliczenia wyniku głosowania na mandaty parlamentarne. Manipulacja okręgami wyborczymi może przyjąć zatem postać nie tylko politycznie motywowanych zmian geograficznych (ang. *gerrymandering*), ale również zmian w zakresie wielkości okręgów wyborczych, mogących prowadzić do nierównej reprezentacji poszczególnych okręgów (ang. *malapportionment*)⁷.

Materialny aspekt zasady równości sprawia sporo trudności. Jest on zarówno konstrukcyjny, jak i kontekstowy. Powinien być badany zarówno co do treści prawa, jak i w odniesieniu do praktyki przeprowadzanych wyborów. Konkretna konstrukcja normatywna powinna spełniać zarówno założenia teoretyczne, jak i zapewniać zblizoną siłę wszystkich głosów. Zróżnicowanie owej siły głosów nie powinno wychodzić poza to, co jest efektem zachowań wyborców, będąc neutralnym co do ogólnych swoich założeń, a ewentualne odstępstwa od tego muszą znajdować uzasadnienie natury konstytucyjnej oraz pozostawać w ogólnych granicach ograniczania w korzystaniu z praw konstytucyjnych.

Przyczynek do rozważań nad rozwiązaniami i praktyką stosowania Kodeksu wyborczego⁸ stanowią, co prawda, wybory parlamentarne

⁶ Naturalnie, nie da się nigdy uniknąć sytuacji, że kandydaci w wyborach parlamentarnych uzyskają swoje mandaty dzięki różnemu poparciu wyborców. Zastanawiające może być jednak, czego przykładem były ostatnie wybory parlamentarne, że niektórym do zwycięstwa wystarczyła 3482 głosy (Barbara Okuła, okręg nr 24), dla innych zaś niewystarczająca będzie liczba 26 876 głosów (Jadwiga Emilewicz, okręg nr 39). W pierwszym przypadku kandydatka uzyskała 0,57% głosów w okręgu, startując z listy wyborczej nr 2 (KKW Trzecia Droga PSL-PL2050 Szymona Hołowni – komitet ten uzyskał w skali kraju 14,4% głosów). W drugim przypadku kandydatka uzyskała 4,51% głosów w okręgu, startując z listy wyborczej nr 4 (KW Prawo i Sprawiedliwość – komitet ten uzyskał w skali kraju 35,38% głosów).

⁷ D. Daniluk, *Polityczne...*, s. 14–15 i cytowana tam literatura.

⁸ Ustawa z 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy, Dz.U. 2025, poz. 365, dalej: Kodeks wyborczy, k.wyb.

przeprowadzone w 2023 r. W ich trakcie 31 z 41 okręgów wyborczych nie odpowiadało zasadzie równości materialnej nawet w tym rozumieniu, jaki przyjął sam ten kodeks⁹. Rozważania nasze mają jednak szersze znaczenie. Problemy dotyczące realizacji zasady równości w wyborach sejmowych nie sprowadzają się bowiem tylko do praktyki wyborczej. Przyjęty przez ustawodawcę mechanizm ustalania wielkości okręgów wyborczych w perspektywie zmian demograficznych oraz migracji wyborców to tylko jedna strona medalu. Drugą są wady konstrukcyjne przyjętego podziału terytorium kraju na okręgi wyborcze, szczególnie w odniesieniu do fikcyjnego doliczania głosów z obwodów zagranicznych do okręgu wyborczego właściwego dla dzielnicy Śródmieście miasta stołecznego Warszawy. Okręg i tak już najliczniejszy – zarówno pod względem liczby mandatów, jak i liczby głosujących w tym okręgu – sztucznie powiększa się głosami spływającymi z obwodów utworzonych za granicą i na polskich statkach morskich.

Wszystko to każe postawić pytanie, na ile tak istotna deformacja siły głosów poszczególnych wyborców w różnych okręgach pozwala jeszcze przyjąć, że prawo wyborcze oraz przeprowadzone na jego podstawie wybory oddają podstawowy sens wyborów równych i proporcjonalnych, ale także pozwalają odzwierciedlić preferencje polityczne obywateli. Sytuacja ta jest o tyle istotna, że dotyka centralnego problemu demokracji procesów decyzyjnych.

3. Standardy równości materialnej

Problem, który poruszamy, nie jest oczywiście wyłącznie specyfiką polską. Rozważania zarówno naukowe, jak i sądowe towarzyszą rozwiązaniom normatywnym oraz praktyce wyborczej różnych krajów¹⁰. Znaczenie równej siły głosu poszczególnych wyborców znalazło odzwierciedlenie również w międzynarodowych standardach przeprowadzania demokratycznych wyborów. Na uwagę zasługuje szczególnie Kodeks dobrej praktyki w sprawach wyborczych, przyjęty przez Komisję Wenecką, jako organ doradczy Rady Europy¹¹. Dokument ten, przedstawiając modelowe ujęcie systemu wyborczego, w punkcie I.2.2. przewiduje, że równość w sile głosów wymaga

⁹ M. Zubik, M. Kaczmarczyk, *Równi...*

¹⁰ Zob. np. *Japonia: wyrok Sądu Najwyższego...*, przekł. i oprac. M. Wiącek, s. 255–267; zob. także D. Daniluk, *Realizacja...*

¹¹ Code of Good Practice in Electoral Matters: Guidelines and Explanatory Report, adopted by the Venice Commission at its 52nd session, Venice, 18–19 October 2002, [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-STD\(2003\)034-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-STD(2003)034-e), dalej: Kodeks dobrej

wyznaczenia granic okręgów wyborczych w taki sposób, aby mandaty były równo rozdzielone między okręgi wyborcze. Okręgi mają być tworzone na podstawie liczby mieszkańców, liczby zarejestrowanych wyborców lub ewentualnie liczby osób faktycznie głosujących. Taka kolejność metod odzwierciedla statystyczną częstotliwość wykorzystywania tych rozwiązań przez państwa¹². Niemniej jednak nie są to rozwiązania zupełnie ekwiwalentne. Tylko ostatnia z metod odwołuje się do faktycznego znaczenia głosu w praktyce aktu wyborczego.

Choć Kodeks dobrej praktyki przewiduje równość materialną w wąskim znaczeniu, obejmującym wyłącznie zapewnienie równomiernego podziału mandatów, to jednak w punkcie I.2.2. raportu wyjaśniającego wskazuje on również na problem „pasywnej geometrii wyborczej”, wynikającej z przedłużającego się utrzymywania niezmienionego terytorialnego podziału mandatów i okręgów wyborczych. W zakresie dopuszczalnych odchyień od normy przedstawicielstwa, a więc od równości materialnej, Kodeks dobrej praktyki przewiduje, że odchylenie takie nie powinno być większe niż 10%, a na pewno nie powinno przekraczać 15%, z wyjątkiem szczególnych okoliczności (ochrona skoncentrowanej mniejszości, słabo zaludniona jednostka administracyjna). Kodeks dobrej praktyki stanowi również o konieczności rewizji liczby mandatów w okręgu przynajmniej raz na 10 lat.

Mniejsze praktyczne znaczenie ma natomiast art. 3 Protokołu nr 1 do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka¹³. Zgodnie z tym przepisem państwa zobowiązują się organizować w rozsądnych odstępach czasu wolne wybory¹⁴. Nie ulega wątpliwości, że równość stanowi nieodłączny element wolnych wyborów w rozumieniu konwencyjnym. Maksymalizacja realizacji tej zasady nie musi rzecz jasna prowadzić do tego, aby wszystkie głosy obywateli miały matematycznie równą wagę w odniesieniu do wyniku wyborów¹⁵. Niemniej jednak dążenie do jak najpełniejszego osiągnięcia równości

praktyki. W kontekście zgodności polskiej regulacji wyborczej z Kodeksem dobrych praktyk w pozostałym zakresie zob. M. Kaczmarczyk, *Implementacja...*, s. 63–76.

¹² Tak P. Uziębło, *Zasada równości wyborów parlamentarnych...*, s. 43.

¹³ Protokół nr 1 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, sporządzony w Paryżu dnia 20 marca 1952 r. oraz Protokół nr 4 do powyższej konwencji, sporządzony w Strasburgu dnia 16 września 1963 r., Dz.U. 1995, nr 36 poz. 175.

¹⁴ Zob. więcej: E. Śliwiński, *Materialna...*, s. 4–11. Autor przedstawia ciekawą analizę zasady równości materialnej z perspektywy standardów konwencyjnych. Dostrzega on możliwość pojmowania naruszenia tej zasady zarówno jako naruszenia pozytywnego obowiązku państwa, jak i obowiązku negatywnego. Ponadto w naruszeniu zasady równości materialnej dostrzega naruszenie konwencyjnego zakazu dyskryminacji.

¹⁵ Wyrok ETPC z 8 lipca 2008 r. w sprawie *Yumak i Sadak przeciwko Turcji*, skarga nr 10226/03.

materialnej, a więc zapewnienia podobnego wpływu poszczególnych wyborców na ostateczny rezultat głosowania, jawi się również jako element zapewnienia swobody wyrażania stanowiska przez obywateli¹⁶. W czynnym prawie wyborczym z pewnością nie chodzi wyłącznie o wrzucenie do urny wypełnionej karty do głosowania. Obywatele, chociażby ze względu na konsekwencje ogólnej zasady równości wobec prawa, muszą mieć realny wpływ na rezultat głosowania. W szczególności czynne prawo wyborcze nie może zostać wydrążone z istotnej treści¹⁷.

Skoro ustrojodawca przypisał wyborom do Sejmu cechę równości, w tym w aspekcie materialnym, to wynikają z tego określone konsekwencje dla ustawodawcy kształtującego prawo wyborcze. W tym świetle wątpliwe wydaje się stanowisko Trybunału Konstytucyjnego, w myśl którego „nie można zatem uznać, że równość materialna jest koniecznym elementem wyborów demokratycznych. Jej zagwarantowanie możliwe jest tylko w pewnym stopniu i tylko poprzez odpowiednie skonstruowanie okręgów wyborczych i systemu wyborczego”¹⁸. Trafniejszy wydaje się inny pogląd Trybunału Konstytucyjnego. Trybunał wskazał, że równość w aspekcie materialnym jest „dyrektywą nakazującą uwzględnianie jej w maksymalnym stopniu. (...), [a] niemożność pełnego uwzględnienia dyrektywy materialnej równości wyborów, a w konsekwencji idei sprawiedliwych wyborów, nie oznacza, że stopień deformacji woli wyborców będący tego konsekwencją jest bez znaczenia”¹⁹. Ponadto stwierdził, że „podział na okręgi wyborcze winien więc uwzględniać realia społeczne (np. ruchy migracyjne), ale nie powinien być dokonywany dla realizacji doraźnego celu politycznego (...)”²⁰.

4. Równość materialna w praktyce

Kodeks wyborczy przewiduje dwa rozwiązania mające służyć realizacji zasady równości materialnej wyborów parlamentarnych. Pierwsze z nich, określone w art. 202 § 1 k.wyb., odnosi się do sposobu tworzenia okręgów wyborczych. Przewiduje, w uproszczeniu, że ustalenia liczby posłów wybieranych

¹⁶ Tak L. Garlicki, *Uwaga do art. 3 Protokołu nr 1*, w: L. Garlicki, P. Hofmański, A. Wróbel, *Konwencja...*, nb 17.

¹⁷ Wyrok ETPC z 13 października 2015 r. w sprawie *Riza i inni przeciwko Bułgarii*, skargi nr 48555/10 oraz 48377/10.

¹⁸ Wyrok TK z 20 lipca 2011 r., K 9/11, OTK-A 2011, nr 6, poz. 61.

¹⁹ Wyrok TK z 3 listopada 2006 r., K 31/06, OTK-A 2006, nr 10, poz. 147.

²⁰ *Ibidem*.

w poszczególnych okręgach wyborczych oraz podziału województw na okręgi wyborcze dokonuje się według jednolitej normy przedstawicielstwa. Jednocześnie należy zaznaczyć, że ustawodawca w sposób sztywny określił w Kodeksie wyborczym granice okręgów wyborczych i liczbę mandatów obsadzanych w poszczególnych okręgach. Drugi mechanizm związany jest z aktualizacją rozwiązań przyjętych pierwotnie przez ustawodawcę. Zgodnie z art. 203 § 1 k.wyb. 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 kraju²¹. Ostatecznie aktualizacja realizuje się jednak w drodze ustawodawczej.

Przyjęty mechanizm aktualizacyjny okazuje się niedostosowany do obecnego stanu kultury politycznej w państwie²². Przed wyborami parlamentarnymi w 2023 r. Państwowa Komisja Wyborcza po raz kolejny wniosła do Sejmu o zmianę liczby posłów wybieranych w poszczególnych okręgach wyborczych. Wniosek ten pozostał jednak bez rozpoznania²³. Mimo zmian demograficznych oraz istnienia procedury pozwalającej na zachowanie pierwotnie przyjętej siły głosu, od czasu wejścia w życie Kodeksu wyborczego nie doszło do praktycznego wykorzystania tego rozwiązania. Stan ten jest przykładem braku realizmu twórców polskich przepisów wyborczych oraz dowodem tego, że politycy w niewielkim stopniu traktują państwo jako dobro wspólne. Pokazuje to też wewnętrzne pęknięcie Kodeksu wyborczego: wielkość okręgów wyborczych określona w załączniku nr 1 pozostaje już bez związku z rozwiązaniami dotyczącymi jednolitej normy przedstawicielstwa. Tak długotrwały brak woli politycznej do urealnienia liczby mandatów w okręgach wyborczych w odniesieniu do kryteriów demograficznych nie

²¹ Analogiczne rozwiązanie było przewidziane w poprzedniej regulacji. Zob. art. 137 i 138 ustawy z 12 kwietnia 2001 r. Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej, Dz.U. 2007, nr 190, poz. 1360. Odnośnie do krytyki ówczesnych przepisów prawa wyborczego dotyczących rozdziału mandatów między okręgami, choć czynionej z innej perspektywy, zob. J. Haman, *Podział...*, s. 9–34. Por. art. 45–47 ustawy z 28 maja 1993 r. Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, Dz.U. nr 45, poz. 205 ze zm., które przewidywały tożsamy mechanizm, ale wyłącznie w sposób ogólny.

²² Por. decyzja ETPC z 4 kwietnia 2006 r. w sprawie *Bompard przeciwko Francji*, skarga nr 44081/02. Brak woli politycznej nie stanowi uzasadnionego i proporcjonalnego powodu braku aktualizacji wielkości okręgów wyborczych.

²³ Wniosek Państwowej Komisji Wyborczej w sprawie zmiany granic okręgów wyborczych i liczby posłów w nich wybieranych, ZPOW.520.1.2022, < https://pkw.gov.pl/uploaded_files/1666677967_zpow52012022.pdf >, dostęp: 4 grudnia 2024 r.

jest już tylko zwykłym zaniechaniem prawodawczym. Roztropna troska o zachowanie demokratycznych reguł procesu decyzyjnego w państwie podpowiada konieczność przemyślenia całego mechanizmu ustalania liczby mandatów poselskich przydzielanych w okręgach. Powinien on lepiej odpowiadać poziomowi kultury politycznej w Polsce²⁴, a jednocześnie bardziej efektywnie realizować zasadę równości materialnej, przyczyniając się tym samym do zwiększenia demokratyzmu wyborów parlamentarnych.

Nie tylko brak woli politycznej do aktualizowania podziału terytorium kraju na okręgi wyborcze oraz przypisania im liczby mandatów stanowi problem w perspektywie realizacji zasady równości i proporcjonalności wyborów sejmowych. Zagrożenie to jest również wpisane w inną konstrukcję Kodeksu wyborczego. Zgodnie z rozwiązaniem wpisanym w Kodeksie zagraniczne obwody głosowania, a także obwody głosowania utworzone na statkach morskich, wchodzą w skład okręgu wyborczego właściwego dla dzielnicy Śródmieście miasta stołecznego Warszawy (art. 14 § 3 oraz art. 15 § 4 k.wyb.). Poza zmianami demograficznymi również ruchy migracyjne mają zatem istotny wpływ na liczbę wyborców głosujących w poszczególnych okręgach wyborczych. Obecnie liczba głosujących poza granicami kraju i na polskich statkach morskich z jednej strony nie wpływa na liczbę mandatów dostępną do rozdysponowania w żadnym okręgu wyborczym²⁵. Z drugiej natomiast ma niebagatelne znaczenie dla siły głosów, szczególnie w okręgu nr 19 (Warszawa). Konstrukcja ta potęguje zniekształcenie założeń systemu wyborczego, wynikające z przyjętego sposobu wykorzystania jednolitej normy przedstawicielstwa oraz ustalenia na jej podstawie liczebności okręgów wyborczych.

²⁴ Więcej na temat polskiej kultury politycznej zob. M. Kaczmarczyk, *Kultura...*, s. 9–36.

²⁵ Dodać warto, że na siłę głosów ma również wpływ przyjęty przez ustawodawcę mechanizm zaświadczeń o prawie do głosowania (art. 32 § 1 k.wyb.). Celem tego rozwiązania jest zapewnienie możliwości głosowania osobom, które w dniu wyborów nie będą przebywały na terenie obwodu wyborczego, w ramach którego powinny oddać głos. Sprzyja to powszechności wyborów (zob. A. Lubaczewska, *Gwarancje...*, s. 182–198), ale jednocześnie może wywierać negatywny wpływ na zasadę równości materialnej. Migracje dokonywane w dniu głosowania nie mają bowiem żadnego wpływu na liczbę mandatów przyznawanych w okręgach wyborczych. Warto dodać, że w wyborach parlamentarnych do Sejmu w 2023 r. na podstawie zaświadczenia o prawie do głosowania głos oddało 428 109 osób – zob. Komunikat Państwowej Komisji Wyborczej dotyczący zaświadczeń o prawie do głosowania, 24 października 2023 r., < <https://pkw.gov.pl/aktualnosci/wyjasnienia-stanowiska-komunikaty/komunikat-panstwowej-komisji-wyborczej-dotyczacy-zaswiadczen-o-prawie-do-glosowania> >, dostęp: 5 grudnia 2024 r.

5. (Bez)silność głosu

Pożądaną cechą systemu wyborczego jest jego stabilność²⁶. Warto więc, aby mechanizm ustalania liczby mandatów przyznawanych w okręgach wyborczych był jednocześnie reaktywny, a więc odpowiadający na zmiany ludnościowe i zapewniający jednostkom pewną siłę głosu, a także uniezależniony od woli politycznej aktualnie rządzących. Pozwoliłoby to nie tylko uniknąć manipulacji kształtem i wielkością okręgów wyborczych w zależności od własnych oczekiwań politycznych, ale również zapobiec pogłębiającej się deformacji siły głosów, związanej z brakiem reakcji ustawodawcy²⁷. W literaturze przedstawiono już różne koncepcje, które pozwoliłyby na pełniejszą realizację zasady równości wyborów w aspekcie materialnym. Koncepcje te w różny sposób starają się wprowadzić stały i automatyczny mechanizm aktualizacji liczby mandatów przyznawanych w poszczególnych okręgach²⁸.

Chcielibyśmy się odnieść do najdalej idącej koncepcji zmiany obecnego rozwiązania prawnego. Mianowicie do odejścia od modelu jednolitej normy przedstawicielstwa, będącej wartością stałą, na rzecz wartości zmiennej w postaci rzeczywistej frekwencji w konkretnych wyborach parlamentarnych. Frekwencja zawsze wpływa na faktyczną siłę głosów wyborców w poszczególnych okręgach wyborczych. Jedynie przy stuprocentowej frekwencji we wszystkich okręgach ustalone uprzednio wielkości matematyczne odpowiadałyby rzeczywistości z dnia głosowania. W przypadku przyjęcia mechanizmu opartego na frekwencji liczba mandatów w okręgu wyborczym zależna byłaby od aktywności wyborców w danym okręgu. Ten mechanizm mógłby mieć też znaczenie profrekwencyjne. Zachęcałby polityków startujących w danych okręgach do mobilizowania elektoratu, od czego zależałoby potem ustalenie liczby mandatów przydzielanych w tym konkretnym okręgu i ewentualne obniżenie naturalnego progu uzyskania mandatów przez listy. Co ważniejsze w perspektywie naszych rozważań, mechanizm ten sprzyjałby nie tylko spłaszczeniu różnic w sile głosów poszczególnych wyborców, ale także lepszemu osiągnięciu proporcjonalności wyborów. Naturalnie,

²⁶ L. Garlicki, *Stabilność...*, s. 51–57.

²⁷ Szerzej na ten temat M. Zubik, M. Kaczmarczyk, *Równi...* Zob. także M. Woźnicki, *Uwagi...*, s. 27–41. Autor proponuje, aby mechanizm aktualizacyjny realizowany był w drodze rozporządzenia Prezydenta wydawanego na wniosek Państwowej Komisji Wyborczej.

²⁸ M. Zubik, M. Kaczmarczyk, *Równi...* Zob. również M. Onasz, *Wpływ...*, s. 205–227. Autor przeprowadza szczegółowe symulacje oparte na różnych parametrach determinujących liczbę mandatów przyznawanych w okręgach wyborczych. Zob. także P. Uziębło, *Zasada równości w wyborach...*, s. 53–54.

aby zapobiec negatywnym skutkom związanym z działaniem tego modelu, należałoby wprowadzić mechanizm korekcyjny i zabezpieczający w postaci minimalnej liczby mandatów do obsadzenia w każdym okręgu na wzór dzisiejszego art. 201 § 2 k.wyb. Warto jednak w tym przypadku wziąć pod uwagę już występujące obecnie dysproporcje w wyborach do Sejmu i wyznaczyć minimum tak, aby zbliżyć do siebie naturalne progi wyborcze w poszczególnych okręgach²⁹.

Oczywiście sam mechanizm musiałby być dostatecznie precyzyjnie opisany w Kodeksie wyborczym. Przy jego stosowaniu większa rola powinna przyspaść, jak się wydaje, organowi administracyjnemu, jakim się ostatnio stała Państwowa Komisja Wyborcza. W pierwszym kroku do określenia liczby mandatów do rozdysponowania w okręgach wyborczych należałoby ustalić frekwencję wyborczą (art. 74 k.wyb.), a wraz z tym ustalić, które komitety wyborcze przekroczyły progi wyborcze w skali całego kraju. Dopiero wówczas możliwe byłoby ustalenie ostatecznej liczby mandatów przypadających dla danego okręgu, w analogiczny sposób jak to jest obecnie w przypadku jednolitej normy przedstawicielstwa. Wynik ten oddawałby zależność między aktywnością wyborców a liczbą mandatów w danym okręgu. Taki system nie tylko lepiej niż obecny urzeczywistniałby zasadę równości materialnej wyborów, ale również uniezależniałby korektę siatki wyborczej od woli politycznej. Dodajmy, że ustalenia Państwowej Komisji Wyborczej pozostawałyby pod kontrolą Sądu Najwyższego w ramach stwierdzania ważności wyborów parlamentarnych (art. 101 ust. 1 Konstytucji RP).

Nie podzielamy natomiast poglądu, że taki sposób określania wielkości okręgów wyborczych stałby w sprzeczności z istotą mandatu poselskiego czy też zasadą zwierzchniej władzy narodu³⁰. Punkt odniesienia przeniósłby się, co prawda, z liczby wyborców ustalonej na podstawie zameldowania i stałego miejsca zamieszkania na kwestię aktywności obywatelskiej. Poseł jednak wciąż pozostałby reprezentantem całego narodu, a nie wyborców, którzy na niego zagłosowali, na tej samej zasadzie fikcji prawnej, co obecnie.

6. Warszawa okręgiem krajowym i zagranicznym

Analizując dane z wyborów parlamentarnych przeprowadzonych w 2023 r. oraz propozycje Państwowej Komisji Wyborczej, można dojść do wniosku,

²⁹ Zob. M. Woźnicki, *Uwagi...*, s. 35–37 i cytowana tam literatura.

³⁰ Por. D. Daniluk, *Polityczne...*, passim.

że nawet skorzystanie z istniejącego mechanizmu aktualizacyjnego nie doprowadziłoby do realizacji równości materialnej w kontekście okręgu warszawskiego³¹. Stanowi on okręg najbardziej niedoszacowany i to z założenia rozwiązań przyjętych w samym Kodeksie wyborczym. O ile nie jest możliwe pełne osiągnięcie równości materialnej w wyborach proporcjonalnych, o tyle nie powinno być akceptacji dla dowolnych rozwiązań w istotny sposób deformujących materialną cechę wyborów do Sejmu.

Nie można również zapominać o jeszcze jednym efekcie związanym ze zróżnicowaniem liczby mandatów przyznawanych w poszczególnych okręgach wyborczych. Chodzi mianowicie o naturalny próg wyborczy, a więc o taki poziom poparcia komitetu wyborczego w danym okręgu wyborczym, którego przekroczenie zapewnia faktyczne wzięcie udziału w podziale mandatów w danym okręgu. Im większy bowiem okręg wyborczy, tym niższy naturalny próg wyborczy. Zbyt duża zatem różnica między wielkością okręgów wyborczych, wynikająca z maksymalizacji zasady równości wskutek zastosowania powyższego modelu, mogłaby przyczynić się do dysproporcji wyborów sejmowych³². Doszłoby bowiem do znaczących wahań między wielkością naturalnego progu wyborczego w poszczególnych okręgach³³. Próbując jednak wyważyć ze sobą różne wymagania stawiane konstrukcji demokratycznych wyborów proporcjonalnych, należy opowiedzieć się za możliwą maksymalizacją materialnej równości głosów, przy jednoczesnym zapewnieniu równości szans dla startujących w wyborach, tak aby konkurencja wyborcza miała charakter uczciwy³⁴. Praktyka pokazuje, że obecnie przyjęte w Kodeksie wyborczym mechanizmy nie stanowią efektywnego sposobu realizacji konstytucyjnej zasady równości wyborów sejmowych, a stan deformacji się pogłębia.

³¹ Szczegółowe dane przedstawione zostały w tabeli stanowiącej załącznik nr 1 do tekstu. Tabela ta, poza tym, że porównuje rezultat wyborczy w 2023 r., obliczony zgodnie z proponowanym tutaj mechanizmem, z rezultatem obecnym, zestawia również rezultat obecny z postulatami Państwowej Komisji Wyborczej, wyrażonymi przed tymi wyborami. Tabela zamieszczona w załączniku nr 2 porównuje natomiast wyniki rzeczywiste z symulacją składu Sejmu, przy wykorzystaniu mechanizmu frekwencyjnego, zgodnie z rezultatami wyborów parlamentarnych przeprowadzonych w 2023 r.

³² Dlatego tak duże znaczenie może mieć określenie minimalnej wielkości okręgu wyborczego. Zob. K.W. Czaplicki, J. Zbieranek, *Uwaga do art. 201*, w: K.W. Czaplicki i in., *Kodeks...*, pkt 3.

³³ Poza naszym zainteresowaniem pozostaje system przeliczania głosów na mandaty, który także ma znaczenie w kontekście równości wyborów. Jednak w tym przypadku dużo trudniej o realizację tej zasady.

³⁴ Zob. wyrok ETPC z 25 lipca 2024 r. w sprawie *Ždanoka przeciwko Łotwie* (No. 2), skarga nr 42221/18.

Pozostaje jednak do rozwiązania jeszcze jeden doniosły problem. Nie można zapominać o mechanizmie uwzględniania głosów oddanych za granicą i na polskich statkach morskich. Racje, jakie legły u podstaw rozwiązania przyjętego w Kodeksie wyborczym, wpływającego w istotny sposób na siłę głosów wyborców sejmowych, zdają się mieć charakter techniczny, a nie obiektywny. Głosy – i to w niemałej liczbie – doliczane są do głosów oddanych w okręgu, w którym i tak odnotowuje się największą frekwencję³⁵. Kodeks nie przewidział bowiem ani odrębnego okręgu zagranicznego, ani żadnej konstrukcji korygującej, chociażby na zasadzie pewnej fikcji, korygującej efekt dodawania głosów spoza terytorium kraju do tego jednego okręgu wyborczego. W wyborach parlamentarnych w 2023 r. wyborcy głosujący za granicą i na statkach morskich stanowili w sumie ponad 30% wyborców okręgu warszawskiego i niemal 3% wszystkich głosujących³⁶. Trudno już jest mówić o marginalnym znaczeniu tego efektu konstrukcji Kodeksu wyborczego. Polski ustawodawca przespał okazję, jaką było scalenie przepisów wyborczych, do jednoczesnego unowocześnienia polskich przepisów prawa wyborczego, również w kontekście materialnej równości głosów. Do tego konieczne są jednak wola polityczna oraz intelektualna otwartość na pożądane zmiany. Konieczne wydaje się również przemyślenie kwestii oddawania głosów poza terytorium kraju. Niestety, ów brak dostatecznej otwartości intelektualnej widać i obecnie. Co prawda prawodawca dokonuje zmiany co do regulacji dotyczącej oddawania głosów w formie korespondencyjnej za granicą³⁷, ale nawet przy tej okazji nie próbuje chociaż zróżnicować kart wyborczych w wydawanych pakietach, w zależności od miejsca zamieszkania, przynajmniej obywateli na stałe przebywających w kraju.

³⁵ W wyborach sejmowych przeprowadzanych w okręgu nr 19, bez uwzględniania głosów zagranicznych, odnotowano następującą frekwencję: w 2011 r. – 67,75%; w 2015 r. – 68,34%; w 2019 r. – 77,07%, a w 2023 r. – 84,92%. Frekwencja ogólnokrajowa wyniosła zaś odpowiednio: 48,92% w 2011 r.; 50,92% w 2015 r.; 31,74% w 2019 r., a 74,38% w 2023 r.

³⁶ Łączna liczba wydanych kart ważnych wyniosła 21 966 891, zaś w okręgu nr 19 – 1 152 583. Liczba kart ważnych wydanych w obwodach zagranicznych wyniosła 574 673. Dla porównania w okręgu wyborczym nr 34, w którym w wyborach parlamentarnych w 2023 r. frekwencja była najniższa, oddano niespełna 1,5% głosów w skali ogólnej frekwencji wyborczej. W okręgu tym przydzielono aż osiem mandatów.

³⁷ Chodzi o ustawę z 14 czerwca 2024 r. o zmianie ustawy – Kodeks wyborczy (nieopubl.), obecnie rozpatrywaną przez Trybunał Konstytucyjny w ramach kontroli prewencyjnej (sprawa zawisła pod sygn. Kp 1/24).

7. Wybory nierówne a ich ważność

Może zaskakiwać, że dająca się łatwo wykazać materialna nierówność wyborów sejmowych pozostaje bez wyraźnej reakcji ze strony Sądu Najwyższego w ramach procedury stwierdzania ważności głosowania powszechnego. Rozwiązania Kodeksu wyborczego dotyczące ustalenia liczby mandatów przyznawanych w okręgach wyborczych przestały odpowiadać założeniom, jakie przewiduje sam Kodeks. Sąd Najwyższy, jak by należało oczekiwać, powinien stwierdzić ważność wyborów parlamentarnych na podstawie oceny całokształtu czynności wyborczych, ale też biorąc pod uwagę to, czy odpowiadały one konstytucyjnym założeniom. Uznanie ważności wyborów parlamentarnych przez Sąd Najwyższy – przeprowadzonych, co prawda, zgodnie z przepisami Kodeksu wyborczego, ale w sprzeczności z wymaganiami Konstytucji RP co do konstrukcyjnych ich cech – czyniłoby z rozstrzygnięcia Sądu Najwyższego czynność pozorną i ustrojowo zbędną.

W obecnym stanie rzeczy przedmiotem protestu wyborczego nie można uczynić zarzutu naruszenia zasady równości materialnej. Sąd Najwyższy wskazuje bowiem, że niekonstytucyjność regulacji ustawowej nie może być podstawą skutecznego wniesienia jakiegokolwiek protestu wyborczego³⁸. Co więcej, Sąd Najwyższy stoi na stanowisku, że „nawet przy szerokim rozumieniu pojęcia «przepisy dotyczące głosowania», nie można uznać, że mieszczą się w nim przepisy dotyczące ustalania przez Sejm granic okręgów wyborczych i liczby mandatów”³⁹. Przyjmując wąski zakres przedmiotowy protestów wyborczych, ale uwzględniając doniosłość problemu zachowania konstytucyjnej zasady materialnej równości wyborów, należałoby oczekiwać, że Sąd Najwyższy z urzędu uwzględni omawianą okoliczność przy okazji podejmowania uchwały o stwierdzeniu ważności wyborów⁴⁰.

W sytuacji, w której w 2023 r. w ponad połowie okręgów wyborczych doszło do zaburzenia siły głosów obywateli, co urzędowo było znane z uchwały Państwowej Komisji Wyborczej, powstaje poważna wątpliwość, gdzie leży granica, której przekroczenie prowadziłoby do wzięcia pod uwagę przez Sąd Najwyższy, że wybory, o których ważności rozstrzyga, nie spełniają warunków konstytucyjnych. Jeśli nawet tak daleko idące deformacje nie spotykają się z reakcją Sądu Najwyższego, to powstaje ryzyko, że wybory

³⁸ Postanowienie SN z 28 listopada 2019 r., I NSW 281/19, LEX nr 2756299.

³⁹ Postanowienie SN z 26 listopada 2019 r., I NSW 107/19, LEX nr 2755842.

⁴⁰ Por. P. Chybalski, *Skutki...*, s. 45–52.

mogą utracić cechę demokratyczności, a uszczerbku dozna też zasada nadrzędności konstytucji.

Trzeba jednak uczciwie podkreślić, że stwierdzenie przez Sąd Najwyższy nieważności wyborów w tym przypadku nie byłoby rozwiązaniem przynoszącym samodzielnie satysfakcjonujące rozwiązanie problemu. Po pierwsze, zawsze rozstrzygnięcie o nieważności głosowania powszechnego jest czynnością doniosłą ustrojową o daleko idących skutkach społecznych i politycznych. Tym samym po takie rozwiązanie należy sięgać bardzo ostrożnie, choć i z dobrze rozumianą powściągliwością sędziowską. Po drugie, skutkiem takiego rozstrzygnięcia nie byłaby samodzielna zmiana ustawy. Natomiast obecny problem nierówności materialnej wyborów sejmowych, wynikającej ze zmian demograficznych, poza tym, że ma związek z zaniechaniem prawodawczym, stanowi również problem o charakterze konstrukcyjnym. Dopiero interwencja ustawodawcy byłaby w stanie naprawić ten stan rzeczy. Do osiągnięcia tego skutku nie byłoby wystarczające również orzeczenie „negatywnego ustawodawcy”, niezależnie od tego, kto byłby podmiotem inicjującym procedurę sądowej kontroli konstytucyjności Kodeksu wyborczego. Nawet bowiem stwierdzenie niekonstytucyjności tych przepisów samodzielnie nie doprowadziłoby do wprowadzenia do systemu prawnego nowego mechanizmu ustalania wielkości okręgów wyborczych. Problemów tych tym bardziej nie rozwiązałby Sąd Najwyższy, nawet w trybie kontroli ważności wyborów. Gdyby nawet Sąd Najwyższy skłonny byłby uznać nieważność wyborów z powodu przeprowadzenia głosowania powszechnego z jednoznacznym wypaczeniem przez Kodeks wyborczy konstytucyjnej zasady materialnej równości wyborów, to i tak bez zmian prawodawczych każde kolejne wybory sejmowe byłyby obarczone tą samą wadą. Natomiast na kwestię konstytucyjności zastosowania przepisów prawa wyborczego w odniesieniu do zasady równości wyborów nałożyłby się wówczas doniosły problem polityczno-ustrojowy przekreślenia skutków głosowania powszechnego do Sejmu. Z kolei bez udziału Sejmu i Senatu (ze względu na kolejność czynności przewidzianych w Konstytucji RP zapewne musiałby to zrobić Sejm tej kadencji, którego wybory Sąd Najwyższy uznał za nieważne) nie dałoby się jednak usunąć luki konstrukcyjnej żadną rozsądną procedurą, w tym w drodze bezpośredniego działania sądów.

8. Podsumowanie

Dotychczasowe rozwiązania Kodeksu wyborczego dotyczące zapewnienia materialnej równości wyborów sejmowych, jak się zdaje, wyczerpały już swoje możliwości regulacyjne na obecnym poziomie kultury politycznej w Polsce⁴¹. W prawo wyborcze wpisane są rozwiązania stojące w jawnej sprzeczności z założeniami tej konstytucyjnej zasady prawa wyborczego. Okoliczności te powinny podpowiadać konieczność refleksji ustawodawcy nad przyjętymi rozwiązaniami. Najrozsądniejsze byłoby poszukiwanie takich rozwiązań dla Kodeksu wyborczego, które poszłyby w kierunku mechanizmów samoaktualizacyjnych, z wykorzystaniem chociażby Państwowej Komisji Wyborczej. Istotne jest również ponowne przemyślenie sposobu ustalania znaczenia głosów oddawanych poza terytorium kraju i przeliczania ich na mandaty. Zmiany te powinny się jednak odbyć przy możliwie szerokim konsensusie politycznym i z dostatecznym oddaleniem od terminu spodziewanych wyborów parlamentarnych, tak by wszyscy gracze na scenie politycznej mogli się dostosować do nowych rozwiązań prawa wyborczego.

Abstract

On the Constitutional Aspects of the Power of Votes in Sejm Elections

Equality is one of the fundamental principles of parliamentary elections. In material aspect, however, it depends, not only on the decision of the legislator, but also on the factual circumstances in which this decision is made and subsequently implemented. Given that the realization of material equality is affected by the demographic changes and migratory movements that occur, it is questionable whether the adoption of a static mechanism for ensuring voting power is adequate. An alternative proposal for an effective approach to material equality is to base the number of seats allocated in each constituency on the actual number of voters in the constituency. This will make citizens' influence on governance more realistic and make the electoral system independent of political manipulation. In the opinion of the authors, it is also necessary to rethink the way votes from abroad electoral

⁴¹ Rację ma Trybunał Konstytucyjny, twierdząc, że „regulacja prawna podziału na okręgi wyborcze zależeć będzie w decydującym stopniu od poziomu kultury prawnej elit rządzących (klasy politycznej)” (wyrok TK z 3 listopada 2006 r., K 31/06).

constituencies are taken into account in view of the number of seats assigned to the Warsaw constituency.

Keywords: electoral law, electoral system, equality of elections, democratic elections, electoral constituencies

MAREK ZUBIK  <https://orcid.org/0000-0002-0634-3472>

Prof. dr hab., Uniwersytet Warszawski.

MAREK PIOTR KACZMARCZYK  <https://orcid.org/0000-0002-8436-7832>

Mgr, Uniwersytet Warszawski.

Bibliografia

- Buczowski J., *Podstawowe zasady prawa wyborczego III Rzeczypospolitej*, Lublin 1998.
- Cebula A., *Równość materialna wyborów. Ujęcie klasyczne i rewizjonistyczne*, „Studia Wyborcze” 2021, t. 32.
- Chmaj M., *Prawo wyborcze w Polsce*, Warszawa 2023.
- Chmaj M., Skrzydło W., *System wyborczy w Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2011.
- Chybalski P., *Skutki braku uwzględnienia wniosku Państwowej Komisji Wyborczej w sprawie zmian okręgów wyborczych w wyborach do Sejmu i Senatu*, „Zeszyty Prawnicze BAS” 2019, nr 2.
- Czaplicki K.W., Zbieranek J., *Uwaga do art. 201*, w: K.W. Czaplicki, B. Dauter, S. Jaworski, A. Kisielewicz, F. Rymarz, J. Zbieranek, *Kodeks wyborczy. Komentarz*, Warszawa 2018.
- Daniluk D., *Polityczne konsekwencje niedostosowania liczby mandatów w okręgach wyborczych do zmian demograficznych w wyborach do Sejmu RP w 2023 r.*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2024, nr 2.
- Daniluk D., *Realizacja konstytucyjnych zasad prawa wyborczego. Polska na tle porównawczym*, Warszawa 2017.
- Frydrych-Depka A., *Zasada bezpośredniości wyborów i jej gwarancje w polskim prawie wyborczym*, Toruń 2021.
- Garlicki L., *Stabilność prawa wyborczego*, w: *25 lat demokratycznego prawa wyborczego i organów wyborczych w Polsce (1991–2016)*, t. 2, red. W. Hermeliński, B. Tokaj, Warszawa 2016.
- Garlicki L., *Uwaga do art. 3 Protokołu nr 1*, w: L. Garlicki, P. Hofmański, A. Wróbel, *Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności*, t. 2: *Komentarz do artykułów 19–59 oraz Protokołów dodatkowych*, Warszawa 2011.

- Haman J., *Podział mandatów pomiędzy okręgi wyborcze w świetle teorii sprawiedliwego podziału dóbr*, „Przegląd Sejmowy” 2002, nr 1.
- Japonia: wyrok Sądu Najwyższego z dnia 14 kwietnia 1976 r. w sprawie materialnego aspektu zasady równości w prawie wyborczym, (sygn. 1974 [GyoTsu] nr 75), przekł. i oprac. M. Wiącek, „Przegląd Sejmowy” 2007, nr 2.
- Jaskiernia J., *Zasada równości w prawie wyborczym USA*, Warszawa 1992.
- Kaczmarczyk M., *Implementacja Kodeksu Dobrej Praktyki w Sprawach Wyborczych w polskim prawie wyborczym*, w: *Aktualne wyzwania prawa wyborczego*, red. M. Zubik, J. Podkowiak, Warszawa 2021.
- Kaczmarczyk M., *Kultura polityczna. Szacunek do rozumu i władzy. Polski „gen bezrządu”*, w: *Nasza konstytucja. Ustrój III RP lat 2015–2022*, red. M. Zubik, J. Podkowiak, Warszawa 2023.
- Lubaczewska A., *Gwarancje realizacji czynnego i biernego prawa wyborczego*, w: *Demokratyczne standardy prawa wyborczego Rzeczypospolitej Polskiej. Teoria i praktyka*, red. F. Rymarz, Warszawa 2005.
- Onasz M., *Wpływ podstawy podziału mandatów między okręgi na realizację materialnego aspektu zasady równości wyborczej w wyborach Sejmu RP od 2015 r.*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2023, nr 5.
- Prawo wyborcze do parlamentu w wybranych państwach europejskich*, red. S. Grabowska, K. Składowski, Kraków 2006.
- Składowski K., *Równość materialna w wyborach do Sejmu w latach 1991–1997*, „Przegląd Prawa i Administracji” 1999, t. 42.
- Składowski K., *Równość materialna w wyborach do Senatu*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2023, nr 5.
- Skotnicki K., *Zasada powszechności w prawie wyborczym. Zagadnienia teorii i praktyki*, Łódź 2000.
- Śliwiński E., *Materialna równość wyborów do Sejmu w Polsce a standard Konwencji o ochronie praw człowieka*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2024, nr 2.
- Uziębło P., *Zasada równości w wyborach do Sejmu RP (wybrane zagadnienia)*, „Studia Wyborcze” 2008, nr 6.
- Uziębło P., *Zasada równości wyborów parlamentarnych w państwach europejskich i południowoamerykańskich*, Warszawa 2013.
- Woźnicki M., *Uwagi o potrzebie nowelizacji artykułów 201 i 203 Kodeksu wyborczego*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2024, nr 5.
- Zubik M., Kaczmarczyk M., *Równi i równiejsi w wyborach sejmowych*, < <https://www.rp.pl/opinie-prawne/art40311271-zubik-kaczmarczyk-rowni-i-rowniejsi-w-wyborach-sejmowych> >, dostęp: 4 grudnia 2024 r.
- Zych R., *Istota i gwarancje zasady tajności głosowania w polskim prawie wyborczym*, Toruń 2016.

Załącznik nr 1

Nr okręgu	OKW	Liczba kart ważnych	Liczba mandatów wg Kodeksu wyborczego	Aktualizacja wg PKW w 2022 r.	Liczba mandatów wg mechanizmu frekwencyjnego	Który komitet traci/zyskuje przy mechanizmie frekwencyjnym
1	Jelenia Góra–Legnica	511 832	12	11	11	KO
2	Wałbrzych	329 690	8	7	7	KO
3	Wrocław	785 518	14	15	16	PiS (+1) i Nowa Lewica (+1)
4	Bydgoszcz	544 560	12	12	11	KO
5	Grudziądz–Toruń–Włocławek	549 683	13	12	12	Konfederacja
6	Lublin	659 345	15	14	14	PiS
7	Biała Podlaska–Chełm–Zamość	466 435	12	11	10	PiS i Trzecia Droga
8	Zielona Góra	529 480	12	12	11	PiS
9	Łódź	460 736	10	9	10	–
10	Piotrków Trybunalski–Skierniewice	405 246	9	9	8	PiS
11	Część woj. łódzkiego – siedziba w Sieradzu	544 995	12	12	11	PiS
12	Część woj. małopolskiego – siedziba w Krakowie	370 388	8	8	8	–
13	Kraków	766 634	14	15	16	Trzecia Droga (+1) i Nowa Lewica (+1)
14	Nowy Sącz	434 466	10	10	9	KO
15	Tarnów	409 980	9	9	9	–
16	Płock	451 450	10	10	9	KO
17	Radom	397 954	9	9	8	PiS
18	Ostrołęka–Siedlce	551 329	12	12	12	–
19	Warszawa	1 727 645	20	21	37	KO (+8) i PiS (+3) i Nowa Lewica, Trzecia Droga i Konfederacja (po +2)

20	Część woj. mazowieckiego – siedziba w Warszawie	738 665	12	14	15	KO (+2) i PiS (+1)
21	Opole	490 630	12	12	10	KO i Konfederacja
22	Krosno–Przemysł	450 116	11	11	9	PiS i KO
23	Rzeszów–Tarnobrzeg	682 474	15	16	14	PiS
24	Białystok	619 422	14	14	13	PiS
25	Gdańsk–Sopot	626 626	12	13	13	PiS
26	Gdynia–Słupsk	693 189	14	15	15	PiS
27	Bielsko-Biała	451 102	9	9	9	–
28	Częstochowa	330 305	7	7	7	–
29	Bytom–Gliwice–Zabrze	393 160	9	9	8	KO
30	Jastrzębie-Zdrój–Rybnik–Żory	388 256	9	9	8	Konfederacja
31	Chorzów–Katowice–Mysłowice–Piekary Śląskie–Ruda Śląska–Siemianowice Śląskie–Świętochłowice–Tychy	532 883	12	11	11	Konfederacja
32	Dąbrowa Górnicza–Jaworzno–Sosnowiec	382 635	9	8	8	Trzecia Droga
33	Kielce	672 589	16	15	14	PiS i KO
34	Elbląg	307 931	8	7	7	PiS
35	Olsztyn	401 374	10	10	8	PiS i Nowa Lewica
36	Kalisz–Leszno	556 329	12	12	12	–
37	Konin	429 602	9	10	9	–
38	Piła	425 114	9	10	9	–
39	Poznań	602 166	10	11	13	KO (+2) i PiS (+1)
40	Koszalin	330 222	8	8	7	KO
41	Szczecin–Świnoujście	564 735	12	12	12	–

Załącznik nr 2

Komitet wyborczy	Liczba mandatów uzyskanych w wyborach sejmowych w 2023 r.	Liczba mandatów wg mechanizmu frekwencyjnego
Prawo i Sprawiedliwość (PiS)	194	190
Koalicja Obywatelska (KO)	157	159
Trzecia Droga	65	66
Nowa Lewica	26	29
Konfederacja Wolność i Nie- podległość (Konfederacja)	18	16