

ADAM ŻAREK

Tryb wyłaniania Senatu Rzeczypospolitej Polskiej

Senat, jako izba wyższa dwuizbowego Sejmu powstał w XV w. Wywodził się on z dawnej Rady Królewskiej.

Senat nie pochodził z wyborów – zasiadało się w nim z tytułu pełnionego urzędu w państwie lub funkcji w kościele rzymskokatolickim; wszyscy członkowie pochodzili z nominacji królewskiej.

Po wyodrębnieniu się w końcu XV w. Izby Poselskiej, Rada Królewska przeistoczyła się w Senat i tym samym doszło do ukształtowania się w Polsce parlamentu dwuizbowego. Od tego czasu Senat wraz z Izbą Poselską i królem tworzył Sejm Walny, stając się jednym z trzech „stanów sejmujących”¹.

Po latach rozbiorów i po zakończeniu I wojny światowej, 17 marca 1921 r. na posiedzeniu Sejmu Ustawodawczego uchwalono pierwszą po odzyskaniu niepodległości konstytucję.

Podczas prac nad uchwaleniem Konstytucji marcowej², dwuizbowość parlamentu była jedną z kwestii spornych. Przeciw Senatowi występowała lewica parlamentarna, dostrzegająca w nim przeżytek, niepotrzebną pozostałość po dawnym systemie władzy albo wręcz zaporę demokracji. Za Senatem opowiadały się z kolei ugrupowania prawicowe i centrowe, uznające Senat za istotny element tradycji ustrojowej. Ostatecznie ugrupowania prawicowe przeforsowały powołanie Senatu jako drugiej izby parlamentu.

¹ P. B. Zientarski, *Organizacja wewnętrzna Senatu. Studium prawno-ustrojowe*, Toruń 2011, s. 17.

² Ustawa dnia 17 marca 1921 r. – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, Dz. U. 1921, nr 44, poz. 267.

Tym samym w listopadzie 1922 roku został przywrócony w II Rzeczypospolitej Senat.

Senat, podobnie jak Sejm, był wybierany na 5-letnią kadencję, „w głosowaniu powszechnym, tajnym, bezpośrednim, równym i stosunkowym”³.

Liczba senatorów w 1922 r. stanowiła 1/4 liczby posłów, a więc stu jedenastu.

Artykuł 4 Ordynacji wyborczej do Senatu stanowił, że „Wyborcy z całego obszaru Rzeczypospolitej Polskiej wybierają 111 senatorów, z których 93 przypada na listy okręgowe, zaś 18 na listy państwowe”⁴.

Czynnym prawem wyborczym (prawo głosowania) dysponował każdy wyborca do Sejmu odpowiadający dwóm warunkom:

- ukończenia w dniu ogłoszenia wyborów 30 lat,
- zamieszkiwania przynajmniej od roku w okręgu wyborczym, którym było województwo.

Artykuł 3 Ordynacji wyborczej stwierdzał, że bierne prawo wyborcze (prawo do kandydowania) miał każdy obywatel, niezależnie od miejsca zamieszkania w kraju lub za granicą, który z dniem ogłoszenia wyborów ukończył 40 lat i posiadał czynne prawo wyborcze, nie wyłączając wojskowych w czynnej służbie.

Konstytucja kwietniowa z 23 kwietnia 1935 r.⁵ została oparta na zasadzie jednolitej i niepodzielnej władzy państwowej, skoncentrowanej w rękach Prezydenta.

Konstytucyjna regulacja dotycząca kreowania Senatu była bardzo ogólna i ograniczała się tylko do stwierdzenia, że „Senat składa się z senatorów, powołanych w 1/3 przez Prezydenta Rzeczypospolitej, a w 2/3 w drodze wyborów”⁶.

³ Zob. art. 36 Konstytucji Marcowej.

⁴ Ordynacja wyborcza do Senatu z dnia 28 lipca 1922 r. (Dz. URP. z 1922 r., nr 66, poz. 591 ze zm.).

⁵ Ustawa konstytucyjna z dnia 23 kwietnia 1935 r., Dz. U. 1935, nr 30, poz. 227.

⁶ Art. 47 Konstytucji Kwieciowej.

Ordynacja wyborcza do Senatu z 1935 r. ustaliła skład izby na 96 senatorów (32 nominowanych przez Prezydenta Rzeczypospolitej, 64 w drodze wyborów), oraz określiła liczbę senatorów wybieranych w poszczególnych województwach (od 6 do 2 senatorów)⁷. Województwa stanowiły okręgi wyborcze w wyborach do Senatu, własnych senatorów miała ponadto Warszawa (6 senatorów).

W sposobie powoływania pozostałych senatorów Konstytucja odsyłała do ordynacji wyborczej. Ustawodawca miał w konsekwencji ustalić liczbę senatorów, warunki korzystania z biernego i czynnego prawa wyborczego oraz zasady dokonywania wyboru.

Prawo wybierania przysługiwało obywatelom, którzy ukończyli trzydzieści lat, natomiast w miejsce zasady powszechności przyjęto system cenzusów: zaufania, wykształcenia i zasług⁸. Senat był wybierany w wyborach pośrednich przez tzw. elitę.

Bierne prawo wyborcze przysługiwało „każdemu [...] mającemu prawa wybierania do Sejmu”, pod warunkiem ukończenia przed dniem zarządzenia wyborów 40 lat⁹. Taka koncepcja tworzenia Senatu związana była logicznie z koncepcją państwa elitarnego, a nawet była podstawowym rozwiązaniem instytucjonalnym tej koncepcji.

Restytucja Senatu po okresie PRL i braku drugiej izby parlamentu przez blisko 50 lat, nastąpiła w 1989 roku. Senat wyłoniony został w wyborach, które odbyły się 4 czerwca (pierwsza tura) oraz 18 czerwca 1989 roku (druga tura). Na 100 mandatów Senatu 99 obsadzili kandydaci „Solidarności”. Było to ogromne zwycięstwo obozu skupiającego się wokół L. Wałęsy i „Solidarności”¹⁰.

⁷ Art. 1 Ordynacji wyborczej do Senatu z 8 lipca 1935 r. (Dz. URP. z 1935 r., nr 47, poz. 320).

⁸ E. Gdulewicz, *Senat pod rządami konstytucji z 1935 r., Senat w II i III Rzeczypospolitej Polskiej, Materiały z konferencji zorganizowanej w 80. rocznicę pierwszego posiedzenia Senatu w II RP, 27.11.2002 r.*, Warszawa 2003, s. 35.

⁹ Zob. art. 4 Ordynacji wyborczej do Senatu.

¹⁰ A. Ajnenkiel, *Konstytucje Polski w rozwoju dziejowym 1791–1997*, Warszawa 2001, s. 347.

Znowelizowana w dniu 7 kwietnia 1989 r.¹¹ Konstytucja PRL przesądzała jedynie, że wybory do Senatu winny być wyborami powszechnymi, bezpośrednimi i tajnymi (art. 94 ust. 2 znowelizowanej Konstytucji).

W wyborach tych obowiązywała Ordynacja wyborcza do Senatu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, uchwalona 7 kwietnia 1989 r.¹² Odzwierciedlała ona kontraktowe uzgodnienia Okrągłego Stołu. Wszyscy senatorowie mieli być wybierani w okręgach wyborczych, okręgiem zaś było województwo. Co do zasady okręgi były dwumandatowe. Wyjątkowo tylko dla dwóch województw największych (stołecznego warszawskiego i katowickiego) przewidziano po trzy mandaty senatorskie¹³.

Wybory te miały być zatem równe w znaczeniu formalnym, ale nie w materialnym – liczba wybieranych w każdym z województw senatorów nie była bowiem uzależniona od liczby zamieszkujących w nim wyborców. Nie ulega wątpliwości, że rozwiązanie to preferowało małe pod względem liczby mieszkańców województwa, głównie rolnicze. Przyjmując to rozwiązanie, strona rządowa miała nadzieję, iż uda jej się w ten sposób zdobyć więcej mandatów senatorskich¹⁴.

W małym województwie, np. chełmskim, jeden senator mógł być wybrany przez kilka tysięcy wyborców, podczas gdy w Warszawie musiał uzyskać dwadzieścia razy więcej głosów, by uzyskać mandat¹⁵.

Ordynacja do Senatu przyjmowała system większości bezwzględnej i uznawała za wybranych na senatorów dwóch (trzech

¹¹ Ustawa z dnia 7 kwietnia 1989 r. o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej; Dz. U. z 1989 r., nr 19, poz. 101.

¹² Ustawa z dnia 7 kwietnia 1989 r. – Ordynacja wyborcza do Senatu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej; Dz. U. z 1989 r., nr 19, poz. 103.

¹³ A. Sokala, *Wybory parlamentarne – czerwiec 1989 r.*, „Przegląd Sejmowy” 2009, nr 3, s. 50.

¹⁴ K. Skotnicki, *Senat III RP – nieprzemyślany czy niepotrzebny?, Dwadzieścia lat transformacji ustrojowej w Polsce*, 51. Ogólnopolski Zjazd Katedr i Zakładów Prawa Konstytucyjnego, Warszawa 2010, s. 209.

¹⁵ A. Ajnenkiel, *Konstytucje Polski...*, *op. cit.*, s. 358.

z dwóch ww. województw) kandydatów o najwyższej liczbie głosów spośród tych, którzy ten próg osiągnęli. W związku z tym (przez analogię do ordynacji do Sejmu, która mogła być stosowana również do wyborów senackich) przewidziana została procedura tzw. wyborów ponownych (druga tura), w której wspomniany próg już nie występował¹⁶.

Ordynacja senacka przewidywała negatywny sposób głosowania. Wyborca powinien, by ważne oddać głos, pozostawić na karcie do głosowania nieskreślone nazwiska tych kandydatów, na których głosuje, w liczbie nie większej niż liczba senatorów wybieranych w danym okręgu wyborczym¹⁷.

Najważniejszą cechą tej ordynacji było jednak dopuszczenie swobody zgłaszania kandydatów na wszystkie miejsca senatorские przez wszystkie partie polityczne, organizacje społeczne i zawodowe o zasięgu ogólnokrajowym lub przez wyborców z danego okręgu wyborczego. Każde zgłoszenie kandydata na senatora poparte powinno być podpisami, co najmniej 3 000 wyborców¹⁸. W odróżnieniu od wyborów Sejmowych wybory do Senatu były „wolne”.

Obecny Senat składa się ze 100 senatorów, wybieranych w wyborach powszechnych, bezpośrednich i w głosowaniu tajnym (art. 97 ust. 2 Konstytucji RP z 1997 r.).

Zasady przeprowadzania wyborów, trybu zgłaszania kandydatów, kampanii wyborczej oraz warunków ważności wyborów szczegółowo reguluje ustawa z 5 stycznia 2011 r., Kodeks wyborczy¹⁹.

Zasada powszechności określa krąg obywateli, którym przysługuje czynne i bierne prawo wyborcze.

Prawo wybierania (czynne prawo wyborcze) senatorów ma każdy obywatel polski, który najpóźniej w dniu głosowania koń-

¹⁶ P. Sarnecki, *Senat RP a Sejm i Zgromadzenie Narodowe*, Warszawa 1999, s. 14.

¹⁷ Zob. art. 10 ordynacji wyborczej do Senatu.

¹⁸ Zob. art. 6 ordynacji wyborczej do Senatu.

¹⁹ Dz. U. z 2011 r., nr 21, poz. 112 ze zm.

czy 18 lat (art. 62 ust. 1 Konstytucji; art. 10 § 1 pkt 1 Kodeksu wyborczego). W myśl art. 62 ust. 2 Konstytucji oraz art. 10 § 2 Kodeksu wyborczego nie mają prawa wybierania osoby:

- 1) pozbawione praw publicznych prawomocnym orzeczeniem sądu,
- 2) pozbawione praw wyborczych prawomocnym orzeczeniem Trybunału Stanu,
- 3) ubezwłasnowolnione prawomocnym orzeczeniem sądu²⁰.

Prawo wybieralności (bierne prawo wyborcze) przysługuje obywatelowi polskiemu mającemu prawo wybierania, który najpóźniej w dniu wyborów kończy 30 lat (art. 99 ust. 2 Konstytucji; art. 11 § 1 pkt 3 Kodeksu wyborczego).

Wyższy cenzus wieku (30 lat) przy biernym prawie wyborczym do drugiej izby tłumaczy się rangą tego organu, przyznany mu kompetencjami, których wykonywanie wymaga większej rozwagi i doświadczenia życiowego²¹.

W założeniu ustrojowym Senat ma się składać z bardziej doświadczonych ludzi.

Zgodnie z art. 99 ust. 3 Konstytucji, biernego prawa wyborczego do Senatu pozbawione są osoby skazane prawomocnym wyrokiem na karę pozbawienia wolności za przestępstwo umyślne ścigane z oskarżenia publicznego. Kodeks wyborczy rozszerza ten przepis o osoby, które zostały skazane za umyślne przestępstwo skarbowe²².

Regulacje te wychodzą naprzeciw od dawna zgłaszanym postulatam usunięcia osób skazanych z parlamentu, ale przyjęte rozwiązanie może też budzić zastrzeżenia. Przestępstwem umyślnym ściganym z oskarżenia publicznego może też być czyn o znamionach politycznych (np. art. 226 § 3 k.k., „Kto publicznie znieważa lub poniża konstytucyjny organ Rzeczypospolitej Polskiej,

²⁰ P. Winczorek, *Prawo konstytucyjne Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2003, s. 123.

²¹ W. Skrzydło, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 113.

²² Zob. art. 11 § 2 pkt 1 Kodeksu wyborczego.

podlega grzywnie, karze ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do lat 2”), a to może rodzić ryzyko nadużywania represji karnej wobec opozycji²³.

Należy wspomnieć, że urodzony przed 1 sierpnia 1972 r. kandydat na senatora ma obowiązek złożenia oświadczenia, dotyczącego pracy lub służby w organach bezpieczeństwa państwa lub współpracy z tymi organami w okresie od dnia 22 lipca 1944 r. do dnia 31 lipca 1990 r. (oświadczenie lustracyjne). W myśl art. 11 § 2 pkt 2 Kodeksu wyborczego nie mają prawa wybieralności osoby, wobec których wydano prawomocne orzeczenie sądu stwierdzające fakt złożenia niezgodnego z prawdą oświadczenia lustracyjnego. Sąd orzeka utratę prawa wybieralności w wyborach do Senatu na okres od 3 do 10 lat.

Zasada bezpośredniości wyborów dotyczy sposobu wybierania senatora. Oznacza ona, że obywatele sami, bez udziału pośredników dokonują ostatecznego wyboru senatorów. Stąd też ten rodzaj wyborów określany jest również mianem jednostopniowych.

Głosowanie jest generalnie aktem osobistym, ale od 2009 r. dopuszczono możliwość głosowania przez pełnomocnika dla osób niepełnosprawnych i w podeszłym wieku (art. 54–61 kodeksu wyborczego)²⁴.

Przez pełnomocnika może głosować wąskie grono wyborców o znacznym lub umiarkowanym stopniu niepełnosprawności oraz ci, którzy ukończyli 75 lat.

Pełnomocnikiem może być tylko osoba wpisana do rejestru wyborców w tej samej gminie, co udzielający pełnomocnictwa do głosowania lub posiadająca zaświadczenie o prawie do głosowania, jeżeli przepisy szczególne dotyczące danych wyborów przewidują możliwość uzyskania takiego zaświadczenia²⁵.

Pełnomocnikiem nie może być członek komisji obwodowej, mąż zaufania oraz kandydat w wyborach. Można być pełnomocni-

²³ L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2011, s. 154.

²⁴ Tamże, s. 158.

²⁵ Zob. art. 55 § 1 Kodeksu wyborczego.

kiem tylko jednej osoby, wyjątkowo zaś dwóch, jeżeli co najmniej jedną z nich jest osoba najbliższa.

Możliwość skorzystania z tej instytucji jest wykluczona w obwodach głosowania utworzonych w zakładzie opieki zdrowotnej, domu pomocy społecznej, jednostkach penitencjarnych, w domu studenckim lub zespołach domów studenckich, a także obwodach głosowania utworzonych za granicą i na polskich statkach.

Kodeks wyborczy wprowadził również głosowanie korespondencyjne, ale tylko dla osób głosujących w obwodach głosowania utworzonych za granicą, które zgłosiły zamiar głosowania korespondencyjnego nie później niż 15 dnia przed dniem wyborów (art. 62–68 kodeksu wyborczego).

Może to być także alternatywna (zamiast ustanowienia pełnomocnika) forma głosowania stosowana przez wyborców niepełnosprawnych²⁶. Głosowanie korespondencyjne jest głosowaniem osobistym (art. 38 § 2 kodeksu wyborczego).

Zasada tajności głosowania ma gwarantować wyborcy pełną swobodę w podejmowaniu decyzji wyborczej i oddawaniu głosu na popieranego przez siebie kandydata. Jej istotę stanowi założenie, że wybór ma być dokonany w taki sposób, by nie można było ustalić, na kogo wyborca głosował²⁷.

W lokalach wyborczych, muszą się więc znajdować miejsca zapewniające tajność głosowania (art. 52 § 5 kodeksu wyborczego).

Dla wyborcy tajność głosowania jest prawem, nie obowiązkiem. Oddanie głosu w sposób jawny, o ile nie stanowi formy agitacji wyborczej, nie jest zakazane. Również dobrowolne poinformowanie o treści decyzji wyborczej innych osób, niezależnie od tego, czy ma to miejsce przed, czy po wyborach, nie narusza zasady tajności głosowania.

²⁶ J. Buczkowski, *Sejm – Senat – Zgromadzenie Narodowe [w:] Prawo konstytucyjne (instytucje wybrane)*, Przemysł–Rzeszów 2011, s. 105.

²⁷ L. Garlicki, *Uwagi do art. 97 Konstytucji [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. I, (red.) L. Garlicki, Warszawa 1999, s. 9.

Senatorowie wybierani są według zasady większości²⁸. Za wybranego uważa się kandydata, który uzyskał najwięcej ważnie oddanych głosów w danym okręgu wyborczym (większość względna). Jedynie w sytuacji, gdy w okręgu został zarejestrowany tylko jeden kandydat, uważa się go za wybranego, gdy w głosowaniu uzyskał więcej niż połowę ważnie oddanych głosów (system większości bezwzględnej).

Artykuł 3 Kodeksu wyborczego stwierdza, że „ w tych samych wyborach głosować można tylko jeden raz”, tym samym realizując zasadę równości wyborów do Senatu w znaczeniu formalnym, (którą można określić jeden człowiek – jeden głos).

W znaczeniu materialnym zasada równości wymaga, by głos każdego wyborcy miał tę samą siłę, liczba mieszkańców przypadająca na każdy okręg powinna więc być mniej więcej taka sama. Głównym sposobem wyegzekwowania równości materialnej wyborów jest uznanie kryterium populacyjnego za decydujące przy wyznaczaniu granic okręgów wyborczych. Określa się je mianem normy przedstawicielstwa i jest to proporcja między liczbą mieszkańców lub wyborców a liczbą wybieranych przez nich deputowanych w danym okręgu²⁹. Materialny aspekt zasady równości nie musi znajdować zastosowania w wyborach do Senatu, bo art. 97 ust 2 Konstytucji pomija tę zasadę³⁰. Potwierdza to wyrok Trybunału Konstytucyjnego „System wyborczy do Senatu może więc pomijać dokładny związek między liczbą wyborców w okręgu a liczbą mandatów na ten okręg przypadających. Brak konstytucyjnego nakazu zapewnienia w wyborach do Senatu zasady równości materialnej oznacza, że jest to materia pozostawiona swobodzie regulacyjnej ustawodawcy”³¹.

²⁸ Zob. art. 256 Kodeksu wyborczego.

²⁹ K. Składkowski, *Zasada równości wyborów a wybory do Senatu w kodeksie wyborczym* [w:] *Kodeks wyborczy. Wstępna ocena*, (red.) K. Skotnicki, Warszawa 2011, s. 274.

³⁰ L. Garlicki, *Polskie prawo...*, *op. cit.*, s. 157.

³¹ Zob. wyrok TK z dnia 20 lipca 2011 roku, sygn. akt. K9/11 (Dz. U. z 2011 r., nr 149, poz. 889).

Istotnym nowym rozwiązaniem wprowadzonym przez kodeks wyborczy jest ustanowienie jednomandatowych okręgów wyborczych w wyborach do Senatu (art. 260 § 1). Odstąpiono tym samym od dotychczasowego wyłaniania tego organu w okręgach wielomandatowych, liczących od 2–4 mandatów.

Wprowadzono wybór senatorów w 100 jednomandatowych okręgach wyborczych obejmujących część województwa. Ustanawiając okręgi jednomandatowe w kodeksie wyborczym wprowadzono szczegółowe zasady ich tworzenia. Okręg wyborczy obejmuje część obszaru województwa, a jego granice nie mogą naruszać granic powiatów oraz okręgów wyborczych utworzonych dla potrzeb wyborów sejmowych. Jedynie miasta na prawach powiatu liczące ponad 500 000 mieszkańców mogą być podzielone na dwa lub więcej okręgów wyborczych (art. 260 § 2 i 3 kodeksu wyborczego). Jednak najistotniejsze dla tworzenia okręgów wyborczych jest rozwiązanie odnoszące się do jednolitej normy przedstawicielstwa. Na dany okręg wyborczy musi przypadać liczba mieszkańców wynosząca co najmniej 0,5 normy przedstawicielstwa, a nie więcej niż jej dwukrotność (art. 261 § 1 kodeksu wyborczego). Okręgi wyborcze do Senatu liczą od 216 tys. mieszkańców (Białystok), do 643 tys. (Kraków). Jest to znaczna dysproporcja, zważywszy na to, iż w każdym z nich wybierany jest tylko jeden senator³².

Niewątpliwie z aprobatą należy podejść do rozwiązania stosującego jednolitą normę przedstawicielstwa zarówno do ustalenia podziału na okręgi wyborcze, jak i określenia liczby senatorów wybieranych w poszczególnych województwach³³. Takie rozwiązanie ma na celu stworzenie warunków, by siła głosów wyborców mogła być równa. Głównym problemem jest to, że granice utworzonych okręgów wyborczych nie mogą naruszać granic okręgów utworzonych dla wyboru do Sejmu. Sama wysokość jednolitej normy przedstawicielstwa (377 812) sprawia, że „zwiększenie”

³² M. Dobrowolski, *Okręgi jednomandatowe w wyborach do Senatu w 2011 r.*, „Przegląd Sejmowy” 2012, nr 3, s. 68.

³³ J. Buczkowski, *Sejm – Senat...*, *op. cit.*, s. 96.

czy „zmniejszenie” granic okręgów wyborczych (przy nienaruszeniu granic powiatów ziemskich i grodzkich) powoduje znaczne odchylenie od jednolitej normy sięgające dziesiątek, a nawet setek tysięcy mieszkańców. Analiza owych odchyżeń dowodzi, że 41 okręgów wyborczych odbiega od normy przedstawicielstwa o ponad 15%, zaś w czterech okręgach różnica ta wynosi ponad 50%.

Komisja Wenecka w Kodeksie Dobrej Praktyki w Sprawach Wyborczych zaleciła, by dopuszczalne odstępstwo od jednolitej normy przedstawicielstwa nie przekraczało 10%, a na pewno nie było większe niż 15% – za wyjątkiem szczególnych okoliczności (ochrona skupisk mniejszości narodowych, rzadko zaludnione jednostki administracyjne).

Z punktu widzenia zaleceń Komisji Weneckiej tak duże odchylenia budzą zaniepokojenie. Okazało się, że w odniesieniu do okręgów jednomandatowych pojęcie jednolitej normy przedstawicielstwa nie spełnia swojego zadania³⁴.

Pomimo, iż przepisy kodeksu posługują się pojęciem normy przedstawicielstwa, szczegółowe zasady wyznaczania granic okręgów wyborczych powodują, że nie sposób wyznaczyć struktury jednomandatowych okręgów wyborczych, która realizowała by postulat równości materialnej wyborów. Wnika to z zamiaru pogodzenia w kodeksie struktury okręgów wyborczych do Senatu z granicami okręgów wyborczych w wyborach do Sejmu oraz podziałem państwa na województwa. Póki nie nastąpi rezygnacja z łączenia tych trzech elementów, dopóty nie ma szans na zachowanie równości materialnej w wyborach do Senatu przy jednomandatowych okręgach wyborczych. Duże zróżnicowanie powiatów pod względem ludności powoduje, że łatwiej tworzyć (odpowiadające normie przedstawicielstwa) okręgi wielomandatowe, niż jednomandatowe. Tym samym formułowany od dawna w doktrynie postulat, by wprowadzić zasadę równości do konstytucyj-

³⁴ Tamże, s. 97.

nego katalogu zasad wyborczych regulujących tryb wyboru Senatu, pozostanie niespełniony³⁵.

Wybory do Senatu są wyborami większościowymi. W przypadku okręgów jednomandatowych senatorem staje się kandydat, który uzyskał więcej głosów niż którykolwiek z jego konkurentów. Gdy będzie ich w danym okręgu wielu, a oddane na nich głosy ulegną rozproszeniu, może się zdarzyć, że mandat uzyska osoba, za którą opowiedziało się np. tylko 30% głosujących. Oznacza to, że o uzyskaniu mandatu senatora decydować będzie mniejszość osób biorących udział w głosowaniu, większość zaś w tym okręgu pozbawiona zostanie w Senacie swojego reprezentanta. Sytuacja ta może ulec zaostreniu przy niskiej frekwencji wyborczej. Wówczas o obsadzie mandatu senatorskiego przesądzić może nawet 10–15% obywateli uprawnionych do głosowania. Może mieć to wpływ na polityczną wiarygodność i prawomocność drugiej izby naszego parlamentu, choć od strony konstytucyjnej i ustawowej prawomocności tej nie da się podważyć³⁶.

Zdaniem wielu specjalistów ustanowienie w kodeksie wyborczym wyboru senatorów w okręgach jednomandatowych zwykłą większością głosów nie jest rozwiązaniem trafnym i sprzyjającym reprezentatywności wybieranych w ten sposób organów. Może też w konsekwencji prowadzić do jeszcze mniejszego zaangażowania się społeczeństwa w życie publiczne i budowania społeczeństwa obywatelskiego³⁷.

Zastanawia również przytaczany często argument za wprowadzeniem okręgów jednomandatowych podnoszący, że celem takiego rozwiązania jest umocnienie więzi wybranego przedstawiciela z wyborcami. Zapomina się, że Konstytucja RP ustanawia w art. 104 ust. 1 mandat wolny. Senatorowie są przedstawicielami Narodu i nie wiążą ich instrukcje wyborców – wyborcy nie mogą

³⁵ K. Składkowski, *Zasada równości wyborów...*, *op. cit.*, s. 292.

³⁶ P. Winczorek, *Senat po nowemu*, „Rzeczpospolita” z 5 września 2011 r.

³⁷ A. Rakowska, K. Skotnicki, *Zmiany w prawie wyborczym wprowadzone przez kodeks wyborczy*, „Przegląd Sejmowy” 2011, nr 4, s. 13.

odwołać przedstawiciela, ani zobowiązać go do określonego zachowania.

Jest to zatem jedynie bardzo chwytliwe hasło, łatwe do wykorzystania w społeczeństwie, które nie zna mechanizmów funkcjonujących podczas wyborów przeprowadzanych przy zastosowaniu różnych systemów wyborczych³⁸.

Wprowadzenie okręgów jednomandatowych, które miały przyczynić się do mocniejszego „przywiązania się” senatora do wyborcy, a mniej do danej partii politycznej, nie przyniosły zamierzonego efektu.

Skład obecnego Senatu tworzą:

- Klub Parlamentarny Platforma Obywatelska – 62 senatorów;
- Klub Parlamentarny Prawo i Sprawiedliwość – 30 senatorów;
- Koło Senatorów Niezależnych – 4 senatorów;
- Klub Parlamentarny Polskiego Stronnictwa Ludowego – 2 senatorów;
- Klub Parlamentarny Solidarna Polska – 2 senatorów.

Jak wynika z powyższego, w Senacie jest tylko 4 senatorów niezależnych od dyscypliny partyjnej, mogących „samodzielnie”, bez stanowiska danego ugrupowania partyjnego, podejmować decyzje w sprawach kluczowych dla całego Narodu.

Można domniemywać, że wyborcy rzadko głosują na kandydata niezależnego, niezwiązanego z partią polityczną – najczęściej oddają oni głos na osobę ściśle związaną z daną partią polityczną, która ma określone stanowisko w ważnych dla nich sprawach np. aborcji, zabiegów in vitro, związków partnerskich czy zawierania małżeństw osób tej samej płci.

Kandydatów na senatorów mogą zgłaszać partie polityczne oraz wyborcy (art. 100 ust. 1 Konstytucji). Nie można kandydować równocześnie do Sejmu i Senatu (art. 100 ust. 2 Konstytucji). Za-

³⁸ Tamże, s. 12.

sady i tryb zgłaszania kandydatów szczegółowo uregulowany jest w Kodeksie wyborczym.

Prawo zgłaszania kandydatów do Senatu przysługuje partiom politycznym, koalicjom tych partii i wyborcom – wymienione podmioty tworzą w tym celu komitety wyborcze (art. 84 § 2 kodeksu wyborczego).

Komitet wyborczy może zgłosić w okręgu wyborczym tylko jednego kandydata. Do drugiej izby kandydować można tylko w jednym okręgu wyborczym i tylko w ramach zgłoszenia przez jeden komitet wyborczy³⁹. Kandydat musi wyrazić zgodę na kandydowanie oraz musi złożyć oświadczenie lustracyjne, które jest podawane do publicznej wiadomości. Prawdziwość tych oświadczeń jest weryfikowana po wyborach, orzeczenie sądu o złożeniu fałszywego oświadczenia powoduje wygaśnięcie mandatu⁴⁰.

Każde zgłoszenie kandydatury na senatora musi być poparte podpisami, co najmniej 2 000 wyborców⁴¹. Poparcia dla zgłoszenia kandydata na senatora może udzielić wyłącznie wyborca stale zamieszkały w danym okręgu wyborczym⁴². Wyborca może udzielić poparcia więcej niż jednemu kandydatowi na senatora⁴³.

Zasady ogólne prowadzenia kampanii wyborczej, która rozpoczyna się formalnie z dniem ogłoszenia postanowienia prezydenta o zarządzeniu wyborów i ulega zakończeniu na 24 godziny przed dniem wyborów, zostały określone w art. 104–122 kodeksu wyborczego; szczegółowe postanowienia odnoszące się kampanii wyborczej do Senatu i sposobu jej finansowania przewiduje kodeks wyborczy w treści art. 284–286.

Najważniejsze postanowienia kodeksu wyborczego dotyczące kampanii wyborczej do Senatu RP obejmują:

1. zapewnienie swobody poszczególnym komitetom wyborczym w prowadzeniu kampanii;

³⁹ Zob. art. 264 Kodeksu wyborczego.

⁴⁰ L. Garlicki, *Polskie prawo...*, *op.cit.*, s. 169.

⁴¹ Zob. art. 265 § 1 Kodeksu wyborczego.

⁴² Zob. art. 265 § 5 Kodeksu wyborczego.

⁴³ Zob. art. 265 § 2 Kodeksu wyborczego.

2. zdefiniowanie pojęcia agitacji wyborczej (jest to publiczne nakłanianie lub zachęcanie, do głosowania w określony sposób lub do głosowania na kandydata określonego komitetu wyborczego)⁴⁴;
3. obowiązek oznakowania wszystkich materiałów wyborczych tak, aby było wiadome, do kogo należą (zabronione jest umieszczanie materiałów na niektórych budynkach publicznych; muszą być one usunięte przez komitety wyborcze w terminie 30 dni po dniu wyborów);
4. zakaz prowadzenia agitacji wyborczej:
 - na terenie urzędów administracji rządowej i administracji samorządu terytorialnego oraz sądów;
 - na terenie zakładów pracy w sposób i w formach zakłócających ich normalne funkcjonowanie;
 - na terenie jednostek wojskowych i innych jednostek organizacyjnych podległych Ministrowi Obrony Narodowej oraz oddziałów obrony cywilnej, a także skoszarowanych jednostek podległych ministrowi właściwemu do spraw wewnętrznych;
 - zabroniona jest agitacja wyborcza na terenie szkół wobec uczniów⁴⁵;
5. określenie tzw. pojęcie ciszy wyborczej „na 24 godziny przed dniem głosowania aż do zakończenia głosowania zabrania się podawania do publicznej wiadomości wyników przedwyborczych badań (sondaży) opinii publicznej dotyczących przewidywanych zachowań wyborczych i wyników wyborów oraz wyników sondaży wyborczych przeprowadzanych w dniu głosowania” (art. 115 kodeksu wyborczego), dopuszczalne są tylko komunikaty PKW o frekwencji wyborczej;
6. ustanowienie szczególnej procedury reagowania na nieprawdziwe dane i informacje zawarte w materiałach

⁴⁴ Zob. art. 105 § 1 Kodeksu wyborczego.

⁴⁵ Zob. art. 108 Kodeksu wyborczego.

w plakatach, hasłach, ulotkach, wypowiedziach i wszelkich innych formach propagandy i agitacji wyborczej. Zainteresowany może wówczas zwrócić się do sądu okręgowego z żądaniem orzeczenia o zakazie rozpowszechniania tych materiałów, ich sprostowania, przeproszenia pomówionego, zasądzenia odszkodowania. Sąd ma obowiązek rozpatrzyć wnioski w ciągu 24 godzin, taki sam termin jest wyznaczony dla rozpatrzenia odwołania przez sąd apelacyjny (art. 111 kodeksu wyborczego);

7. każdemu komitetowi wyborczemu zapewnia się bezpłatny i równy dostęp do czasu antenowego, w mediach publicznych, przysługuje im taka sama ilość czasu emisji w mediach. Telewizja Polska ma zapewnić przeprowadzenie debat między przedstawicielami komitetów wyborczych, które zarejestrowały swoje listy wyborcze we wszystkich okręgach wyborczych (art. 120 kodeksu wyborczego);
8. wydatki na kampanię są dokonywane ze źródeł własnych poszczególnych komitetów wyborczych. Środki mogą pochodzić tylko z funduszu wyborczego danej partii. Każdy komitet wyborczy ma obowiązek przedstawienia Państwowej Komisji Wyborczej sprawozdania o swoich przychodach, wydatkach i zobowiązaniach. Jeżeli PKW stwierdzi naruszenie przepisów ustawy dotyczącej finansowania kampanii wyborczej, postanawia o odrzuceniu sprawozdania (na postanowienie PKW przysługuje skarga do SN (art. 145 kodeksu wyborczego). Niezłożenie sprawozdania pozbawia komitet wyborczy (partię polityczną) prawa do dotacji i ewentualnie subwencji (art. 147 kodeksu wyborczego). Ostateczne odrzucenie sprawozdania przez PKW powoduje istotne ograniczenie wysokości dotacji i subwencji (art. 148 kodeksu wyborczego)⁴⁶.

Głosowanie odbywa się od godz. 7 do godz. 21. Wyborca głosuje na określonego kandydata, stawiając na karcie do głosowania

⁴⁶ L. Garlicki, *Polskie prawo...*, *op. cit.*, s. 172.

znak „x” (dwie przecinające się linie w obrębie kratki) z lewej strony obok jego nazwiska (art. 268 § 1 kodeksu wyborczego).

Wyniki wyborów do Senatu ogłasza PKW w Dzienniku Ustaw w formie obwieszenia, oraz podaje je do publicznej wiadomości (art. 276 kodeksu wyborczego).

Ważność wyborów stwierdza Sąd Najwyższy (art. 101 ust. 1 Konstytucji).

Zgodnie z art. 101 ust. 2 Konstytucji wyborcy przysługuje prawo zgłoszenia do Sądu Najwyższego protestu przeciwko ważności wyborów.

Protest wyborczy to skierowany do sądu wniosek wskazujący określone uchybienie w przeprowadzeniu wyborów i zawierający żądanie się unieważnienia wyborów w całości lub w części. Prawo wniesienia protestu ma wyborca, przewodniczący właściwej komisji wyborczej oraz pełnomocnik komitetu wyborczego. Podstawą protestu może być dopuszczenie się przestępstwa przeciwko głosowaniu lub naruszeniu przepisów Kodeksu wyborczego, dotyczących głosowania lub wyników wyborów (art. 82 § 1 kodeksu wyborczego)⁴⁷. Protest wnosi się na piśmie do Sądu Najwyższego najpóźniej 7 dnia od ogłoszenia wyników wyborów przez PKW (art. 241 § 1 kodeksu wyborczego).

Sąd Najwyższy rozpatruje protesty w składzie trzech sędziów. Następnie zaś, na podstawie dokonanych przez nich ustaleń, SN w składzie całej Izby Pracy, Ubezpieczeń Społecznych i Spraw Publicznych podejmuje uchwałę o ważności wyborów oraz o ważności wyboru senatora, przeciwko któremu wniesiono protest⁴⁸. W przypadku wyborów do Senatu uchwałę taką SN musi podjąć nie później niż w ciągu 90 dni po dniu wyborów, co oznacza, że może się to zdarzyć już po rozpoczęciu nowej kadencji Senatu, a efektem tego orzeczenia może być stwierdzenie nieważności wyboru danego senatora w takim przypadku mandat wygasa i przeprowadza się wybory ponowne⁴⁹.

⁴⁷ Tamże, s. 174.

⁴⁸ Zob. art. 244 § 1 Kodeksu wyborczego.

⁴⁹ P. Winczorek, *Prawo konstytucyjne...*, *op. cit.*, s. 150.

W razie wygaśnięcia mandatu senatora, Prezydent Rzeczypospolitej zarządza wybory uzupełniające w przypadku:

1. śmierci senatora;
2. upływu terminu do wniesienia odwołania od postanowienia Marszałka Senatu o wygaśnięciu mandatu;
3. nieuwzględnienia odwołania od postanowienia Marszałka Senatu o wygaśnięciu mandatu przez Sąd Najwyższy⁵⁰.

Wybory te zarządza się i przeprowadza w terminie trzech miesięcy od dnia stwierdzenia wygaśnięcia mandatu i tylko na terenie kraju. Wyborów uzupełniających nie przeprowadza się w okresie sześciu miesięcy przed dniem, w którym upływa termin zarządzania wyborów do Sejmu (art. 283 § 2 kodeksu wyborczego).

Należy pamiętać, że udział obywatela w wyborach jest jego prawem, nie zaś jak to ma miejsce w niektórych państwach (np. Belgii), obowiązkiem ustawowym. Jeśli mówić tu o obowiązku, to jedynie w znaczeniu moralnym⁵¹.

⁵⁰ Zob. art. 283 § 1 Kodeksu wyborczego.

⁵¹ P. Winczorek, *Prawo konstytucyjne...*, *op. cit.*, s. 124.