

Parytety i kwoty wyborcze a Konstytucja RP

■ Nie ulega dziś najmniejszej wątpliwości, że płeć nie ma związku z uprawnieniami wyborczymi. Posiadanie praw wyborczych przez kobiety jest ogólnie przyjętym standardem, zarówno w państwach demokratycznych, jak i w systemach autorytarnych i totalitarnych. Państwa w których kobiety nie posiadają prawa do głosowania stanowią całkowity margines¹. Należy przy tym podkreślić, że korzystanie z praw wyborczych w zdecydowanej większości państw odbywa się bez przeszkód, a cenzus płci nie jest obecnie czynnikiem dyskryminującym w procesie wyborczym.

W ostatnich latach istotnym przedmiotem ożywionej debaty, podejmowanym szczególnie przez nauki społeczne jest problemem zwiększenia udziału kobiet w życiu publicznym, a w szczególności politycznym². Co do pryncypiów należy przyznać, że zwiększenie liczby

¹ Obecnie wśród państw, w których kobiety nie posiadają pełni praw wyborczych na poziomie ogólnokrajowym wymienia się jedynie Arabię Saudyjską. Zob.: A. Żukowski, *Wybory a reprezentacja polityczna kobiet*, „Studia Wyborcze” 2007, nr 3, s. 45.

² W państwach Europy Zachodniej oraz w USA badania nad partycypacją polityczną kobiet prowadzone są głównie w ramach tzw. *gender studies*. Zob. m.in.: *Women's Movements Facing Reconfigured State*, eds. L. A. Banaszak, K. Beckwith, D. Rucht, Cambridge University Press, Cambridge 2003; D. Dahlerup, *Electoral Gender Quotas: Between Equality of opportunity and Equality of Result*, „Representation” 2007, vol. 43, no. 2; *Women, Quotas and Politics*, ed. D. Dahlerup, Routledge, London 2006; R. Inglehart, P. Norris, *Rising Tide: Gender Equality and Cultural Change around the World*, Cambridge University Press, New York 2003, (wydanie polskie: R. Inglehart, P. Norris, *Wzbierająca fala. Równouprawnienie płci a zmiana kulturowa na świecie*, Państwowy Instytut Wydawniczy, Warszawa 2009); R. Inglehart, P. Norris, C. Welzel, *Gender Equality and Democracy*, „Comparative Sociology” 2003, vol. 1, no. 3–4, s. 321–346; *Women, Gender and Politics: A Reader*, eds. M. L. Krook, S. Childs, Oxford University Press, Oxford 2010; J. Lovenduski, *Feminizing Politics*, Polity Press, Cambridge 2005; *State Feminism and Political Representation*, ed. J. Lovenduski, Cambridge University Press, Cambridge 2005; P. Norris, *The Impact of Electoral Reform on Women's Representation*, „Acta Politica” 2006, vol. 41, s. 197–213; P. Norris Boulder, *Politics and Sexual Equality: The Comparative Position of Women in Western Democracies*, Lynne Rienner Press, Colorado 1987; *Different Voices, Different Roles: Women and Politics in the United States and Europe*, eds. P. Norris, M. Githens, J. Lovenduski, New York 1994; *Gender and Party Politics*, eds. P. Norris, J. Lovenduski, Sage Publications, London 1993; *Women in Politics*, eds. P. Norris, J. Lovenduski, Oxford University Press, Oxford 1996. W literaturze polskiej zob. m.in.: O. Barburska, *Czynniki determinujące udział kobiet w sprawowaniu władzy politycznej w krajach Europy Zachodniej*, „Studia Europejskie” 2002, nr 2; M. Fuszara, *Kobiety, mężczyźni i parytety*, „Analizy i Opinie” 2009, nr 98, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2009; M. Fuszara, *Kobiety w polityce*, Wyd. Trio, Warszawa 2006; G. Kryszewski, *Kształtowanie reprezentacji parlamentarnej kobiet w świetle standardów wyborów demokratycznych, w: Zagadnienia prawa parlamentarnego. Materiały z XLVIII Ogólnopolskiego Zjazdu Katedr i Zakładów Prawa Konstytucyjnego, Serock, 1–3 czerwca 2006 r.*, red. M. Granat, Wyd. Sejmowe, Warszawa 2007; J. Kurczewski, *Rodzynki w zakalcu, czyli o reprezentacji kobiet w reprezentacji narodu*, „Societas/Communitas” 2008, nr 6; *Kobiety w polityce. Wybrane problemy*, red. W. Malendowski, Wyd. Naukowe INPiD UAM, Poznań 1995; E. Malinowska, *Feminizm europejski. Demokracja parytetowa a polski ruch kobiet. Socjologiczna analiza walki o równouprawnienie płci*, Wyd. Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2002; R. Siemieńska, *Płeć, zawód, polityka. Udział kobiet w życiu publicznym w Polsce*, Instytut Socjologii UW, Warszawa 1990; R. Siemieńska, *Płeć a wybory. Od wyborów parlamentarnych do wyborów prezydenckich*, Instytut Studiów Społecznych, Warszawa 1997; *Aktorzy życia publicznego. Płeć jako czynnik różnicujący*, red. R. Siemieńska, Wyd. Naukowe Scholar, Warszawa 2003; *Płeć, wybory, władza*, red. R. Siemieńska, Wyd. Naukowe Scholar, Warszawa 2005; S. Spurek, *Partie, kobiety, wybory*, Centrum Praw Kobiet, Łódź 2002;

kobiet biorących aktywny udział w polityce jest niezwykle pożądane i uzasadnione. Liczba kobiet na listach kandydatów do organów przedstawicielskich jest zdecydowanie zbyt mała w stosunku do wielkości żeńskiego elektoratu, a także zdolności, umiejętności oraz potencjału intelektualnego kobiet. Obecnie kobiety stanowią ok. 18% parlamentarzystów na całym świecie. Odsetek ten w ostatnich dziesięcioleciach zwiększa się systematycznie. Postępuje także proces konwergencji. Do przodujących przez lata w rankingach dotyczących politycznej reprezentacji kobiet państw europejskich, w szczególności skandynawskich³, dołączają państwa z innych regionów świata – Ameryki Południowej i Azji⁴. Proces ten jest w dużej mierze efektem wprowadzania do systemów prawnych instrumentów konstytucyjnych lub ustawowych ingerujących w proces wyborczy, wymuszających na partiach politycznych umieszczenie na listach kandydatów do organów przedstawicielskich określonego odsetka kobiet.

Problem ten dyskutowany był także w Polsce. W wyniku dość gorących sporów i dyskusji, którym towarzyszyła ciekawa wymiana poglądów w doktrynie prawa wyborczego, wprowadzono do polskiego systemu wyborczego ustawy instrument służący zwiększeniu reprezentacji kobiet na listach wyborczych. Przedmiotem podjętych rozważań nie jest problematyka dotycząca podstaw oraz zasadności wprowadzania prawnych instrumentów ingerujących w proces wyborczy, ani też ocena podejmowanych w tym zakresie działań przez organy państwa oraz podmioty życia publicznego. Artykuł podejmuje analizę wprowadzonych w Polsce rozwiązań prawnych mających na celu zwiększenie partycypacji politycznej kobiet z punktu widzenia ich zgodności z obowiązującymi przepisami Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Analiza przeprowadzona jest na tle porównawczym. Przedstawia krótką analizę systemów parytetowych i kwotowych. W dalszej części podejmowane są rozważania dotyczące zgodności przyjętych rozwiązań ustawowych z Konstytucją, zarówno w świetle dorobku doktryny prawa konstytucyjnego, jak i orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego.

II. Parytet (z łac. *paritas* – równość) oznacza równy udział podmiotów wchodzących w skład określonego gremium. Parytet płci oznacza równy udział w proporcji 50 : 50 w reprezentacji mężczyzn i kobiet w organach przedstawicielskich, instytucjach lub na listach wyborczych. Termin parytet bywa także mylnie stosowany dla określenia innych proporcji między mężczyznami a kobietami, np.: 30 : 70 czy 35 : 65 lub dla określenia minimalnego udziału każdej z płci. W takiej sytuacji należy jednak mówić o kwocie⁵. Częściej spotykana

G. Ulicka, *Demokracja a prawa polityczne kobiet we Francji*, w: *Państwo – Demokracja – Samorząd. Księga Jubileuszowa na sześćdziesięciopięciolate Profesora Eugeniusza Zielińskiego*, Wydział Dziennikarstwa i Nauk Politycznych Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 1999; Ł. Wawrowski, *Polityka równych szans. Instytucjonalne mechanizmy zwiększania partycypacji kobiet w strukturach politycznych na przykładzie państw Unii Europejskiej*, Wyd. A. Marszałek, Toruń 2007; A. Żukowski, *Partycypacja wyborcza kobiet – wyzwania i dylematy*, Centrum Studiów Wyborczych, TNOiK – Dom Organizatora, Toruń 2011; A. Żukowski, *Wybory a reprezentacja polityczna kobiet*, „Studia Wyborcze” 2007, nr 3.

³ Największa reprezentacja polityczna kobiet występuje w jednoizbowych parlamentach nordyckich – ponad 40%. Zob.: G. Kryszewski, *Standardy prawne wolnych wyborów parlamentarnych*, Białystok 2007, s. 135–136; *Kwoty dotyczące płci w systemach wyborczych w Europie*, Raport Parlamentu Europejskiego, Bruksela 2008, s. 9–10.

⁴ Odsetek kobiet parlamentarzystów na poszczególnych kontynentach jest zbliżony: obie Ameryki – 23,1%, Azja – 18,7% i Europa 20,1%. Dla Afryki Subsaharyjskiej (bez Afryki Północnej) wskaźnik wynosi 18,3%. Zob.: A. Żukowski, *Partycypacja wyborcza kobiet...*, op. cit., s. 16.

⁵ D. Łukasz, *Parytet płci w regulacjach wybranych państw UE*, „Analizy BAS”, Biuro Analiz Sejmowych 2010, nr 6 (31), s. 1; P. Uziębło, *Parytety płci i kwoty na listach wyborczych – za i przeciw*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2010, nr 1, s. 41.

formą dyskryminacji pozytywnej są kwoty płci, określające minimalny udział jednej z płci na listach wyborczych, rzadziej zaś w samych organach przedstawicielskich⁶.

Kwoty płci są instrumentem wprowadzanym w celu zrównoważenia udziału kobiet i mężczyzn w organach decyzyjnych i przedstawicielskich. W poszczególnych państwach występują odmienne warianty kwot. Kwoty mogą bezpośrednio dotyczyć, kobiet jako płci niedoreprezentowanej lub, co coraz częściej ma miejsce, są definiowane poprzez określenie minimalnego udziału każdej z płci. Kwoty mogą mieć charakter wynikowy, tzn. że określona liczba stanowisk lub mandatów musi być obsadzona przez przedstawicieli jednej z płci, albo wyborczy, związany z obowiązkiem umieszczenia na liście kandydatów określonej (zwykle procentowo) liczby przedstawicieli jednej z płci⁷. Najczęściej stosowany jest system kwot wyborczych, polegający na rezerwowaniu kobietom (lub każdej z płci) określonej procentowo liczby miejsc na listach wyborczych. System ten związany jest coraz częściej z wymogiem umieszczenia na liście kandydatów i kandydatek w określonym porządku lub na przemian (tzw. system suwakowy). Systemy kwotowe w poszczególnych państwach wprowadzane są na trzech poziomach: konstytucyjnym, ustawowym i w regulacjach wewnątrzpartyjnych⁸, przy czym regulacje konstytucyjne znajdują swoje rozszerzenie i uszczegółowienie w przepisach ustawowych. Obecnie konstytucje 16 państw zawierają uregulowania dotyczące gwarancje dla równego lub procentowego udziału kobiet jako kandydatów lub jako przedstawicieli w organach wybieralnych⁹. W 46 kolejnych państwach system kwotowy regulowany jest przez prawo wyborcze na poziomie ustawowym. W 70 państwach odnaleźć możemy wewnątrzpartyjne regulacje, dotyczące kwot wyborczych¹⁰. Wśród państw członków Unii Europejskiej jedynie Francja posiada regulacje równościowe w konstytucji. Regulacje ustawowe z kolei wprowadziły: Belgia, Hiszpania, Polska, Portugalia i Rumunia. W większości państw UE kwoty wyborcze mają charakter partyjny¹¹. Zwykle przyjęcie przez którąś z największych partii systemu kwotowego powodowało, że inne partie podążają w jej ślady, wprowadzając w swoich regulacjach wewnętrznych podobne rozwiązania. Dodać należy, że w przypadku systemu parytetów w partiach politycznych mówimy o dobrowolnym wprowadzaniu mechanizmów równościowych decyzją zrzeszonych w nich członków. Rozwiązania konstytucyjne i ustawowe określające kwoty na listach wyborczych mają charakter władczych decyzji państwa, ingerujących w wolność działania partii politycznych.

Wprowadzenie instytucjonalnych rozwiązań zwiększających udział kobiet w procesie wyborczym ma miejsce już w latach 70. XX wieku. Proces ten należy wiązać z zakończonym sukcesem, w zdecydowanej większości państw, procesem przyznawania kobietom praw wyborczych i próbą zmiany sytuacji ewidentnego niedoreprezentowania kobiet w życiu politycznym poszczególnych państw. Nie wchodząc w szczegółowe rozważania dotyczące przyczyn takiego stanu rzeczy¹², z całą pewnością należy uznać, że związane było to z utrwaloną

⁶ P. Uziebło, *Parytety płci i kwoty na listach...*, op. cit., s. 41.

⁷ D. Dahlerup, *Introduction*, w: *Women, Quotas and Politics*, ed. D. Dahlerup, Routledge, London 2006, s. 19–21.

⁸ D. Łukasz, *Parytet płci w regulacjach wybranych państw...*, op. cit., s. 1. Zob. również: D. Dahlerup, L. Freidennvall, *Gender Quotas In politics – A Constitutional Challenge*, w: *Constituting Equality. Gender Equality and Comparative Constitutional Law*, ed. S. H. Williams, Cambridge University Press, Cambridge 2009.

⁹ Są to: Afganistan, Argentyna, Bangladesz, Burundi, Francja, Irak, Kenia, Nepal, Pakistan, Rwanda, Senegal, Serbia, Sierra Leone, Somalia, Tanzania i Uganda. Zob.: *Global Data Base of Quotas for Women*, www.quotaproject.org (24.06.2011).

¹⁰ Ibidem.

¹¹ D. Łukasz, *Parytet płci w regulacjach wybranych państw...*, op. cit., s. 1–10.

¹² Szerzej zob.: A. Żukowski, *Partycypacja wyborcza kobiet – wyzwania i dylematy*, Centrum Studiów Wyborczych, TNOiK – Dom Organizatora, Toruń 2011; A. Żukowski, *Wybory a reprezentacja polityczna kobiet...*, op. cit.

przez wieki rolą kobiet w społeczeństwie. Nie bez znaczenia był także fakt relatywnie późnego przyznania kobietom praw wyborczych.

Analizując praktykę funkcjonowania instrumentów parytetowych i kwotowych trzeba stwierdzić, że wpływają one – w dłuższej perspektywie – na zwiększenie reprezentacji kobiet w organach przedstawicielskich. Podkreślić jednak należy, że najwyższy odsetek kobiet – parlamentarzystów występuje w państwach, w których proces zwiększania partycypacji kobiet w organach przedstawicielskich oparto o zasadę dobrowolności, w szczególności o wewnętrzne regulacje w partiach politycznych i ewolucyjną przemianę kultury politycznej.

III. W Polsce w okresie po 1989 roku kilkakrotnie podejmowano próby wprowadzenia ustawowych regulacji dotyczących parytetu lub systemu kwotowego na listach wyborczych. Pierwszą znaczącą próbą w tym względzie był projekt ustawy o równym statusie kobiet i mężczyzn¹³, gdzie proponowano wprowadzenie systemu kwotowego zarówno w odniesieniu do list kandydatów do organów przedstawicielskich, jak i we wszystkich organach pochodzących z nominacji i mianowania¹⁴. Dla przykładu senacki projekt ustawy o równym statusie kobiet i mężczyzn z 2002 roku proponował wprowadzenie systemu kwotowego polegającego na tym, że przedstawicielom każdej z płci zapewniano co najmniej 40% miejsc na listach do kolegialnych organów przedstawicielskich, a docelowo od 2011 roku parytetu obu płci. Jednocześnie proponowano, aby w przypadku wszystkich wyborów bezpośrednich nazwiska osób różnej płci zamieszczano na listach kandydatów przemiennie¹⁵. Kolejną próbą była zgłoszona w trakcie prac parlamentarnych nad nowelizacją ordynacji wyborczej w 2001 roku propozycja wprowadzenia mechanizmu kwotowego przez posel Olę Krzyżanowską z Unii Wolności. Poprawka została odrzucona przez Sejm¹⁶.

Ostatnią próbą wprowadzenia ustawowego instrumentu zwiększającego polityczną reprezentację kobiet na listach wyborczych był wniesiony w styczniu 2010 roku obywatelski projekt ustawy o zmianie ustawy – Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i Senatu Rzeczypospolitej Polskiej, ustawy – Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw oraz ustawy – Ordynacja wyborcza do Parlamentu Europejskiego, w związku z wprowadzeniem parytetu płci na listach kandydatów¹⁷. Projekt ten początkowo proponował wprowadzenie quasi-parytetu płci na listach kandydatów, proponując, aby liczba kobiet na liście nie była mniejsza niż liczba mężczyzn¹⁸. Ostatecznie w toku prac parlamentarnych, propozycję parytetów zastąpiono systemem kwotowym¹⁹. Rozwiązanie to wprowadzono także do projektu przygotowywanego Kodeksu wyborczego²⁰.

¹³ Druk sejmowy nr 2217 (kadencja 1993–1997).

¹⁴ Projekt ustawy o równym statusie kobiet i mężczyzn został wniesiony do Sejmu jesienią 1996 z inicjatywy Parlamentarnej Grupy Kobiet. Projekt nie został rozpatrzony i po wniesieniu koniecznych zmian został ponownie wniesiony do Sejmu w lutym 1997 roku. Prace nad projektem przerwano z powodu upływu kadencji Sejmu (zasada dyskontynuacji). Kolejną wersję projektu wniesiono do Sejmu w czerwcu 1998 roku (druk nr 569), ale został on odrzucony w pierwszym czytaniu. Trzecią próbą było wniesienie na przełomie 2002/2003 roku senackiego projektu ustawy o równym statusie kobiet i mężczyzn (druk nr 1313). Projekt ten został odrzucony w całości w trzecim czytaniu w czerwcu 2005 roku.

¹⁵ Zob.: art. 8 ust. 3 i 4 projektu – druk sejmowy nr 1313 (kadencja 2001–2005).

¹⁶ M. Fuszara, *Kobiety, mężczyźni i parytety*, „Analizy i Opinie” 2009, nr 98, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2009, s. 10.

¹⁷ Druk sejmowy nr 2713 (kadencja 2007–2011).

¹⁸ Art. 1 pkt 1, art. 2 pkt 1 i art. 3 pkt 1 projektu.

¹⁹ Zob.: Biuletyn nr 31 (nr 4341/VI kad. 29.10.2010), Komisja Nadzwyczajna do Rozpatrzenia Niektórych Projektów Ustaw z Zakresu Prawa Wyborczego, Biuro Komisji Sejmowych, Kancelaria Sejmu 2010, s. 3–12.

²⁰ Pierwotny projekt Kodeksu wyborczego wniesiony do Sejmu w czerwcu 2008 roku nie zawierał przepisów dotyczących parytetów lub kwot wyborczych. Zob.: druk sejmowy nr 1568 (kadencja 2007–2011).

Ostatecznie kwoty wyborcze płci zostały wprowadzone do polskiego systemu wyborczego na mocy ustawy z dnia 5 stycznia 2011 roku o zmianie ustawy – Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw – Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej oraz ustawy – Ordynacja wyborcza do Parlamentu Europejskiego²¹. W przyjętych rozwiązaniach postanowiono, że na listach kandydatów w wyborach do Sejmu RP, w wyborach do organów stanowiących samorządu terytorialnego (z wyjątkiem gmin do 20 tys. mieszkańców) oraz w wyborach do Parlamentu Europejskiego, liczba kandydatów zarówno kobiet, jak i mężczyzn, nie może być mniejsza niż 35%.

Konsekwencją przyjętych rozwiązań było wprowadzenie instrumentu kwot wyborczych w procedowanym równolegle projekcie Kodeksu wyborczego. I tak w ustawie – Kodeks wyborczy, która wjedzie w życie z dniem 1 sierpnia 2011 roku, postanowiono zastosować system kwot oparty na poziomie 35%, w wyborach do Sejmu RP²², wyborach do rad miejskich w miastach na prawach powiatu²³, rad powiatu²⁴, sejmików województw²⁵ oraz w wyborach do Parlamentu Europejskiego²⁶.

IV. Dokonując oceny systemu kwotowego z punktu widzenia przepisów obowiązującej Konstytucji, należy rozważyć zgodność wprowadzonych rozwiązań z art. 32, art. 33, art. 96, art. 169, a także art. 11 oraz art. 4 w związku z art. 95 i 96 Konstytucji.

Wyrażona w art. 32 Konstytucji zasada równości wobec prawa w zgodnej opinii doktryny uznawana jest za *lex generalis* dla pozostałych norm konstytucyjnych dotyczących równości i ją konkretyzujących²⁷. Zgodnie z art. 32 Konstytucji: *Wszyscy są równi wobec prawa. Wszyscy mają prawo do równego traktowania przez władze publiczne* (ust. 1). *Nikt nie może być dyskryminowany w życiu politycznym, społecznym lub gospodarczym z jakiejkolwiek przyczyny* (ust. 2). Zakres podmiotowy zasady równości jest bardzo szeroki. Przepis art. 32 Konstytucji odnosi się do „wszystkich”, a więc zarówno do obywateli RP, jak i bezpaństwowców czy cudzoziemców. Objęty jest nią każdy bez względu na swoją sytuację prawną²⁸. „Wszystkim” ustrojodawca zagwarantował przestrzeganie trzech szczegółowych zasad: a) równość wobec prawa; b) prawo do równego traktowania przez władze publiczne; c) zakaz dyskryminacji. Zasadę niedyskryminacji sformułowano w sposób generalny. Nie przewidziano od niej żadnych odstępstw i wyjątków. Świadczy o tym zastąpienie szczegółowych kryteriów, na przykład rasy, płci, urodzenia, języka itp. klauzulą *jakiegokolwiek przyczyny*²⁹. Na tle innych

²¹ Dz. U. 2011, Nr 34, poz. 172.

²² Art. 211 § 3 Kodeksu wyborczego.

²³ Art. 425 § 3 Kodeksu wyborczego. Zakres stosowania kwot wyborczych został ograniczony w stosunku do ustawy z 5 stycznia o zmianie ustawy – Ordynacja wyborcza..., w związku z wprowadzeniem, na mocy Kodeksu wyborczego, systemu większości względnej w jednomandatowych okręgach wyborczych w wyborach do rad gmin, z wyjątkiem miast na prawach powiatu. Zob. art. 414, 415 oraz 418 § 1 Kodeksu wyborczego.

²⁴ Art. 450 i 457 Kodeksu wyborczego.

²⁵ Art. 459 Kodeksu wyborczego.

²⁶ Art. 338 Kodeksu wyborczego.

²⁷ Zob. np.: B. Banaszak, *Prawo konstytucyjne*, Beck, Warszawa 2008, s. 486–487; L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2002, s. 96–98.

²⁸ A. Łabno, *Zasada równości i zakaz dyskryminacji*, w: *Wolności i prawa jednostki oraz ich gwarancje w praktyce*, red. L. Wiśniewski, Warszawa 2006, s. 41.

²⁹ M. Chmaj, *Opinia prawna na temat ogólnej oceny obywatelskiego projektu ustawy – o zmianie ustawy – Ordynacja wyborcza do Sejmu RP i Senatu RP, ustawy – Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw oraz ustawy – Ordynacja wyborcza do Parlamentu Europejskiego*, w związku z wprowadzeniem parytetu płci na listach kandydatów (druk nr 2713), Biuro Analiz Sejmowych, www.sejm.gov.pl (14.06.2011), s. 4.

państw rozwiązania przyjęte w Konstytucji RP odznaczają się bardzo szerokim zakresem podmiotowym i przedmiotowym. Zwraca tutaj uwagę zwłaszcza zasada niedyskryminacji. Nie wymieniono katalogu przymiotów, w których zabroniona jest dyskryminacja. Określono tylko, że zakaz ten odnosi się do życia politycznego, społecznego lub gospodarczego oraz do *jakiegokolwiek przyczyny*. Na tle analizowanych konstytucji zakaz dyskryminacji został więc zakreślony najszerzej, jak to jest tylko możliwe³⁰.

Zgodnie ze współczesnym rozumieniem zasady równości, podkreślanym w doktrynie i orzecznictwie, wszystkie jednostki nie muszą być traktowane równo. W zasadzie tej mieszczą się także sytuacje w których jedynie jednostki równe pod pewnym względem, wskazanym przez prawo, należy traktować równo. Prawo może różnicować jednostki z uwagi na pewne indywidualne cechy. Dopóki to zróżnicowanie prawne odpowiada obiektywnie występującym różnicom między adresatami norm, problem naruszenia zasady równości nie powstaje. Zasadniczy problem w ocenie zgodności rozwiązań ustawowych z zasadą równości pojawia się wówczas, gdy wprowadzone zróżnicowania dotyczą podmiotów (sytuacji) podobnych. Wówczas niezbędne jest wykazanie, że wprowadzenie danego zróżnicowania jest uzasadnione, w przeciwnym razie dochodzi do naruszenia zasady równości. Wiążącej oceny tego czy dane rozróżnienie jest uzasadnione dokonują sądy konstytucyjne³¹.

V. Artykuł 33 Konstytucji stanowi: *1. Kobieta i mężczyzna w Rzeczypospolitej Polskiej mają równe prawa w życiu rodzinnym, politycznym i gospodarczym. 2. Kobieta i mężczyzna mają w szczególności równe prawo do kształcenia, zatrudnienia i awansów, do jednakowego wynagradzania za pracę jednakowej wartości, do zabezpieczenia społecznego oraz do zajmowania stanowisk, pełnienia funkcji oraz uzyskiwania godności publicznych i odznaczeń*. Zadaniem tego przepisu jest konkretyzacja treści art. 32 Konstytucji, poprzez potwierdzenie obowiązującego ogólnej zasady równości w relacjach kobiet i mężczyzn. Literalne brzmienie art. 33 nie wskazuje na to, aby wynikał z niego obowiązek realizacji faktycznej, a nie prawnej równości kobiet i mężczyzn. W doktrynie dopuszcza się jednak tzw. „uprzywilejowanie wyrównawcze” (dyskryminację pozytywną), gdy działa na rzecz słabszej grupy społecznej, w tym przypadku – kobiet. Innymi słowy dopuszcza się działanie przyznające pewne przywileje kobietom do celu wyrównania faktycznych nierówności. Takie działanie nie ma jednak charakteru bezwzględniego. Leszek Garlicki, uwzględniając dorobek judykatury wskazał, że inaczej należy interpretować to zagadnienie na gruncie praw socjalnych, a odmiennie – bardziej restrykcyjnie – w zakresie wolności i praw o charakterze osobistym i politycznym. Kategoryczny charakter zasady równości w sferze politycznej prowadzi L. Garlickiego do wniosku, że dążenie do osiągnięcia faktycznej równości np. poprzez wprowadzenie systemu kwotowego, budzi poważne wątpliwości natury konstytucyjnej³². W efekcie stoimy przed pytaniem, czy można z Konstytucji wydobyć regułę, że uprzywilejowanie wyrównawcze w dziedzinie politycznej nie jest odejściem od zasady równości. Konstytucja wydaje się nie pozwalać na uzależnienie biernego prawa wyborczego od płci. Rozwiązaniem ze wszech miar bezpiecznym byłaby zmiana Konstytucji, dająca podstawę do uprzywilejowania wyrównawczego w sferze politycznej. Przykładem wyboru takiej drogi jest Francja. W 1982 roku Rada Kon-

³⁰ Ibidem, s. 5.

³¹ L. Garlicki, *Komentarz do art. 32, w: Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, t. III, Warszawa 2003, s. 10–11.

³² L. Garlicki, *Komentarz do art. 33, w: Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, t. III, op. cit., s. 10–12.

stytucyjna uznała za niezgodne z Konstytucją wprowadzenie systemu kwotowego na listach wyborczych, przyjmując w swoim orzeczeniu dość kategoryczne rozumienie zasady równości w sferze politycznej³³. Następstwem tego było wprowadzenie zmiany Konstytucji³⁴, która stworzyła podstawę dla wprowadzenia uprzywilejowania wyrównawczego na poziomie ustawowym³⁵.

VI. Szczególne znaczenie dla analizowanego problemu mają przepisy Konstytucji wprost dotyczące zasady równości w procesie wyborczym (art. 96 ust. 2 oraz art. 169 ust. 2 Konstytucji). Wyrażona tam zasada równości wyborów jest emanacją ogólnej zasady równości wyrażonej w art. 32 Konstytucji. Na gruncie prawa wyborczego zasadę równości należy postrzegać w trzech aspektach: formalnym, materialnym i równości szans wyborczych. O równości w znaczeniu formalnym mówić można, gdy każdemu wyborcy w danego rodzaju głosowaniu przysługuje taka sama liczba głosów. Aspekt materialny zasady równości sprowadza się do dyrektywy, by siłą głosu każdego wyborcy była jednakowa. Równość szans wyborczych z kolei odnosi się do dyrektywy zapewnienia wszystkim podmiotom uczestnictwa w wyborach na takich samych zasadach³⁶. Na podobnym stanowisku stanął też Trybunał Konstytucyjny, który w orzeczeniu z 20 grudnia 1994 roku, wskazał, że zasada równości obejmuje zarówno czynne, jak i bierne prawo wyborcze. Trybunał podkreślił: *Z (konstytucyjnej) zasady równości biernego prawa wyborczego płynie dyrektywa dla ustawodawcy zwykłego, w myśl której osoby ubiegające się o mandat parlamentarny mają takie same prawa i obowiązki w trakcie całego procesu wyborczego. Zdaniem Trybunału zasada równości w odniesieniu do biernego prawa wyborczego oznacza, że wszyscy ubiegający się o mandat parlamentarny kandydaci powinni brać udział w kampanii wyborczej na równych zasadach, żadna kategoria kandydatów nie może znajdować się w uprzywilejowanej w stosunku do pozostałych kandydatów pozycji, zwłaszcza jeżeli sytuacja faktyczna kręgu podmiotów wśród których następuje różnicowanie jest taka sama*³⁷. Wprowadzając system kwotowy ustawodawca, jak słusznie podkreśla Leszek Bosek, nie wskazał, że ograniczenia praw wyborczych kandydatów na posłów lub radnych są konieczne, tzn. że obrany przez projektodawcę cel nie może być osiągnięty w inny sposób. Co najistotniejsze, nie wykazano, że istnieją jakiegokolwiek różnice między kandydatami kobietami i kandydatami mężczyznami, które uzasadniałyby różnicowanie ich pozycji w procesie wyborczym³⁸.

³³ Zob. Wyrok Rady Konstytucyjnej z 18 listopada 1982 roku, sygn. 82-146; www.conseil-constitutionnel.fr (14.06.2011).

³⁴ Ustawa konstytucyjna nr 99-569 z 8 lipca 1999 roku wprowadziła nowy ust. 2 do art. 4 oraz ust. 5 do art. 3 Konstytucji: *Artykuł 4.1. Partie i ugrupowania polityczne konkurują ze sobą w drodze wyborów. Powstają one i działają swobodnie. Powinny one przestrzegać zasad suwerenności narodowej i demokracji.*

2. Przyczyniają się one do zapewnienia zasady zawartej w art. 3 ust. 5 na warunkach określonych w ustawie. Art. 3.5. Prawo sprzyja równemu dostępowi kobiet i mężczyzn do mandatu przedstawicielskiego i do stanowisk pochodzących z wyboru.

³⁵ G. Ulicka, *Demokracja a prawa polityczne kobiet we Francji*, w: *Państwo – Demokracja – Samorząd. Księga Jubileuszowa na sześćdziesięciopięciolate Profesora Eugeniusza Zielińskiego*, Wydział Dziennikarstwa i Nauk Politycznych Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 1999, s. 595–598.

³⁶ B. Michalak, A. Sokala, *Leksykon prawa wyborczego i systemów wyborczych*, Wolters Kluwer, Warszawa 2010, s. 124–125; J. Buczkowski, *Podstawowe zasady prawa wyborczego III Rzeczypospolitej*, Wyd. UMCS, Lublin 1998, s. 156–162.

³⁷ Sygn. akt K. 8/94. Wszystkie orzeczenia TK na podstawie bazy orzeczeń – www.trybunal.gov.pl (14.06.2011).

³⁸ L. Bosek, *Ekspertyza nt. projektu ustawy o zmianie ustawy – Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i Senatu Rzeczypospolitej Polskiej, ustawy – Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw oraz ustawy – Ordynacja wyborcza do Parlamentu Europejskiego*, w związku z wprowadzeniem parytetu

VII. Rozważając problematykę kwot wyborczych, należy spojrzeć na tę instytucję także przez pryzmat zasady pluralizmu politycznego. Gwarantuje ona bowiem nie tylko wolność tworzenia, ale i wolność działalności partii politycznych³⁹. Dodajmy, że jest to zasada ustrojowa, nieprzypadkowo zamieszczona w rozdziale I Konstytucji⁴⁰. Z zasady tej wynika nakaz skierowany dla organów państwa tworzenia jak najlepszych warunków dla wolnej konkurencji między partiami, a także bardzo ograniczona – nienaruszająca „wolności działania” – możliwość ingerencji w działalność partii politycznych. Do ingerencji takiej powinno dochodzić tylko w wyjątkowych sytuacjach i najlepiej gdyby miała ona podstawę konstytucyjną⁴¹. Wydaje się oczywiste, że ingerencja taka nie powinna dotyczyć tego co jest istotą pluralizmu politycznego, tj. swobodnej rywalizacji między partiami. Oczywiście wyrażone w art. 11 zasady nie są nieograniczone, ale ewentualne ograniczenie zawsze musi czynić zadość warunkom określonym w art. 31 ust. 3 Konstytucji⁴².

Argumentem za niekonstytucyjnością kwot wyborczych może być także charakter parlamentu jako politycznej reprezentacji narodu, rozumianej jako podmiot władzy suwerennej. Charakter taki ukształtowany jest przez konstytucyjną zasadę przedstawicielstwa (reprezentacji) wyrażoną w art. 4 Konstytucji. Konsekwencją takiej konstrukcji jest sytuacja, w której jedynym kryterium umieszczenia kandydata na liście wyborczej powinny być jego poglądy polityczne i wyznawane wartości. Kryteria odnoszące się do płci wydają się stać w sprzeczności z modelem reprezentacji określonym w Konstytucji. Dodatkowym argumentem, który można w tym miejscu powołać, jest definicja „narodu politycznego” – suwerena, zamieszczona w Preambule do Konstytucji⁴³, w której mowa jest o *wszystkich obywatelach Rzeczypospolitej*, nie dokonując ich rozróżnienia ze względu na jakąkolwiek cechę.

VIII. Rozważając problematykę równości kobiet i mężczyzn warto również odwołać się do bogatego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego⁴⁴. W orzeczeniu z dnia 3 marca 1987 roku dotyczącym równych limitów przyjąć na studia medyczne dla kobiet i mężczyzn stwierdził, iż *z punktu widzenia zasady równości niedopuszczalne jest różnicowanie obywateli ze względu na takie kryteria, które prowadzą do powstania zamkniętych kategorii obywateli o różnicowanym statusie prawnym. Przykładem takich kryteriów jest właśnie płeć*. Trybunał zwrócił również uwagę, że istnienie równych limitów przyjąć na studia medyczne dla kobiet i mężczyzn jest dlatego niekonstytucyjne, ponieważ wobec nierównej ilości kandydatów *prowadzi to do stawiania różnych wymagań w kwestii dostępu na studia wyższe*. W imię zasady równości dokonano rozróżnień i podziałów, co jest sprzeczne z samą zasadą równości⁴⁵. Można

płci na listach kandydatów, www.rownetraktowanie.gov.pl (14.06.2011), s. 7. Inaczej zob.: M. Rulka, *Prawne sposoby zwiększania udziału kobiet w parlamentach*, „Państwo i Prawo” 2010, nr 11, s. 55.

³⁹ K. Skotnicki, *W sprawie wprowadzenia parytetu płci na listach wyborczych*, „Przegląd Sejmowy” 2010, nr 3, s. 131.

⁴⁰ Szerzej zob.: M. Chmaj, *Wolność tworzenia i działania partii politycznych*, Olsztyn 2006.

⁴¹ Zob.: W. Sokolewicz, *Komentarz do Art. 11, w: Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. V, pod red. L. Garlickiego, Warszawa 2007, s. 10–25.

⁴² A. Szmyt, *W sprawie wprowadzenia parytetu płci na listach wyborczych*, „Przegląd Sejmowy” 2010, nr 3, s. 137.

⁴³ Nie ulega wątpliwości, że wstęp do Konstytucji, choć sporny jest jego charakter normatywny, odgrywa istotną rolę w interpretacji przepisów Konstytucji. Zob.: P. Winczorek, *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, Warszawa 2000, s. 10–11; L. Garlicki, *Komentarz do Wstępu do konstytucji*, w: *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. V, red. L. Garlicki, Warszawa 2007, s. 19.

⁴⁴ Zob.: K. Działocha, *Równość wobec prawa w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego w Polsce*, w: *Zasada równości w orzecznictwie trybunałów konstytucyjnych*, red. L. Garlicki, J. Trzcinski, Wrocław 1990, s. 141–158.

⁴⁵ Sygn. akt P. 2/87.

stwierdzić, że w orzeczeniu tym Trybunał stanął na stanowisku, że działania mające na celu „równouprawnienie wynikowe”, polegające na parytecie płci, jeśli związane jest z dyskryminacją lub przywilejami którejkolwiek z płci, sprzeczne są z konstytucyjną zasadą równości.

W orzeczeniu z dnia 24 października 1989 roku dotyczącym zaopatrzenia emerytalnego górników Trybunał stwierdził, że rozważając *równość wobec prawa* należy mieć na względzie dwojakie znaczenie tego terminu. Z jednej strony równość stosowania prawa, inaczej zwana równością wobec prawa *sensu stricto*, z drugiej zaś równość w prawie. Zdaniem Trybunału jednakowa ochrona praw każdego człowieka nie jest równoznaczna z ochroną jednakowych praw każdego człowieka. Stojąc na tym stanowisku Trybunał zastrzegł, że dążenie do faktycznej realizacji równości płci na polu zawodowym może wymagać odrębnego traktowania kobiet, w sytuacji gdy znajduje to uzasadnienie w biologicznych lub społecznych różnicach między kobietami a mężczyznami. Przyznanie kobietom dodatkowych, w porównaniu z mężczyznami, uprawnień w niektórych sferach życia może mieć na celu zagwarantowanie realizacji rzeczywistego równouprawnienia⁴⁶. Jednak, jak podkreślił Trybunał w orzeczeniu z dnia 24 września 1991 roku, gwarancją równouprawnienia kobiet i mężczyzn jest równość szans. Różnicowanie tych szans, w sytuacji gdy czynniki biologiczne i społeczne nie mają znaczenia w konkretnym stanie faktycznym, pozostaje w sprzeczności z zasadą równości i równouprawnienia kobiet i mężczyzn⁴⁷.

Fundamentalne znaczenie z punktu widzenia rozważanej problematyki miało orzeczenie z dnia 3 września 1996 roku⁴⁸. W orzeczeniu tym Trybunał, opierając się na swoim dotychczasowym dorobku orzeczniczym, podjął próbę określenia istoty zasady równości oraz zdefiniowania jej ram. Trybunał stanął na stanowisku, że zasada równości wobec prawa, polega na tym, że wszystkie podmioty prawa (adresaci norm prawnych), charakteryzujące się daną cechą istotną (relewantną) w równym stopniu, mają być traktowane równo – według jednakowej miary, bez różnicowań zarówno dyskryminujących, jak i faworyzujących. Oceniając daną regulację z punktu widzenia konstytucyjnej zasady równości należy ustalić, czy zachodzi podobieństwo jej adresatów, a więc czy możliwe jest wskazanie istnienia wspólnej istotnej cechy faktycznej lub prawnej uzasadniającej ich równe traktowanie⁴⁹. Ustalenie powinno być dokonywane w oparciu o cel i ogólną treść przepisów, w których zawarta jest kontrolowana norma, często będzie więc miało relatywny charakter. Jeżeli kontrolowana norma traktuje odmiennie adresatów, którzy charakteryzują się wspólną cechą istotną, to mamy do czynienia z odstępstwem od zasady równości, nie zawsze jest to jednak równoznaczne z istnieniem dyskryminacji lub uprzywilejowania zakazanego przez Konstytucję. Konieczna jest jeszcze ocena kryterium, na podstawie którego dokonano owego różnicowania. *Równość wobec prawa to także zasadność wybrania takiego, a nie innego kryterium różnicowania podmiotów prawa. Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie podkreślał również związek zasady równości z zasadą sprawiedliwości, dopuszczając różnicowanie w prawie, o ile jest ono usprawiedliwione*⁵⁰. Trybunał stanął na stanowisku, że wszelkie odstępstwa od nakazu równego traktowania podmiotów podobnych musi zawsze znajdować podstawę w odpowiednio przekonujących argumentach. Argumenty te muszą spełniać trzy cechy⁵¹. Po pierwsze, muszą mieć charakter

⁴⁶ Sygn. akt K. 6/89.

⁴⁷ Sygn. akt Kw. 5/91.

⁴⁸ Sygn. akt K. 10/96.

⁴⁹ Sygn. K. 17/95.

⁵⁰ Ibidem.

⁵¹ Sygn. akt K. 10/96.

relewantny, a więc pozostawać w bezpośrednim związku z celem i zasadniczą treścią przepisów, w których zawarta jest kontrolowana norma oraz służyć realizacji tego celu i treści. Innymi słowy, wprowadzane różnicowania muszą mieć charakter racjonalnie uzasadniony. Nie wolno ich dokonywać według dowolnie ustalonego kryterium⁵². Po drugie, argumenty te muszą mieć charakter proporcjonalny, a więc waga interesu, któremu ma służyć różnicowanie sytuacji adresatów normy, musi pozostawać w odpowiedniej proporcji do wagi interesów, które zostaną naruszone w wyniku nierównego potraktowania podmiotów podobnych. I po trzecie, argumenty te muszą pozostawać w jakimś związku z innymi wartościami, zasadami czy normami konstytucyjnymi, uzasadniającymi odmienne traktowanie podmiotów podobnych⁵³. Jako jedną z takich zasad Trybunał wskazał zasadę sprawiedliwości społecznej i stwierdził jednocześnie, że różnicowanie sytuacji prawnej podmiotów podobnych ma więc znacznie większe szanse uznania za zgodne z Konstytucją, jeżeli pozostaje w zgodzie z zasadami sprawiedliwości społecznej lub służy urzeczywistnieniu tych zasad.

W orzeczeniach wydanych po wejściu w życie Konstytucji z 1997 roku, Trybunał podtrzymał swoją dotychczasową linię orzeczniczą w kwestii rozumienia zasady równości⁵⁴. W wyroku z dnia 16 grudnia 1997 roku Trybunał przypomniał, że wszystkie podmioty prawa charakteryzujące się w równym stopniu daną cechą istotną (relewantną) powinny być traktowane równo, a więc według jednakowej miary, bez różnicowań zarówno dyskryminujących, jak i faworyzujących. Prawodawca przyznając jednostkom określone uprawnienia nie może jednocześnie określać kręgu uprawnionych w sposób dowolny. Musi on przyznać dane uprawnienie wszystkim podmiotom charakteryzującym się daną cechą istotną⁵⁵. Z kolei w wyroku z dnia 5 marca 2003 roku Trybunał wyjaśnił, że relewantność stosowanego kryterium powinna być oceniana na dwóch poziomach: po pierwsze, musi być przeprowadzona ocena związana z samym faktem wyodrębnienia określonej sfery stosunków prawnych i poddaniem ich odrębnej reglamentacji w stosunku do ogółu podmiotów, po drugie – konieczne jest ustalenie, czy w obrębie tak określonej sfery regulacyjnej jej założenia, jeśli zostały uznane za usprawiedliwione co do zasady, mogą być zrealizowane ze względu na zastosowane kryterium operacyjne. Jest to więc badanie równości w dwóch wymiarach – wobec ogółu innych podmiotów oraz w ramach klasy podmiotów wyodrębnionej zgodnie z konstrukcją danej reglamentacji prawnej. Oczywiście ocena prowadzona na dwóch wyodrębnionych poziomach jest tu ściśle ze sobą związana⁵⁶.

Dotychczasową linię orzeczniczą potwierdził Trybunał w wyroku z dnia 23 października 2007 roku. Podkreślił ponownie, że jeżeli prawodawca różnicuje podmioty prawa, które charakteryzują się wspólną cechą istotną, to wprowadza odstępstwo od zasady równości. Takie odstępstwo nie musi jednak oznaczać naruszenia art. 32 Konstytucji. Jest ono dopuszczalne, jeżeli zostały spełnione następujące warunki: 1) kryterium różnicowania pozostaje w racjonalnym związku z celem i treścią danej regulacji; 2) waga interesu, któremu różnicowanie ma służyć, pozostaje w odpowiedniej proporcji do wagi interesów, które zostaną naruszone w wyniku wprowadzonego różnicowania; 3) kryterium różnicowania pozostaje w związku z innymi wartościami, zasadami czy normami konstytucyjnymi, uzasadniającymi odmienne traktowanie podmiotów podobnych. Podstawowe znaczenie dla rozważania zasady równości

⁵² Zob.: Orzeczenie TK z 12 grudnia 1994 roku, sygn. akt K. 3/94.

⁵³ Zob.: Orzeczenie TK z 23 października 1995 roku, sygn. K. 4/95.

⁵⁴ Zob. np.: Wyrok TK z 5 listopada 1997 roku, sygn. akt K. 22/97.

⁵⁵ Sygn. akt K. 8/97.

⁵⁶ Sygn. akt K. 7/01.

ma zatem w pierwszym rzędzie ustalenie „cechy istotnej”, która przesądza o uznaniu porównywanych podmiotów za podobne lub odmienne. Uznanie podobieństwa pozwala na podjęcie badania, czy podmioty podobne są traktowane podobnie przez przepisy prawa. Dopiero zaś stwierdzenie, że prawo nie traktuje podmiotów podobnych w sposób podobny (a więc wprowadza różnicowanie), prowadzi do postawienia pytania, czy takie różnicowanie jest dopuszczalne w świetle zasady równości⁵⁷.

IX. Wprowadzenie systemu kwotowego do polskiego prawa wyborczego związane było z dość gorącą debatą zwolenników i przeciwników takiego rozwiązania⁵⁸. W tle, po części niezauważona, odbyła się także debata naukowa, dotycząca nie tyle zasadności wprowadzanego instrumentu prawnego, co jego adekwatności, a przede wszystkim, zgodności z Konstytucją RP. Większość z wydających opinie prawne zwracała uwagę na poważne wątpliwości w zakresie zgodności proponowanego systemu parytetowego (kwotowego) z Konstytucją⁵⁹. Część przedstawicieli nauki uważała, że wprowadzane mechanizmy uprzywilejowania wyrównawczego pozostają w zgodzie z Konstytucją⁶⁰.

Podsumowując przeprowadzoną analizę, należy uznać że wprowadzenie systemu kwotowego do polskiego prawa wyborczego budzi poważne wątpliwości co do zgodności z ogólną zasadą równości (art. 32 Konstytucji), a także z zasadą równości płci (art. 33 Konstytucji), równości w procesie wyborczym (art. 96 i art. 169 Konstytucji) oraz zasadą wolności działania partii politycznych (art. 11 Konstytucji).

Zasadniczym elementem koniecznym dla rozstrzygnięcia wątpliwości konstytucyjnych jest pytanie o zakres ingerencji ustawodawcy zwykłego w zasadę równości, a przede wszystkim to, czy uprzywilejowanie wyrównawcze w dziedzinie praw politycznych nie stanowi

⁵⁷ Sygn. akt P. 10/07.

⁵⁸ Zob. np.: R. Ziemkiewicz, *Chrońmy kobiety przed polityką*, „Rzeczpospolita” z 25.02.2010; I. Bukraba-Rylska, *Parytety jako numerus clausus*, „Rzeczpospolita” z 24.07.2009; L. Sonik, *Demokracja parytetowa*, „Rzeczpospolita” z 22.02.2010; P. Śmiłowicz, *Polityka w połowie kobieca? Nasze „za” i „przeciw”*, „Newsweek” z 30.07.2009; *Dlaczego kobiety przegrywają w wyborach?* Rozmowa z M. Środą, „Newsweek” z 13.07.2009; strona internetowa: www.popieramparytety.pl.

⁵⁹ Zob.: A. Szmyt, *W sprawie wprowadzenia parytetu płci na listach wyborczych...*, op. cit.; K. Skotnicki, *W sprawie wprowadzenia parytetu płci na listach wyborczych...*, op. cit.; K. Skotnicki, *Opinia prawna na temat poprawek: posła Marka Borowskiego i posłanki Agnieszki Kozłowskiej-Rajewicz do druku nr 2713*, Biuro Analiz Sejmowych, www.sejm.gov.pl (14.06.2011); L. Bosek, *Ekspertyza nt. projektu ustawy o zmianie ustawy – Ordynacja wyborcza...*, op. cit.; M. Chmaj, *Opinia prawna na temat ogólnej oceny obywatelskiego projektu ustawy – o zmianie ustawy – Ordynacja wyborcza...*, op. cit.

⁶⁰ Zob.: A. Bodnar, *Podstawowe argumenty przemawiające za zgodnością z Konstytucją tzw. ustawy o parytetach*, www.kozlowska-rajewicz.pl (14.06.2011); A. Bodnar, A. Śledzińska-Simon, *Opinia w sprawie zgodności projektu ustawy o zmianie ustawy – Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i Senatu Rzeczypospolitej Polskiej, ustawy – Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw oraz ustawy – Ordynacja wyborcza do Parlamentu Europejskiego, w związku z wprowadzeniem parytetu płci na listach kandydatów*, www.kozlowska-rajewicz.pl (14.06.2011); W. Osiatyński, *Opinia dotycząca konstytucyjności ustawy o ‘parytetach’*, www.kozlowska-rajewicz.pl (14.06.2011); E. Sękowska-Grodzicka, *Opinia o projekcie ustawy o zmianie ustawy – Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i Senatu Rzeczypospolitej Polskiej, ustawy – Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw oraz ustawy – Ordynacja wyborcza do Parlamentu Europejskiego, w związku z wprowadzeniem parytetu płci na listach kandydatów* (druk nr 2713), Biuro Analiz Sejmowych, www.sejm.gov.pl (14.06.2011); R. Wierszewski, K. Sękowska-Kozłowska, *Opinia w sprawie poprawek zgłoszonych przez posła Marka Borowskiego i posłankę Agnieszkę Kozłowską-Rajewicz do druku nr 2317 (projekt ustawy o zmianie ustawy – Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej, ustawy – Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw oraz ustawy – Ordynacja wyborcza do Parlamentu Europejskiego)*, w związku z wprowadzeniem parytetu płci na listach kandydatów, Biuro Analiz Sejmowych, www.sejm.gov.pl (14.06.2011).

naruszenia zasady równości. W tym świetle, w sytuacji jednoznacznego stanowiska prawodawcy opowiadającego się za systemem kwotowym, wydaje się zasadne postulowanie stworzenia podstawy konstytucyjnej, dla funkcjonowania takiego rozwiązania na poziomie ustawowym. Nowelizacja Konstytucji, idąc za przykładem francuskim omówionym wyżej, powinna jednoznacznie wskazywać na możliwość uregulowania w ustawie zwykłej instrumentów pozwalających dążyć do osiągnięcia faktycznej równości w politycznej reprezentacji obu płci w organach wybieralnych.

Summary

Parity and Electoral Quotas versus the Constitution of the Polish Republic

The issue of intensifying female participation in public life, and particularly in political life, has recently been the subject of lively discussions, in particular in the social sciences. The number of female candidates on the election ballots for representative organs is clearly insufficient in comparison to the size of the female electorate, as well as the abilities, skills and intellectual potential women occupy. This problem has also been widely discussed in Poland. As a result of these quite heated disputes and discussions, accompanied by an interesting exchange of views on the doctrine of electoral law, an instrument to increase female representation on election ballots (a quota system) was introduced into the Polish electoral system. The subject of this paper, however, is not the issue of the grounds or justification for the legal instruments applied, or an assessment of the activities of the state authorities or the institutions of public life in this respect. Rather, the paper analyzes the legal solutions introduced in Poland in order to increase the political participation of women from the point of view of their conformity with the regulations of the Constitution of the Polish Republic. For this purpose, the author refers both to the doctrine of constitutional law and the adjudications of the Constitutional Tribunal. This analysis leads to the conclusion that the 'compensatory privilege', introduced in law, is highly questionable in terms of its conformity with the Polish Constitution. In this light an amendment to the Constitution would be recommended, providing a constitutional status to the provisions on equality.