

PRAWO WYBORCZE DO PARLAMENTU. STATUS PRAWNY POSŁÓW I SENATORÓW

1. Rola wyborów parlamentarnych w państwie demokratycznym

Prawo wyboru rządzących przez społeczeństwo jest dziś powszechnie uznawane za główny element teorii i praktyki rządów demokratycznych, „serce demokratycznego procesu” i to niezależnie od głoszonej koncepcji demokracji. Będąc wpisane w istotę współczesnego państwa demokratycznego, wybory stanowią najważniejszą konsekwencję głoszonej przez konstytucje idei suwerenności narodu (ludu) i wiążącej się z nią zasady reprezentacji politycznej. Skoro nie jest realne w dużym organizmie państwowym rzeczywiste, permanentne wykonywanie władzy przez nominalny podmiot władzy najwyższej – naród, to konieczne jest skonstruowanie, za pomocą odpowiednich środków instytucjonalnych, więzi łączących nominalne prawo do władzy i rzeczywiście sprawowaną władzę. Więzy te są tworzone przez **wybory** oraz **proces reprezentacji** zachodzący między narodem a legitymowanymi, w wyniku przyzwolenia wyborczego, rządzącymi.

Szczególne znaczenie w tym kontekście mają **wybory do parlamentu**, a to ze względu na istotę tego organu jako przedstawicielstwa ogólnonarodowego oraz jego doniosłą rolę w określaniu treści i form realizacji władzy państwowej. Wybory te pełnią szereg funkcji mających charakter subsydiarny wobec swojej naczelnej funkcji – płaszczyzny realizacji idei suwerenności narodu. Są to następujące funkcje: 1) **kreacyjna**; 2) **legitymizująca**; 3) **polityczno-programowa** (określana też mianem programowej lub odzwierciedlania obrazu opinii publicznej, struktury orientacji politycznych i interesów w społeczeństwie); 4) **kontroli oraz egzekwowania odpowiedzialności politycznej dotychczasowych mandatariuszy i** – szerzej – **ekipy dotąd rządzącej**; 5) **aktywizacji społeczeństwa**.

Metody realizacji wyodrębnionych wyżej funkcji **nie są uniwersalne**: mogą one być zróżnicowane w zależności od specyfiki poszczególnych państw i społeczeństw, a w szczególności od przyjętej koncepcji systemu rządów, konkretnych rozwiązań w prawie wyborczym, reżimu politycznego, specyfiki stosunków i me-

chanizmów politycznych, kultury politycznej tzw. klasy politycznej i – ogólnie – społeczeństwa.

Podstawowym, najbardziej oczywistym zadaniem każdych wyborów jest ukształtowanie składu osobowego organów przedstawicielskich, a więc realizacja **funkcji kreacyjnej**. W wyborach do organów kolegialnych odbywa się to poprzez wybór poszczególnych ich członków. W tym przypadku możemy zatem mówić o dwoistym kontekście procesu wyborczego. Celem demokratycznych procedur wyborczych jest wyłonienie takich składów zgromadzeń przedstawicielskich, które by odzwierciedlały przekrój preferencji personalnych i politycznych społeczeństwa, a poszczególni deputowani przystępowali do wykonywania swoich zadań, posiadając zaufanie obywateli, potwierdzone w akcie głosowania. Sam fakt formalnego przeprowadzenia wyborów nie jest jeszcze dostateczną gwarancją rozdziału mandatów zgodnie z rzeczywistością – niezdeformowaną – wolą społeczeństwa. Stopień reprezentatywności organów przedstawicielskich uzależniony jest od tego, na ile demokratyczny jest system wyborczy. Ważnym elementem funkcji kreacyjnej wyborów parlamentarnych jest **wyłanianie elit politycznych**, czyli pewnej grupy polityków, uzyskujących w następstwie weryfikacji wyborczej środki prawne do udziału w rozstrzyganiu o sprawach państwowych, formułowania i wyrażania woli politycznej społeczeństwa. Wybory są sprawdzianem poparcia społecznego decydującym o karierze polityka, określają też jego pozycję we własnym ugrupowaniu politycznym. Słaby rezultat wyborczy oznaczać może przekreślenie kariery politycznej lub osłabienie miejsca we wspomnianym ugrupowaniu.

Istotą **funkcji legitymizującej wyborów** jest nadanie prawnego i politycznego tytułu do sprawowania władzy w imieniu suwerena – narodu. W państwie demokratycznym, którego cechą jest pluralizm i wolność wypowiedzenia poglądów, **przyzwolenie na sprawowanie władzy jest udzielane w drodze wyborczej**. Gdy jest mowa o funkcji legitymizującej wyborów, narzuca się pytanie o podmioty legitymizacji. Pytanie to tym bardziej musi być postawione, jeżeli zważy się, że udzielane na nie odpowiedzi wykazują znaczne rozbieżności. Mówi się o legitymizowaniu w drodze wyborczej przedstawicieli, organów przedstawicielskich określonej „ekipy rządzącej” lub „rządzących” bądź – wreszcie – władzy lub całego systemu politycznego. Wypowiadany jest też pogląd o legitymizowaniu w wyborach parlamentarnych rządu, a także zwycięskich partii. Wydaje się być uzasadnione szerokie podejście do rozpatrywanej w tym miejscu kwestii, uwzględniające praktycznie wszystkie wskazane aspekty legitymizacji wyborczej. Odróżniać należy przy tym **dwa rodzaje legitymizacji prawnej**: 1) **pierwotną**, obejmującą reprezentantów i organy przedstawicielskie; 2) **wtórną**, polegającą na upelnomocnieniu przez obywateli wybranych organów przedstawicielskich do legitymizowania innych organów władzy publicznej, w systemach parlamentarnych – przede wszystkim rządu (byłaby to zatem legitymizacja pośrednia w imieniu narodu). Ponadto wskazane jest wydzielenie – jako

osobnej kategorii – **legitymizacji sensu stricto politycznej**: zwycięskiej partii w wyborach parlamentarnych, „ekipy rządzącej” – najogólniej – całego systemu politycznego. Na plan pierwszy spośród wymienionych form legitymizacji, ze względu na rangę ustrojową, wysuwa się legitymizowanie w wyborach przedstawicieli i organów przedstawicielskich. Odbywa się ono w drodze przyznania wybranym deputowanym **mandatów**, czyli pełnomocnictw do zastępowania wyborców w tworzeniu woli politycznej organu przedstawicielskiego. Jako osobny element rozpatrywanej funkcji wyborów – w systemach rządów parlamentarnych i mieszanych – należy wymienić **wyłanianie większości parlamentarnej**, w oparciu o którą działa rząd.

W akcie wyborczym wyborca wyraża nie tylko preferencje personalne, ale również **polityczno-programowe**, bowiem istotą wyborów jest zarówno selekcja kandydatów, jak i podejmowanie decyzji w sprawach polityki państwa; kandydaci ubiegający się o mandaty **reprezentują zwykle jakiś kierunek polityczny i – odzwierciedlający ten kierunek – program**. W czasie kampanii wyborczych toczy się między partiami politycznymi walka polityczna o sprawowanie rządów w państwie. **Funkcja wyborcza jest podstawową, wręcz konstytutywną funkcją partii politycznych**, realizowaną bezustannie, jednak ze szczególną siłą uwidaczniającą się w okresie wyborów. O jej fundamentalnym znaczeniu świadczy to, że jej formy realizacji wytyczają w ogromnej mierze treść i charakter pozostałych funkcji partii: dokonując selekcji kandydatów, partie urzeczywistniają funkcję rekrutowania i formowania elity politycznej, zaś formułując program wyborczy i przekonując do nich – funkcję artykulacji i agregacji potrzeb oraz interesów społecznych (kształtowania opinii i postaw politycznych). Po wyborach partia, która wygrała wybory (ewentualnie koalicja partii mających większość mandatów), realizuje funkcję rządzenia; partie opozycyjne nie rezygnują jednak z oddziaływania na ośrodki władzy.

Jednym z kluczowych wyznaczników demokracji politycznej jest **zasada alternacji władzy**, zakładająca zmienność jej piastunów. Zachodzić to powinno właśnie **w wyniku wyborów parlamentarnych**, w których społeczeństwo potwierdza swą legitymację dla dotychczasowej większości rządzącej lub odmawia jej – wybierając nową większość. A zatem, cechą kampanii wyborczej jest **weryfikacja działalności ekipy kierującej dotąd polityką państwa i w razie negatywnej oceny możliwość odsunięcia jej od rządu**, „zepchnięcia” do roli **opozycji politycznej**. Kampania ta tworzy również warunki do dokonania **indywidualnego rozliczenia poszczególnych deputowanych** z realizacji funkcji przedstawicielskiej; sankcją negatywnej oceny jest niepowierzenie mandatu na następną kadencję.

Nad wyraz mocno taka rola wyborów jest akcentowana przez teoretyków łączących istotę reprezentacji politycznej z wymogiem odpowiedzialności rządzących wobec rządzonych. W myśl tej teorii właśnie tylko wybory, w trakcie których wyborcy mają możliwość egzekwowania odpowiedzialności – sprawujących wobec nich

władzę – reprezentantów, gwarantując spełnienie wspomnianego wymogu; w rezultacie **reprezentacja polityczna jest w istocie rzeczą reprezentacją odpowiedzialną**. W świetle klasycznej teorii reprezentacji odpowiedzialność ta, nazwijmy ją **wyborczą**, nabiera szczególnie dużego znaczenia, gdyż jest – o czym będzie jeszcze mowa – jedyną formą odpowiedzialności przedstawicieli przed wyborcami, jaką dopuszcza konstrukcja mandatu wolnego, przyjmowana w państwach demokratycznych.

Aktywizacja społeczeństwa jest jednym z podstawowych zadań kampanii wyborczych w państwach demokratycznych, a zarazem czynnikiem warunkującym należyta, zgodną z założeniami doktrynalnymi i prawnymi, realizację pozostałych funkcji wyborów: przybliżyć realizację idei suwerenności narodu, wzmacnia reprezentatywność składów organów przedstawicielskich i ich legitymizację, urealnia polityczno-programowy charakter wyborów. Centralną wartością demokracji jest **podmiotowość polityczna** obywateli, która najpełniej, najbardziej powszechnie ujawniać się może w procesie kreacji ciał przedstawicielskich; dla zdecydowanej większości ludzi jest to nawet jedyna forma włączania się w życie polityczne państwa. Wyrażająca się w bierności obojętności wyborców wobec tego, kto i jak będzie prowadzić w ich imieniu i dla ich dobra politykę, stanowi zagrożenie dla całego systemu rządów demokratycznych, których kluczową normą jest aktywność obywateli, ich autentyczne – a nie rytualne i symboliczne, jak w społeczeństwach totalitarnych i autorytarnych – uczestnictwo w sprawach publicznych. Bez wątpienia społeczeństwa demokratyczne mogą istnieć przy różnych poziomach partycypacji, a na jego obniżenie mogą wpływać czynniki pozytywne (np. stabilność danego systemu politycznego lub ograniczenie konfliktów społecznych), niemniej występowanie braku szerszego społecznego zainteresowania wyborami, odzwierciedlanego niską frekwencją wyborczą, musi zawsze budzić niepokój z punktu widzenia ogólnej teorii demokracji; oprócz tego może być także symptomem powstania głębokiego kryzysu w państwie.

2. Pojęcie prawa wyborczego i systemu wyborczego

Pojęcie „prawo wyborcze” może być rozpatrywane **w aspekcie przedmiotowym** oraz **aspekcie podmiotowym**. W pierwszym z wymienionych aspektów prawem wyborczym jest ogół norm prawnych regulujących przygotowanie i przebieg procesu wyborczego. W Polsce najważniejszymi źródłami tak rozumianego prawa wyborczego, odnoszącego się do formowania składu Sejmu i Senatu, są obecnie: **Konstytucja i ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r.** – Kodeks wyborczy (Dz.U. Nr 21, poz. 112 z późn. zm.). Kodeks ten uporządkował, ujedynolicił i rozszerzył dotąd rozproszone, zawarte w sześciu ustawach wyborczych (ordynacjach), regulacje prawne osobno odnoszące się do wyborów: do Sejmu i Senatu, Prezydenta RP, posłów do Parlamentu Europejskiego, składów organów stanowiących jednostek samorzą-

du terytorialnego (sejmików województw, rad powiatów i rad gmin) oraz jednoosobowych organów wykonawczych jednostek samorządu szczebla gminnego (wójtów, burmistrzów i prezydentów miast). Kodeks jest aktem bardzo obszernym – składa się z 517 artykułów, umiejscowionych w dziesięciu działach. Problematyce wyborów parlamentarnych są poświęcone dwa specjalne działy: III – wyborom do Sejmu i IV – wyborom do Senatu. W wyborach tych oprócz tego mają zastosowanie przepisy następujących działów: I (*Przepisy wstępne*), II (*Organy wyborcze*), IX (*Przepisy karne*). W aspekcie podmiotowym prawo wyborcze to prawo: **czynne**, czyli prawo do głosowania (wybierania) i **biernie** – prawo do kandydowania (prawo wybieralności).

Wyjaśnienia wymaga również pojęcie **system wyborczy**, któremu przypisuje się wielorakie znaczenia. W nauce prawa konstytucyjnego operuje się nim zwykle w dwojakim sensie: wąskim (system wyborczy *sensu stricto*) i szerokim (system wyborczy *sensu largo*). W wąskim ujęciu system wyborczy jest to określona metoda ustalania wyników wyborów, czyli – inaczej mówiąc – przyjęta technika przekształcenia głosów oddanych na poszczególne listy lub kandydatów na mandaty parlamentarne. W szerokim znaczeniu interesujące nas pojęcie oznacza ogół zasad określających przebieg procesu wyborczego. Nie wszystkie zasady tego rodzaju są określone przepisami prawa; wiele z nich kształtuje się w praktyce wyborczej. Są to np. reguły dotyczące wewnątrzpartyjnych procedur wyłaniania kandydatów, strategii wyborczych partii politycznych i metod prowadzenia kampanii wyborczej, czy – choćby – psychospołecznych uwarunkowań zachowań wyborczych. A zatem, na system wyborczy – w takim znaczeniu – składają się nie tylko normy prawne, ale też różnorodne normy o charakterze pozaprawnym, zwłaszcza pewne zasady i zwyczaje polityczne.

W naukach politycznych spotykamy definicje odbiegające od wskazanych sposobów podejścia do pojęcia „system wyborczy”. Definicje te rozszerzają wyżej przedstawione wąskie jego ujęcie – poprzez wprowadzenie dodatkowego czynnika, tj. zbioru reguł determinujących charakter i przebieg procesu wyrażania przez wyborców swoich preferencji (przede wszystkim: wielkość i struktura okręgów wyborczych, formy i zakres wyrażania przez wyborców w akcie głosowania preferencji politycznych i personalnych, czyli „struktura głosowania”, tzw. przeciętny koszt uzyskania jednego mandatu oraz wyrównawcze metody dystrybucji mandatów). Takie stanowisko wiąże się z uznaniem potrzeby objęcia pojęciem, o którym tu mowa, również innych rozwiązań odnoszących się do aktu wyborczego, które wywołują skutki nie tylko w zakresie składu organu przedstawicielskiego, ale i szerzej – struktury oraz funkcjonowania systemu politycznego i systemu partyjnego w danym państwie.

3. Zasady prawa wyborczego

O charakterze procesu wyborczego przesądzają **podstawowe zasady prawa wyborczego**, które można zdefiniować jako główne założenia dotyczące uprawnień obywateli w tym procesie oraz określające jego przebieg. W toku ewolucji prawa wyborczego zostały wypracowane następujące zasady: powszechności, równości, bezpośredniości wyborów i tajnego głosowania. Odnosząc się do prawa wyborczego konkretnego państwa, do tego katalogu należy dołączyć ogólną, przyjętą w nim, zasadę ustalania wyników wyborów, czyli jedną z trzech następujących: wyborów proporcjonalnych, większościowych lub przeprowadzanych w oparciu o mieszaną technikę repartycji mandatów. W każdym demokratycznym procesie wyborczym ponadto powinny mieć pełne zastosowanie: zasada wolnych wyborów oraz zasada wyborów uczciwych.

Nie wszystkie z wymienionych zasad są bezpośrednio głoszone przez Konstytucję RP. W myśl jej art. 96 ust. 2 wybory do Sejmu są: **powszechne, równe, bezpośrednie i proporcjonalne** oraz odbywają się w **tajnym głosowaniu**. Z kolei wybory do Senatu – zgodnie z art. 97 ust. 2 – opierają się na zasadach: **powszechności, bezpośredniości i tajności głosowania**.

Jednym z najważniejszych zadań stojących przed każdym twórcą prawa wyborczego jest ustalenie społecznego zasięgu praw wyborczych, czyli określenie kręgu osób posiadających „zdolność prawną” do głosowania (**czynne prawo wyborcze**). Wymagania, od których spełnienia jest uzależnione posiadanie takiej zdolności, nazywane są **cenzusami**. Wymagania te powinny być wyraźnie i precyzyjnie wskazane w konstytucji, ewentualnie w ustawie wyborczej. **Zasada powszechności** wyborów zakłada, że przewidziane wyłączenia muszą być oparte o uzasadnione kryteria, nienaruszające wartości leżących u podstaw praw obywatelskich w demokratycznym systemie ustroju państwowego, a już nade wszystko niedopuszczalne jest ich wprowadzanie z przyczyn politycznych. Wyodrębnić można dwa główne typy restrykcji spełniających te warunki: mających podstawę w **kompetencji** oraz wiążących się z **przynależnością do danej wspólnoty**. Pierwszy wymieniony rodzaj ograniczeń stanowi konsekwencję oczywistej dążności do tego, aby w procesie wyborczym uczestniczyły osoby dostatecznie dojrzałe, dysponujące należyty doświadczeniem życiowym i w pełni świadome podejmowanych czynności; stąd w pełni usprawiedliwione jest wprowadzenie – ustalonego na właściwym poziomie – cenzusu wieku oraz wyłączenie osób cierpiących na niedorozwój umysłowy. Co zaś tyczy się drugiego typu restrykcji, to są one następstwem przyjęcia cenzusu obywatelstwa oraz cenzusu domicylu, jak również wykluczenia „osób niegodnych” (odbywających karę pozbawienia wolności, które popełniły określone przestępstwa lub w ogóle były karane za przestępstwa kryminalne). Rozmijają się ze standardami wy-

borów demokratycznych, jako dyskryminujące pewne grupy społeczne, np. cenzusy majątkowe, wykształcenia, religijne, rasowe, płci.

W wyborach do Sejmu i Senatu RP czynne prawo wyborcze przysługuje obywatelowi polskiemu, który najpóźniej w dniu wyborów ukończył 18 lat, i nie jest: pozbawiony praw publicznych prawomocnym orzeczeniem sądu, pozbawiony praw wyborczych prawomocnym orzeczeniem Trybunału Stanu, ubezwłasnowolniony prawomocnym orzeczeniem sądu. Sprawą budzącą pewne kontrowersje jest przyznanie prawa uczestniczenia w głosowaniu obywatelom przebywającym za granicą, żołnierzom oraz osobom przebywającym w zakładach karnych i aresztach.

Formuła demokratycznych wyborów wymaga przy podejmowaniu decyzji dotyczącej określenia zakresu **biernego prawa wyborczego** przestrzegania reguł bezpośrednio nawiązujących do standardów czynnego prawa wyborczego, dopuszczając jednak wprowadzanie pewnych dodatkowych ograniczeń, co w rezultacie zwykle prowadzi do tego, że zasięg personalny biernego prawa wyborczego jest węższy. W wyborach parlamentarnych w Polsce zasięg ten jest ograniczony tylko poprzez podwyższenie granicy wieku, której przekroczenie najpóźniej w dniu wyborów jest niezbędne do uzyskania prawa do kandydowania: w wyborach do Sejmu – 21 lat, a w wyborach do Senatu – 30 lat. W następstwie nowelizacji konstytucji z dnia 7 maja 2009 r. (Dz.U. Nr 114, poz. 946) nastąpiło rozszerzenie przesłanek pozbawienia biernego prawa wyborczego w wyborach parlamentarnych o skazanie prawomocnym wyrokiem na karę pozbawienia wolności za przestępstwo umyślne ścigane z oskarżenia publicznego (art. 99 ust. 3). Oprócz tego prawo to nie przysługuje osobie, wobec której wydano prawomocne orzeczenie sądu stwierdzające utratę prawa wybieralności, o którym mowa w art. 21a ust. 2a ustawy z dnia 18 października 2006 r. *o ujawnianiu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa z lat 1944–1990 oraz treści tych dokumentów* (Dz.U. z 2007 r. Nr 63, poz. 425 z późn. zm.).

Zasada równości wyborów, gwarantująca względnie jednakowy wpływ wszystkich wyborców na ostateczny wynik wyborów, jest zwykle rozpatrywana w dwóch aspektach: **formalnym** i **materialnym**. W pierwszym z nich równość wyborów oznacza, iż każdemu wyborcy przysługuje jednakowa liczba głosów. Z aspektem materialnym wiąże się nakaz, by siła (waga) głosów wyborców była równa, a zatem żeby na określoną liczbę ludności (względnie uprawnionych do głosowania) w danym okręgu wyborczym przypadało tyle mandatów, co na tę samą liczbę ludności (uprawnionych do głosowania) w innych okręgach. Równoznaczne jest to temu, że w celu zapewnienia równej siły głosów wszystkie okręgi jednomandatowe muszą liczyć zbliżoną liczbę mieszkańców (uprawnionych do głosowania). W systemie wyborczym opierającym się na okręgach wielomandatowych, aby wymóg równości w wyborach był dochowany, liczba przypadających na te okrę-

gi mandatów musi być natomiast uzależniona od liczby mieszkańców (wyborców). Oznacza to, że przed przystąpieniem do wytyczania okręgów jednomandatowych lub ustalenia liczby mandatów w poszczególnych okręgach wielomandatowych konieczne jest wcześniejsze wyliczenie **jednolitej normy przedstawicielstwa** (kwoty wyborczej) określającej, ilu mieszkańców lub wyborców powinno przypadać na mandat reprezentanta. Kodeks wyborczy nakazuje stosowanie w wyborach sejmowych tego typu normy o charakterze zmiennym, zakładającej ustalanie liczby obsadzanych w okręgach wyborczych mandatów odpowiednio do liczby mieszkańców. Zgodnie z tą ustawą podziału na okręgi wyborcze (obejmują one obszar województwa lub jego części) i ustalenia liczby posłów w nich wybieranych dokonuje się według jednolitej normy przedstawicielstwa, obliczanej przez podzielenie liczby mieszkańców kraju przez ogólną liczbę posłów.

Konstytucja RP **nie obejmuje** zasadą równości wyborów do Senatu. Od 1989 r. technika kształtowania składu Senatu nie miała nic wspólnego z aspektem materialnym tej zasady. Nawiązywała ona do rozwiązań specyficznych dla państw złożonych: okręgami wyborczymi były województwa, w których wybierano po dwóch senatorów, z wyjątkiem województw: stołecznego warszawskiego i katowickiego, mających prawo wyboru trzech senatorów. Rezultat jej przyjęcia był łatwy do przewidzenia: występowała ogromna dysproporcja w sile głosów między największymi i najmniejszymi pod względem liczby mieszkańców województwami (np. siła ta w okręgu chełmskim była prawie jedenastokrotnie większa niż w okręgu katowickim). Ordynacja wyborcza do Sejmu RP i do Senatu RP z 12 kwietnia 2001 r. (Dz.U. Nr 46, poz. 499 z późn. zm) znacznie zmodyfikowała ten tryb wyborczy, zbliżając go do wymagań, jakie niesie zasada równości materialnej. Ustaliła ona, że w okręgu wyborczym – obejmującym obszar województwa lub jego część – wybiera się od 2 do 4 senatorów. Przesądziła przy tym, ilu dokładnie senatorów reprezentować miało poszczególne województwa; wyliczając ich liczbę posłużono się ogólnopolską jednolitą normą przedstawicielstwa. Co zaś tyczy się liczby mandatów w okręgach stanowiących część województwa, to zgodnie z ordynacją ustalana ona była poprzez zastosowanie wojewódzkiej normy przedstawicielstwa, którą uzyskiwało się w następstwie podzielenia liczby mieszkańców całego województwa przez liczbę senatorów w nim wybieranych. Efektem wprowadzonych zmian było zniwelowanie rażących różnic w sile głosów między okręgami wyborczymi.

Twórcy kodeksu wyborczego uczynili kolejny krok w kierunku realizacji postulatu równości materialnej wyborów do Senatu, wprowadzając jednomandatową strukturę okręgów wyborczych, obejmujących część obszaru województwa, i obwarowując ich tworzenie zakazem naruszania przez nie granic okręgów wyborczych utworzonych dla wyborów do Sejmu (miasto na prawach powiatu liczące ponad 500 000 mieszkańców może być podzielone na dwa lub więcej okręgów wyborczych). Zgodnie z kodeksem wyborczym, podziału na takie okręgi wyborcze dokonuje się

według jednolitej normy przedstawicielstwa, obliczonej przez podzielenie liczby mieszkańców kraju przez ustawową liczbę senatorów. W województwie wybiera się senatorów w liczbie nie mniejszej niż liczba całkowita (bez uwzględnienia ułamka), będąca ilorzem liczby mieszkańców województwa i jednolitej normy przedstawicielstwa, a nie większej niż wymieniona liczba całkowita powiększona o jeden.

Zasada bezpośredniości wyborów oznacza, że wyborcy bezpośrednio – bez jakiegokolwiek pośrednictwa – decydują o składzie organu przedstawicielskiego, głosując osobiście i oddając głos na preferowanych przez siebie kandydatów, a nie wyrażając tylko preferencje polityczno-programowe.

Jako czynnik umniejszający wpływ wyborców na obsadę składów zgromadzeń przedstawicielskich należy ocenić odstępstwo od zasady bezpośredniości wyborów w postaci formuły wyborów wielostopniowych, polegającej na wyborze przez węższe gremia pośredniczące w przekazywaniu woli wyborców. Rola wyborców w rozstrzygnięciu o przyznaniu mandatów konkretnym osobom ulega pewnej degradacji również w przypadku stosowania systemu głosowania wykluczającego dokonywane w akcie głosowania preferencji personalnych, tj. głosowania na całe listy kandydatów, po którym o przyznaniu mandatów rozstrzyga kolejność umieszczenia na niej nazwisk.

Pozbawienie wyborców możliwości wypowiedzenia się w sprawie kandydatów umieszczonych na listach występuje również w państwach, w których część mandatów jest dzielona w skali całych ich terytoriów, stanowiących w tym przypadku osobne okręgi wyborcze. Bywa, że celem takiej repartycji mandatów, określanej drugim (wyższym) poziomem alokacji mandatów, jest eliminacja bądź przynajmniej łagodzenie zniekształceń w reprezentacji w składzie parlamentu partii politycznych o wysokim rozproszeniu w kraju ich zwolenników, z pominięciem jednak partii najsłabszych, najmniej popieranych przez obywateli. Inaczej ujmując, jego zadaniem ma być w tym wypadku wyrównywanie dysproporcji pomiędzy liczbą głosów uzyskanych przez poszczególne partie w skali całego państwa a ogólną liczbą otrzymanych mandatów.

Listy ogólnokrajowe w przedstawionej postaci pełnią jeszcze inną funkcję: stwarzają bardzo dogodne warunki do uzyskiwania mandatów przez umieszczanych na nich przywódców partyjnych. Zdarza się w niektórych państwach, że jest to jedyna funkcja, której nie towarzyszy równolegle poprzednio wspomniana – funkcja korekcyjna. Taka rola list ogólnokrajowych nie wydaje się być zgodna z zasadą bezpośredniości wyborów i wymogiem równości szans kandydatów w ubieganiu się o mandaty, a tym samym – z zasadą wolnych wyborów. Doskonale dokumentuje to przykład instytucji list ogólnopolskich, przyjętej w ordynacji wyborczej do Sejmu RP z 28 maja 1993 r. (Dz.U. Nr 45, poz. 205 z późn. zm.).

Elementem zasady bezpośredniości wyborów jest również **osobiste głosowanie** wyborcy. Wymóg ten nie jest jednak bezwzględnie przestrzegany w dużej liczbie państw. Czynione są bowiem od niego pewne wyjątki – głównie z myślą o zwiększeniu frekwencji głosujących, a tym samym o umocnieniu zasady powszechności wyborów. Jednym z takich wyjątków jest **głosowanie przez pełnomocnika**, polegające na upoważnieniu przez wyborcę innej osoby do oddania – w jego imieniu – głosu, drugim zaś **głosowanie przez pocztę** (korespondencyjne). Tego typu procedury głosowania jeszcze niedawno były obce prawu wyborczemu w Polsce; wprowadzone zostały do niego przepisami kodeksu wyborczego. O ich ujęciu w tej ustawie będzie jeszcze mowa w dalszej części niniejszego rozdziału.

Zasada tajności głosowania pełni dwie zasadnicze funkcje. Pierwszą z nich jest zagwarantowanie nieskrępowanego wyrażania indywidualnych preferencji w akcie wyborczym, zgodnego z „własnym sumieniem”. Drugą jest skuteczne przeciwdziałanie kupowaniu głosów, korumpowaniu i zastraszaniu wyborców, jak też innym bezprawnym wpływom. Obie te funkcje są nawzajem ściśle powiązane, stanowiąc nierozdzielną całość, której zadaniem jest nadanie wyborom demokratycznego wymiaru. Uzasadnionym wyjątkiem od tej zasady – ustanowionym również w kodeksie wyborczym – jest korzystanie przez osoby niepełnosprawne z pomocy innych osób w dokonywaniu aktu wyborczego. Pewne wątpliwości wywołuje – z perspektywy konieczności zapewnienia tajności głosowania – ustanowiona w kodeksie wyborczym, z myślą o zwiększeniu frekwencji wyborczej, a tym samym o umocnieniu zasady powszechności wyborów, procedura głosowania przez pełnomocnika, z której korzystać mogą osoby niepełnosprawne. Inne tego rodzaju obawy wiążą się z udzielaniem, przez określone w kodeksie wyborczym grupy wyborców, poparcia dla zgłaszanych list (wybory do Sejmu) i kandydatów (wybory do Senatu), wymaganych dla ich rejestracji, co umożliwi ujawnianie preferencji politycznych osób składających podpisy.

Przestrzeganie zasady tajnego głosowania należy traktować jako **obowiązek wyborcy**, nie zaś jego uprawnienie. Dość często jest jednak głoszona w Polsce teza o „wolnościowym” charakterze reguły tajnego oddawania głosu, gdyż – jak się wskazuje – nakłada ona określone obowiązki jedynie na organy przygotowujące i przeprowadzające wybory, pozostawiając wyborcy swobodę decyzji, czy zechce z tej zasady skorzystać. Twierdzenie to jest głoszone w oparciu o interpretację postanowień ustaw wyborczych, które nie ustanawiają żadnych sankcji za niewywiązanie się z ustawowego **nakazu** udania się do miejsca w lokalu wyborczym zapewniającego tajność głosowania oraz wrzucenia do urny karty do głosowania w taki sposób, aby strona zadrukowana była niewidoczna (art. 52 § 5 i 7). W szczególności w takiej sytuacji sankcją nie może być uznanie głosu za nieważny; możliwe jest tylko ewentualne wniesienie protestu wyborczego, zarzucającego ostantacyjne jawne oddawanie głosów, tolerowane przez komisję wyborczą, co stanowi naruszenie

przepisów ustawy wyborczej zabraniającej prowadzenia agitacji wyborczej w lokalu wyborczym.

Podkreślenia wymaga fakt ochrony tajności głosowania przepisami karnymi wielu państw. W Polsce funkcję ochronną w tym zakresie pełni art. 251 kodeksu karnego, stanowiący, iż naruszenie przepisów o tajności głosowania i zapoznawanie się wbrew woli wyborcy z treścią jego głosu jest przestępstwem zagrożonym karą grzywny, ograniczenia wolności lub pozbawienia wolności do 2 lat.

W skład katalogu podstawowych zasad prawa wyborczego wchodzi ponadto **zasada dotycząca rozdziału mandatów**, rozstrzygająca o przyjęciu określonego systemu wyborczego, rozumianego jako sposób ustalania wyników wyborów, czyli innymi słowy – jako metoda przeistoczenia głosów oddanych przez wyborców na miejsca w organie przedstawicielskim. Truizmem jest twierdzenie, że wyniki głosowania nie decydują same przez się o końcowym podziale mandatów parlamentarnych; uwarunkowany jest on – ustaloną w prawie wyborczym – współzależnością między liczbą głosów oddanych na poszczególnych kandydatów lub listy a wynikami wyborów, czyli stosowanym systemem wyborczym.

We współczesnych demokracjach występuje ogromne zróżnicowanie wdrażanych postaci systemów wyborczych. Sporządzenie ich typologii nastęrcza wiele poważnych trudności. Najczęściej jest przyjmowany generalny podział systemów wyborczych na trzy grupy: **większościowe**, **proporcjonalne** i **mieszane**. Decyzja o przyjęciu któregośkolwiek z nich jest uwarunkowana miejscowymi warunkami i potrzebami; wynika często z istniejącego układu politycznego oraz tradycji. Poszczególne rodzaje systemów wyborczych i ich odmiany prowadzą do różnej repartycji mandatów, a w rezultacie wywołują zróżnicowane konsekwencje polityczne i społeczne; stąd wybór systemu wyborczego podyktowany jest zwykle również efektami, jakie zamierza się osiągnąć. Pierwszoplanową rolę odgrywa naczelny interes rządzących partii politycznych, którym jest zagwarantowanie sobie jak najbardziej korzystnego rezultatu w kolejnych wyborach.

Zniekształcanie woli wyborców poprzez tworzenie rozżewu między wynikami głosowania a podziałem mandatów w organie przedstawicielskim w następstwie zastosowania określonego systemu wyborczego określa się mianem **deformacji wtórno-proceduralnych**. Deformacje tego typu występują praktycznie w realizacji każdego systemu; nie ma bowiem jakiejś jednej, doskonałej formuły wyborczej, która zapewniłaby idealną i z każdego punktu widzenia sprawiedliwą repartycję mandatów. Rzecz idzie zatem o skalę deformacji, o to, jak wielki jest rozdźwięk między stanowiskiem wyrażonym w głosowaniu a powstałym w parlamencie układem sił politycznych. Generalizując: jest on zwykle znacznie poważniejszy w przypadku stosowania większościowych technik podziału mandatów aniżeli proporcjonalnych.

Systemy większościowe są stosowane w dwóch podstawowych postaciach: **większości względnej** i **bezwzględnej**. W pierwszej z nich warunkiem zdobycia przez kandydata mandatu jest otrzymanie największej liczby głosów, bez względu na to, jaką część ogółu głosów oddanych one stanowią; tego rodzaju formuła wyborcza określana jest mianem „zwycięzca bierze wszystko”. W drugiej natomiast konieczne jest uzyskanie ponad 50% ważnie oddanych głosów. Jeżeli żaden z kandydatów nie ma takiego poparcia, zazwyczaj przeprowadzana jest druga tura głosowania, w której rywalizują: a) tylko dwaj kandydaci, którzy uzyskali najwięcej głosów w pierwszej turze; b) wszyscy kandydaci, którzy ubiegali się o mandat w pierwszej, ale wyboru dokonuje się już na zasadzie większości względnej (w niektórych państwach wyłącza się z udziału w drugiej turze kandydatów, którzy nie uzyskali pewnego minimum głosów w pierwszej turze głosowania). Stosowanie systemów większościowych w okręgach wielomandatowych współcześnie jest rzadkie.

Repartycja mandatów dokonywana na podstawie systemów większościowych jest zwykle niesprawiedliwa, ponieważ nie odzwierciedla rzeczywistego układu sił politycznych i nie odtwarza obrazu opinii publicznej. Systemy te (zwłaszcza większości względnej) faworyzują – przeważnie dwie – najsilniejsze partie, prowadząc do ich nadreprezentacji w parlamencie, i umniejszając udział pozostałych w podziale mandatów lub całkowicie z niego eliminując. Nie tworzą one też dogodnych warunków do wyłaniania należytej reprezentacji kobiet i grup mniejszości etnicznych. Skutkiem ich stosowania jest ponadto rezygnowanie przez część wyborców – obawiających się zmarnowania głosu – z popierania partii średnich i najsłabszych na rzecz partii najsilniejszych. Nie bez znaczenia przy dokonywaniu oceny systemów większościowych jest wreszcie towarzysząca im znaczna, nierzadko bardzo duża liczba oddawanych głosów bezskutkowych. Najważniejszą zaletą tych systemów jest natomiast sprzyjanie wyborowi trwałej, stabilnej większości rządowej oraz tworzeniu tym samym przesłanek efektywnego działania parlamentu.

Ideą **systemów proporcjonalnych** jest podział mandatów między ugrupowania rywalizujące w wyborach proporcjonalnie do uzyskanego w nich poparcia wyrażającego się w liczbie uzyskanych głosów, czyli zapewnienie tym ugrupowaniom takiej reprezentacji w parlamencie, jaka odpowiada ich rzeczywistym wpływom w społeczeństwie. Zasada proporcjonalności może być stosowana wyłącznie w okręgach wielomandatowych, w których o mandaty rywalizują różnorodne siły polityczne, przystępujące do wyborów z własnymi programami wyborczymi oraz osobnymi listami kandydatów. Efekt proporcjonalnego podziału mandatów często jest ograniczany wskutek tworzenia niewielkich, pod względem liczby obsadzanych mandatów, okręgów wyborczych, jak też poprzez wprowadzanie – z myślą o niedopuszczeniu do politycznej atomizacji składu parlamentu – **progów wyborczych** (klauszul zaporowych), uzależniających uzyskanie przez partię polityczną lub inne ugrupowanie prawa do uczestnictwa w rozdziale mandatów od procentowo określonego po-

parcia w skali całego kraju, co eliminuje z tego rozdziału najsłabsze siły polityczne i znakomicie zwiększa liczbę głosów tzw. bezskutkowych.

Wypracowano wiele technik proporcjonalnego rozdziału mandatów między listy. Techniki te dawać mogą zróżnicowane rezultaty przy obliczaniu wyników wyborów i premiować partie silniejsze, średnie czy też słabsze.

O ile XIX wiek był okresem, w którym wybierano w oparciu o większościowe formuły wyborcze, a XX wiek charakteryzował się wprowadzaniem w wielu państwach formuł proporcjonalnych, to początek XXI wieku znamionuje rozprzestrzenianie się na całym świecie **mieszanych systemów wyborczych**, których specyfiką jest podział części mandatów o oparciu o wyniki głosowania na konkretnych kandydatów, zazwyczaj w okręgu jednomandatowym i przy zastosowaniu zasady większościowej, a pozostałych między listy przy użyciu określonej metody proporcjonalnej.

Konstytucja RP przesądza o przyjęciu **proporcjonalnego systemu wyborczego** w wyborach do Sejmu. Nie rozstrzyga natomiast o metodzie repartycji mandatów w wyborach do Senatu. Kodeks wyborczy ustala, iż w wyborach tych stosowana jest **zasada większości zwykłej**.

W ostatniej instancji o tym, czy parlament będzie reprezentatywny, wyłoniony zgodnie z rzeczywistą wolą społeczeństwa, przesądza realizacja **zasady wolnych wyborów**. Kryterium wolności wyborów jest najważniejszym punktem odniesienia przy dokonywaniu oceny stopnia demokratyzmu wyborów, a w konsekwencji – także probierzem demokratyzmu całego systemu politycznego. „Wolne wybory” przestały już być tylko terminem z zakresu aksjologii wyborów, kategorią polityczną, propagandowym hasłem, wyidealizowanym postulatem, narzędziem osiągania określonych celów politycznych. Zasada takich wyborów stopniowo przenikała do regulacji prawnych, nabierając tym samym coraz bardziej znaczenia jurydycznego – jako kategoria posiadająca normatywny, wiążący prawnie charakter. Obecnie jest ona głoszona w wielu dokumentach międzynarodowych, nie tylko o charakterze politycznym, ale też prawnie obowiązujących; formułują ją *expressis verbis* ponadto konstytucje i ustawy wyborcze znacznej liczby państw. Stanowi ona w następstwie tego podstawę orzeczeń w zakresie międzynarodowej sądowej ochrony praw człowieka, sądów konstytucyjnych i sądów powszechnych, jak też zasadnicze kryterium weryfikacji wyborów parlamentarnych. Jeżeli nawet formuła wolnych wyborów nie jest wprost odnotowana w przepisach prawnych, nie oznacza to wcale jej odrzucenia; w każdym państwie demokratycznym traktuje się potrzebę jej urzeczywistnienia jako rzecz oczywistą, znajdującą się poza wszelkimi wątpliwościami. Tym samym jest ona co najmniej jakby dorozumianą zasadą prawa wyborczego i szeroko pojmowanego systemu wyborczego.

Zaznaczają się znaczne różnice w ujmowaniu specyfiki wolnych wyborów. Jak się wydaje, należy wyróżnić **trzy wolności** konstytuujące zasadę wolnych wyborów: 1) wyłaniania i zgłaszania kandydatów (list kandydatów); 2) prowadzenia kampanii wyborczej; 3) dokonywania preferencji wyborczych. Innymi słowy, pytanie o istotę wolnych wyborów jest pytaniem o uczestników rywalizacji wyborczej o mandat w organie przedstawicielskim, o przebieg tej rywalizacji oraz warunki swobodnego obywatelskiego wyboru między programami politycznymi oraz kandydatami. Przesłanką urzeczywistnienia tak rozumianej zasady wolnych wyborów jest, z jednej strony, zakaz przeszkadzania, utrudniania jednostkom realizacji wymienionych wyżej wolności, z drugiej strony zaś – nakaz stworzenia przez właściwe władze publiczne odpowiednich do tego warunków.

Po raz pierwszy w historii polskiego prawa konstytucyjnego zasada wolnych wyborów została **uwzględniona** w art. 1 ordynacji wyborczej do Sejmu RP z dnia 28 czerwca 1991 r. (Dz.U. Nr 59, poz. 252). Formułowała ją także ustawa konstytucyjna z dnia 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym (Mała konstytucja), która nadawała rangę konstytucyjną zasadzie wyborów wolnych tylko w odniesieniu do wyborów do Senatu, pomijając ją w katalogu zasad prawa wyborczego do Sejmu. Ordynacja wyborcza do Sejmu i Senatu z 12 kwietnia 2001 r. w ogóle nie wymieniała zasady wolnych wyborów. Do niedawna jedyną polską ustawą wyborczą głoszącą zasadę takich wyborów była ordynacja wyborcza do Parlamentu Europejskiego z dnia 23 stycznia 2004 r. (Dz.U. Nr 25, poz. 219 z późn. zm), która przyznała tej zasadzie miejsce szczególne wśród wszystkich podstawowych zasad prawa wyborczego, umiejscawiając ją na czele ich listy (art. 2 ust. 1). Wprawdzie zasady wolnych wyborów nie głosi *expressis verbis* zarówno Konstytucja RP, jak i kodeks wyborczy, to jednak można ją wyinterpretować z postanowień tych aktów odnoszących się do przebiegu kampanii wyborczej i głosowania.

4. Organizacja wyborów

Wybory do Sejmu i Senatu odbywają się łącznie – w dniu wolnym od pracy, przypadającym w ciągu 30 dni przed upływem 4 lat od rozpoczęcia kadencji Sejmu i Senatu, czyli od dnia, w którym Sejm zebrał się na pierwsze posiedzenie. **Zarządza** je Prezydent nie później niż na 90 dni przed upływem 4 lat od rozpoczęcia kadencji tych organów (art. 98 ust. 1 Konstytucji). Jeżeli Prezydent skróci kadencję Sejmu, co oznacza jednocześnie skrócenie kadencji Senatu, to wyznacza on datę wyborów na dzień przypadający nie później niż w ciągu 45 dni od dnia zarządzenia skrócenia kadencji (art. 98 ust. 5 Konstytucji); w tym samym terminie muszą odbyć się również wybory w razie podjęcia przez Sejm uchwały o samorozwiązaniu (art. 98 ust. 3 Konstytucji). Elementem postanowienia Prezydenta o zarządzeniu wybo-

rów jest **kalendarz wyborczy**, w którym są ustalone terminy dotyczące wykonania czynności wyborczych przewidzianych w ustawie.

Organizacyjne ramy rywalizacji wyborczej określają granice **okręgów wyborczych**; w okręgach następuje też rozdział mandatów – są one jednostkami, wewnątrz których oddane głosy są przekładane na parlamentarne mandaty. Co się tyczy drugiej z wymienionych funkcji, to należy mieć na uwadze okoliczność, że wielkość okręgów wyborczych jest skorelowana z decyzją o przyjęciu określonej ogólnej metody repartycji mandatów. Jak już wcześniej była mowa, w okręgach jednomandatowych są stosowane zawsze techniki większościowe, a w okręgach wielomandatowych – zazwyczaj proporcjonalne.

Okręgi wyborcze w wyborach do Sejmu są **wielomandatowe** i obejmują obszar województwa lub jego część; liczba wybieranych w nim posłów nie może być mniejsza od 7. Ustalenia liczby posłów wybieranych w poszczególnych okręgach wyborczych oraz podziału województwa na okręgi wyborcze dokonuje się – o czym również była już mowa – według jednolitej dla całego państwa normy przedstawicielstwa. Podział na okręgi wyborcze, ich numery i granice oraz liczbę posłów wybieranych w każdym okręgu wyborczym, a także siedziby okręgowych komisji wyborczych określa załącznik nr 1 do kodeksu wyborczego. Zgodnie z tym załącznikiem, wybory do Sejmu są przeprowadzane aktualnie w 41 okręgach wyborczych (w największym wybiera się 20 posłów).

Kodeks wyborczy wprowadza **jednomandatową** strukturę okręgów wyborczych w wyborach do Senatu, a zatem jest ich tyle, ile wynosi ogólna liczba senatorów, czyli 100. Okręg wyborczy obejmuje część obszaru województwa, a jego granice nie mogą naruszać granic okręgów wyborczych utworzonych dla wyborów do Sejmu. Miasto na prawach powiatu liczące ponad 500 000 mieszkańców może być podzielone na dwa lub więcej okręgi wyborcze. Granice i numery poszczególnych okręgów wyborczych, a także siedziby określa załącznik nr 2 do kodeksu wyborczego.

Jednostkami organizacyjnymi, w których jest przeprowadzane głosowanie, są **obwody głosowania**. Mają one charakter **stały**. Są utworzone nie tylko z myślą o przeprowadzeniu wyborów parlamentarnych, ale też prezydenckich, do Parlamentu Europejskiego, samorządowych, a ponadto – referendum. Reguły ich tworzenia stanowią bardzo ważną gwarancję realizacji zasady powszechności wyborów. Podstawowym wyznacznikiem ustanawiania obwodów głosowania jest **zasada terytorialna**. Obwód stały powinien obejmować od 500 do 3000 mieszkańców; dla mniejszej liczby mieszkańców może być tworzony tylko w przypadku uzasadnionymi miejscowymi warunkami. Podziału gminy na obwody dokonuje rada gminy na wniosek wójta (burmistrza, prezydenta miasta). Oprócz tego tworzone są **obwody specjalne**: w zakładach opieki zdrowotnej, domach pomocy społecznej, zakładach

karnych i aresztach śledczych oraz ich oddziałach zewnętrznych, pod warunkiem, że w dniu wyborów będzie w nich przebywać co najmniej 15 wyborców. Odrębny obwód głosowania może być też utworzony w domu studenckim lub zespołach domów studenckich prowadzonych przez uczelnie lub inne podmioty na podstawie umów zawartych z uczelniami, jeżeli co najmniej 50 osób uprawnionych do udziału w wyborach poinformuje na piśmie rektora uczelni prowadzącej dom studencki lub uczelni, z którą inny podmiot zawarł umowę o prowadzenie domu studenckiego, o zamiarze przebywania w domu studenckim w dniu głosowania. Minister właściwy do spraw zagranicznych, po zasięgnięciu opinii Państwowej Komisji Wyborczej, tworzy obwody głosowania dla obywateli polskich przebywających za granicą, a minister właściwy do spraw gospodarki morskiej, również po zasięgnięciu opinii Państwowej Komisji Wyborczej, obwody dla wyborców przebywających na polskich statkach, które znajdują się w podróży w okresie obejmującym dzień wyborów, jeżeli znajduje się na nich co najmniej 15 wyborców i jeżeli istnieje możliwość przekazania właściwej okręgowej komisji wyborczej wyników głosowania niezwłocznie po jego zakończeniu.

Wybory przeprowadzają specjalnie powołane w tym celu organy. Bezwzględnym wymogiem jest to, aby ich działalność odznaczała się niezależnością i bezstronnością, co jest niezbędne do prawidłowego, pozbawionego manipulacji politycznych zarządzania procesem wyborczym. Trzeba mieć na uwadze, że wspomniane organy często podejmują czynności, od których zależy ostateczny rezultat wyborów.

Wybory do Sejmu i Senatu są przeprowadzane przez **komisje wyborcze**: Państwową Komisję Wyborczą, okręgowe komisje wyborcze i obwodowe komisje wyborcze. Zgodnie z kodeksem wyborczym, można być członkiem tylko jednej komisji wyborczej. Ustawa wyborcza zakazuje oprócz tego zasiadania w komisjach osobom kandydującym na posłów i senatorów, pełnomocnikom wyborczym, pełnomocnikom finansowym komitetów wyborczych oraz mężom zaufania, jak też prowadzenia przez członków komisji agitacji wyborczej na rzecz poszczególnych kandydatów oraz list kandydatów.

Ustawa ta stanowi, iż „stałym najwyższym organem wyborczym właściwym w sprawach przeprowadzania wyborów i referendów” (art. 157 § 1) jest **Państwowa Komisja Wyborcza**. W skład tego organu wchodzi po trzech sędziów: Trybunału Konstytucyjnego, wskazanych przez Prezesa Trybunału, Sądu Najwyższego, wskazanych przez Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego, i Naczelnego Sądu Administracyjnego, wskazanych przez Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego. Powołuje ich, na czas nieokreślony, Prezydent w drodze postanowienia. Państwowa Komisja Wyborcza wybiera ze swego składu przewodniczącego i dwóch jego zastępców. Funkcję sekretarza Komisji pełni Szef Krajowego Biura Wyborczego, uczestniczący w jej posiedzeniach z głosem doradczym. Do zadań Państwowej Ko-

misji Wyborczej należy m.in.: sprawowanie nadzoru nad przestrzeganiem prawa wyborczego, rozpatrywanie skarg na działalność okręgowych komisji wyborczych, ustalanie i ogłaszanie wyników głosowania i wyników wyborów. Komisji tej przysługuje uprawnienie do wydawania wytycznych wiążących komisarzy wyborczych i komisje wyborcze niższego stopnia oraz wyjaśnień dla organów administracji rządowej i organów jednostek samorządu terytorialnego, a także podległych im jednostek organizacyjnych wykonujących zadania związane z przeprowadzeniem wyborów, jak też dla komitetów wyborczych oraz nadawców radiowych i telewizyjnych.

W skład **okręgowej komisji wyborczej** wchodzi od 5 do 11 sędziów, powołanych przez Państwową Komisję Wyborczą, zgłoszonych przez Ministra Sprawiedliwości. Z urzędu członkiem tej komisji jest, pełniący funkcję jej przewodniczącego, komisarz wyborczy, będący pełnomocnikiem Państwowej Komisji Wyborczej wyznaczonym na obszar stanowiący województwo lub jego część. Podstawowymi zadaniami okręgowych komisji wyborczych są: sprawowanie nadzoru na przestrzeganiem prawa wyborczego przez obwodowe komisje wyborcze, rejestrowanie okręgowych list kandydatów na posłów oraz kandydatów na senatorów, ustalanie i ogłaszanie wyników głosowania i wyników wyborów w okręgu wyborczym, rozpatrywanie skarg na działalność obwodowych komisji wyborczych.

Członków **obwodowej komisji wyborczej** w stałym obwodzie głosowania powołuje, spośród wyborców, wójt (burmistrz, prezydent miasta), w składzie: 1) od 6 do 8 osób wyłonionych spośród kandydatów zgłoszonych przez pełnomocników wyborczych komitetów wyborczych lub upoważnione przez nich osoby; 2) jedna osoba wskazana przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta) spośród pracowników samorządowych lub gminnych jednostek organizacyjnych. Zadaniem tej komisji jest przede wszystkim przeprowadzenie głosowania w obwodzie oraz ustalenie w nim wyników głosowania.

Organem wykonawczym Państwowej Komisji Wyborczej jest **Krajowe Biuro Wyborcze**, do zadań którego należy zapewnienie warunków organizacyjno-administracyjnych, finansowych i technicznych związanych z organizacją i przeprowadzeniem wyborów i referendów, jak też obsługa Państwowej Komisji Wyborczej oraz innych organów wyborczych. Pracą Biura kieruje Kierownik, powoływany i odwoływany przez Marszałka Sejmu na wniosek Państwowej Komisji Wyborczej. Jednostkami organizacyjnymi tego organu są zespoły i delegatury.

Nadmienmy, że Państwowa Komisja Wyborcza, komisarz wyborczy i okręgowa komisja wyborcza mogą utworzyć na czas wyborów swoje inspekcje w celu realizacji zadań przewidzianych w kodeksie wyborczym.

Bardzo ważną rolę w organizacji wyborów spełnia **Krajowe Biuro Wyborcze**, którego zadaniem jest zapewnienie obsługi organów wyborczych, włącznie z Państwową Komisją Wyborczą, jak i warunków organizacyjno-administracyjnych, fi-

nansowych i technicznych związanych z organizacją i przeprowadzeniem wyborów w zakresie określonym prawem wyborczym. Pracą Krajowego Biura Wyborczego kieruje Szef Krajowego Biura Wyborczego, powoływany i odwoływany przez Państwową Komisję Wyborczą na wniosek jej przewodniczącego. W myśl kodeksu wyborczego jest on też organem wykonawczym Państwowej Komisji Wyborczej. Jednostkami Krajowego Biura Wyborczego są zespoły i delegatury.

5. Zgłaszanie list kandydatów na posłów i kandydatów na senatorów

W wyborach parlamentarnych, tak jak i zresztą w innych wyborach, o tym, jaki krąg osób będzie rywalizował o mandaty, a więc skorzysta z biernego prawa wyborczego, ostatecznie przesądza proces zgłaszania i rejestracji kandydatów (względnie list kandydatów). Waga tego procesu jest więc siłą rzeczy nadzwyczaj wielka; powinien on gwarantować taki dobór kandydatów, który by nie zawęził społeczeństwu możliwości wyrażania później w akcie głosowania swej woli politycznej – ograniczenie takie godziłoby bowiem w obowiązek zapewnienia przez państwo swobody wyrażania opinii ludności w wyborze ich ciała prawodawczego.

Konstytucja RP stanowi, iż kandydatów na posłów i senatorów mogą zgłaszać **partie polityczne i wyborcy** (art. 100 ust. 1). Zgodnie z kodeksem wyborczym, w ich imieniu może to uczynić **komitet wyborczy**: komitet partii politycznej, koalicyjny komitet wyborczy lub komitet wyborczy wyborców. Funkcję komitetu wyborczego partii politycznej pełni organ partii upoważniony do jej reprezentowania na zewnątrz. W razie utworzenia przez partie polityczne koalicji wyborczej w skład komitetu koalicyjnego wchodzi co najmniej 10 osób wskazanych przez organy tych partii. Komitet wyborczy wyborców może być natomiast utworzony przez co najmniej 15 obywateli mających prawo wybierania. Warunkiem podjęcia przez komitet działalności jest jeszcze zebranie co najmniej 1000 podpisów popierających jego utworzenie.

Komitet wyborczy jest uprawniony do zgłoszenia w każdym okręgu wyborczym tylko jednej listy kandydatów na posłów. Liczba kandydatów na liście nie może być mniejsza niż liczba posłów wybieranych w danym okręgu wyborczym i większa niż dwukrotność liczby mandatów przypadających na ten okręg. W wyborach do Senatu komitet ma prawo zgłosić w okręgu wyborczym tylko jednego kandydata na senatora. Kodeks wyborczy zastrzega, że w wyborach parlamentarnych można kandydować tylko w jednym okręgu wyborczym i w przypadku wyborów do Sejmu tylko z jednej listy kandydatów, a wyborów do Senatu – tylko w ramach zgłoszenia przez jeden komitet wyborczy.

Pewnym ograniczeniem swobody podmiotów zgłaszających listy kandydatów jest również wprowadzenie przez kodeks wyborczy, z myślą o rozszerzeniu parlamentarnej reprezentacji kobiet, tzw. **parytetu płci**. Komitety zgłaszające listy w wyborach do Sejmu są zobowiązane do przestrzegania zasady, że na liście kandydatów, zarówno liczba kobiet, jak i mężczyzn nie może być mniejsza niż 35% wszystkich kandydatów na liście. Nadmienmy, że kodeks zasadę tę rozciąga na wybory do organów stanowiących samorządu terytorialnego odbywające się w okręgach wielomandatowych. Ustanowiona forma parytetu nie rezerwuje z góry określonej liczby mandatów dla kobiet, bowiem o ich przydziale ostatecznie rozstrzyga wola wyborców wyrażona w akcie głosowania. Tym samym nie doznaje uszczerbku zasada wolnych wyborów, co miałyby miejsce wówczas, gdyby zdecydowano się na ustanowienie systemu kwotowego gwarantującego kobietom uzyskanie określonej liczby mandatów, a więc odnoszącego się do ogólnej liczby mandatów rozdzielanych w danych wyborach.

W celu odwodzenia od zgłaszania kandydatur „niepoważnych”, niemających szans na otrzymanie w wyborach znaczącej liczby głosów, w znacznej liczbie państw jest wprowadzony wymóg legitymizowania się kandydatów (list kandydatów) określonym – niezbędnym przy dokonywaniu rejestracji – **poparciem wyborców**. Rozwiązanie tego typu jest przyjęte również w wyborach parlamentarnych w Polsce. Listy okręgowe do Sejmu powinny być poparte podpisami co najmniej 5000 wyborców stale zamieszkałych w danym okręgu wyborczym. Komitet wyborczy, który zarejestrował swoje listy co najmniej w połowie okręgów wyborczych, jest zwolniony z obowiązku udokumentowania dalszych list podpisami wyborców. Kandydaci na senatorów muszą natomiast mieć poparcie co najmniej 2000 wyborców. Wyborca może udzielić pisemnego poparcia więcej niż jednej okręgowej liście kandydatów na posłów i więcej niż jednemu kandydatowi na senatora.

Okręgowe listy kandydatów na posłów są zgłaszane do okręgowej komisji wyborczej w celu **rejestracji**. Ta sama procedura obowiązuje w przypadku zgłaszania kandydatów na senatorów. Do zgłoszenia muszą być dołączone: oświadczenia o liczbie wspomnianych wyżej podpisów wyborców wraz z ich wykazem, pisemne zgody na kandydowanie, oświadczenia lustracyjne kandydatów i ich oświadczenia o posiadaniu prawa wybieralności. Jeżeli okręgowa komisja wyborcza stwierdzi wady w zgłoszeniu, inne niż brak wymaganej liczby prawidłowo złożonych podpisów wyborców, wzywa do ich usunięcia w terminie 3 dni. W razie nieusunięcia tych wad komisja postanawia o odmowie rejestracji listy kandydatów na posłów w całości lub w odniesieniu do poszczególnych kandydatów, a w przypadku kandydata na senatora – o odmowie jego rejestracji.

Jednolity numer dla list kandydatów na posłów tego samego komitetu wyborczego, zarejestrowanych więcej niż w jednym okręgu wyborczym, przyznaje Pań-

stwowa Komisja Wyborcza w drodze losowania. Obowiązuje zasada, zgodnie z którą w pierwszej kolejności są losowane numery dla list komitetów wyborczych, które zarejestrowały swoje listy we wszystkich okręgach wyborczych. Nazwiska i imiona kandydatów na senatorów są umieszczane na karcie do głosowania w porządku alfabetycznym, wraz z podaną nazwą lub skrótem nazwy komitetu wyborczego.

6. Kampania wyborcza

Kampania wyborcza jest procesem, na który składa się ogół podejmowanych przez uczestników walki wyborczej działań o charakterze informacyjnym, perswazyjnym i mobilizującym, nakierowanych na osiągnięcie maksymalnych zysków politycznych w postaci zdobycia możliwie największego poparcia społecznego udzielanego w akcie głosowania.

Zgodnie z kodeksem wyborczym, **kampania wyborcza do Sejmu i Senatu rozpoczyna się z dniem ogłoszenia postanowienia Prezydenta o zarządzeniu wyborów i ulega zakończeniu na 24 godziny przed dniem wyborów**. Oznacza to, że kampania wyborcza nie może trwać krócej niż 60 dni. Inaczej rzecz się ma w razie skrócenia kadencji Sejmu – w takiej sytuacji czas przeznaczony na kampanię wyborczą, jak i szereg innych czynności wyborczych, jest krótszy. Ustanowienie tzw. **ciszy wyborczej**, przypadającej na dzień poprzedzający głosowanie oraz dzień głosowania, ma na celu stworzenie warunków do spokojnego, rozważnego podejmowania decyzji wyborczych, a także ucziwej walki wyborczej – poprzez przeciwdziałanie stosowaniu nagannych metod oddziaływania na wyborców bezpośrednio przed głosowaniem i w jego trakcie. W okresie między zakończeniem kampanii wyborczej a zakończeniem głosowania zabronione jest zwoływanie zgromadzeń, organizowanie pochodów i manifestacji, wygłaszanie przemówień, rozpowszechnianie materiałów wyborczych, jak też prowadzenie w inny sposób agitacji na rzecz kandydatów i list kandydatów; oprócz tego są zakazane wszelkie formy agitacji w lokalu wyborczym oraz na terenie budynku, w którym ten lokal się znajduje. Z ciszą wyborczą wiąże się ponadto zakaz podawania do wiadomości publicznej wyników przedwyborczych badań (sondaży) opinii publicznej dotyczących przewidywanych zachowań wyborczych i wyniku wyborów.

Ustawa wyborcza zawiera szereg **zakazów dotyczących miejsc i form prowadzenia agitacji wyborczej**. Zabrania ona prowadzenia kampanii wyborczej na terenie urzędów administracji rządowej i administracji samorządu terytorialnego oraz sądów, zakładów pracy, jednostek wojskowych i innych jednostek organizacyjnych podległych Ministrowi Obrony Narodowej, w oddziałach obrony cywilnej, skoszarowanych jednostkach podległych ministrowi właściwemu do spraw wewnętrznych. Zakazem agitacji objęte są również szkoły – wobec uczniów. Kodeks wyborczy za-

brania ponadto organizowania gier losowych i konkursów, w których wygranymi są nagrody pieniężne lub przedmioty o wartości wyższej niż wartość przedmiotów zwyczajowo używanych w celach reklamowych lub promocyjnych, jak też podawania i dostarczania napojów alkoholowych nieodpłatnie lub po cenach sprzedaży netto możliwych do uzyskania, nie wyższych od cen nabycia lub kosztów wytworzenia. Nieprzestrzeżenie wymienionych zakazów podlega karze grzywny.

Materiały, wykorzystywane w kampanii wyborczej powinny zawierać wyraźne oznaczenie komitetu wyborczego, od którego pochodzą. Plakaty i hasła wyborcze mogą być umieszczane na ścianach budynków, przystankach komunikacji publicznej, tablicach i słupach ogłoszeniowych, ogrodzeniach, urządzeniach energetycznych i telekomunikacyjnych tylko po uzyskaniu zgody właściciela lub zarządcy nieruchomości, obiektu albo urządzenia.

Sprawą kluczową w wyborach demokratycznych jest zapewnienie **swobodnego dostępu do środków masowego przekazu**. Stanowią one podstawową płaszczyznę rozpowszechniania informacji o uczestnikach rywalizacji wyborczej oraz propagowanych przez nich ideach i programach, w konsekwencji czego oddziaływanie tych środków na wyniki wyborów musi być siłą rzeczy znaczne. Wymogiem o kardynalnym znaczeniu jest to, by nie było żadnych prawnych, administracyjnych i faktycznych przeszkód ograniczających lub utrudniających możliwość takiego dostępu. Doniosła rola w tym zakresie oraz w relacjonowaniu kampanii wyborczej przypada publicznym środkom masowego przekazu.

Kodeks wyborczy zapewnia komitetom wyborczym, których kandydaci zostali zarejestrowani, nieodpłatne rozpowszechnianie audycji wyborczych w programach publicznych nadawców radiowych i telewizyjnych na koszt tych nadawców. Ustawa ta audycję wyborczą definiuje następująco: jest to „część programu radiowego lub telewizyjnego, nie pochodząca od nadawcy, stanowiąca odrębną całość ze względu na treść lub formę” (art. 117 § 3). W wyborach do Sejmu komitet wyborczy ma prawo do rozpowszechniania audycji wyborczych w programach ogólnokrajowych, jeżeli zarejestrował swoje listy okręgowe co najmniej w połowie okręgów wyborczych, zaś w programach regionalnych, gdy zarejestrował listę okręgową co najmniej w jednym okręgu. Podobna reguła obowiązuje w wyborach do Senatu, z tym że odnosi się do rejestracji kandydatów w okręgach wyborczych. Czas przeznaczony na rozpowszechnianie audycji w programach ogólnopolskich jest dzielony równo pomiędzy uprawnione komitety. Kodeks wyborczy oprócz tego nałożył na Telewizję Polską obowiązek przeprowadzenia debat pomiędzy przedstawicielami tych komitetów wyborczych, które zarejestrowały swoje listy kandydatów we wszystkich okręgach wyborczych.

Inaczej rzecz ma się z przyznawaniem czasu antenowego w programach regionalnych. Całkowity czas przeznaczony na audycje wyborcze w tych programach

w toku kampanii wyborczej do Sejmu dzieli się pomiędzy uprawnione komitety wyborcze proporcjonalnie do liczby zarejestrowanych przez nie list okręgowych, natomiast w kampanii wyborczej do Senatu pomiędzy uprawnione komitety wyborcze proporcjonalnie do liczby kandydatów na senatorów zarejestrowanych przez nie w okręgach wyborczych objętych zasięgiem danego programu.

Standardem wyborów demokratycznych, ograniczającym pole do uprawiania kampanii negatywnej, jest ustanowienie procedur **umożliwiających dokonanie sprostowania lub udzielenie odpowiedzi w razie podania informacji nieścisłych, nieprawdziwych, czy też wypowiedzi obraźliwych lub zniesławiających**. Z prawa do takich wystąpień zainteresowani powinni mieć możliwość skorzystania jeszcze w czasie trwania kampanii wyborczej. Skutecznym środkiem mogą być także inne mechanizmy ochrony prawdy oraz czci i dóbr osobistych kandydatów: procedury sądowe, powierzenie uprawnień w tym zakresie komisjom wyborczym, czy też działającym w mediach specjalnym ciałom.

Zgodnie z kodeksem wyborczym, jeżeli materiały wyborcze, w szczególności plakaty, ulotki i hasła, a także wypowiedzi lub inne formy prowadzonej agitacji wyborczej zawierają informacje nieprawdziwe, kandydat lub pełnomocnik wyborczy zainteresowanego komitetu wyborczego ma prawo wnieść do sądu okręgowego wnioski o wydanie orzeczenia: 1) zakazu rozpowszechniania takich informacji; 2) przepadku materiałów wyborczych zawierających takie informacje; 3) nakazania sprostowania takich informacji; 4) nakazania publikacji odpowiedzi na stwierdzenia naruszające dobra osobiste; 5) nakazania przeproszenia osoby, której dobra osobiste zostały naruszone; 6) nakazania uczestnikowi postępowania wpłacenia kwoty do 300 000 złotych na rzecz organizacji pożytku publicznego. Sąd okręgowy rozpoznaje taki wniosek w ciągu 24 godzin w postępowaniu nieprocesowym. Na postanowienie sądu okręgowego przysługuje w ciągu 24 godzin zażalenie do sądu apelacyjnego, który rozpoznaje je w ciągu kolejnych 24 godzin; od postanowienia tego sądu nie przysługuje już żaden środek prawny i podlega ono natychmiastowemu wykonaniu. Publikacja sprostowania, odpowiedzi lub przeprosin następuje najpóźniej w ciągu 48 godzin na koszt zobowiązanego; w orzeczeniu tym sąd wskazuje prasę, w której ma nastąpić publikacja oraz termin publikacji. Jeżeli sprostowanie, odpowiedź lub przeprosiny nie zostaną zamieszczone, wówczas sąd, na wniosek zainteresowanego, zarządza ich publikację na koszt zobowiązanego w trybie postępowania egzekucyjnego.

Ważną zasadą przyjętą w kodeksie wyborczym jest pokrywanie wydatków związanych z wyborami **ze źródeł własnych komitetu wyborczego**. Komitet wyborczy partii politycznej może korzystać jedynie ze środków pochodzących z Funduszu Wyborczego, tworzonego na podstawie przepisów ustawy z dnia 27 czerwca 1997 r. *o partiach politycznych* (Dz.U. z 2011 r. Nr 155, poz. 924). Źródłami tych

środków są wpłaty własne partii politycznej, darowizny, spadki i zapisy. Koalicyjny komitet wyborczy i komitet wyborczy wyborców może otrzymywać tylko środki finansowe od osób fizycznych, będących obywatelami polskimi. Łączna suma wpłat od takich osób na rzecz wskazanych komitetów oraz w jednym roku na Fundusz Wyborczy partii politycznej nie może przekroczyć 15-krotności minimalnego wynagrodzenia za pracę.

Kodeks wyborczy ustanawia ograniczenia dotyczące wydatków komitetów wyborczych na kampanię wyborczą, ustalając w wyborach do Sejmu kwotę 82 groszy, przypadającą na jednego wyborcę w kraju i określaną stosownie do liczby okręgów wyborczych, w których dany komitet zarejestrował listy kandydatów, a w wyborach do Senatu – 18 groszy. W wypadku uzyskania nadwyżki pozyskanych środków na cele kampanii wyborczej nad poniesionymi wydatkami komitety wyborcze partii politycznych i koalicyjne komitety wyborcze przekazują ją na partyjne fundusze wyborcze, zaś komitety wyborcze wyborców na rzecz organizacji pożytku publicznego.

Inną zasadą dotyczącą finansowania kampanii wyborczej jest jego **jawność i podległość publicznej kontroli**. Obowiązkiem pełnomocnika finansowego jest przedłożenie Państwowej Komisji Wyborczej, w terminie 3 miesięcy od dnia wyborów, sprawozdania o przychodach, wydatkach i zobowiązaniach finansowych komitetu, które następnie jest publikowane w „Monitorze Polskim”. W razie niezłożenia sprawozdania lub złożenia go po terminie komitetowi wyborczemu nie przysługuje prawo do dotacji, a także – w przypadku komitetu wyborczego partii politycznej i koalicyjnego komitetu wyborczego – prawo do subwencji z budżetu państwa. Państwowa Komisja Wyborcza, w terminie 6 miesięcy od dnia złożenia sprawozdania finansowego, przyjmuje sprawozdanie bez zastrzeżeń, przyjmuje sprawozdanie wskazując na jego uchybienia albo odrzuca sprawozdanie. W ostatnim przypadku pełnomocnikowi przysługuje prawo wniesienia skargi do Sądu Najwyższego, który ją rozpatruje w terminie 60 dni. Od orzeczenia Sądu Najwyższego wydanego w tej sprawie nie przysługuje środek prawny. Jeżeli Sąd Najwyższy uzna skargę za zasadną, Państwowa Komisja Wyborcza niezwłocznie postanawia o przyjęciu sprawozdania wyborczego.

7. Głosowanie i ustalanie wyników wyborów

Głosowanie w wyborach do Sejmu i Senatu RP odbywa się w ciągu jednego dnia. Wprawdzie kodeks wyborczy w pierwotnym brzmieniu dopuszczał dwudniowe głosowanie, lecz Trybunał Konstytucyjny uznał je za niezgodne z art. 98 ust. 2 i 5 Konstytucji RP, a w przypadku wyborów prezydenckich – z art. 128 (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 20 lipca 2011 r., K 9/11, Dz.U. Nr 149, poz. 889). Głosowanie

wanie w lokalach obwodowych komisji wyborczych odbywa się bez przerwy, między godziną 7.00 a 21.00.

Od rozpoczęcia głosowania aż do jego zakończenia w lokalu wyborczym muszą być równocześnie obecne co najmniej 3 osoby wchodzące w skład obwodowej komisji wyborczej, przy czym jedną z nich powinien być przewodniczący komisji lub jego zastępca. W czasie trwania głosowania oraz liczenia głosów mają prawo być obecni mężowie zaufania. Głosowania nie wolno przerywać. Gdyby wskutek nadzwyczajnych wydarzeń głosowanie było przejściowo uniemożliwione, obwodowa komisja wyborcza może zarządzić jego przerwanie, przedłużenie albo odroczenie do dnia następnego.

Przed wydaniem kart do głosowania komisja stwierdza tożsamość wyborcy oraz sprawdza, czy jest on wpisany do spisu wyborców. Po ich otrzymaniu wyborca jest zobowiązany do udania się do miejsca w lokalu wyborczym zapewniającego tajność głosowania. Akt wyborczy jest dokonywany jedynie przy pomocy **urzędowych kart do głosowania**. Na karcie do głosowania w wyborach do Sejmu są umieszczone oznaczenia list zarejestrowanych w danym okręgu wyborczym, zawierające numer listy oraz nazwę lub skrót nazwy komitetu wyborczego, w kolejności wzrastającej numerów list; pod oznaczeniem każdej listy podaje się nazwiska i imiona wszystkich kandydatów zarejestrowanych na danej liście. Na karcie do głosowania w wyborach do Senatu są natomiast umieszczone w porządku alfabetycznym nazwiska i imiona zarejestrowanych kandydatów na senatorów, z podaniem nazwy lub skrótu nazwy komitetu wyborczego. Na każdej karcie do głosowania zamieszczona jest zwięzła informacja o sposobie głosowania; musi ona zawierać również odcisk pieczęci właściwej okręgowej i obwodowej komisji wyborczej oraz być zadrukowana tylko po jednej stronie. Wyborcy niepełnosprawni mogą głosować przy użyciu nakładek na karty do głosowania sporządzonych w alfabecie Braille’a; oprócz tego na prośbę wyborcy niepełnosprawnego może mu pomagać w głosowaniu inna osoba, niebędąca członkiem komisji wyborczej i mężem zaufania.

Zakres wyrażania preferencji personalnych w wyborach do Sejmu jest niewielki: wyborca głosuje stawiając na karcie do głosowania **znak „x”** w kratce z lewej strony obok nazwiska jednego z kandydatów, co jest równoznaczne głosowaniu nie tylko na niego, ale również na listę okręgową, na której jest umieszczony. W wyborach do Senatu wyborca głosuje na określonego kandydata, stawiając znak „x” w kratce z lewej strony obok jego nazwiska.

Wyniki głosowania w obwodzie są ustalane przez **obwodową komisję wyborczą** niezwłocznie po zakończeniu głosowania. Jeden egzemplarz sporządzonego przez nią protokołu jest przekazywany do okręgowej komisji wyborczej. Wyniki głosowania z obwodów utworzonych za granicą są przekazywane okręgowej komisji wyborczej właściwej dla gminy Warszawa-Centrum, a wyniki głosowania z ob-

wodów utworzonych na polskich statkach morskich – okręgowej komisji wyborczej właściwej dla siedziby armatora. Okręgowa komisja wyborcza na podstawie otrzymanych protokołów, po sprawdzeniu prawidłowości ustalenia wyników głosowania w obwodach, ustala wyniki głosowania w okręgu wyborczym. W wyborach do Sejmu **Państwowa Komisja Wyborcza**, po otrzymaniu wyników głosowania w okręgach wyborczych, ustala **zbiorcze wyniki głosowania na listy okręgowe w skali kraju i stwierdza, które listy spełniają warunki uprawniające do uczestniczenia w podziale mandatów w okręgach wyborczych.**

W podziale mandatów poselskich uczestniczą tylko te komitety, których listy otrzymały w skali kraju **co najmniej 5% ważnie oddanych głosów**. W przypadku koalicyjnych komitetów wyborczych **próg wyborczy jest podwyższony do 8%**. Z warunków tych są zwolnione tylko komitety wyborcze utworzone przez wyborców zrzeszonych w zarejestrowanych organizacjach mniejszości narodowych, jeżeli złożą Państwowej Komisji Wyborczej oświadczenie w tej sprawie najpóźniej w 5. dniu przed dniem wyborów. Dodajmy, że w wypadku niespełnienia wspomnianych warunków przez okręgowe listy kandydatów żadnego komitetu wyborczego lub ich spełnienie tylko przez listy jednego komitetu, progi są obniżane odpowiednio do 3% i 5%. Wprowadzenie wspomnianych **progów wyborczych** (klausul zaporowych), uzależniających uzyskanie przez partię polityczną lub inne ugrupowanie prawa do uczestnictwa w rozdziale mandatów od procentowo określonego poparcia w skali całego kraju, a tym samym ograniczających proporcjonalność wyborów, podyktowane jest dążeniem do niedopuszczenia do rozdrobnienia politycznego składu parlamentu.

Podział mandatów między uprawnione listy jest dokonywany w oparciu o **metodę d'Hondta**. Metoda ta polega na tym, że ważne głosy oddane na poszczególne listy dzieli się przez kolejne liczby całkowite, aż do momentu, gdy z otrzymanych ilorazów można uszeregować tyle kolejno największych liczb, ile jest mandatów do obsadzenia w okręgu wyborczym. Innymi słowy, mandaty są przydzielane poszczególnym listom w liczbie odpowiadającej liczbie uzyskanych przez nie – w powyższy sposób – największych ilorazów. Mandaty przypadające danej liście okręgowej uzyskują kandydaci w kolejności otrzymanej liczby głosów. Warto przypomnieć, że epizodycznie – w wyborach do Sejmu w 1991 r. oraz w 2001 r. – zastosowano inne techniki repartycji mandatów poselskich. W pierwszych ze wspomnianych wyborów były one dzielone w oparciu o system **Hare'a-Niemeyera**, a w drugich – metodą **Saint-Laguë**.

W wyborach do Senatu przy rozdziale mandatów obowiązuje **zasada większości zwykłej**: za wybranego uważa się tego kandydata, który otrzymał w danym okręgu wyborczym najwięcej oddanych ważnych głosów.

Wyniki wyborów ogłasza Państwowa Komisja Wyborcza – w formie obwieszczenia – w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej. Państwowa Komisja Wyborcza oprócz tego przesyła Prezydentowi RP, Marszałkowi Sejmu oraz Sądowi Najwyższemu sprawozdanie z wyborów nie później niż 14. dnia po ogłoszeniu obwieszczenia. Do tego organu wyborczego należy też wręczenie posłom i senatorom zaświadczeń o wyborze.

8. Weryfikacja wyborów

Eliminowaniu nieprawidłowości wyników wyborów powstałych w następstwie nieprzebrzegania prawa wyborczego służy **instytucja weryfikacji wyborów**, która występuje przeważnie w postaci **weryfikacji parlamentarnej lub sądowej**. W niektórych państwach dokonują jej komisje wyborcze, rzadko organy wykonawcze, miewa też formę mieszaną, charakteryzującą się udziałem dwóch podmiotów. Dla uzasadnienia systemu weryfikacji parlamentarnej wysuwane są trzy zasadnicze argumenty: dostojeństwo parlamentu, umocnienie niezależności parlamentu oraz zasadność zastosowania procedury parlamentarnej. Obecnie zdaje się przeważać stanowisko opowiadające się za weryfikacją jurysdykcyjną, jako gwarantującą niezależność i bezstronność w rozstrzyganiu sporów wyborczych, niemającą charakteru politycznego, w której organ rozstrzygający nie jest sędzią we własnej sprawie. Tego rodzaju model weryfikacji wyborów jest przyjęty w wyborach do Sejmu i Senatu RP. Konstytucja powierza zadanie stwierdzenia ważności wyborów **Sądowi Najwyższemu**.

W świetle polskiego prawa wyborczego do parlamentu proces badania ważności wyborów parlamentarnych składa się z **dwóch faz**: rozpatrywania przez Sąd Najwyższy protestów oraz rozstrzygania przez ten organ o ważności wyborów oraz o ważności wyboru posła lub senatora, przeciwko któremu został wniesiony protest. Podstawą wniesienia **protestu** może być dopuszczenie się przestępstwa przeciwko wyborom lub naruszenia przepisów kodeksu wyborczego dotyczących głosowania, ustalenia wyników głosowania lub wyników wyborów. Każdy wyborca jest uprawniony do złożenia protestu, w którym jest zawarty zarzut popełnienia przestępstwa przeciwko wyborom albo naruszenia przez Państwową Komisję Wyborczą przepisów dotyczących ustalenia wyników głosowania i wyników wyborów. Protest przeciwko ważności wyborów w okręgu wyborczym lub przeciwko wyborowi posła lub senatora może wnieść natomiast wyborca, którego nazwisko w dniu wyborów było umieszczone w spisie wyborców w jednym z obwodów głosowania na obszarze danego okręgu wyborczego. Prawo wnoszenia protestu przysługuje – oprócz wyborców – przewodniczącemu właściwej komisji wyborczej i pełnomocnikowi wyborczemu komitetu wyborczego. Protest musi mieć formę pisemną i być złożony w terminie 7 dni od dnia ogłoszenia wyników wyborów przez Państwową Ko-

misję Wyborczą. Kodeks wyborczy wymaga, by w proteście były sformułowane zarzuty oraz przedstawione lub wskazane dowody, na których są one oparte. Protesty rozpatruje **Sąd Najwyższy** w składzie 3 sędziów w postępowaniu nieprocesowym, a postępowanie kończy wydanie, w formie postanowienia, opinii w sprawie protestu. Uczestnikami tego postępowania są: wnoszący protest, przewodniczący właściwej komisji wyborczej albo jego zastępca i Prokurator Generalny.

Sąd Najwyższy rozstrzyga **o ważności wyborów oraz o ważności wyboru posła lub senatora**, w formie uchwały, nie później niż w 90. dniu po dniu wyborów, w składzie całej Izby Pracy, Ubezpieczeń Społecznych i Spraw Publicznych. Sąd Najwyższy, podejmując taką uchwałę, stwierdza wygaśnięcie mandatów w zakresie unieważnienia oraz postanawia o przeprowadzeniu wyborów ponownych lub o podjęciu niektórych czynności wyborczych, wskazując czynność, od której należy ponowić postępowanie wyborcze.

9. Uzupełnianie składu Sejmu i Senatu

Kodeks wyborczy wymienia następujące sytuacje, w których następuje **wygaśnięcie mandatu posła i senatora** w czasie trwania kadencji: 1) śmierć posła lub senatora; 2) utrata prawa wybieralności lub nieposiadanie go w dniu wyborów; 3) pozbawienie mandatu prawomocnym orzeczeniem Trybunału Stanu; 4) zrzeczenie się mandatu (zrzeczeniu się mandatu równoznaczna jest odmowa złożenia ślubowania); 5) zajmowanie w dniu wyborów stanowiska lub funkcji, których stosownie do przepisów konstytucji albo ustaw nie można łączyć z mandatem posła i senatora; 6) powołanie w toku kadencji na stanowisko lub powierzenia funkcji, których stosownie do przepisów konstytucji albo ustaw nie można łączyć ze sprawowaniem mandatu posła i senatora; 7) wybór w toku kadencji na posła do Parlamentu Europejskiego. **Wygaśnięcie mandatu posła stwierdza Marszałek Sejmu, a mandatu senatora Marszałek Senatu.**

W razie wygaśnięcia mandatu posłem zostaje kandydat z tej samej listy okręgowej, który w **wyborach otrzymał kolejno największą liczbę głosów**. Kandydat ten może zrzec się pierwszeństwa do obsadzenia mandatu na rzecz kandydata z tej samej listy, który uzyskał kolejno największą liczbę głosów wyborców. Wygasły mandat senatora jest obsadzany w drodze **wyborów uzupełniających**, zarządzanych przez Prezydenta i przeprowadzanych w terminie 3 miesiące od dnia stwierdzenia wygaśnięcia mandatu senatora. Wyborów uzupełniających nie przeprowadza się w okresie 6 miesięcy przed dniem, w którym upływa termin zarządzenia wyborów do Sejmu.

10. Status prawny posła i senatora

Status prawny posła i senatora możemy zwięźle zdefiniować jako **określoną prawem sytuację, w której znajdują się oni w związku z pełnioną funkcją przedstawicielską**. Na tak rozumiany status składa się wiele wzajemnie powiązanych elementów o zróżnicowanym charakterze. Najogólniej biorąc, są to: określona koncepcja prawna mandatu, ustalone przepisami prawa warunki i gwarancje należytej realizacji funkcji przedstawicielskiej, przyznane posłowi i senatorowi przez akty normatywne uprawnienia, nałożone przez wspomniane akty obowiązki oraz przewidziane w nich sankcje za niewywiązywanie się z tychże obowiązków. W Polsce status prawny posłów i senatorów określony jest przede wszystkim przepisami konstytucyjnymi, ustawy z dnia 9 maja 1996 r. *o wykonywaniu mandatu posła i senatora* (tekst jedn. Dz.U. z 2011 r. Nr 7, poz. 29 z późn. zm.), a także regulaminu Sejmu i regulaminu Senatu.

Mandat reprezentanta jest to **udzielone w drodze wyborczej, na określony czas, pełnomocnictwo do pełnienia funkcji przedstawicielskiej, upoważniające oraz zobowiązujące do uczestnictwa w kształtowaniu i wyrażaniu przez parlament woli państwowej narodu**. Charakter tego pełnomocnictwa może być różny.

Wywiązując się z roli reprezentanta, deputowany zastępuje swoich mocodawców – wyborców w tworzeniu woli zgromadzenia przedstawicielskiego i realizacji jego funkcji ustrojowych. Okoliczność takiego zastępstwa nie musi być jednak równoznaczna temu, że deputowany jest rzecznikiem woli wyborców ze swojego okręgu wyborczego, przekąźnikiem ich opinii i życzeń. Wprawdzie to wyborcy powierzają mandat, ale w czasie kadencji mogą być prawnie pozbawieni możliwości instruowania swojego mandatariusza.

Traktowanie deputowanego jako przedstawiciela tych, którzy go wybrali (czego konsekwencją jest prawne związanie go wolą wyborców oraz przyjęcie zasady odpowiedzialności przed nimi, łącznie z najwyższą sankcją w postaci odwołania przed upływem kadencji), stanowi o specyfice jednej z dwóch głównych koncepcji mandatu znanych w doktrynie prawnokonstytucyjnej, tj. **mandatu imperatywnego**, do której nawiązywały m.in. konstytucje państw realnego socjalizmu.

Przeciwstawna koncepcja **mandatu wolnego**, obecnie powszechnie przyjęta w konstytucjach państw demokratycznych, uznając deputowanego za **reprezentanta narodu** jako całości, nakazuje mu kierować się wyłącznie **własnym sumieniem i względem na interesy ogólnopaństwowe**, a to oznacza, że nie może otrzymywać żadnych zaleceń lub instrukcji od wyborców; nie ponosi on też w czasie kadencji odpowiedzialności przed swoją bazą wyborczą. Innymi słowy, wyborcy w swoim okręgu wyborczym powołują nie swojego reprezentanta, lecz reprezentanta narodu. A zatem występuje tu brak identyfikacji podmiotu faktycznie przyznającego mandat

z podmiotem przez przedstawiciela reprezentowanym. Uzasadnieniem zarachowywania woli przedstawicieli suwerenowi-narodowi w tej klasycznej koncepcji reprezentacji jest tzw. **fikcja reprezentowania**, zgodnie z którą naród nie posiada żadnej konkretnej woli. Wolę tę formułują jego przedstawiciele i jest ona przypisywana narodowi. Taką koncepcję mandatu posła przyjmuje również Konstytucja RP, stanowiąc: „Posłowie są przedstawicielami Narodu. Nie wiążą ich instrukcje wyborców” (art. 104 ust. 1). Postanowienie to ma odpowiednie zastosowanie wobec senatorów.

Do gwarancji prawnych niezależności posła i senatora należą przede wszystkim: a) zasada niepołączalności formalnej mandatu (*incompatibilitas*); b) zasada niepołączalności materialnej; c) immunitety parlamentarne; d) możliwość zawodowego sprawowania mandatu parlamentarnego.

Zasada niepołączalności w aspekcie formalnym oznacza zakaz łączenia mandatu z określonymi funkcjami i stanowiskami publicznymi. Zasada ta wyraża ideę podziału władzy oraz tworzy przesłanki należytego, niezależnego wypełniania przez mandatariuszy zadań reprezentantów narodu, niewykłanych w stosunki zależności od pozaparlamentarnych ośrodków władzy. Zakres ustanawianych wyłączeń w poszczególnych państwach nie jest jednolity, co jest uwarunkowane różnymi spojrzeniami na sens i istotę podziału władzy, różnymi systemami rządów, ogólnym stopniem wdrażania demokratycznych standardów sprawowania władzy państwowej, tradycjami historycznymi. Niektóre z ograniczeń są specyficzne tylko dla jednego czy kilku państw, są też takie, które zostały ustanowione z myślą o osiągnięciu innych celów aniżeli uprzednio wymienione. Zwykle jednak odnoszą się do osób sprawujących najwyższe – przewidziane w konstytucji – urzędy państwowe oraz wybieralne stanowiska na szczeblu lokalnym lub regionalnym, sędziów, członków sił zbrojnych i policji, służby cywilnej lub innych instytucji ponoszących odpowiedzialność publiczną.

W myśl Konstytucji RP mandatu parlamentarnego nie można łączyć z funkcją Prezesa Narodowego Banku Polskiego, Prezesa Najwyższej Izby Kontroli, Rzecznika Praw Obywatelskich, Rzecznika Praw Dziecka i ich zastępców, członka Rady Polityki Pieniężnej, członka Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji, ambasadora oraz z zatrudnieniem w Kancelarii Sejmu, Kancelarii Senatu, Kancelarii Prezydenta Rzeczypospolitej lub z zatrudnieniem w administracji rządowej (art. 103 ust. 1). Mandatu parlamentarnego nie mogą ponadto sprawować: sędzia, prokurator, urzędnik służby cywilnej, żołnierz pozostający w czynnej służbie wojskowej, funkcjonariusz policji oraz funkcjonariusz służb ochrony państwa (art. 103 ust. 2). Nadmienmy, że konstytucja zakazuje również jednoczesnego piastowania mandatu posła i mandatu senatora (art. 102) oraz wyklucza zdolność prawną Prezydenta do objęcia którejkolwiek z tych mandatów (art. 132). Czyni ona natomiast wyjątek dla członków

Rady Ministrów i sekretarzy stanu w administracji rządowej, którzy nie są objęci tym zakazem.

Konstytucja zezwala na określenie w drodze ustawowej innych przypadków nielączenia mandatu z funkcjami publicznymi oraz zakazu jego sprawowania. Ustawa o wykonywaniu mandatu posła i senatora stanowi, iż w okresie wykonywania mandatu posłowie i senatorowie nie mogą także wykonywać pracy na podstawie stosunku pracy w: Kancelarii Sejmu, Kancelarii Senatu, Kancelarii Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, Biurze Trybunału Konstytucyjnego, Najwyższej Izbie Kontroli, Biurze Rzecznika Praw Obywatelskich, Biurze Rzecznika Praw Dziecka, Biurze Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji, Krajowym Biurze Wyborczym, Państwowej Inspekcji Pracy, administracji rządowej i samorządu terytorialnego (z wyjątkiem stosunku pracy z wyboru), jak też nie mogą wykonywać pracy w charakterze pracownika administracyjnego sądu i prokuratury. Kodeks wyborczy wśród przyczyn wygaśnięcia mandatu posła i senatora wymienia – o czym już była mowa wcześniej – wybór do Parlamentu Europejskiego.

Niepołączalność w aspekcie materialnym, której celem jest zapobieganie korupcji i powstawaniu konfliktu interesów, wyraża się w zakazie podejmowania lub prowadzenia pewnych rodzajów działalności. Zakaz taki formułuje art. 107 ust. 1 Konstytucji, stanowiąc, iż poseł i senator nie może prowadzić działalności gospodarczej z osiągnięciem korzyści z majątku Skarbu Państwa lub samorządu terytorialnego, ani nabywać tego majątku. Jego naruszenie stanowić może przesłankę pociągnięcia przez Sejm, na wniosek Marszałka Sejmu, do odpowiedzialności przed Trybunałem Stanu, który orzeka w przedmiocie pozbawienia mandatu. Nadmienimy, iż ustawa o wykonywaniu mandatu posła i senatora zakazuje: a) prowadzenia działalności gospodarczej na własny rachunek lub wspólnie z innymi osobami z wykorzystaniem mienia państwowego lub komunalnego, zarządzania taką działalnością lub bycia przedstawicielem czy pełnomocnikiem w prowadzeniu takiej działalności; b) bycia członkiem władz zarządzających lub kontrolnych i rewizyjnych oraz pełnomocnikiem handlowym przedsiębiorców z udziałem państwowych lub komunalnych osób prawnych lub przedsiębiorców, w których uczestniczą takie osoby; c) posiadania pakietu większego niż 10% udziałów lub akcji w spółkach prawa handlowego z udziałem państwowych lub komunalnych osób prawnych lub przedsiębiorców, w których uczestniczą takie osoby.

Przeciwdziałać korupcji ma ponadto zakaz podejmowania dodatkowych zajęć i otrzymywania darowizn, mogących podważyć zaufanie wyborców. Posłowie i senatorowie są obowiązani do corocznego składania oświadczenia o swoim stanie majątkowym; dotyczy ono majątku odrębnego oraz objętego małżeńską wspólnością majątkową. Kontroli rzetelności i prawdziwości takiego oświadczenia dokonuje Centralne Biuro Antykorupcyjne.

Instytucją prawa parlamentarnego, mającą na celu ochronę niezależności poszczególnych członków parlamentu oraz parlamentu, jest **immunitet parlamentarny**. Instytucja ta ma bardzo długą tradycję, sięgającą historii parlamentaryzmu angielskiego w XIV wieku. Obecnie w nauce prawa konstytucyjnego są wyodrębniane dwie postaci immunitetu: immunitet materialny i immunitet formalny.

Immunitet materialny (zwany też immunitetem nieodpowiedzialności lub indennitetem) **wyłącza ponoszenie odpowiedzialności** za pewne kategorie czynów, zazwyczaj związanych z wykonywaniem funkcji przedstawicielskiej. Konstytucja RP zabrania pociągania posła i senatora do odpowiedzialności za ich „działalność wchodzącą w zakres sprawowania mandatu” (art. 105 ust. 1). Ustawa o wykonywaniu mandatu posła i senatora przykładowo wylicza jako działania objęte immunitetem materialnym: zgłaszanie wniosków, wystąpienia lub głosowania na posiedzeniach Sejmu, Senatu lub Zgromadzenia Narodowego oraz ich organów, na posiedzeniach klubów, kół i zespołów poselskich, senackich lub parlamentarnych. Za taką działalność poseł i senator odpowiadają wyłącznie przed swoją izbą parlamentu. Wyjątkiem jest naruszenie praw osób trzecich. W takiej sytuacji mogą oni być pociągnięci do odpowiedzialności sądowej, ale tylko za zgodą odpowiednio: Sejmu i Senatu. Immunitet ten ma charakter trwały, gdyż chroni posła i senatora nie tylko w czasie trwania mandatu, ale również po zaprzestaniu jego piastowania. W nauce prawa konstytucyjnego przyjmuje się, że obejmuje on każdy rodzaj odpowiedzialności, a w szczególności karną, cywilną i administracyjną.

W **immunitacie formalnym** wyróżniane są dwa elementy: immunitet procesowy i immunitet nietykalności.

Immunitet procesowy oznacza zakaz pociągnięcia do odpowiedzialności karnej bez zgody właściwej izby parlamentu. Tego rodzaju instrument ochrony posła i senatora przewiduje art. 105 ust. 2 Konstytucji. Immunitet ten nie wyłącza ich odpowiedzialności, a jedynie utrudnia przeprowadzenie postępowania przeciwko parlamentarzyście; może bowiem być uchylony uchwałą izby, a oprócz tego poseł lub senator może wyrazić zgodę na pociągnięcie go do odpowiedzialności. Immunitet procesowy ma zatem charakter względny. Obejmuje on wszystkie czyny penalizowane przez przepisy prawa karnego, które nie zawierają się w zakresie sprawowania mandatu. Rozciąga się przy tym na wszystkie stadia postępowania karnego. Immunitet, o którym mowa, nie jest trwały, ponieważ odnosi się tylko do okresu między ogłoszeniem wyników wyborów do dnia wygaśnięcia mandatu. Jeżeli postępowanie karne zostało wszczęte wobec osoby przed dniem jej wyboru, ulega ono na żądanie Sejmu (Senatu) zawieszeniu do czasu wygaśnięcia mandatu. W takiej sytuacji ulega również zawieszeniu na ten czas bieg przedawnienia w postępowaniu karnym. Wniosek o wyrażenie zgody na pociągnięcie posła lub senatora do odpowiedzialności karnej w sprawie o przestępstwo ścigane z oskarżenia publicznego jest

składany Marszałkowi Sejmu lub Marszałkowi Senatu za pośrednictwem Prokuratora Generalnego, zaś w sprawie o przestępstwo ścigane z oskarżenia prywatnego wniosek składa oskarżyciel prywatny, po wniesieniu sprawy do sądu. Wniosek ten jest następnie przekazywany do rozpatrzenia właściwej komisji (w przypadku posła jest to sejmowa Komisja Regulaminowa i Spraw Poselskich, a w przypadku senatora – senacka Komisja Regulaminowa, Etyki i Spraw Senatorskich). Po rozpatrzeniu sprawy komisja uchwała sprawozdanie wraz z propozycją przyjęcia lub odrzucenia wniosku. Sejm lub Senat wyraża zgodę na pociągnięcie posła lub senatora do odpowiedzialności karnej w drodze uchwały podjętej bezwzględną większością głosów ustawowej liczby posłów lub senatorów.

Zasadę nietykalności posłów i senatorów stanowi art. 105 ust. 5 Konstytucji, zgodnie z którym nie mogą oni być zatrzymani lub aresztowani bez zgody właściwej izby parlamentu. Ustawa o wykonywaniu mandatu, konkretyzując ten przepis, stwierdza, iż zakaz zatrzymania obejmuje wszelkie formy pozbawienia lub ograniczenia wolności osobistej posła lub senatora przez organy stosujące przymus. Zasada nietykalności może być naruszona wyjątkowo – tylko w razie ujęcia posła lub senatora na gorącym uczynku przestępstwa i jeżeli jego zatrzymanie jest niezbędne dla zapewnienia prawidłowego toku postępowania. Gdyby tak się stało, konieczne jest niezwłoczne powiadomienie Marszałka Sejmu lub Marszałka Senatu, którzy mogą nakazać natychmiastowe zwolnienie zatrzymanego. Postępowanie w sprawie wyrażenia zgody na zatrzymanie lub aresztowanie jest takie samo jak w przypadku uchylania immunitetu procesowego.

Za istotną przesłankę należytego – a co przy tym ważne: niezależnego – sprawowania mandatu parlamentarnego uważa się również jego wykonywanie **zawodo**. Ustawa o wykonywaniu mandatu stwarza warunki do realizacji takiej koncepcji mandatu, przyjmując zasadę, że posłom i senatorom w okresie sprawowania mandatu, licząc od pierwszego posiedzenia Sejmu lub Senatu, przysługuje – wypłacane miesięcznie – uposażenie poselskie lub senatorskie, odpowiadające wysokości wynagrodzenia podsekretarza stanu. Uposażenie nie przysługuje jednak posłom i senatorom, którzy: nie korzystają z urlopu bezpłatnego przyznanego na czas sprawowania mandatu od swego pracodawcy, prowadzą działalność gospodarczą samodzielnie lub wspólnie z innymi osobami, nie zawiesili prawa do emerytury lub renty. Uposażenie jest traktowane jako wynagrodzenie ze stosunku pracy, a okres jego pobierania – jak okres zatrudnienia. Inną funkcję pełni prawo wszystkich posłów i senatorów do otrzymywania **diety parlamentarnej**, stanowiącej rekompensatę kosztów związanych z wydatkami poniesionymi w związku z wykonywaniem mandatu (jego wysokość wynosi 25% uposażenia miesięcznego).

Prawa i obowiązki posła i senatora można podzielić na trzy grupy: a) wykonywane w Sejmie i Senacie; b) wykonywane poza parlamentem; c) służące two-

rzeniu warunków – zwłaszcza materialnych – wykonywania mandatu. Określa je przede wszystkim ustawa o wykonywaniu mandatu posła i senatora. Zasady i tryb wykonywania praw i obowiązków – także niewskazanych we wspomnianej ustawie – są uregulowane w regulaminie Sejmu i regulaminie Senatu.

Ustawa, o której mowa, nakłada na posłów i senatorów obowiązek obecności oraz czynnego udziału w posiedzeniach izby oraz Zgromadzenia Narodowego, a także ich organów, do których zostali wybrani. W związku z wykonywaniem tych obowiązków posłowie mają prawo m.in.: wyrażać swoje stanowisko w sprawach rozpatrywanych na posiedzeniach izby i jej organów, wybierać i być wybieranymi do organów Sejmu, brać udział w podejmowaniu poselskich inicjatyw ustawodawczych i uchwałodawczych, wносить interpelacje i zapytania poselskie. Ustawa prawie identycznie formułuje katalog tego typu uprawnień senatorskich, pomijając prawo do wnoszenia interpelacji i zapytań, gdyż Senat nie sprawuje funkcji kontrolnej wobec rządu. Do grupy praw i obowiązków posłów i senatorów **wykonywanych w parlamencie** należy również zaliczyć te, które zostały im przyznane przez regulaminy izb, jak np. prawo występowania przez posłów do członków Rady Ministrów z pytaniami w sprawach bieżących. Osobno wspomnieć warto o prawie posłów i senatorów do zrzeszania się w klubach, kołach i zespołach, które zostanie szerzej przedstawione w dalszej części niniejszego opracowania.

Drugą grupę tworzą prawa i obowiązki posłów oraz senatorów **wykonywane poza parlamentem**. Zalicza się do nich m.in.: obowiązek informowania wyborców o swojej pracy i działalności organu, do którego zostali wybrani, obowiązek przyjmowania opinii, postulatów i wniosków wyborców oraz brania ich pod uwagę w działalności parlamentarnej, prawo do tworzenia biur poselskich, senatorskich lub poselsko-senatorskich w celu obsługi działalności w terenie, prawo do uczestniczenia w sesjach sejmików województw, rad powiatów i rad gmin, jak też prawo podejmowania interwencji w organie administracji rządowej i samorządu terytorialnego, zakładzie lub przedsiębiorstwie państwowym oraz organizacji społecznej, a także w jednostkach gospodarki niepaństwowej dla załatwienia sprawy wnoszonej we własnym imieniu albo w imieniu wyborcy lub wyborców i zaznajamiania się z tokiem jej rozpatrywania.

Z trzecią grupą praw i obowiązków posłów i senatorów, **tworzących warunki wykonywania mandatu**, są powiązane omówione wcześniej gwarancje prawne niezależności parlamentarzystów. Oprócz nich w grupie tej należałoby umieścić m.in.: prawa wynikające z ochrony stosunku pracy, obowiązek powiadamiania odpowiednio Marszałka Sejmu lub Marszałka Senatu o zamiarze podjęcia dodatkowych zajęć, prawo do otrzymywania diety parlamentarnej, prawo do odprawy w związku z zakończeniem kadencji lub przejściem na emeryturę, prawo do świad-

czeń zdrowotnych, prawo do bezpłatnych przejazdów środkami publicznego transportu na terenie kraju.

Za działalność wiążącą się z wykonywaniem mandatu posłowie i senatorowie ponoszą **odpowiedzialność przed izbą parlamentu**, której są członkami. Wyjątkiem jest pozbawienie mandatu orzeczeniem Trybunału Stanu w następstwie naruszenia antykorupcyjnych zakazów, sformułowanych w art. 107 Konstytucji. Jak już była wcześniej mowa, posłowie i senatorowie podlegają odpowiedzialności przez Sejmem i Senatem za działalność, którą obejmuje immunitet materialny. Ponoszą oni także **odpowiedzialność regulaminową i porządkową**. W wypadku naruszenia lub niedopełnienia niektórych obowiązków określonych w ustawie o wykonywaniu mandatu posła i senatora (w art. 33–35), Prezydium Sejmu i Prezydium Senatu mogą w trybie odpowiedzialności regulaminowej zwrócić parlamentarzystę uwagę, udzielić mu upomnienia lub nagany. Identyczny system kar jest stosowany – przez Komisję Regulaminową i Spraw Poselskich oraz Komisję Regulaminową, Etyki i Spraw Senatorskich – w razie niewykonywania innych obowiązków poselskich i senatorskich. Marszałek Sejmu i Marszałek Senatu zobowiązani są ponadto do obniżania uposażenia i diety parlamentarnej, albo jednego z tych świadczeń, w następstwie nieusprawiedliwionych nieobecności na posiedzeniach izb. Odpowiedzialność porządkowa jest odpowiedzialnością za naruszenie porządku w czasie obrad Sejmu i Senatu. Wyraża się ona m.in. w uprawnieniu Marszałka Sejmu i Senatu do podjęcia decyzji o wykluczeniu z posiedzenia izby posła lub senatora uniemożliwiającego prowadzenie obrad, jak też w prawie Prezydium Sejmu i Marszałka Senatu do obniżenia uposażenia lub diety parlamentarnej posłowi i senatorowi uniemożliwiającemu pracę Sejmu i Senatu lub ich organów.

Z problemem odpowiedzialności posłów wiąże się działalność sejmowej Komisji Etyki Poselskiej, rozpatrującej sprawy posłów, którzy zachowują się w sposób nieodpowiadający godności posła oraz wynikające z Rejestru Korzyści (ujawniane są w nim korzyści uzyskiwane przez posłów i ich małżonków) i oświadczeń majątkowych. W skład Komisji Etyki Poselskiej wchodzi posłowie reprezentujący wszystkie kluby poselskie, po jednym członku z każdego klubu. W sprawach posłów, którzy zachowują się w sposób nieodpowiadający godności posła, komisja ta wydaje rozstrzygnięcia na podstawie „Zasad etyki poselskiej”, mających formę uchwały sejmowej (uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 17 lipca 1998 r. – M.P. Nr 24, poz. 338). Komisja, po rozpatrzeniu sprawy i stwierdzeniu naruszenia przez posła „Zasad etyki poselskiej”, może w formie uchwały zwrócić posłowi uwagę, udzielić mu upomnienia lub nagany.

Podstawowa literatura

- J. Buczkowski, *Podstawowe zasady prawa wyborczego III Rzeczypospolitej*, Lublin 1998.
- M. Chmaj, W. Skrzydło, *System wyborczy w Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2011.
- A. Frydrych, M. Sobczyk, *Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego w sprawach wyborczych*, Toruń 2011.
- S. Gebethner, *Prawo i system wyborczy w świetle realizacji postanowień konstytucji*, [w:] Z. Jarosz (red.), *Parlament. Model konstytucyjny a praktyka ustrojowa*, Warszawa 2006.
- S. Grabowska, R. Grabowski (red.), *Prawo wyborcze do parlamentu w wybranych państwach europejskich*, Rzeszów 2006.
- K. Grajewski, *Immunitet parlamentarny w prawie polskim*, Warszawa 2001.
- K. Grajewski, *Odpowiedzialność posłów i senatorów na tle zasady mandatu wolnego*, Warszawa 2009.
- K. Grajewski, *Status prawny posła i senatora*, Warszawa 2006.
- M. Kruk (red.), *Mandat przedstawicielski w teorii, prawie i praktyce poselskiej*, Warszawa 2013.
- G. Kryszewski, *Standardy prawne wolnych wyborów parlamentarnych*, Białystok 2007.
- D. Lis-Staranowicz, *Niepołączalność mandatu parlamentarnego w prawie polskim*, Warszawa 2005.
- B. Michalak, *Mieszane systemy wyborcze*, Toruń 2013.
- B. Michalak, A. Sokala, P. Uziębło, *Leksykon prawa wyborczego i referendalnego oraz systemów wyborczych*, Warszawa 2013.
- D. Nohlen, *Prawo wyborcze i system partyjny. O teorii systemów wyborczych*, Warszawa 2004.
- G.B. Powell, *Wybory jako narzędzie demokracji. Koncepcje większościowe i proporcjonalne*, Warszawa 2006.
- K. Skotnicki, *Zasada powszechności w prawie wyborczym. Zagadnienia teorii i praktyki*, Łódź 2000.
- K. Skotnicki (red.), *External voting w wybranych państwach europejskich*, Łódź 2012.
- K. Skotnicki (red.), *Kodeks wyborczy. Wstępna ocena*, Warszawa 2011.
- A. Sokala, *Administracja wyborcza w obowiązującym prawie polskim*, Toruń 2010.
- M. Szydło, *Zakaz łączenia mandatu parlamentarnego. Studium prawne*, Warszawa-Poznań 2012.
- J. Szymanek, *Reprezentacja i mandat parlamentarny*, Warszawa 2013.
- P. Uziębło, *Zasada równości wyborów parlamentarnych w państwach europejskich i południowoamerykańskich*, Warszawa 2013.

Rozdział IX

- J. Zbieranek, *Alternatywne procedury głosowania w polskim prawie wyborczym. Gwarancja zasady powszechności wyborów czy mechanizm zwiększania frekwencji wyborczej?*, Warszawa 2013.
- A. Żukowski, *Systemy wyborcze*, Olsztyn 1999.