

Uniwersytet w Białymstoku

Wydział Prawa

Katedra Prawa Konstytucyjnego

Mariusz Chrzanowski

**PODSTAWOWE ZASADY PRAWA WYBORCZEGO
DO ORGANÓW STANOWIĄCYCH
JEDNOSTEK SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO**

Rozprawa doktorska

napisana pod kierunkiem naukowym

Dr. hab. Grzegorza Kryszenia, prof. UwB

Białystok 2018

SPIS TREŚCI

WSTĘP.....	4
ROZDZIAŁ I	
ZAGADNIENIA WSTĘPNE.....	11
1. Rola wyborów w państwie demokratycznym	11
2. Funkcje wyborów do organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego	15
3. Pojęcie i katalog podstawowych zasad prawa wyborczego	27
4. Ewolucja samorządowego ustawodawstwa wyborczego w Polsce.....	34
ROZDZIAŁ II	
ZASADA POWSZECHNOŚCI.....	54
1. Pojęcie i funkcje zasady powszechności wyborów	54
2. Ewolucja zasady powszechności wyborów w polskim samorządowym prawie wyborczym	58
3. Zakres podmiotowy czynnego prawa wyborczego w wyborach do organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego	65
a) Uwagi ogólne	65
b) Cenzus obywatelstwa	66
c) Cenzus zamieszkiwania	73
d) Cenzus wieku	76
e) Wyłączenie praw wyborczych	81
4. Konstytucyjne i ustawowe gwarancje zasady powszechności	85
a) Uwagi ogólne	85
b) Dzień wyborów – dniem wolnym od pracy (czas głosowania)	88
c) Instytucja rejestrów i spisów wyborców	91
d) Obwody głosowania.....	98
e) Udział w głosowaniu osób niepełnosprawnych i w podeszłym wieku.....	100
f) Alternatywne sposoby głosowania.....	106
5. Bierne prawo wyborcze w wyborach do organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego	117
ROZDZIAŁ III	
ZASADA RÓWNOŚCI.....	124
1. Pojęcie równości wyborów	124
2. Formalna równość wyborów	129
a) Elementy formalnej równości wyborów	129
b) Gwarancje formalnej równości wyborów	131
3. Zasada równości wyborów w znaczeniu materialnym.....	133
a) Istota równości wyborów w znaczeniu materialnym.....	133
b) Okręgi wyborcze, norma przedstawicielstwa a równość materialna wyborów ..	135
c) System wyborczy a równość materialna wyborów	144
d) Klauzula zaporowa.....	145
4. Równość szans wyborczych.....	147
a) Zagadnienia ogólne	147

b) Zgłaszanie kandydatów a równość szans wyborczych	148
c) Kampania wyborcza i jej finansowanie a zasada równości szans wyborczych...	153
d) Problem parytetów i kwot płci na listach wyborczych w kontekście zasady równości	159

ROZDZIAŁ IV

ZASADA BEZPOŚREDNIOŚCI 167

1. Uwagi ogólne	167
2. Jednostopniowość wyborów	168
3. Głosowanie osobiste jako element zasady bezpośredniości	170
4. Zasada bezpośredniości a dokonywanie preferencji wyborczej	179

ROZDZIAŁ V

ZASADA TAJNOŚCI GŁOSOWANIA..... 186

1. Istota zasady tajności głosowania	186
2. Forma głosowania tajnego – prawo czy obowiązek.....	189
3. Ustawowe gwarancje zasady tajności głosowania	191
4. Alternatywne sposoby oddawania głosów a tajność głosowania.....	196

ROZDZIAŁ VI

SYSTEM WYBORCZY..... 201

1. Pojęcie systemu wyborczego	201
2. Ewolucja systemu wyborczego w wyborach do organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego	208
3. System większościowy.....	211
4. System proporcjonalny.....	218
a) Uwagi ogólne	218
b) Podział mandatów w systemie proporcjonalnym	223
c) Problem grupowania list kandydatów w wyborach samorządowych	226

ROZDZIAŁ VII

ZASADA WOLNYCH WYBORÓW..... 231

1. Pojęcie i gwarancje wolnych wyborów	231
2. Wolność kandydowania.....	239
3. Wolność rywalizacji wyborczej.....	248
4. Wolność wyrażania preferencji wyborczych.....	257

ZAKOŃCZENIE..... 261

BIBLIOGRAFIA..... 273

1. Akty normatywne	273
2. Orzecznictwo.....	280
a) Trybunał Konstytucyjny	280
b) Sąd Najwyższy	281
3. Literatura	281

WSTĘP

Istotą ustroju demokratycznego (grec. *demos* – lud, *kratos* – władza) jest sytuacja, w której naród przy pomocy wyborów ma realny wpływ na decydowanie o sprawach publicznych. Ścisły związek między wyborami a demokracją współczesną wyraża się w tym, że bez wyborów oraz otwartego współzawodnictwa sił społecznych i ugrupowań politycznych o władzę nie ma demokracji¹.

Znaczenie wyborów dla demokratycznego państwa podkreślane jest na różne sposoby. Za pomocą wyborów powołuje się przedstawicieli do wypełniania określonych funkcji w organach wybieralnych w państwie. Wyborom często nadaje się rangę najważniejszego wydarzenia politycznego w demokratycznym państwie oraz - obok referendum - formy działania narodu w sprawowaniu przezeń władzy. Wybory są ponadto wynikiem realizacji zasady suwerenności narodu i określić je można jako podstawową formę weryfikacji działań rządzących przez rządzonych². Istnienie samorządu, którego organy są kształtowane zgodnie z wolą członków wspólnoty lokalnej, jest wyrazem decentralizacji władzy publicznej³. Wybory do organów samorządu terytorialnego są postrzegane jako istotny element ustroju demokratycznego państwa oraz ważne zjawisko społeczne sprzyjające wzmocnieniu więzi lokalnych i budowaniu społeczeństwa obywatelskiego⁴.

Problematyka prawa wyborczego jest szeroko obecna zarówno w doktrynie prawa konstytucyjnego, jak i w nauce o systemach politycznych. W opracowaniach naukowych dominują analizy zasad prawa wyborczego w wyborach do parlamentu i związanych z nimi instytucji prawa wyborczego. Rzadziej natomiast podejmowany jest temat zasad prawa wyborczego w wyborach samorządowych. Kwestie dotyczące samorządu terytorialnego wzbudzają duże zainteresowanie badaczy, zwłaszcza z dziedziny prawa administracyjnego i

¹Zob. D. Nohlen, *Prawo wyborcze i system partyjny. O teorii systemów wyborczych*, Warszawa 2004, s. 26.

²L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2014, s. 145.

³Zob. szerzej: H. Izdebski, *Ustrój terytorialny Rzeczypospolitej Polskiej i zasada decentralizacji*, [w:] *Ustrój terytorialny państwa a decentralizacja systemu władzy publicznej*, red. A. Lutrzykowski, Toruń 2012, s. 13-32; J. Pokładecki, *Samorząd terytorialny jako forma decentralizacji władzy lokalnej. Doświadczenia europejskie i polskie*, [w:] *Ustrój terytorialny państwa a decentralizacja systemu władzy publicznej*, red. A. Lutrzykowski, Toruń 2012, s. 82-106; B. Słobodzian, *Decentralizacja systemu władzy – główny problem dyskusji nad reformą administracji publicznej po 1989 r.*, [w:] *Ustrój terytorialny państwa a decentralizacja systemu władzy publicznej*, red. A. Lutrzykowski, Toruń 2012 s. 107-124.

⁴M. Magoska, *Słowo wstępne*, [w:] *Wybory samorządowe w kontekście mediów i polityki*, red. M. Magoska, Kraków 2008, s. 7.

konstytucyjnego, jednak zagadnienie podstawowych zasad prawa wyborczego do organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego jest stosunkowo skromnie prezentowane. Szczegółowe unormowania prawa wyborczego są zbudowane wokół tzw. przymiotników wyborczych. Są to zasady ukształtowane w rozwoju historycznym i określane współcześnie jako konieczne przesłanki demokratyzmu wyborów. Jeżeli zasady prawa wyborczego nie są urzeczywistniane, wyborów nie można uznać za demokratyczne.

Zasady prawa wyborczego do organów stanowiących samorządu terytorialnego są tożsame z fundamentalnymi zasadami prawa wyborczymi w demokratycznym państwie prawnym. Związane są z istotą państwa gwarantującego prawa i wolności obywatelskie nie tylko na szczeblu ogólnokrajowym, ale także regionalnym i lokalnym⁵. Obecnie obowiązująca Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.⁶ w art. 169 ust. 2 definitywnie rozstrzygnęła zakres stosowania przymiotników wyborczych w wyborach samorządowych. Wybory do organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego odbywają się z poszanowaniem zasady powszechności, równości, bezpośredniości i tajności głosowania.

Tradycyjnie w Polsce zawierano regulacje wyborcze w ustawach zwanych „ordynacjami wyborczymi” i określano procedurę wyborczą do każdego typu organów wybieralnych w odrębnej „ordynacji”. Dopiero w 2011 r. dokonano łącznej regulacji wszystkich procedur wyborczych w ustawie z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy (dalej: k.w.)⁷, który stał się pierwszym tej rangi aktem prawnym dotyczącym polskiego prawa wyborczego wprowadzającym od dawna oczekiwaną jego kodyfikację. Kodeks powtórzył za Konstytucją, że wybory do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw są powszechne, równe, bezpośrednie i odbywają się w głosowaniu tajnym. Ponadto stwierdził, że w wyborach do rady w gminie niebędącej miastem na prawach powiatu wybory są większościowe (art. 415), natomiast w miastach na prawach powiatu, w powiatach oraz w województwach wybory są proporcjonalne (art. 416 § 1).

Do wskazanego katalogu zasad należy dodać jeszcze jedną dorozumianą zasadę; wolnych wyborów. Cechą charakterystyczną współczesnych demokracji jest udział obywateli w kreacji ciał przedstawicielskich, a jedną z głównych instytucji systemu politycznego są wolne wybory⁸. Warto podkreślić, że zasada wolnych wyborów nie wynika wprost z

⁵M. Bąkiewicz, *System wyborczy do samorządu terytorialnego w Polsce na tle europejskim*, Toruń 2008, s. 18.

⁶Dz.U. Nr 78 poz. 483 z późn. zm.

⁷Dz.U. Nr 21, poz. 112 z późn. zm.

⁸Zob. w szczególności: G. Kryszewski, *Standardy prawne wolnych wyborów parlamentarnych*, Białystok 2007.

Konstytucji, ale pomimo to stanowi „tło zapisanych w niej rozwiązań prawnych”⁹. Jej funkcjonowanie w systemie wyborczym w Polsce wymagało stworzenia po stronie ustawodawcy konkretnych prawnoustrojowych regulacji zabezpieczających jej realizację. Kodeks wyborczy z 2011 r. zawiera przepisy, które formułują gwarancje zasady wolności wyborów do organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego¹⁰.

Zasadniczym założeniem niniejszej rozprawy jest próba odnalezienia odpowiedzi na pytania, które pojawiają się podczas prezentacji poszczególnych zasad prawa wyborczego do organów stanowiących samorządu terytorialnego. Niniejsza praca ma na celu zobrazować podstawowe zasady prawa wyborczego do organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego oraz dokonać ich charakterystyki prawnej. Myślą przewodnią niniejszej pracy jest wskazanie rozwiązań charakterystycznych dla wyborów lokalnych.

Niniejsza dysertacja ma charakter interdyscyplinarny; sięgam do problematyki nie tylko z zakresu prawa konstytucyjnego, ale także prawa administracyjnego, cywilnego, karnego czy europejskiego. Posługuję się głównie metodami właściwymi dla nauk prawnych, w tym przede wszystkim prawną-dogmatyczną, prawną-porównawczą oraz historyczną. Zastosowana w pracy metoda badawcza polega na analizie literatury przedmiotu, ocenie stanu prawnego istniejącego w zakresie omawianej tematyki, czy wyjaśnieniu poglądów prezentowanych przed wszystkim w nauce prawa konstytucyjnego. Badania oparte są również, jednakże już w znacznie węższym zakresie, na gruncie politologicznym i socjologicznym. Analizie jest ponadto poddane orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego i sądów administracyjnych, które pokazuje aspekty praktycznego zastosowania omawianych regulacji prawnych. Metodą badawczą wykorzystywaną w pracy jest analiza systemowa zasad prawa wyborczego do organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego. Obecnie obowiązujące regulacje są poddane analizie porównawczej z zasadami wyborczymi do innych organów (Sejmu, Senatu, Prezydenta RP czy Parlamentu Europejskiego), a także wyborami lokalnymi i ogólnokrajowymi w innych państwach (także spoza Europy). Badania komparatystyczne pozwalają na ukazanie rodowodu konkretnych rozwiązań i instytucji wyborczych, procesu przenikania ich ustawodawstwa i praktyki innych krajów oraz wskazanie występujących różnic. W pracy znajdują się odniesienia do artykułów prasowych i stron internetowych.

Wykorzystanie metody prawną-dogmatycznej było istotne ze względu na potrzebę

⁹Zob. szerzej L. Garlicki, *Artykuł 96*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. I, red. L. Garlicki, Warszawa 1999, s. 6.

¹⁰Por. B. Opaliński, *Wolność wyborów parlamentarnych i jej gwarancje na gruncie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2012, nr 2, s. 63-70.

przeanalizowania licznych aktów prawnych. Poznanie zasad prawa wyborczego do organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego w sposób naturalny łączyło się z poznaniem określonych konstrukcji przyjętych w przepisach prawnych, zarówno Konstytucji jak i ustaw. Metoda ta pozwoliła na dokonanie właściwej wykładni tych przepisów.

Praca nawiązuje jednocześnie do sfery praktyki związanej z zasadami prawa wyborczego do organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego. Dzięki metodzie funkcjonalnej możliwe jest odniesienie przepisów prawnych do ich zastosowania w praktyce. Wykorzystanie metody historyczno-prawnej umożliwia natomiast wskazanie nie tylko źródła prawa wyborczego oraz wynikające z niego współcześnie obowiązujące zasady prawa stosowane podczas wyborów, ale i nakreślenie historycznego uwarunkowania jego tworzenia. Konstrukcja pracy jest logicznie zharmonizowana z tematem. Dokonałem podziału pracy na siedem rozdziałów.

Rozdział I: „*Zagadnienia wstępne*” przedstawia rolę wyborów, ich funkcje, pojęcie i katalog podstawowych zasad prawa wyborczego w państwie demokratycznym. Powyższe kwestie ukazuję w kontekście wyborów lokalnych. Przedstawiam ewolucję polskiego samorządowego ustawodawstwa wyborczego. Analizie poddaję okres od odzyskania przez Polskę niepodległości w 1918 r., aż do uchwalenia Kodeksu wyborczego w 2011 r. z późniejszymi jego zmianami.

Kolejne rozdziały są poświęcone poszczególnym podstawowym zasadom prawa wyborczego do organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego. Rozdział II obejmuje problematykę zasady powszechności. Istota tego zagadnienia sprowadza się do określenia zakresu podmiotowego prawa wyborczego i odpowiedzi na pytanie, czy jest on taki sam podczas wyborów lokalnych i o zasięgu ogólnokrajowym. Rozważam kwestię dotyczącą ograniczeń w zakresie czynnego prawa wyborczego. W kontekście cenzusu obywatelstwa zwracam uwagę na problem harmonizacji polskiego prawa z ustawodawstwem wspólnotowym w zakresie rozszerzenia kręgu osób wyposażonych w czynne prawo wyborcze. Istotnym warunkiem posiadania prawa wybierania w wyborach do organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego jest zasada domicylu. Należy zwrócić na nią uwagę, gdyż warunek stałego zamieszkiwania w kontekście posiadania praw wyborczych do organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego oddaje charakter tych wyborów, mających za zadanie wzmacniać więzi lokalne. Ograniczeniem stosowanym w wyborach do rad gmin, powiatów i sejmików województw jest wiek wyborców, który jest istotnym elementem decydującym o zakresie praw i obowiązków obywatela. Ponadto wskazuję kategorie osób, które nie mają prawa wybierania. W kontekście konstytucyjnych i ustawowych gwarancji zasady powszech-

ności rozważam, czy z punktu widzenia przepisów Konstytucji RP i Kodeksu wyborczego podczas każdego wyborów można stosować takie same instytucjonalne gwarancje zasady powszechności. W literaturze przedmiotu występuje spór, czy zasada powszechności wyborów obejmuje tylko czynne, czy może także biernie prawo wyborcze. Powszechność wyborów rozumiana jako prawo głosowania i bycia wybieranym jest najczęściej prezentowana w Polsce przez przedstawicieli doktryny prawa konstytucyjnego. Reprezentanci tego poglądu uważają nie tylko uprawnienia wyborców, ale także kandydatów.¹¹

W rozdziale III dokonuję analizy zasady równości prawa wyborczego rozumianej jako równość praw wyborców w trakcie głosowania oraz równość w trakcie całego procesu wyborczego. W związku z tym w pracy przyjęte są trzy aspekty zasady równości: w znaczeniu formalnym, materialnym oraz tzw. równości szans wyborczych. Dwa pierwsze są analizowane w kontekście prawa wybierania, a trzeci w zakresie biernego prawa wyborczego¹². Ukazane są poszczególne elementy i gwarancje zasady równości w znaczeniu formalnym. W sposób szczegółowy przedstawiam relacje zachodzące pomiędzy jednolitą normą przedstawicielską a tworzeniem okręgów wyborczych. Badam wpływ systemu wyborczego na równość materialną wyborów. Podejmuję polemikę związaną ze stosowaniem klauzul zaporowych w wyborach do rad miast na prawach powiatu i sejmików wojewódzkich. Jak już była mowa, zasadę równości rozpatruję także przez pryzmat równych szans wyborczych uczestniczących w procesie wyborczym podmiotów. Istotne znacznie dla oceny realizacji aspektu zasady równości wyborów ma zgłaszanie kandydatów, przebieg kampanii wyborczej i jej finansowanie. Podnoszę także kwestię równości kobiet i mężczyzn w życiu publicznym, czyli tak zwany problem parytetów i kwot płci na listach wyborczych.

Rozdział IV dotyczy zasady bezpośredniości, która oznacza, że wyborcy w drodze głosowania bez żadnego pośrednictwa wybierają dany organ. Wyborca oddaje swój głos na osobę lub osoby, które według niego mają zostać wybrane, a więc objąć mandat obsadzany w drodze głosowania. Tym samym to on współdecyduje bezpośrednio o składzie organu przedstawicielskiego¹³. Istotę bezpośredniości wyborów można pełniej zrozumieć, gdy wybory bezpośrednie porówna się z pośrednimi. Zasada bezpośredniości jest omówiona w niniejszym rozdziale pracy w trzech odmiennych znaczeniach: wyborów jednostopniowych, formy dokonywania preferencji wyborczych i głosowania osobistego. Dokonuję analizy, czy

¹¹Zob. szerzej T.Kowalczyk, *Podstawowe zasady prawa wyborczego w kontekście orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego*, [w:] *Współczesne problemy wymiaru sprawiedliwości*, red. D. Gil, I. Butryn, A. Jakiela, K.M. Woźniak, Lublin 2012, s. 105-110.

¹²Zob. M. Jagielski, *Prawo wyborcze*, [w:] *Polskie prawo konstytucyjne na tle porównawczym*, red. R.M. Małajny, Warszawa 2013, s. 266-267.

¹³L. Garlicki, *Polskie...*, op. cit., s. 154.

przeprowadzanie wyborów w oparciu o zasadę bezpośredniości wymaga osobistego oddawania głosu, czy uzasadnione jest głosowanie za pomocą alternatywnych form głosowania (przez pełnomocnika, korespondencyjnie lub też za pośrednictwem głosowania elektronicznego)¹⁴.

W rozdziale V staram się udzielić odpowiedzi, czy tajność głosowania jest prawem wyborcy, czy może jego obowiązkiem. Wskazuję szereg rozwiązań mających na celu zabezpieczenie możliwości oddania głosu bez ujawniania jego treści. Próbuję odpowiedzieć m.in. na pytanie, czy zasada tajności głosowania dotyczy elementu procedury wyborczej polegającego na podpisaniu listy kandydatów do rady. Dokonuję także oceny alternatywnych sposobów głosowania z punktu widzenia przestrzegania wymogów zasady tajności głosowania.

Rozdział VI dotyczy ustalania wyników wyborów do rad gmin, rad powiatowych i sejmików województw. Współcześnie polskie prawo wyborcze do organów jednostek samorządu terytorialnego przewiduje zastosowanie dwóch systemów wyborczych: większościowego w wyborach do rad gmin niebędących miastami na prawach powiatu oraz systemu proporcjonalnego w wyborach do rad miast na prawach powiatu, rad powiatów i sejmików województw. Dokonuję analizy powyższych systemów pod kątem współzależności między liczbą głosów oddanych na dane listy wyborcze a wynikami wyborów. Rozważam możliwość zastosowania systemu mieszanego, pojedynczego głosu przechodniego, systemu głosowania alternatywnego, głosowania na kandydatów spoza głównej listy, czy przyznania premii dla „liderów list” w wyborach do organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego. W kontekście wyborów proporcjonalnych zwracam uwagę na dwie metody ustalania wyników wyborów: d'Hondta oraz Sainte-Laguë. Przedstawiam także skutki zastosowania nieobowiązującej już instytucji blokowania list w wyborach do organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego.

W rozdziale VII opisuję zasadę wolnych wyborów jako odrębną zasadę prawa wyborczego. Treść jej nie wynika wprost z Konstytucji, jednak ustawodawca, zgodnie z Europejską Kartą Samorządu Terytorialnego¹⁵ zobowiązany jest do stworzenia odpowiednich prawnoustrojowych regulacji zabezpieczających jej realizację. W dyskursie wskazuje na gwarancje realizacji zasady wolności wyborów: zasadę demokratycznego państwa prawnego,

¹⁴B. Michalak, A. Sokala, *Leksykon prawa wyborczego i systemów wyborczych*, Warszawa 2010, s. 43; A. Żukowski, *Systemy wyborcze. Wprowadzenie*, Olsztyn 1999, s. 37.

¹⁵*Europejska Karta Samorządu Lokalnego*, sporządzona w Strasburgu dnia 15 października 1985 r. (Dz.U. z 1994 r., Nr 124, poz. 607)

suwerenności narodu czy pluralizmu politycznego, nakaz przeprowadzenia wyborów w określonych odstępach czasu, instytucje stwierdzenia ważności wyborów. W pracy omawiam poszczególne „elementy” zasady wolnych wyborów: wolność kandydowania, rywalizacji wyborczej, wyrażania preferencji wyborczych.

W pracy przyjęto stan prawny obowiązujący na dzień 30 listopada 2017 r.

ROZDZIAŁ I

ZAGADNIENIA WSTĘPNE

1. Rola wyborów w państwie demokratycznym

Wybory to cykliczny proces powoływania przez obywateli przedstawicieli na określone stanowiska lub do pełnienia określonych funkcji. Za pomocą aktu głosowania wyborcy wyrażają poparcie dla określonego kandydata lub listy kandydatów¹.

Tego rodzaju definicję formułuje Arkadiusz Żukowski, który poprzez wybory rozumie proces wybierania w sposób pośredni lub bezpośredni przedstawicieli (reprezentantów) na określone stanowiska lub do pełnienia funkcji we władzy ustawodawczej, wykonawczej, rzadziej sądowniczej, czy członków samorządów lokalnych².

Mary Anne Griffith-Traversy określa wybory jako regularne działanie, w wyniku którego manifestowana jest wola narodu i ogół obywateli może wskazać członków przyszłych władz. Aspekt legitymizacyjny jest podnoszony poprzez powszechne uczestnictwo w wyborach oraz rozpatrywanie ich efektów jako wyniku woli narodu. Konstrukcja taka umożliwia wyborczą legitymizację wybranych przedstawicieli. Za pomocą wyborów dokonuje się prawnej i politycznej legitymizacji dla organów przedstawicielskich i samych przedstawicieli do sprawowania władzy w imieniu i w interesie ogółu wyborców³.

Krzysztof Skotnicki rozróżnia aspekt prawny i polityczny wyborów. W pierwszym aspekcie ich początek wyznacza zarządzanie wyborów przez uprawniony podmiot. Wybory kończą się w momencie stwierdzenia ich ważności przez uprawniony podmiot. W sensie politycznym wybory „trwają w zasadzie cały czas, różna jest jedynie ich intensywność, która wzrasta bezpośrednio przed i w trakcie wyborów w sensie prawnym”⁴.

Ze względu na obszar, na którym odbywają się wybory, wyróżniamy wybory ogólnokrajowe, przeprowadzane na całym terytorium państwa (m. in. wybory parlamentarne

¹B. Banaszak, *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 2008, s. 333-334; A. Sokala, B. Michalak, *Wybory*, [w:] A. Sokala, B. Michalak, P. Uziębło, *Leksykon...*, op. cit., s. 271-272.

²A. Żukowski, *Wybory*, [w:] *Encyklopedia politologii*, t. 1: *Teoria polityki*, red. W. Sokół, M. Żmigrodzki, Kraków 1999, s. 310.

³M.A. Griffith-Traversy, *Demokracja, parlament i systemy wyborcze*, Warszawa 2007, s. 65.

⁴K. Skotnicki, *System wyborczy do Sejmu i Senatu*, [w:] *Polskie prawo konstytucyjne*, red. D. Górecki, Warszawa 2012, s. 115.

oraz głowy państwa), oraz wybory lokalne, przeprowadzane na części terytorium państwa (np. wybory do organów samorządowych przeprowadzane w jednej lub kilku jednostkach podziału terytorialnego)⁵.

Wybory odgrywają w demokracji niezmiennie ważną rolę, o czym świadczyć może zwiększająca się ich liczba w ramach analizowanych, przez Russella J. Dalton i Marka Graya, narodowych cykli wyborczych. Zestawili oni cykle wyborcze z początku lat 60-tych i końca 90-tych XX wieku w 18 demokracjach zachodnich. W wyniku dokonanej analizy stwierdzili, że średnia liczba przeprowadzonych wyborów do wszystkich organów w omawianych okresach zwiększyła się ponad dwukrotnie (jedynie w dwóch krajach, Danii i Stanach Zjednoczonych, zmalała)⁶. Przyczyn opisywanego wzrostu liczby wyborów można upatrywać w procesach decentralizacji, które skutkują wyborczym upodmiotowieniem wspólnot lokalnych, oraz w większej niestabilności politycznej, czego konsekwencją mogą być (tam, gdzie regulacje prawne dopuszczają takie rozwiązanie) przedterminowe wybory. W przypadku państw będących członkami Unii Europejskiej czynnikiem wzrostu liczby elekcji stały się wybory do Parlamentu Europejskiego.

Wybory samorządowe są istotnym wydarzeniem politycznym w każdej społeczności lokalnej. Pluralistycznemu społeczeństwu umożliwiają stworzenie wspólnoty zdolnej do działania poprzez organy wyłonione w wyniku wyborów. Za pomocą tej instytucji mieszkańcy danej jednostki samorządu terytorialnego wybierają swoich przedstawicieli, którzy sprawują władzę w ich imieniu. Obywatele przez wybór przedstawicieli podejmują zbiorową decyzję o wizji, jaka będzie realizowana w najbliższym okresie (np. 4 czy 5 lat) w danej społeczności lokalnej. Wyborcy poprzez głosowanie wyrażają swoją akceptację dla realizowanych dotychczas koncepcji w danym samorządzie albo mogą przyjąć alternatywne programy polityczne, ustrojowe, gospodarcze itp.⁷.

Warto nadmienić, że wybory nie przynależą wyłącznie do reguł demokratycznych, gdyż występują w niektórych systemach politycznych negujących wartości demokratyczne. Przeprowadzenie wyborów nie jest warunkiem wystarczającym do uznania danego systemu politycznego za demokratyczny, a wybranych w ich wyniku reprezentantów za posiadających mandat uzyskany w sposób demokratyczny⁸. W systemach autorytarnych i totalitarnych, mimo że wybory się odbywają, to jednak pozbawiają obywateli faktycznej możliwości

⁵B. Banaszak, *Porównawcze prawo konstytucyjne państw współczesnych*, Warszawa 2012, s. 239.

⁶R.J. Dalton, M. Gray, *Expanding the Electoral Marketplace*, [w:] *Democracy Transformed? Expanding Political Opportunities in Advanced Industrial Democracies*, eds. B.E. Clain, R.J. Dalton, S.E. Scarrow, Oxford 2006, s. 34.

⁷Zob. B. Banaszak, *Porównawcze...*, op. cit., s. 239.

⁸Zob. A. Żukowski, *Systemy...* op. cit., s. 52.

wyboru, rozstrzygania o kwestiach dystrybucji władzy.

Zwracają na to uwagę Karlheinz Reif i Hermann Schmitt, którzy zaliczyli wybory samorządowe, obok wyborów do Parlamentu Europejskiego, do grupy *second-order elections*. Za *first-order elections* uznali wybory parlamentarne i głowy państwa⁹. Wybory lokalne zaczynają być postrzegane jednak jako coraz istotniejsze, o czym świadczy duża ilość zaangażowanych osób w rywalizację wyborczą¹⁰. Współczesna „obywatelska” demokracja bez samorządności byłaby „demokracją niepełną”. Ponadto wybory lokalne mają też pośredni wpływ na politykę ogólnokrajową, mogą być sprawdzianem dla kierunków prowadzonej polityki ogólnokrajowej, gdyż rezultat wyborów jest „swoistym werdyktem społecznym”. Z proceduralnego punktu widzenia jednak wybory samorządowe mają dla demokracji mniejsze znaczenie niż wybory ogólnokrajowe¹¹.

W państwach demokratycznych wybory stały się podstawowym sposobem „przejawienia suwerenności”¹², za pomocą którego powoływany jest m.in. parlament, czy organy samorządowe. Podmiotem władzy państwowej jest naród, który w tym przypadku określany jest nie jako grupa etniczna, ale ogół ludzi związanych z danym państwem. Antoni Rost stwierdza, że „nie konstytucja przesądza o tym, kto jest narodem, tylko naród przesądza o treści konstytucji”¹³. Współczesne rozumienie suwerenności narodu to możliwość tworzenia przez naród własnej organizacji państwowej (tzw. prawo do samostanowienia) oddzielnie lub we wspólnocie z innymi narodami (autonomia, federacja). Stanisław Ehrlich stwierdził, że jest to „całowładność” i „samowładność”, tzn. suweren jako podmiot władzy najwyższej nie jest uzależniony w jakikolwiek sposób od innej władzy zewnętrznej czy wewnętrznej, a jego władza rozciąga się na całym terytorium kraju bez żadnych wyjątków¹⁴. Warto podkreślić, że zasada suwerenności narodu nie tylko wskazuje, kto jest podmiotem władzy suwerennej w państwie, nie tylko legitymizuje wszystkie organy państwowe, ale wyraża także nakaz realizowania przez nie interesu (dobra) narodu¹⁵.

⁹Zob. K. Reif, H. Schmitt, *Nine Second-Order National Elections: A Conceptual Framework for the Analysis of European Election Results*, „European Journal of Political Research” 1980, Vol. 8, s. 3-44.

¹⁰Średnia 7.09 na 10-stopniowej skali. Nieco mniejsze znaczenie Polacy przypisują wyborom prezydenckim (6.95), następnie wyborom parlamentarnym (6.62), a na końcu wyborom do Parlamentu Europejskiego (5.60), „Wybory samorządowe – znaczenie, zainteresowanie oraz deklaracje udziału w głosowaniu”- Komunikat z badań CBOS, wrzesień 2010.

¹¹R. Tkacz, *Wybory coraz mniej lokalne? Przejawy kartelizacji partii politycznych na szczeblu lokalnym i regionalnym na przykładzie wyborów na Śląsku Opolskim*, „Studia Wyborcze” 2008, t. VI, s. 73.

¹²A. Jamróz, *Demokracja współczesna. Wprowadzenie*, Białystok 1993, s. 41.

¹³Zob. A. Rost, *Instytucje polskiego prawa konstytucyjnego*, Poznań 2013, s. 39.

¹⁴S. Ehrlich, *Prawo międzynarodowe*, Warszawa 1958, s. 123.

¹⁵A. Kos, *Istota wyborów w kontekście realizacji zasady suwerenności narodu*, [w:] *Państwo i prawo wobec współczesnych wyzwań. Teoria i filozofia państwa i prawa oraz aksjologia demokracji i ochrony praw człowieka, Księga jubileuszowa Profesora Jerzego Jaskierni*, red. R. M. Czarny, K. Spryszak, Toruń 2012, s. 506.

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 r. określa zasadę suwerenności narodu, czyli wskazuje, do kogo należy władza w państwie. Przyjęta w art. 4 ust. 1 formuła: „Władza zwierzchnia w Rzeczypospolitej Polskiej należy do Narodu”¹⁶ nawiązuje do koncepcji suwerenności, która ukształtowała się w doktrynie europejskiej na przełomie XVIII i XIX w.¹⁷ Według niej suwerenem nie może być monarcha, gdyż mogłyby istnieć obawy powrotu monarchii absolutnej. Z polskiej perspektywy również przyjęcie takiego określenia suwerena ma aspekt negatywny. Ustrojodawca w ten sposób chciał odrzucić koncepcję, zgodnie z którą podmiotem władzy może być jakaś klasa czy grupa społeczna¹⁸. Warto przypomnieć, że Konstytucja PRL 1952 r. w art.1 ust.1 określała, że „władza w PRL należy do ludu pracującego miast i wsi”. Znacznie trudniejsze jest wskazanie pozytywnego aspektu zasady suwerenności narodu i zdefiniowanie pojęcia „Naród”. Trybunał Konstytucyjny dokonał wykładni zwrotu „Naród Polski” zawartego we wstępie do Konstytucji z 1997 r. Stwierdził, że ustawa zasadnicza „posługuje się pojęciem Narodu w sensie politycznym, a nie etnicznym i w rozumieniu norm konstytucyjnych, u podstaw których legło sformułowanie preambuły do Konstytucji stwierdzające «my, Naród Polski – wszyscy obywatele Rzeczypospolitej», pojęcie Naród określa wspólnotę, którą tworzą obywatele Rzeczypospolitej”¹⁹.

W Polsce określenia ogółu obywateli mianem narodu ma silne i emocjonalne zakorzenienie wynikające z doświadczeń historycznych, w postaci rozbiorów, zaborów, prób wynaradawiania, dążenia do niepodległości, okupacji w czasie II wojny światowej, „pojałtańskiej zależności”. Względy wynikające z historii, tradycji, polityczno-emocjonalne czy propagandowo-ideologiczne²⁰ przemawiają za tym, żeby za podmiot zwierzchniej władzy

¹⁶W treści Konstytucji z 1997 r. występuje oprócz pojęcia „Naród” kilka innych rodzajów podmiotów zbiorowych. Spośród nich, do najbardziej licznych możemy zaliczyć „wszyscy obywatele”, „wspólnoty”, „ogół obywateli”, „grupa co najmniej 100 000 obywateli” oraz „ludzie wierzący” (W. J. Wołpiuk, *Zasada władzy zwierzchniej narodu*, [w:] J. Kuciński, W.J. Wołpiuk, *Zasady ustroju politycznego państwa w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 roku*, Warszawa 2012, s. 159-160).

¹⁷Początek koncepcji władzy wykonywanej z udziałem kilku warstw społecznych dostrzegamy już w myśli Arystotelesa (Zob. Arystoteles, *Polityka*, przekład, słowo wstępne i komentarz L. Piotrowicz, Warszawa 2008). W średniowieczu na uwagę zasługują filozoficzne wypowiedzi Marsyliusza z Padwy, który głosił, że władza ma świecki charakter i niektóre jej przejawy w postaci stanowienia prawa mogą być powierzone społeczeństwu. Elementy myśli tego filozofa związane zwłaszcza z władcym zwierzchnictwem państwa były kontynuowane i rozwijane w okresie późniejszym, m.in. przez T. Hobbesa, J. Locke'a, J. Bodina a przede wszystkim przez J.J. Rousseau (Zob. J. Oniszczyk, *Filozofia i teoria prawa*, Warszawa 2008, s. 162). Analizując jego największe dzieło „Umowa społeczna” (J.J. Rousseau, *Umowa społeczna*, tłum. i oprac. A. Peretiatkowicz, Kęty 2009) należy zwrócić uwagę, że podstawowymi wartościami koncepcji J.J. Rousseau było ustalenie, że twórcą i zwierzchnikiem państwa nie są siły nadprzyrodzone i wybrana przez nie jednostka, ale jest podmiot zbiorowy – lud, bezklasowy, składający się z jednostek równych w prawach i obowiązkach.

¹⁸L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2014, s. 57.

¹⁹Wyrok z dnia 31 maja 2004 r. (K 15/04, OTK-A 2004, Nr 5, poz. 47)

²⁰W okresie międzywojennym i Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej tworzone były ugrupowania społeczno - polityczne, które usurpowały sobie prawo reprezentowania interesów narodowych np. Obóz Zjednoczenia Narodowego (powstały w 1936 r.), Front Narodowy (utworzony w 1952 r. i przekształcony w 1976 r. Front

państwowej uważać naród. To względy prawne i społeczne, we współczesnych warunkach, umożliwiają podmiotowi zwierzchniej władzy państwowej nadawanie znaczeń bardziej adekwatnych²¹. Jerzy Oniszcuk podkreśla, że nie chodzi w tym przypadku o zmianę utrwalonego w polskim prawie konstytucyjnym brzmienia normy konstytucyjnej, ale o rozumienie słowa „naród” jako formy organizacji społeczeństwa, zróżnicowanego etnicznie, pluralistycznego politycznie i jednolitego pod względem więzi prawnych (obywatelstwa), łączących go z państwem²². Naród składa się z obywateli, którym normy konstytucji przyznają zdolność do podejmowania decyzji władczych i sprawowania władzy publicznej. Rozpatrując skład osobowy szeroko rozumianego społeczeństwa zauważamy, że jego członkami mogą być nie tylko obywatele, lecz także jednostki ludzkie mające prawo przebywania i zamieszkiwania w Rzeczypospolitej Polskiej. Warto podkreślić, że obywatele Unii Europejskiej nieposiadający obywatelstwa polskiego mają czynne i bierne prawo wyborcze w wyborach do organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego oraz prawo wybierania wójta, burmistrza lub prezydenta miasta. W państwach jednoczącej się Europy, w związku z dokonującymi się w niej procesami migracyjnymi i usiłowaniami tworzenia społeczeństwa wieloetnicznego, ulegają zatarciu wyraźne granice podziału na naród i społeczeństwo pojmowane jako ogół mieszkańców danego państwa.

Należy zwrócić uwagę, że samorząd terytorialny jest częścią składową systemu władz publicznych i instytucją społeczeństwa obywatelskiego²³. W związku z tym państwo poprzez stanowienie odpowiedniego prawa powinno stworzyć mu warunki do odpowiedniego działania. Jednym z tych warunków, który stwarza bodźce do aktywizacji obywatelskiej, są wybory do organów jednostek samorządu terytorialnego. W literaturze podkreśla się, że nie może być to mechanizm, w którym główną rolę odgrywa jedna partia, gdyż tam, gdzie „państwo i samorządy nie mogą wyzwolić się spod partyjności, wszechogarniającej, głębokiej, często fałszywej, gaśnie rola mechanizmów obywatelskich”²⁴.

2. Funkcje wyborów do organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego

W doktrynie nie ma zgodności w sprawie katalogu funkcji wyborów. K. Skotnicki

Jedności Narodowej – FJN), czy Patriotyczny Ruch Odrodzenia Narodowego (PRON – 1982 r.).

²¹W.J. Wołpiuk, *Zasada...*, op. cit., s. 160.

²²Por. J. Oniszcuk, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, Kraków 2000, s. 163.

²³Zob. D. Pietrzyk-Reeves, *Idea społeczeństwa obywatelskiego. Współczesna debata i jej źródła*, Wrocław 2004, s. 316 i n.

²⁴Zob. J. Kawala, *Kodeks wyborczy narzędziem budowy społeczeństwa obywatelskiego w skali lokalnej*, „Samorząd Terytorialny” 2012, nr 9, s. 6.

podkreśla, że fakt ten jest wynikiem sytuacji, w której problematyka ta jest poddawana analizie przedstawicieli różnych dyscyplin naukowych, np. prawników, politologów, czy socjologów, którzy rozpatrują omawiane zagadnienie w odmienny sposób. Z drugiej strony, funkcje wyborów kształtują się inaczej w przypadku elekcji organów kolegialnych (katalog wówczas jest bogatszy) oraz jednoosobowych, centralnych i lokalnych. Ponadto funkcje wyborów zależą od „struktury społecznej (konkretnie rozwarstwienia społeczeństwa), odmienności ustrojów społeczno-politycznych i społeczno-gospodarczych poszczególnych państw, występującego w nich systemu partyjnego, zmieniają się wreszcie pod wpływem sytuacji gospodarczej i skali konfliktów społecznych”²⁵. Jak słusznie zauważa D. Nohlen, wybory zawsze „spełniają [...] jednocześnie kilka funkcji, które istnieją obok siebie i historycznie występują w różnej kompozycji”²⁶.

Specyfika wyborów do organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego sprawia, że funkcje przez nie realizowane można rozpatrywać w odmiennym kontekście niż pozostałe wybory w Polsce. Związane jest to ze szczególnym charakterem wyborów samorządowych, w których społeczna bliskość wyborców oraz kandydatów powoduje, że motywacja wyborców może mieć bardziej spersonalizowany charakter, w związku z czym mniejszy wpływ na oddanie głosu na konkretnego kandydata ma jego przynależność partyjna, reprezentowany system wartości, czy przedstawiany w toku kampanii program wyborczy. Powyższa sytuacja odnosi się przede wszystkim do wyborów do rad gmin (z wyłączeniem dużych miast, np. Warszawy) oraz rad powiatowych. W przypadku wyborów parlamentarnych, w których w podziale mandatów uczestniczą głównie przedstawiciele partii politycznych, często wyborca decyduje się głosować na kandydata z silnego komitetu wyborczego, żeby nie zmarnować swojego głosu. Inaczej w wyborach samorządowych, dzięki szerszemu udziałowi kandydatów niezależnych wyborcy częściej decydują się na oddanie swojego głosu na kandydata, którego „znają osobiście”, nie sugerując się jego poglądami ideologicznymi i partyjną przynależnością²⁷.

Richard S. Katz i Peter Mair zauważyli, że współcześnie większość dominujących partii politycznych ma tendencję do pogłębiania swoich związków ze strukturami państwa. Wygłosili tezę o postępującej kartelizacji partii politycznych we współczesnej demokracji. Twierdzą oni, że „stworzyły się idealne warunki dla uformowania się kartelu, w którym

²⁵K. Skotnicki, *Wpływ wyborów na prawo wyborcze i system wyborczy. Zarys problematyki*, „Przegląd Sejmowy” 2009, nr 2, s. 11.

²⁶Zob. D. Nohlen, *Prawo wyborcze i system partyjny. O teorii systemów wyborczych*, Warszawa 2004, s. 31.

²⁷W. Wojtasik, *Funkcje...*, op. cit., s. 253-255.

wszystkie partie dzielą się zasobami i dzięki temu wszystkie mogą przetrwać”²⁸. Zjawisko kartelizacji partii politycznych w Polsce dokonuje się także poprzez „postępujące zawłaszczanie” przez partie polityczne „instytucjonalnej przestrzeni” lokalnej i regionalnej. Duży wpływ mają zmiany w prawodawstwie wyborczym, które ograniczają wpływy podmiotów obywatelskich. Analiza wyborów samorządowych w Polsce w latach 1990-2014 potwierdza tezę o „postępującym zawłaszczaniu” przez partie przestrzeni politycznej na szczeblu lokalnym i regionalnym. Kartelizacja lokalnych i regionalnych scen politycznych związana jest bezpośrednio z rozwiązaniami wprowadzanymi do prawa wyborczego, promującymi partie polityczne i duże komitety wyborcze, przy coraz większych utrudnieniach dla funkcjonowania komitetów wyborczych wyborców (np. metoda d’Hondta, klauzule zaporowe, sposoby finansowania wyborów, blokowanie list). Ponadto partie polityczne otrzymują subwencje z budżetu państwa, szerszy dostęp do środków masowego przekazu, posiadają sztaby wyborcze odpowiedzialne za prowadzenie profesjonalnych kampanii wyborczych, w związku z czym są w lepszej sytuacji niż podmioty tworzące się w związku z konkretnymi wyborami. Warto wspomnieć o skutkach rosnącej dominacji partii na szczeblu lokalnym. Obecność ugrupowań politycznych, które nie cieszą się dużym zaufaniem obywateli, nie sprzyja aktywizacji politycznej obywateli, co ogranicza „dopływ świeżej krwi” do polityki na szczeblu samorządowym. Działalność partii politycznych w samorządzie powoduje, że wybory lokalne przestają być rzeczywiście „lokalne”, ponieważ partie postrzegają swoje funkcje przez pryzmat „centrali”, natomiast lokalne komitety, które nie posiadają centrali, mają jedyną perspektywę – właśnie lokalną²⁹.

Doświadczenia ustabilizowanych demokracji wskazują, że poziom lokalny sprzyja zmniejszaniu znaczenia czynników ideologicznego i partyjnego w akcie głosowania. Wyborcy częściej głosują na kandydatów niezależnych lub z innych partii niż wynika to z ich naturalnych poglądów ideologicznych. Wraz ze wzrostem wielkości jednostki samorządowej preferencja do głosowania na osobę zostaje osłabiona. W Polsce obrazuje to różnica pomiędzy wyborami w gminach, w których w większości zwyciężają kandydaci z komitetów niezależnych, a sejmikami województw z tryumfującymi przedstawicielami partii politycznych³⁰.

W literaturze przedmiotu wskazuje się zazwyczaj od kilku do kilkunastu funkcji

²⁸R.S. Katz, P. Mair, *Changing Models of Party Organization and Party Democracy: The Emergence of the Cartel Parties in Western Europe?*, „Party Politics” 2005, nr 2, s. 173-191.

²⁹Por. R. Tkacz, *Wybory...*, op. cit., s. 86-92.

³⁰Por. W. Wojtasik, *Istotność wyborów i jej czynniki w świadomości społecznej*, „Preferencje Polityczne” 2012, nr 2, s. 212-213.

parlamentarnych wyborów. Na przykład Bogusław Banaszak określa ich cztery: a) kreacyjną, b) polityczno-programową, c) legitymującą, d) integracyjną³¹. K. Skotnicki wymienia ich aż dwanaście: a) identyfikacji podstawowych problemów życia społecznego, politycznego i gospodarczego oraz sposobów ich rozwiązywania, b) dyferencjacji poglądów wyborców, c) rozwiązywania napięć społecznych, d) programową (polityczno-programową, ideologiczną), e) integracyjną, f) wyrażenia woli wyborców, g) kreacyjną, h) odzwierciedlenia poglądów wyborców, i) wyłonienia stabilnej większości rządowej, j) kreowania elit politycznych, k) legitymującą, l) kontrolną³².

Powyższe porównanie poglądów przedstawicieli doktryny prawa konstytucyjnego pokazuje, jak zróżnicowany może być katalog funkcji wyborów. Nie ma zgody dotyczącej konkretnej liczby wyróżnianych funkcji wyborów. Jacek Raciborski twierdzi, że nie ma zamkniętego katalogu, a liczba ich może być powiększana z powodu uszczegóławiania wcześniej już wyróżnionych³³.

Marcin Bąkiewicz wyróżnił podstawowe funkcje wyborów samorządowych, do których zaliczył:

- a) odzwierciedlanie preferencji wyborczych elektoratu na podstawie programów wyborczych oraz popularności poszczególnych kandydatów lokalnych środowiskach,
- b) kreowanie składu osobowego poszczególnych organów samorządowych w ramach selekcji dokonywanej podczas procesu wyborczego,
- c) legitymizowanie radnych poprzez nadanie im prawnego i politycznego tytułu do sprawowania mandatu,
- d) kształtowanie stabilnej większości³⁴.

Przedstawiony powyżej podział nie wyodrębnia nowych kategorii funkcji, charakterystycznych dla wyborów samorządowych, tylko dokonuje specyfikacji ogólnie wyróżnianych funkcji wyborów. Istotne dla określenia roli wyborów samorządowych w państwie demokratycznym jest wskazanie katalogu funkcji w wyborach parlamentarnych. Klasyfikację taką przedstawia Grzegorz Kryszewski, w której poza naczelną funkcją płaszczyzny realizacji idei suwerenności narodu wymienia następujące funkcje: 1) kreacyjną, 2) legitymizującą, 3) polityczno-programową 4) kontroli oraz egzekwowania odpowiedzialności

³¹Por. B. Banaszak, *Prawo wyborcze obywateli*, Warszawa 1996, s. 12.

³²K. Skotnicki, *Funkcje wyborów*, [w:] *Prawo wyborcze Rzeczypospolitej Polskiej i problemy akcesji Polski do Unii Europejskiej. Materiały XLIV Ogólnopolskiej Konferencji Katedr i Zakładów Prawa Konstytucyjnego, Olsztyn 25-27 kwietnia 2002 r.*, red. A. Sylwestrzak, Olsztyn 2003, s. 129-144.

³³Por. J. Raciborski, *Antynomie konstytucyjnych wartości w polskim prawie wyborczym*, „Studia Prawnicze” 2001, nr 1, s. 6.

³⁴M. Bąkiewicz, *System wyborczy do samorządu terytorialnego w Polsce na tle europejskim*, Toruń 2008, s. 11.

politycznej dotychczasowych mandatariuszy oraz szerzej ekipy rządzącej, 5) aktywizacji społeczeństwa³⁵.

Treść wyodrębnionych w doktrynie innych funkcji zawarta jest w którejś z przedstawionych powyższym katalogu. W ramach funkcji kreacyjnej wskazywane są niekiedy funkcje: wyłaniania większości rządowej, wyboru ekipy rządzącej, kreacji elity politycznej oraz opozycji, obsadzania urzędów oraz dokonywania selekcji i wyborczego, czy nawet właściwą dla społeczeństw pluralistycznych, funkcję zapewnienia reprezentacji mniejszości³⁶. W funkcji legitymizującej mieszczą się natomiast funkcje: kształtowania reprezentacji politycznej i przeniesienia zaufania na osoby i partie³⁷. Jako elementy funkcji polityczno-programowej wskazuje się proponowane przez K. Skotnickiego następujące funkcje: dyferencjacji poglądów wyborców, identyfikacji podstawowych problemów życia społecznego, politycznego oraz sposobów ich rozwiązania, wyjaśnianie napięć społecznych, integracyjna (skupiająca wyborców „wokół programów wyborczych podmiotów ubiegających się o mandaty”)³⁸. D. Nohlen w ramach tej funkcji wskazuje na: związanie politycznych instytucji z preferencjami wyborców, kształtowanie się wspólnej woli politycznej oraz rywalizację ugrupowań o władzę polityczną na płaszczyźnie alternatywnych, rzeczowych programów wyborczych³⁹. Jako elementy funkcji aktywizacji społeczeństwa G. Kryszewski uważa funkcję socjalizacyjną, oznaczającą upowszechnianie i utrwalanie obywatelom demokratycznych wartości, mobilizację ogółu wyborców dla wartości społecznych, celów i programów politycznych, jak także interesów partii politycznych, podwyższanie politycznej świadomości obywateli poprzez wyjaśnianie problemów i alternatyw politycznych, „kanalizacji politycznych konfliktów” celem ich łagodzenia⁴⁰. Aktywne uczestnictwo w podejmowaniu decyzji, które mają wpływ na życie innych ludzi jest ważne – jak pisze Wojciech Sokół – dla „pełnego rozwoju ludzkich możliwości oraz rzeczywistego (a nie tylko prawnego) wchodzenia w rolę obywatela”. Wybory angażują nie tylko wyborców, ale także kandydatów, urzędników, czy specjalistów od kampanii wyborczej nie tylko w dniu wyborów, ale także w trakcie trwania kampanii wyborczej⁴¹.

Proponowana przez G. Kryszewskiego klasyfikacja funkcji wyborów parlamentarnych ma

³⁵G. Kryszewski, *Standardy...*, op. cit., s. 18-19.

³⁶Zob. szerzej: A. Antoszewski, R. Herbut, *Systemy polityczne współczesnego świata*, Gdańsk 2001, s. 210; R.S. Katz, *Democracy and Elections*, New York-Oxford 1997, s. 102-103; D. Nohlen, *Prawo...*, op. cit., s. 31.

³⁷R.S. Katz, *Democracy...*, op. cit., s. 104-105; D. Nohlen, *Prawo...*, op. cit., s. 31.

³⁸Zob. szerzej: K. Skotnicki, *Funkcje...*, op. cit., s. 139-140.

³⁹D. Nohlen, *Prawo...*, op. cit., s. 32.

⁴⁰G. Kryszewski, *Standardy...*, op. cit., s. 19-20.

⁴¹W. Sokół, *Geneza i ewolucja systemów wyborczych w państwach Europy Środkowej i Wschodniej*, Lublin 2007, s. 20-21.

charakter modelowy, przedstawia tylko funkcje, które wynikają z teorii współczesnej demokracji oraz doktryny prawa konstytucyjnego. Metody realizacji wyodrębnionych wyżej funkcji nie są uniwersalne, gdyż mogą być zróżnicowane w zależności od przyjętego systemu rządów, rozwiązań w prawie wyborczym, reżimu politycznego, specyfiki stosunków i mechanizmów politycznych czy kultury politycznej tzw. klasy politycznej oraz ogólnie całego społeczeństwa⁴².

Stopień realizacji poszczególnych funkcji wyborów uzależniony jest od charakteru organu, do którego są przeprowadzane. Specyfika ta wynikać może od poziomu, którego dotyczą wybory (ponadnarodowy, krajowy, regionalny i lokalny), jego kompetencji (przede wszystkim władczych), kolegialności lub jednoosobowości wybieranego organu, czy formuły wyborczej. System wyborczy także wpływa na zróżnicowanie funkcji wyborów⁴³. Specyfika procedury większościowej i proporcjonalnej wyborów powoduje, że można dokonać klasyfikacji poszczególnych funkcji ich realizacji w określonych reżimach wyborczych.

W mojej ocenie do najistotniejszych funkcji wyborów do organów stanowiących samorządu terytorialnego należy zaliczyć funkcje: realizacji konstytucyjnej zasady przedstawicielskiej formy sprawowania władzy, selekcji lokalnych elit oraz legitymizacji.

Przedstawicielska forma sprawowania władzy określa, że formą działania narodu są wybory, które dają wybranym przedstawicielom „upoważnienie” do sprawowania władzy, decydowania w imieniu obywateli⁴⁴. Założeniem tej koncepcji jest przeświadczenie głoszone już przez Arystotelesa i Platona, że rządzenie wymaga określonych zdolności i doświadczenia, w związku z czym „nie powinni nim być obarczeni wszyscy”⁴⁵.

Według politologa Andrzeja Antoszewskiego mandat przedstawiciela stanowi upoważnienie do działania w imieniu wyborcy, udzielone w akcie wyborczym posłowi, senatorowi lub radnemu. Obejmuje on prawo do przedstawiania opinii i głosowania nad kwestiami będącymi przedmiotem debaty i dyskusji w organie przedstawicielskim np. parlamencie czy radzie gminy. Mandat udzielany jest na czas ograniczony⁴⁶.

G. Kryszewski. w swoich rozważaniach określił mandat przedstawiciela ogólnokrajowe-

⁴²G. Kryszewski, *Prawo wyborcze do parlamentu. Status prawny posłów i senatorów*, [w:] *Prawo konstytucyjne*, red. S. Bożyk, Białystok 2014, s. 171-172.

⁴³W. Wojtasik, *Funkcje...*, op. cit., s. 48-49.

⁴⁴Zdaniem F. Siemieńskiego mandatem przedstawicielskim w prawie konstytucyjnym jest stosunek polityczno-prawny między przedstawicielem a wyborcami, który polega na pełnomocnictwie do ich reprezentowania w określonym organie, Zob. szerzej, Zob. F. Siemieński, hasło „mandat”, [w:] *Wielka encyklopedia prawa*, red. B. Hołyst, Prawo i Praktyka Gospodarcza, s. 426.

⁴⁵Zob. szerzej: A. Kos, *Istota...*, op. cit., s. 503-519; M. Chmaj, W. Skrzydło, *System...*, op. cit., s. 22.

⁴⁶Antoszewski A., Herbut R., *Leksykon politologii*, Wydawnictwo ALTA 2, Wrocław 2004, s.222.

go, który jest pomocny przy zrozumieniu sensu każdego stosunku przedstawicielstwa powstałego w drodze wyborów, w tym przedstawiciela mieszkańców jednostki samorządu terytorialnego w samorządowym organie stanowiącym. Zdaniem wspomnianego konstytucjonalisty nie można określić charakteru mandatu przedstawiciela bez sprowadzenia tego pojęcia „do właściwych ram, które harmonizowałyby z ustaleniami i propozycjami socjologicznych koncepcji reprezentacji”⁴⁷. Są one niezwykle przydatne, ponieważ dotyczą także kontekstu rzeczywistego, praktycznego pełnienia mandatu. Przedstawiciele w organach stanowiących (parlamentarzyści, którzy uzyskali mandat w parlamencie - na poziomie ogólnokrajowym, czy radni, którzy uzyskali mandat w radach gmin, powiatów i sejmikach województw - na poziomie samorządu terytorialnego) personalnie tworzą władzę prawodawczą, do której należy prowadzenie procesu stanowienia prawa. Uchwalane przez nie akty prawne uznać można za odzwierciedlenie nadrzędnej woli obywateli⁴⁸.

Klasyczna konstrukcja mandatu przedstawicielskiego obejmuje trzy główne założenia: powszechność, niezależność i nieodwołalność.

Powszechność wyraża się w założeniu, że wybrani przedstawiciele uzyskują mandat z woli wyrażonej przez wyborców w konkretnym okręgu wyborczym, to jednak nabywają pełnomocnictwo do reprezentowania interesów całego Narodu⁴⁹.

W doktrynie prawa konstytucyjnego występuje podział na dwie koncepcje mandatu przedstawicielskiego. Pierwsza, uznawana za historycznie wcześniejsza, dotyczy mandatu imperatywnego, zgodnie z którym przedstawiciel jest jedynie reprezentantem swojego okręgu wyborczego, w związku z czym jest zobowiązany do uwzględnienia opinii i oczekiwań własnego elektoratu; może zostać odwołany przed upływem kadencji⁵⁰. Druga, obecnie powszechnie stosowana w większości państw na świecie, zwłaszcza w państwach demokratycznych, jest koncepcja mandatu wolnego. Przedstawiciel jest reprezentantem całego narodu, nie tylko tych, którzy go wybrali, zachowuje prawo do działania zgodnie ze swoimi poglądami i orientacjami politycznymi, jak również nie może zostać odwołany przez

⁴⁷ Zob. G. Kryszewski, *Mandat Przedstawiciela (Próba zdefiniowania)*, „Państwo i Prawo” 1998, z. 3, s. 15.

⁴⁸ M. Granat, *O istocie mandatu przedstawicielskiego*, [w:] *Mandat przedstawicielski w teorii, prawie i praktyce poselskiej*, red. M. Kruk, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2013, s. 15.

⁴⁹ K. Grajewski, *Mandat przedstawicielski – pojęcie i rodzaje*, [w:] *Leksykon prawa konstytucyjnego. 100 podstawowych pojęć*, red. A. Szmyt, Warszawa 2010, s. 256.

⁵⁰ Konstytucja PRL z 1952 r. wprowadziła zasadę mandatu imperatywnego. Art. 2 ust. 2 stwierdzał: „Przedstawiciele ludu w Sejmie Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej i w radach narodowych są odpowiedzialni przed swymi wyborcami i mogą być przez nich odwołani”. Jednak ze względu na brak ustawowego mechanizmu odwoływania w latach 1952-1985 określany był on mandatem imperatywnym niepełnym. Brzmienie tej regulacji zostało zmienione dopiero przez art. 1 ust. 1 ustawy z dnia 29 grudnia 1989 r. o zmianie Konstytucji RP (M. Chmaj, W. Skrzydło, *System..., op. cit.*, s. 24).

wyborców przed upływem kadencji⁵¹.

Trudno współcześnie znaleźć system ustrojowy, w którym wykonywanie mandatu odpowiadałoby w zupełności klasycznej formule mandatu wolnego. Mimo powszechnie obowiązującej i przyjętej koncepcji mandatu wolnego, reprezentant nie może bezwzględnie odseparować się od społeczności tego okręgu wyborczego, w którym uzyskał poparcie pozwalające na uczestnictwo w organie przedstawicielskim. Prawdą jest, że przedstawiciel szczebla ogólnokrajowego reprezentuje naród, a przedstawiciel szczebla samorządowego jest reprezentantem wszystkich mieszkańców danej jednostki samorządu terytorialnego. Radny musi podtrzymywać związki ze „swoim” okręgiem wyborczym. Zmusza go do tego perspektywa ewentualnych kolejnych wyborów. W społecznym odczuciu radny jest wybierany po to, żeby zabiegać o rozwiązywanie problemów okręgu, w którym został wybrany. Wydaje się, że nie powinno to budzić sprzeciwu, jeśli zaangażowanie sprawom lokalnym nie zmniejsza jego zainteresowania sprawom całej społeczności lokalnej, czyli przy zachowaniu takich proporcji pomiędzy interesami częściowymi a interesem ogólnym, która nie zaprzeczałaby zasady wolnego mandatu przedstawiciela, a może nawet wzbogacałaby jego realizację⁵². W rzeczywistości nieuniknione jest, że przedstawiciel część swoich działań skieruje ku sprawom dotyczącym „swojego” okręgu wyborczego. Lokalne więzi reprezentanta wydają się bezdyskusyjne i trwałe, a nawet wpisane w logikę stosunku przedstawicielskiego⁵³.

Charakter mandatu radnego w organach stanowiących jednostek samorządu terytorialnego nie jest określony w Konstytucji, ale jedynie w ustawach zwykłych, które nie pozwalają jednoznacznie stwierdzić, czy mandat radnego jest imperatywny czy też wolny. W mojej ocenie trudno uznać taki mandat za imperatywny, skoro ustawy o samorządzie gminnym z dnia 8 marca 1990 r.⁵⁴ oraz dwie ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym⁵⁵ oraz o samorządzie województwa⁵⁶ określają, że m.in. radny nie jest związany instrukcjami wyborców, co jednoznacznie wskazuje na wolny charakter mandatu.

W związku z tym radni nie reprezentują tylko tych wyborców, którzy ich wybrali (ani nie tylko tych wyborców, którzy są mieszkańcami „ich” okręgu wyborczego), ale wszystkich mieszkańców danej jednostki samorządu terytorialnego. G. Kryszewski wskazuje na pewne

⁵¹Tamże, s. 23.

⁵²J. Szymanek, *Reprezentacja i mandat parlamentarny*, Warszawa 2013, s. 232.

⁵³Zob. J. Szymanek, *Etyka parlamentarzysty a charakter mandatu przedstawicielskiego*, „Przegląd Sejmowy” 2008, nr 4, s. 91.

⁵⁴Dz.U. z 2015 r., poz. 1515 z późn. zm.

⁵⁵Dz.U. z 2015 r., poz. 1445 z późn. zm.

⁵⁶Dz.U. z 2016 r., poz. 486 z późn. zm.

kontrowersje związane z określeniem statusu wybieralnych i odwoływanych przez wyborców organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego: rad gmin, rad powiatowych i sejmików województw. Ze względu na ograniczony terytorialnie zakres legitymacji nie można ich traktować jako organów reprezentacji narodu. Z innego punktu widzenia poszczególne organy stanowiące samorządu terytorialnego reprezentują niejako pewną część suwerenności narodu, a władza lokalna sprawowana jest przez radnych gminnych i powiatowych oraz członków sejmików województw. Wówczas powyższe rozwiązanie należy traktować jako cały system wspomnianych organów, który jest „instrumentem sprawowania władzy całego narodu w sprawach lokalnych”⁵⁷. Podobne stanowisko zajął także Trybunał Konstytucyjny, który stwierdził, że „samorząd terytorialny można uznać za jedną z form szeroko rozumianej demokracji przedstawicielskiej, a rady gminy – za organy wyrażające wolę tej części Narodu, która zamieszkuje obszar danej gminy”⁵⁸. Demokrację przedstawicielską na szczeblu lokalnym jako formę władzy zwierzchniej narodu w porównaniu z rolą przedstawicielstwa centralnego odróżnia terytorialna ranga oraz charakter rozstrzyganych w jej ramach spraw⁵⁹. Zasadę reprezentacji politycznej określa art. 4 ust. 2 Konstytucji RP z 1997 r., który stanowi, że „Naród sprawuje władzę przez swych przedstawicieli lub bezpośrednio”. W regulacji tej mowa jest o mechanizmie sprawowania władzy przez naród za pomocą swoich przedstawicieli. Zgadzam się ze stwierdzeniem G. Krysznia, że osoby wybrane do organów stanowiących samorządu terytorialnego są reprezentantami narodu w sprawowaniu terytorialnej władzy samorządowej⁶⁰. Decydowanie w imieniu obywateli różni się na poszczególnych poziomach samorządu terytorialnego. Wybory, w gminach niebędących miastami na prawach powiatu, gdzie na jednego radnego przypada najczęściej kilkuset wyborców, trudno porównać z wyborami do sejmików wojewódzkich, w których na jeden mandat przypada kilkadziesiąt tysięcy wyborców⁶¹.

Niezależność oznacza, że radni sprawują tzw. mandat wolny, co oznacza, że nie są związani instrukcjami od swoich wyborców i postrzegani tylko jako przedstawiciele jakiejś społeczności⁶². Radni nie mogą otrzymywać od wyborców żadnych instrukcji, nakazów czy

⁵⁷Zob. G. Kryszni, *Konstytucyjne formy aktywności narodu w procesie sprawowania władzy publicznej*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2014, nr 2, s. 163.

⁵⁸Wyrok TK z dnia 26 maja 1998 r., K 17/98 (OTK ZU 1998, nr 4, poz. 48).

⁵⁹G. Kryszni, *Konstytucyjne...*, op. cit., s. 163.

⁶⁰Tamże, s. 164.

⁶¹Na przykład w wyborach, które odbyły się w 2014 r. do Sejmiu Województwa Podlaskiego w na jeden mandat przypadało 39282 mieszkańców (liczba mieszkańców województwa podlaskiego wynosiła wówczas 1 178 457, a mandatów było 30).

⁶²M. Grzybowski, *Podstawowe zasady ustrojowe*, [w:] *Prawo konstytucyjne*, red. M. Grzybowski, Białystok 2009, s. 74; Zob. szerzej: J. Jastrzębski, M. Zubik, *Mandat wolny versus weksel*, „Przegląd Sejmowy” 2007, nr 2, s. 67 i n.

dyrektyw, ponieważ mają sprawować swój mandat niezależnie i działać zgodnie ze swoją wolą i sumieniem w interesie wszystkich mieszkańców danej jednostki samorządu terytorialnego⁶³. Zgodnie z konstrukcją mandatu wolnego radny reprezentuje interesy całej wspólnoty, ale przez cały okres sprawowania mandatu może realizować własną politykę (czy danego ugrupowania lub opcji rządzącej) bez konsultacji lub porozumienia ze swoimi wyborcami. W praktyce radni rzadko kontaktują się bezpośrednio z mieszkańcami danego okręgu oraz nie składają im sprawozdań ze swojej działalności⁶⁴. W organach stanowiących jednostek samorządu terytorialnego radni mogą zrzeszać się w kluby radnych. Podobnie jak w parlamencie partie polityczne stosują wobec swoich kandydatów tzw. „dyscyplinę partyjną”, która polega na przyjmowaniu podczas głosowania stanowiska zgodnego z wypracowanym w klubie dotyczącym danej sprawy. Stanowisko klubu nie musi pokrywać się z poglądami osobistymi przedstawiciela, lub w dodatku może nie być zbieżne z interesem ogólnospołecznym. To moment, w którym reprezentant może okazać swą lojalność wobec partii (komitetu). W sytuacji głosowania sprzecznego z linią klubu przedstawiciele mogą spodziewać się określonych sankcji. Znane są przypadki, w których za jej złamanie radni stawali przed sądem partyjnym⁶⁵. W mojej ocenie w organach stanowiących samorządu terytorialnego nie powinna być ona stosowana. Oczywiście, jeśli podejmowana uchwała dotyczy kwestii programowych, nie wzbudza to aż takich wątpliwości, gdyż jej członkowie zapisywali się do partii, przynajmniej teoretycznie, właśnie z uwagi na program. Jednak często w podejmowanych uchwałach pojawiają się kwestie nieujęte w programie, a dyscyplina jest utrzymywana. Naruszona wówczas zostaje swoboda wolność przekonań i podejmowania decyzji, do których naród wyznaczył radnych jako swoich przedstawicieli. Czasami sumienie i wolność przekonań muszą ustąpić miejsca nakazom regionalnego, a czasami nawet ogólnokrajowego kierownictwa partii. Zdarzają się sytuacje, w których m.in. o remoncie szkoły podstawowej, budowie nowej drogi *de facto* nie decydują radni, tylko organy kierownicze partii politycznych (np. głosowanie przeciwko urzędującemu wójtowi (burmistrzowi, prezydentowi) z konkurencyjnego ugrupowania). W związku z tym problem nie polega na tym, czy samorządy są upolitycznione, tylko na tym, czy i na ile władze partyjne w radach gmin, powiatów czy sejmików wojewódzkich upartyjniają, czyli

⁶³B. Banaszak, *Mandat przedstawicielski*, [w:] *Słownik wiedzy o Sejmie*, red. A. Preisner, Warszawa 2001, s. 82; M. Pisz, *Mandat przedstawicielski w polskiej tradycji ustrojowej i we współczesnym polskim prawie konstytucyjnym*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2013, nr 3, s. 178.

⁶⁴Zob. szerzej: R. Górski, *Bez państwa. Demokracja uczestnicząca w działaniu*, Kraków 2007, s. 51-52.

⁶⁵Na przykład w 2013 r. Zarząd Powiatu Platformy Obywatelskiej w Starachowicach postawił przed sądem partyjnym przewodniczącego klubu radnych PO J. Capałę, któremu zarzucił łamanie dyscypliny partyjnej przy wyborze przewodniczącego Rady Miasta w Starachowicach.

przedkładają interes partyjny ponad interes swojej gminy⁶⁶.

Konsekwencją przyjęcia zasady niezależności sprawowania mandatu jest również nieodwołalność radnego. Związane jest to z faktem, że radny sprawując mandat wolny nie jest związany żadnymi instrukcjami, a tym samym wyborcy nie mogą kontrolować sposobu wykonywania przez niego mandatu, w wyniku czego nie mają możliwości jego odwołania⁶⁷. Przy okazji warto wspomnieć o procedurze odwołania (ang. *recall*, hiszp. *revocatoria de mandato*) osób piastujących funkcje z wyborów powszechnych, które występują w innych państwach. Na przykład w 27 stanach USA proces ten pozwala wyborcom usunąć lub zwolnić oficjalne osobistości (urzędników stanowych lub lokalnych) z zajmowanego stanowiska na skutek wypełnienia petycji popartej odpowiednią liczbą ważnych podpisów (np. 25% tych wyborców, którzy oddali swój głos podczas ostatnich wyborów), żądających głosowania w sprawie kadencji danego urzędnika. Proces *revocatoria de mandato* jest praktykowany również w krajach hiszpańskojęzycznych w stosunku do osób wybranych w wyborach lokalnych np. w Ekwadorze (dotyczy alcadów, prefektów, deputowanych prowincjonalnych i gubernatorów), Panamie i Peru (dotyczy alcadów i radców miejskich), zaś w Wenezueli (wszystkich stanowisk obsadzanych w ramach głosowania powszechnego, w tym prezydenta i parlamentarzystów)⁶⁸.

Kolejną funkcją wyborów samorządowych jest selekcja elit politycznych na poziomie lokalnym. Przywództwo lokalne związane jest często z pełnieniem określonej roli społecznej, ale także ze sprawowaniem władzy⁶⁹. W związku z tym do lokalnych liderów zaliczamy ludzi sprawujących władzę w gminie czy powiecie: wójtów, burmistrzów, prezydentów miast, starostów, a także radnych. Pełnienie przez powyższe osoby funkcji publicznej przyczynia się do postrzegania ich jako lokalnych liderów. Marszałek województwa wraz z członkami zarządu, czy radni pełnią rolę regionalnych liderów politycznych⁷⁰. Nie każdy, kto sprawuje formalnie władzę, będzie od razu przywódcą. Zależy to od cech indywidualnych osoby, a także od tego, czy zostanie ona zaakceptowana przez określoną grupę społeczną za

⁶⁶ A. Dec, *Rada – organ polityczny czy zarządczy?*, Wspólnota 2014, nr 8, s. 68.

⁶⁷ Jedyna sankcja, jaka może spotkać reprezentanta organu przedstawicielskiego (posła, senatora, lub radnego) za wykonywanie mandatu niezgodnie z oczekiwaniami wyborców lub też niewykonanymi obietnicami składanymi w trakcie kampanii wyborczej, jest brak zaufania w kolejnych wyborach (K. Grajewski, *Status prawny posła i senatora*, Warszawa 2006, s. 15).

⁶⁸ A. Konopelko, *Demokracja partycypacyjna w samorządzie lokalnym*, „Samorząd Terytorialny” 2011, nr 12, s. 89-90.

⁶⁹ Zob. J. Iwanek, *Przywództwo polityczne w systemie demokratycznym*, [w:] *Przywództwo polityczne. Teorie i rzeczywistość*, red. L. Rubisz, K. Zuba, Toruń 2004, s. 110.

⁷⁰ Zob. szerzej: J. Flis, *Polityczne ramy samorządu - przykład sejmików wojewódzkich*, „Casus” 2010, nr 58, s. 20 i n.

przywódcę czy lokalnego lidera⁷¹. Warto wspomnieć, że do lokalnych liderów (przywódców) można zaliczyć także osoby, które nie są przedstawicielami władzy wykonawczej lub uchwałodawczej, a są liderami organizacji pozarządowych czy szczebli podstawowych partii politycznych. Rolę taką mogą pełnić także przedstawiciele biznesu i gospodarki, jeżeli potrafią wpływać na społeczności lokalne, inicjować ich aktywność oraz kreować lokalną rzeczywistość⁷². Osoby takie są rozpoznawalne w lokalnych środowiskach, angażują się często w lokalną politykę i podczas wyborów mają dużą szansę zdobyć mandat radnego, a nawet wygrać wybory na wójta⁷³. Wybory do rad pozostają bardzo ważnym czynnikiem determinującym kreowanie lokalnych liderów politycznych. Radnym w gminie, czy powiecie jest osoba obdarzona pewnym zaufaniem społecznym. Ma ona wpływ na zarządzanie gminą i przy odpowiednich cechach osobowościowych potrafi pełnić rolę lokalnego lidera⁷⁴.

Rozwój samorządu terytorialnego w Polsce i procesy decentralizacji w znaczącym stopniu wpłynęły na powstanie nowych ośrodków władzy, w których ważną częścią stały się lokalne i regionalne elity polityczne, które zarządzają rozwojem danej społeczności. Wybory władz samorządowych stały się instrumentem tego procesu.

Ważnym czynnikiem mającym wpływ na kreację lokalnych liderów ma model systemu wyborczego. W systemie większościowym (przede wszystkim w gminach niebędących miastami na prawach powiatu) większe znaczenie ma osoba kandydata, a mniej komitet wyborczy, z którego on startuje. Bez wątplenia również cechy indywidualne kandydata są bardziej podkreślane w kampanii wyborczej. Szczególnie jest to widoczne w wyborach samorządowych, w których wyborcy oddając głos kierują się często znajomością konkretnych kandydatów niż ich przynależnością do danego komitetu wyborczego⁷⁵.

Kolejną funkcją jest legitymizacja, która realizowana jest w klasyczny sposób poprzez nadanie prawomocności kandydatom, którzy zdobyli określone zaufanie społeczne. Legitymacja władzy publicznej stwarza u obywateli przekonanie, że ci, którzy sprawują swoje mandaty, są do tego uprawnieni, a sprawowanie władzy jest legalne (wszystkie instytucje wchodzące w skład systemu władzy powstały zgodnie z obowiązującymi normami i funkcjonują one zgodnie ze swoimi kompetencjami, na podstawie istniejących norm

⁷¹Zob. M. Fijałkowski, *Wybory do rad gmin według Kodeksu wyborczego, czyli wzrost znaczenia liderów lokalnych*, „Casus” 2012, nr 63, s. 50.

⁷²Zob. szerzej: S. Michałowski, *Uwarunkowania pełnienia ról przywódczych w samorządzie terytorialnym*, [w:] *Przywódstwo lokalne a kształtowanie demokracji partycypacyjnej*, red. S. Michałowski, K. Kuć-Czajkowska, Lublin 2008, s. 28.

⁷³M. Fijałkowski, *Wybory...*, op. cit., s. 50.

⁷⁴Zob. szerzej, M. Kopcińska, *Konsensus czy konflikt polityczny w europejskich gminach*, Wspólnota 2017, nr 11, s. 27

⁷⁵Tamże, s. 50-51.

prawnych)⁷⁶. Na funkcję legitymizującą zwraca uwagę K. Skotnicki, podkreślając jej znaczenie w aspekcie prawnego, ale także moralnego tytułu sprawowania władzy. Zwraca on uwagę na potrzebę przeprowadzenia wyborów, które mają służyć aktualizowaniu poparcia dla podmiotów, które uzyskały mandaty przedstawicielskie w poprzednich wyborach⁷⁷.

Warto jeszcze zwrócić uwagę, że metoda podziału mandatów pomiędzy kandydatów wiąże się również z funkcją legitymizującą⁷⁸. Nierealne jest jednak ustalenie liczby mandatów, w taki sposób, żeby w każdym okręgu wyborczym na mandat przypadała równa liczba mieszkańców, co oznaczałoby zagwarantowanie wyborcom proporcjonalnej reprezentacji, co sprzyjałoby realizacji funkcji legitymizującej (także odzwierciedleniu poglądów wyborców)⁷⁹.

Obywatele równi i wolni korzystając z czynnego prawa wyborczego wybierają swoich przedstawicieli, tym samym kształtują swoją reprezentację w danym organie przedstawicielskim. Model ten zakłada, że wyborcy przyznają mandat tym kandydatom, do których mają przekonanie, że dobrze wypełnią swoją rolę przedstawiciela. Istotne jest, żeby upewnienie udzielone w wyborach miało istotny związek z selekcją kandydatów⁸⁰. G. Bingham Powell stwierdza, że praktyka decyzji podejmowanych przez wyborcę jest inna, gdyż oddać on może swój głos zazwyczaj tylko na jeden komitet wyborczy i kandydatów, których mu zaproponowano. Wysuwanie kandydatów, ich kolejność na liście, już na samym początku wpływa na przebieg wyborów⁸¹.

3. Pojęcie i katalog podstawowych zasad prawa wyborczego

Podstawowe zasady prawa wyborczego są to historycznie ukształtowane fundamentalne założenia dotyczące bezpośrednio uprawnień obywateli w postępowaniu wyborczym – określane mianem przymiotników wyborczych. Zasady te zostały wypracowane w XIX i XX w. w wyniku procesu demokratyzacji państw Europy i Stanów Zjednoczonych. Współcześnie uznawane są nie tylko za minimalny warunek przeprowadzenia wyborów, ale

⁷⁶M. Chmaj, W. Skrzydło, *System...*, op. cit., s. 21.

⁷⁷Por. K. Skotnicki, *Funkcje...*, op. cit., s. 141-142.

⁷⁸Według listy funkcji przedstawionej przez K. Skotnickiego metoda podziału mandatów uczestników wyborów ma związek także z funkcją odzwierciedlania poglądów wyborców oraz wyłonienia stabilnej większości rządowej.

⁷⁹Zob. szerzej: K. Lorentz, *Funkcje wyborów a kryteria oceny podziału mandatów*, „Studia Wyborcze” 2011, t. XII, s. 8-9.

⁸⁰A. Młynarska-Sobaczewska, *Wybory a legitymizacja władzy (kilka pytań do dawno udzielonych odpowiedzi)*, [w:] *Zmiana ordynacji wyborczej a zmiana konstytucji. Międzynarodowa Konferencja Naukowa Rzeszów, 3-4 marca 2008 r.*, red. S. Grabowska, R. Grabowski, Rzeszów 2008, s. 184.

⁸¹G.B. Powell Jr., *Wybory jako narzędzie demokracji. Koncepcje większościowe i proporcjonalne*, Warszawa 2006, s. 12.

także istnienia demokracji⁸².

Pojęcie samych zasad prawa wyborczego w doktrynie jest rozumiane jednakowo, jednak różnice występują już przy katalogu konkretnych zasad. Tradycyjnie za podstawowe (nazywane także naczelne, fundamentalne czy kardynalne) zasady prawa wyborczego uznaje się powszechność, równość, bezpośredniość wyborów, tajność głosowania oraz przyjęcie odpowiedniego systemu wyborczego *sensu stricto*. W rzeczywistości są to standardowe zasady każdego demokratycznego państwa prawnego. Definicję podstawowych zasad prawa wyborczego podaje Andrzej Sokala, który określa, że są to „historycznie ukształtowane najważniejsze założenia dotyczące uprawnień obywateli w procesie wyborczym. [...] Obecnie uznawane są za minimalne i fundamentalne zarazem warunki niezbędne do przeprowadzenia demokratycznych wyborów”⁸³. W kontekście specyfiki wyborów samorządowych należy wspomnieć, że powyższa definicja ogranicza zasady wyborcze jedynie do obywateli danego państwa, a nie mieszkańców całej społeczności lokalnej, gdyż pomija apatrydów czy cudzoziemców⁸⁴.

Określenie zasad prawa wyborczego, jako zagadnienia o fundamentalnym znaczeniu z punktu widzenia ustroju politycznego państwa, dokonywane jest z reguły w konstytucjach. Spotykamy dwa podstawowe sposoby zamieszczenia katalogu „podstawowych zasad prawa wyborczego” w przepisach ustawy zasadniczej. Pierwszy polega na umieszczeniu ich w początkowych fragmentach konstytucji, w rozdziale czy rozdziałach regulujących podstawy ustroju społeczno-politycznego. Na przykład Konstytucja Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z dnia 22 lipca 1952 r.⁸⁵, w art. 2 określała, że „lud pracujący sprawuje władzę państwową przez swych przedstawicieli, wybieranych do Sejmu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej i do rad narodowych w wyborach powszechnych, równych, bezpośrednich, w głosowaniu tajnym”. Konstytucja V Republiki Francuskiej z 4 października 1958 r. – art. 3⁸⁶, deleguje zasady samorządowego prawa wyborczego na poziom ustawodawstwa zwykłego⁸⁷.

Drugi sposób polega na wskazaniu katalogu zasad prawa wyborczego wśród przepi-

⁸²J. Buczkowski, *Podstawowe zasady prawa wyborczego*, [w:] *Prawo konstytucyjne RP*, red. J. Buczkowski, Ł. Buczkowski, K. Eckhardt, Przemysł-Rzeszów 2008, s. 83; A. Sokala, *Podstawowe zasady prawa wyborczego*, [w:] A. Sokala, B. Michalak, P. Uziębło, *Leksykon prawa wyborczego i referendalnego oraz systemów wyborczych*, Warszawa 2013, s. 169.

⁸³B. Michalak, A. Sokala, *Leksykon prawa wyborczego i systemów wyborczych*, Warszawa 2010, s. v. podstawowe zasady prawa wyborczego, s. 104.

⁸⁴W polskim porządku prawnym prawa wyborcze przysługują obywatelom UE niebędącymi obywatelami polskimi. Zob. szerzej rozdział II Zasada powszechności b) cenzus obywatelstwa.

⁸⁵Wersja pierwotna: Dz.U. z 1952 r. Nr 33, poz. 232 z późn. zm.; tekst jedn. Dz.U. z 1976 r. Nr 7, poz. 36 z późn. zm.

⁸⁶*Konstytucja Francji z dnia 4 października 1958 r.*, wstęp i tł. W. Skrzydło, Warszawa 1997, s. 58.

⁸⁷K. Skotnicki, *Zasada powszechności w prawie wyborczym. Zagadnienia teorii i praktyki*, Łódź 2000, s. 22-23.

sów dotyczących poszczególnych wybieranych organów, obok wymienienia ich kompetencje, zasady funkcjonowania, itp. Rozwiązanie takie występuje m. in. w Konstytucji Hiszpanii z 1978 r. (art. 140)⁸⁸, Ukrainy (art. 141 ust. 1)⁸⁹, Republiki Czeskiej (art. 102 ust. 1)⁹⁰, Grecji (art. 102 ust. 2)⁹¹ czy Holandii (art. 129)⁹². Przyjęte było także m. in. w polskich aktach konstytucyjnych: Konstytucji marcowej z 1921 r. (art. 11)⁹³, Konstytucji kwietniowej z 1935 (art. 32 ust. 1)⁹⁴, Małej konstytucji z 1992 r. (art. 3 ust. 1 i 2)⁹⁵, a także ma obecnie zastosowanie w Konstytucji z dnia 2 kwietnia 1997 r. (art. 96 ust. 2, art. 97 ust. 2, art. 127 ust. 1, 169 ust. 2)⁹⁶.

W niektórych państwach kwestia unormowania zasad samorządowego prawa wyborczego określona jest przez konstytucję na poziom ustawodawstwa zwykłego (Rumunia⁹⁷). W Polsce zostały one zawarte bezpośrednio w Konstytucji z 2 kwietnia 1997 r., w związku z czym posiadają moc konstytucyjną. Ustawa zasadnicza określa, że jednostki samorządu terytorialnego wykonują swoje zadania za pośrednictwem organów stanowiących i wykonawczych (art. 169 ust. 1). W stosunku do organów stanowiących Konstytucja przesądza, że wybory do nich są powszechne, równe, bezpośrednie i odbywają się w głosowaniu tajnym. Zasady i tryb zgłaszania kandydatów i przeprowadzania wyborów oraz warunki ważności wyborów określa ustawa (art. 169 ust. 2). W przypadku organów wykonawczych ogranicza się w art. 169 ust. 3 do wskazania, że zasady i tryb wyborów oraz odwoływania organów wykonawczych jednostek samorządu terytorialnego określa ustawa.

Do katalogu podstawowych zasad prawa wyborczego należy również zaliczyć zasadę wolnych wyborów, która nie została zadeklarowana *expressis verbis* w Konstytucji i w ustawie z dnia 5 stycznia 2011 r. – *Kodeks wyborczy* (dalej: k.w.). G. Kryszeń zwraca uwagę na jej szczególne miejsce i rolę w systemie podstawowych zasad prawa wyborczego. Formalnie stosowanie „klasycznych” podstawowych zasad wyborczych nie musi być

⁸⁸ *Konstytucja Hiszpanii*, tł. i wstęp T. Mołdawa, Warszawa 2008, s. 86. Wskazany przepis formułuje następujące zasady samorządowego prawa wyborczego: wolności, powszechności, równości, bezpośredniości i tajności głosowania.

⁸⁹ *Konstytucja Ukrainy*, wstęp i tł. E. Toczek, Warszawa 1999, s. 81. Chodzi o zasadę powszechności, równości, bezpośredniości i tajności głosowania.

⁹⁰ *Konstytucja Republiki Czeskiej*, tł. i wstęp M. Kruk, Warszawa 1994, s. 63. Również w tekście tejże konstytucji występują cztery zasady: powszechności, równości, bezpośredniości i tajności głosowania.

⁹¹ *Konstytucja Grecji*, tł. G. i W. Uliccy, B. Zdaniuk, wstęp J. Kamiński, Warszawa 1992, s. 70.

⁹² *Konstytucja Holandii*, tł. i wstęp, A. Głowacki, Warszawa 2003, s. 59.

⁹³ Ustawa z dnia 17 marca 1921 r. – *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej* (Dz.U. Nr 44, poz. 267 z późn. zm.).

⁹⁴ *Ustawa konstytucyjna* z dnia 23 kwietnia 1935 r. (Dz.U. Nr 30, poz. 227).

⁹⁵ *Ustawa konstytucyjna* z dnia 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą *Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym* (Dz.U. Nr 84, poz. 426 z późn. zm.).

⁹⁶ K. Skotnicki, *Zasada...*, op. cit., s. 23.

⁹⁷ Zob. Art. 120 ust. 1; *Konstytucja Rumunii*, tł. A. Cosma, wstęp W. Brodziński, Warszawa 1996, s. 65; Z. Zell, *My – lud miejski*, „Wspólnota” z 19 września 2002 r., nr 28-30.

równoznaczne z wolnościowym przebiegiem procesu wyborczego (na przykład wybory przeprowadzane w Polskiej Republice Ludowej (dalej PRL). Z drugiej strony istnienie wolnych wyborów jest nierealne bez konsekwentnego wdrażania podstawowych zasad prawa wyborczego, tj. zasady powszechności, bezpośredniości, równości, tajności głosowania czy wybór systemu wyborczego. We współczesnym państwie demokratycznym można uznać ją za „super zasadę prawa wyborczego”, czy innymi słowy „zasadę zasad” tego prawa. G. Kryseń jako wymiary wolności wyborów wskazuje: wolność kandydowania, wolność rywalizacji politycznej oraz wolność wyrażania preferencji politycznych⁹⁸.

Waldemar Wojtasik i Arkadiusz Żukowski wyróżniają jeszcze kilka innych zasad, których nie zalicza się do „przymiotników wyborczych”, a które są istotne w kontekście wyborów lokalnych, parlamentarnych czy Prezydenta RP. Wśród tych zasad praw wyborczego wymieniają: globalność, konkurencyjność i okresowość⁹⁹. Globalność jest rozszerzeniem zasad powszechności i równości. Ogranicza ona rolę zinstytucjonalizowanych podmiotów sfery polityki, wprowadzając zastosowanie prawa do swobodnego zgłaszania kandydatów, łącznie z samozgłaszaniem. Globalność dopuszcza możliwość rozszerzenia grona osób pozbawionych biernego prawa wyborczego (np. policjantów czy wojskowych) w celu zagwarantowania większego stopnia bezstronności i praworządności wyborów. Zasada konkurencyjności ma zapewniać rzeczywiste możliwości zabiegania o poparcie, które winny być równe dla wszystkich startujących podmiotów. Jej realizacja wymaga spełnienia co najmniej trzech warunków: zapewnienia możliwości powszechnego udziału w wyborach dorosłych obywateli, zapewnienia uczciwości wyborów w oparciu o zasadę tajności, niezależność osób liczących głosy oraz brak oszustw wyborczych, przemocy i zastraszania, zagwarantowania strukturyzacji rywalizujących komitetów i poszczególnych kandydatów pozwalającej wyborcom dokonanie wyboru spośród „konkurencyjnych wizji i programów politycznych”. Zasada okresowości (kadencyjności lub periodyczność wyborów) warunkuje demokratyczność wyborów przez konieczność regularnego odbywania się wyborów w okresie, który wynika z przyjętych regulacji prawnych¹⁰⁰.

Warto w tym miejscu odnieść się do zasad prawa wyborczego zawartych w aktach prawa międzynarodowego. Pierwszym dokumentem podejmującym problematykę prawa wy-

⁹⁸Zob. szerzej: G. Kryseń, *Standardy prawne wolnych wyborów parlamentarnych*, Białystok 2007, s. 94.

⁹⁹W. Wojtasik, *Funkcje wyborów w III RP. Teoria i praktyka*, Katowice 2012, s. 26-29; A. Żukowski, *Wybory*, [w:] *Podstawowe kategorie polityki*, red. S. Opara, D. Radziszewska-Szczepaniak, A. Żukowski, Olsztyn 2005, s. 278.

¹⁰⁰Tamże.

borczego jest Powszechna Deklaracja Praw Człowieka z 1948 r.¹⁰¹. W art. 21 ust. 1 stwierdza ona: „Każdy człowiek ma prawo do uczestniczenia w rządzeniu swym krajem bezpośrednio lub poprzez swobodnie wybranych przedstawicieli”. Zasady prawa wyborczego zostały przedstawione w art. 21 ust. 3, który stanowi: „Wola ludu jest podstawą władzy rządu; wola ta wyraża się w przeprowadzanych okresowo wyborach, opartych na zasadzie powszechności, równości, tajności lub na innej równorzędnej procedurze, zapewniającej wolność wyborów”. Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych¹⁰² z 1966 r. w art. 25 określa, że „Każdy obywatel ma prawo i możliwości, bez żadnej dyskryminacji [...] korzystania z czynnego i biernego prawa wyborczego w rzetelnych wyborach, przeprowadzanych okresowo, opartych na głosowaniu powszechnym, równym i tajnym, gwarantujących wyborcom swobodne wyrażenie woli”. Protokół nr 1 do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka¹⁰³ wyróżnia zaś prawo do wolnych wyborów: „Wysokie Układające się Strony zobowiązują się organizować w rozsądnych odstępach czasu wolne wybory, oparte na tajnym głosowaniu, w warunkach zapewniających swobodę wyrażania opinii ludności w wyborze ciała ustawodawczego” (art. 3).

L. Garlicki, komentując art. 3 Protokołu Nr 1, zauważa że, orzecznictwo strasburskie szczególnie akcentuje rangę gwarancji wolnych wyborów i traktuje ją jako przesłankę istnienia „skutecznej demokracji politycznej”, stanowiącej fundamentalny składnik „europejskiego porządku publicznego”¹⁰⁴.

W prawie Unii Europejskiej istotne postanowienia dotyczące zasad samorządowego prawa wyborczego zawiera Karta Praw Podstawowych¹⁰⁵. Zgodnie z jej art. 40 w wyborach lokalnych, wewnątrz państw członkowskich każdy obywatel Unii ma prawo głosowania i kandydowania w wyborach do władz samorządowych w państwie członkowskim, w którym ma miejsce zamieszkania, na takich samych warunkach jak obywatele tego państwa. Karta nie określa wyborów organów centralnych władzy publicznej. Wskazuje natomiast przymiotniki wyborcze w wyborach do Parlamentu Europejskiego, w których eurodeputowani wybierani są w wyborach powszechnych, bezpośrednich, w głosowaniu wolnym i tajnym (art. 39 ust. 2).

¹⁰¹Powszechna Deklaracja Praw Człowieka, uchwalona dnia 10 grudnia 1948 r. przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych, [w:] *Prawo międzynarodowe publiczne. Wybór dokumentów*, oprac. A. Przyborowska-Klimczak, Lublin 1996, s.154-159.

¹⁰²*Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych*, otwarty do podpisu w Nowym Jorku dnia 19 grudnia 1966 r. Pakt został przyjęty rezolucją Zgromadzenia Ogólnego 2200A (XXI). Wszedł w życie w dniu 23 marca 1976 r. Polska przystąpiła do Paktu w dniu 18 marca 1977 roku (Dz.U. Nr 38, poz. 167).

¹⁰³Protokół nr 1 do Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, sporządzony w Paryżu w dniu 20 marca 1952 r. (Dz.U. z 1995 r. Nr 36, poz. 175).

¹⁰⁴Wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w sprawie *Yamak & Sadak v. Turkey* (Appl. No. 10226/03), § 105 – L. Garlicki, *Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności. Komentarz*, t. II, Warszawa 2011, s. 568.

¹⁰⁵Dz.U. UE C 2007.303.1 z 14.12.2007.

Istotne znaczenie dla określenia standardów prawa wyborczego ma kodeks dobrych praktyk wyborczych przyjęty przez Europejską Komisję dla Demokracji przez Prawo (tzw. Komisję Wenecką)¹⁰⁶, który wskazuje katalog zasad prawa wyborczego, występujących w postaci przymiotników wyborczych. Wyróżnia on: zasadę powszechności (będącą w opozycji do ograniczeń spowodowanych przez stosowanie cenzusów), zasadę bezpośredniości (w przeciwieństwie do wyborów pośrednich), zasadę równości (zabraniającą uprzywilejowanie jednej grupy wyborców kosztem drugiej), zasadę tajności głosowania (wyłączającą jawność głosowania). Katalog ten, jeżeli wolę taką wyrazi ustawodawca w którymś z państw, może być uzupełniany o nakaz przeprowadzania wyborów wolnych oraz zasady odnoszące się do przyjętego podziału mandatów¹⁰⁷.

W kontekście działalności samorządu terytorialnego podstawowe znaczenie wśród umów międzynarodowych ma Europejska Karta Samorządu Lokalnego¹⁰⁸, która zawiera ogólne zasady prawa dotyczące samorządu lokalnego, wspólne dla demokratycznych państw Europy. Samorząd lokalny jest określony jako „prawo i zdolność społeczności lokalnych, w granicach określonych prawem, do kierowania i zarządzania zasadniczą częścią spraw publicznych na ich własną odpowiedzialność i w interesie ich mieszkańców” (art. 3 ust. 1), realizowane „przez rady i zgromadzenia, w których skład wchodzi członkowie wybierani w wyborach wolnych, tajnych, równych, bezpośrednich i powszechnych”, co „nie wyklucza możliwości odwołania się do zgromadzeń obywateli, referendum lub każdej innej formy bezpośredniego uczestnictwa obywateli, jeżeli ustawa dopuszcza takie rozwiązanie” (art. 3 ust. 2). Powyższymi sformułowaniami odpowiada treść odpowiednich regulacji zawartych w Konstytucji RP¹⁰⁹.

Ustrojodawca, regulując zasady prawa wyborczego decyduje w dużym stopniu o ostatecznym kształcie organów przedstawicielskich, wyznacza zakres dalszego prawotwórstwa w tej materii, wskazując kierunki i granice dopuszczalnych zmian¹¹⁰. Bogumił Naleziński wskazuje, że rola „ordynacji wyborczych” wobec treści konstytucji może być zróżnicowana. Z jednej, strony ustawy mogą dokonywać legalnego definiowania zasad prawa wyborczego.

¹⁰⁶Kodeks dobrej praktyki w sprawach wyborczych, przyjęty przez Komisję Wenecką Rady Europy na 52 Sesji, Wenecja, 18-19 października 2002 r., CDL-AD (2002) 23 rev. (http://pkw.gov.pl/g2/i/69/15/69153/Kodeks_Dobrej_Praktyki_w_Sprawach_Wyborczych.pl, 17.01.2016 r.).

¹⁰⁷Por. G. Kryszewski, *Standardy...*, op. cit., s. 57.

¹⁰⁸Europejska Karta Samorządu Lokalnego, sporządzona w Strasburgu dnia 15 października 1985 r. (Dz.U. z 1994 r., Nr 124, poz. 607).

¹⁰⁹Zob. H. Izdebski, *Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności*, Warszawa 2011, s. 109-110; K.K. Parszewski, *Europejska Karta Samorządu Terytorialnego gwarancją podstaw wyborów lokalnych*, „Zeszyty Naukowe Ostrołęckiego Towarzystwa Naukowego” 2006, t. 20, s. 171; A. Żukowski, *Systemy wyborcze*, Olsztyn 1999, s. 52.

¹¹⁰Por. wyrok TK z dnia 20 lipca 2011 r., K 9/11 (OTK-A 2011, Nr 6, poz. 61).

Warto podkreślić, że zasady prawa wyborczego mają utrwaloną w doktrynie treść, w związku z tym nie istnieje potrzeba precyzowania znaczenia używanego pojęcia. Z drugiej strony, rolą ustawodawcy jest stworzenie niezbędnych gwarancji pełnej realizacji danej zasady w wyborach do konkretnego organu¹¹¹. Konstytucje ustalają tylko główne i generalne zasady oraz instytucje prawa wyborczego, natomiast ustawy wyborcze konkretyzują je, regulując funkcjonowanie szeregu instytucji służących do ich realizacji. J. Buczkowski uważa, że badanie systemu wyborczego tylko w oparciu o regulacje zawarte w ustawie zasadniczej byłoby „przedsięwzięciem zbyt uproszczonym”, ponieważ w konstytucjach często określone są tylko niektóre zasady prawa wyborczego. Ponadto zasady prawa wyborczego podlegają często modyfikacjom i uzupełnieniom¹¹².

Marek Chmaj i Wiesław Skrzydło zwracają uwagę, że w Konstytucji z 1997 r. niektóre zasady pominięto celowo, żeby nie zamykać ustawodawstwu zwykłemu możliwości tworzenia określonych rozwiązań prawnych. Na przykład warto zwrócić uwagę na pominięcie w ustawie zasadniczej zasady równości w wyborach do Senatu. Takie działanie może być wynikiem braku koncepcji ustrojodawcy dotyczącego sposobu wyboru określonych organów w momencie tworzenia regulacji prawnych¹¹³. Warto przypomnieć, że Konstytucja RP nie formułuje zasad wyborów na urząd wójta (burmistrza, prezydenta miasta) oraz do Parlamentu Europejskiego. Wynika to z faktu, że wybory bezpośrednie organu władzy wykonawczej w jednostkach samorządu terytorialnego zostały wprowadzone w 2002 r., a do Parlamentu Europejskiego w 2004 r., czyli w czasie obowiązywania obecnej Konstytucji.

Ustawa zasadnicza z 1997 r. w art. 169 stanowi, że wybory do organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego są powszechne, równe, bezpośrednie i odbywają się w głosowaniu tajnym. Zasady, tryb zgłaszania kandydatów i przeprowadzenia wyborów oraz warunki ważności wyborów określa ustawa. Współcześnie wszystkie wybory powszechne, w tym samorządowe przeprowadza się na podstawie przepisów Kodeksu wyborczego z 2011r., który w zakresie dotyczącym wyborów do organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego oraz wyborów na wójta, burmistrza, prezydenta miasta, zastąpił wcześniejszą ustawę z dnia 16 lipca 1998 r. – *Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw*¹¹⁴, a w przypadku wyborów do organów wykonawczych ustawę z dnia 20 czerw-

¹¹¹B. Naleziński, *Zagadnienie suwerenności i jej realizacji w Konstytucji RP*, [w:] *Prawo konstytucyjne Rzeczypospolitej Polskiej*, red. P. Sarnecki, Warszawa 2014, s. 176.

¹¹²J. Buczkowski, *Podstawowe...*, op. cit., s. 40.

¹¹³Zob. M. Chmaj, W. Skrzydło, *System wyborczy w Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2015, s. 39.

¹¹⁴Tekst jedn. Dz.U. z 2010 r. Nr 176, poz. 1190.

ca 2002 r. *o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta*¹¹⁵.

Warto zauważyć, że ustawa zasadnicza w inny sposób określa katalog zasad prawa wyborczego w stosunku do organów przedstawicielskich działających na szczeblu centralnym, tj. odnoszących się do wyłaniania posłów, senatorów i Prezydenta RP. W myśl art. 96 ust. 2 Konstytucji RP wybory do Sejmu są powszechne, równe, bezpośrednie i proporcjonalne oraz odbywają się w głosowaniu tajnym. Senat wybierany jest w wyborach powszechnych, bezpośrednich oraz w głosowaniu tajnym (art. 97 ust. 2 Konstytucji). W przypadku wyborów Prezydenta RP obowiązują zasady: powszechności, równości, bezpośredniości, tajności głosowania (art. 127 ust. 1 Konstytucji RP), zaś warunkiem koniecznym wyboru na ten urząd jest uzyskanie przez kandydata więcej niż połowy ważnie oddanych głosów.

Kodeks wyborczy z 2011 r. w art. 192 zawiera tożsame przepisy z Konstytucją: wybory do Sejmu są powszechne, równe, bezpośrednie i proporcjonalne oraz odbywają się w głosowaniu tajnym. Wybory do Senatu w myśl art. 255 k.w. są powszechne, bezpośrednie i odbywają się w głosowaniu tajnym. Kodeks zastrzega także, że senatorów wybiera się według zasady większościowej (art. 266 k.w.). Akt ten w art. 287 formułuje katalog „przymiotników wyborczych” elekcji na Prezydenta RP (są one powszechne, równe, bezpośrednie i odbywają się w głosowaniu tajnym). Wybory do Sejmu oraz Parlamentu Europejskiego są równe, powszechne, bezpośrednie, proporcjonalne oraz przeprowadzane są w głosowaniu tajnym. W przypadku wyborów do rad i sejmików art. 369 k.w. stanowi, że są one powszechne, równe, bezpośrednie i odbywają się w głosowaniu tajnym. W wyborach do rady w gminie niebędącej miastem na prawach powiatu wybory są większościowe (art. 415 kw.), a w miastach na prawach powiatu – proporcjonalne (art. 416 k.w.). Ponadto Kodeks wyborczy z 2011 r. przesądza o systemie proporcjonalnym podziału mandatów w wyborach do rady powiatu (art. 450) i do sejmiku województwa (459 § 1). Ustawa wyborcza z 2011 r. w art. 471 wskazuje, że wójt wybierany jest w wyborach powszechnych, równych, bezpośrednich, w głosowaniu tajnym, zaś w art. 473 zastrzega, że wybory są większościowe w systemie większości bezwzględnej.

Reasumując, analiza różnych ustaw zasadniczych pokazuje, że konstytucyjna regulacja zawsze więcej uwagi poświęca wyborom parlamentarnym i prezydenckim (jeżeli oczywiście głowa państwa pochodzi z wyborów powszechnych) niż wyborom organów samorządowych (lokalnych).

4. Ewolucja samorządowego ustawodawstwa wyborczego w Polsce

¹¹⁵ Tekst jedn. Dz.U. z 2010 r. Nr 176, poz. 1191.

Celem niniejszego podrozdziału jest wskazanie ewolucji samorządowego prawa wyborczego w Polsce. Szczegółowej analizie poddany jest okres od odzyskania przez Polskę niepodległości w 1918 r., aż do uchwalenia Kodeksu Wyborczego w 2011 r. z późniejszymi zmianami.

Samorząd terytorialny zaczął kształtować się na ziemiach polskich w okresie zaborów (według uregulowań właściwych dla poszczególnych państw zaborczych), jednak pierwsze jego instytucje zawarte zostały w ordynacji miejskiej – Ustawie rządowej o miastach z 18 kwietnia 1791 r.¹¹⁶, włączonej do Konstytucji 3 maja 1791 r.¹¹⁷. W rozdziale „Miasta i mieszczenie” uregulowano prawo miast „do wolności”, czyli podejmowania decyzji dotyczących danej jednostki samorządowej. W miastach królewskich mogły funkcjonować organy tych miast: zgromadzenia uchwalające (w ich skład wchodził właściciel nieruchomości) oraz wybierane przez nie magistraty z prezydentami lub wójtami na czele¹¹⁸. Stworzono również samorząd miejski wyższego szczebla. Państwo zostało podzielone na dwadzieścia cztery okręgi (tzw. wydziały), które służyły jako obszar działania zgromadzeń wydziałowych. Przedstawiciel każdego z okręgów zasiadał w Sejmie jako przedstawiciel mieszczaństwa. Ustawa zasadnicza umożliwiła rozszerzanie uprawnień obywatelskich na członków innych stanów, poczynając od bogatego mieszczaństwa

Po odzyskaniu przez Polskę niepodległości w 1918 r. przyjęto zasadę prawnej kontynuacji prawa i instytucji pozostawionych przez państwa zaborcze, w związku z czym utrzymane zostały w kraju rozwiązania ustrojowe pochodzące z Prus, Austrii i Rosji. Przebudowę samorządu terytorialnego rozpoczęto od byłego Królestwa Polskiego. Stopniowo następowało ujednolicanie zasad organizacji i funkcjonowania samorządu, przy czym zasadą było rozszerzanie na całe państwo rozwiązań przyjmowanych w byłym Królestwie Polskim. W ciągu kilku miesięcy po odzyskaniu niepodległości wydano w byłym Królestwie serię aktów ustawodawczych, które wprowadzały demokratyczne zasady organizacji i funkcjonowania samorządu szczebla gminnego i powiatowego¹¹⁹. Były to: dekret Naczelnika Państwa z dnia 27 listopada 1918 r. *o radach gminnych*¹²⁰, dekret z dnia 5 grudnia 1918 r. *o tymczasowej ordynacji wyborczej do sejmików powiatowych*¹²¹, dekret z dnia 13 grudnia 1918

¹¹⁶Ustawa rządowa z dnia 18 kwietnia 1791 r. Miasta Nasze Królewskie wolne w państwach Rzeczypospolitej – Volumina Legum, t. IX, Kraków 1889, s. 220-225.

¹¹⁷Tamże.

¹¹⁸Zob. Z. Leoński, *Samorząd terytorialny w RP*, Warszawa 2001, s. 1.

¹¹⁹Por. H. Izdebski, *Samorząd terytorialny w II Rzeczypospolitej*, [w:] *Samorząd terytorialny. Zagadnienia prawne i administracyjne*, red. A. Piekara, Z. Niewiadomski, Warszawa 1998, s. 72-73; M. Wierzbowski, *Prawo administracyjne*, Warszawa 1999, s. 204-205.

¹²⁰Dz.Pr.P.P. Nr 18, poz. 51.

¹²¹Dz.Pr.P.P. Nr 19, poz. 51.

r. o wyborach do rad miejskich na terenie byłego Królestwa¹²², dekret z dnia 4 lutego 1919 r. o samorządzie miejskim¹²³, dekret z dnia 4 lutego 1919 r. o tymczasowej ordynacji powiatowej¹²⁴. Na podstawie charakterystyki poszczególnych zaborów dokonanej przez Jarosława Czerwa widać, jak wielka różnorodność instytucji samorządowych w obszarze samego tylko samorządu gminnego istniała na ziemiach polskich w okresie zaborów i jak trudne zadanie miał polski ustawodawca w realizacji zadania ujednolicenia ustroju samorządu gminnego po odzyskaniu niepodległości¹²⁵.

Obie ustawy zasadnicze II Rzeczypospolitej nie regulowały zasad prawa wyborczego do samorządu terytorialnego. Przymiotniki wyborcze nie znalazły się w Konstytucji marcowej oraz Konstytucji kwietniowej. Warto jednak zauważyć, że ustawa zasadnicza z 1921 r. stworzyła podstawy prawne do ustanowienia w jednostkach samorządowych organów wybieralnych¹²⁶. W art. 67 zawarte zostało prawo decydowania o sprawach związanych z funkcjonowaniem samorządu terytorialnego wybieralnym radom. Zgodnie z art. 65 państwo zostało podzielone do celów administracyjnych na województwa, powiaty oraz gminy miejskie i wiejskie będące równocześnie jednostkami samorządu terytorialnego.

Prawo samorządowe w II Rzeczypospolitej charakteryzowało się znacznymi odrębnościami odziedziczonymi po systemach zaborczych, w związku z czym prace nad jego ujednoliceniem i rozbudowaniem przebiegały bardzo powoli. Dopiero na podstawie tzw. ustawy scaleniowej z dnia 23 marca 1933 r.¹²⁷ nastąpiło uporządkowanie ustroju oraz zasad funkcjonowania samorządu. Dodać należy, że powyższy akt dotyczył jedynie jednostek samorządu terytorialnego na szczeblu gminy i powiatu, ponieważ do końca II Rzeczypospolitej nie udało się na terytorium całego kraju stworzyć samorządu województwa¹²⁸. Warto wspomnieć, że w okresie poprzedzającym wejście w życie ustawy scaleniowej na terenach byłych zaborów austriackiego i pruskiego wybory do organów samorządowych odbywały się przede wszystkim na podstawie rozwiązań przyjętych przed 1918 r., z pewnymi niewielkimi modyfikacjami wprowadzonymi przez władze polskie¹²⁹. Na

¹²²Dz.Pr.P.P. Nr 20, poz. 58.

¹²³Dz.Pr.P.P. Nr 13, poz. 140.

¹²⁴Dz.Pr.P.P. Nr 13, poz. 141.

¹²⁵Zob. szerzej: J. Czerw, *Geneza polskiego samorządu gminnego na tle dziejów samorządu terytorialnego*, [w:] *Samorząd gminny w III Rzeczypospolitej. Doświadczenia i perspektywy*, red. M. Klimek, J. Czerw, B. Więckiewicz, Lublin 2013, s. 21-25.

¹²⁶Zob. A. Ajnenkiel, *Polskie konstytucje*, Warszawa 1991, s. 438.

¹²⁷Ustawa z dnia 23 marca 1933 r. o częściowej zmianie ustroju samorządu terytorialnego (Dz.U. Nr 35, poz. 294).

¹²⁸Samorząd województwa występował jedynie w województwie pomorskim i poznańskim, B. Dolnicki, *Samorząd terytorialny*, Kraków 2006, s. 41.

¹²⁹Zob. M. Podkowski, *Samorząd gminny w Wielkopolsce 1919-1939*, Wrocław 2007, s. 34 i n.

terenie byłego Królestwa Kongresowego stosowano rodzime regulacje¹³⁰. Odmienne kształtował się ustrój województwa śląskiego, posiadającego autonomię. Wyodrębnił się tam organ ustawodawczy, jakim był Sejm Śląski. Wybory do tego organu odbywały się na podstawie ustawy z dnia 22 marca 1929 r. w *sprawie ordynacji wyborczej do Sejmu Śląskiego*¹³¹. Powyższa ustawa odwoływała się do ordynacji wyborczej do Sejmu Ustawodawczego z 28 listopada 1918 r.¹³².

Wspomniana wyżej ustawa z 1933 r. przeprowadziła unifikację samorządu miejskiego. Jej uregulowania ustrojowe oparte zostały na zasadzie gminy jednostkowej, tzn. takiej, w której każde miasto stanowi odrębną gminę z organem stanowiącym, tj. radą miejską i organem wykonawczym z zarządem miejskim. Jeżeli gminę zamieszkiwało co najmniej 3000 osób, mogła być uznana za miasto. Wymóg ten spowodował, że duża liczba małych miasteczek utraciła prawa miejskie, stając się gminami wiejskimi. Takie działanie władz państwowych związane było z tendencją tworzenia gmin wiejskich, w których rada gminy wybierana była za pomocą systemu wyborów pośrednich, za pomocą których rząd mógł wpływać na ich wynik. Obszar gminy wiejskiej, jeżeli nie stanowił jednej miejscowości, dzielił się na gromady, w których organami władzy stanowiącej były rady gromadzkie¹³³. Warto nadmienić, że warunek zamieszkania 3000 mieszkańców w kontekście gęstości zaludnienia II RP był dość wysoki¹³⁴.

Zgodnie z ustawą scaleniową z dnia 23 marca 1933 r.¹³⁵ wybory do rad gromadzkich były powszechne, równe i bezpośrednie (art.26 ust.1). Jeżeli gromada stanowiła jeden okręg wyborczy, wyborów do rady gromadzkiej dokonywało się na zasadach ograniczonego głosowania imiennego i jawnie, a na żądanie 1/5 liczby wyborców obecnych – tajnie (art.27.ust1). W przypadku, kiedy obszar gromady dzielił się na okręgi wyborcze, w poszczególnych okręgach wybierało się jednego, bądź dwóch, a najwyżej trzech radnych gromadzkich w zależności od liczby mieszkańców danego okręgu (art.28 ust.1). Wyborów dokonywano na zebraniu wyborczym jawnie, a na żądanie 1/5 liczby obecnych wyborców –

¹³⁰ Zob. J. Strzelecki, *Samorząd miejski na terenie b. Królestwa Kongresowego*, Warszawa 1927, s. 7 i n.

¹³¹ Dz.U. z 1930 r., Nr 12, poz. 87.

¹³² Dekret z dnia 28 listopada 1918 r. o *ordynacji wyborczej do Sejmu Ustawodawczego* (Dz.P.P.P. Nr 18, poz. 46 z późn. sprost. i zm.).

¹³³ Zob. S. Kwiecień, *Prawo wyborcze do ustrojowych organów gminy wiejskiej i miejskiej w świetle ustawy z 23 III 1933 r. o częściowej zmianie ustroju samorządu terytorialnego*, „Roczniki Nauk Prawnych” 2004, t. XIV, z. 3, s. 142-144.

¹³⁴ Na przykład na Kresach Wschodnich średnia gęstość zaludnienia na 1 km² wynosiła 27 mieszkańców, a we wschodnich rejonach województwa poleskiego i nowogrodzkiego były rejony, gdzie średnia gęstość zaludnienia na 1 km kwadratowy wynosiła 0. (J. Tazbir, *Zarys historii Polski*, Warszawa 1980, s. 648).

¹³⁵ Ustawa z dnia 23 marca 1933 r. o *częściowej zmianie ustroju samorządu terytorialnego* (Dz.U. Nr 35, poz. 294).

tajnie (art.28 ust.3) .

W porównaniu z wyborami do rad gromadzkich podstawową zasadą prawa wyborczego do rad gminnych było zastosowanie zasady pośredniości. Wyboru radnych nie dokonywali mieszkańcy gminy, lecz „gminne kolegia wyborcze”¹³⁶. Przyjęcie takiego rozwiązania ustawodawca argumentował potrzebą zlikwidowania zebrań gminnych, które posiadały zbyt dużą swobodę oraz faktem, że towarzyszyły im zawsze „wypadki szkodliwej agitacji i namiętnych walk”, które były sprzeczne z interesem gminy i państwa¹³⁷.

W radach miejskich zrezygnowano z zasady wyborów pośrednich. Wybór radnych następował w oparciu o zasadę powszechności, równości, tajności, bezpośredniości i proporcjonalności. Tajność wyborów była wprowadzona fakultatywnie, tzn. na żądanie jednej piątej liczby wyborców gromady albo okręgu wyborczego gromady (art. 27 ust. 1). Sposób głosowania do rad miejskich dopuszczał możliwość nieograniczonego głosowania imiennego. Wyborca miał prawo do kumulacji głosów, nie było też wyraźnego zakazu do „czynienia dopisków na kartach do głosowania”¹³⁸.

Kadencja organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego trwała pięć lat, a liczba radnych zależała od liczby mieszkańców gromady oraz gminy i wynosić mogła w radach gromadzkich i gminnych od dwunastu do trzydziestu radnych, a w miastach od dwunastu do siedemdziesięciu dwóch radnych. Jedynie miasto stołeczne Warszawa miało stu radnych (art. 34 ust. 1 i 2). Członków rady powiatowej wybierały kolegia wyborcze złożone z radnych gmin wiejskich i miast niewydzielonych do dziesięciu tysięcy mieszkańców po dwóch radnych, do dwudziestu tysięcy po pięciu radnych¹³⁹.

W II Rzeczypospolitej ustawodawca dopiero w 1938 r. uchwalił spójne prawo wyborcze w zakresie wyborów do samorządu terytorialnego. Ustanowił on wówczas regulacje dotyczące wyborów radnych gromadzkich, gminnych i powiatowych¹⁴⁰ oraz radnych miejskich¹⁴¹; odrębną ustawą określił procedurę wyborczą miasta stołecznego Warszawy¹⁴². Wydano je w obliczu narastającego niebezpieczeństwa zewnętrznego ze strony hitlerowskich Niemiec, które zmuszało rząd do pojednawczych gestów wobec społeczeństwa.

¹³⁶Kolegium wyborcze składało się z radnych gromadzkich z gromad, które miały rady gromadzkie, delegatów z innych gromad w liczbie ustalonej przez starostę powiatowego od dwóch do dziesięciu, w zależności od liczby mieszkańców gromady, jak również sołtysi i podsołtysi wszystkich gromad (art. 29 ust. 1).

¹³⁷A. Litwin, *Samorząd w Polsce burżuazyjno-obszarowej w latach 1918-1938*, Warszawa 1954, s. 12.

¹³⁸Zob. S. Kwiecień, *Prawo...*, op. cit., s. 144.

¹³⁹W. Witkowski, *Historia administracji w Polsce 1764-1989*, Warszawa 2007, s. 348.

¹⁴⁰Ustawa z dnia 16 sierpnia 1938 r. o wyborze radnych gromadzkich, gminnych i powiatowych (Dz.U. Nr 63, poz. 481).

¹⁴¹Ustawa z dnia 16 sierpnia 1938 r. o wyborze radnych miejskich (Dz.U. Nr 63, poz. 480).

¹⁴²Ustawa z dnia 16 sierpnia 1938 r. o samorządzie gminy m. st. Warszawy (Dz.U. Nr 63, poz. 479).

Ustawa o wyborze radnych miejskich nie zmieniała wymagań dotyczących prawa czynnego i biernego. Za warunek konieczny uznała uczęszczanie przez trzy lata do szkoły z polskim językiem wykładowym. Zastrzegła również, co odróżniało wybory samorządowe od parlamentarnych, prawo zgłaszania kandydatur przez grupy wyborców (24-100 wyborców w zależności od wielkości miasta). Ustawa o wyborach radnych gromadzkich, gminnych i powiatowych doprecyzowała zasady określone w ustawie scaleniowej z 1933 r. W przypadku wyboru radnych gromadzkich zmieniła poważnie owe zasady, wprowadzając m. in. obligatoryjne tajne głosowanie oraz obniżając cenzus wieku dla radnych z 30 do 27 lat.

Powyższe ustawy z 16 sierpnia 1938 r. już na samym początku (w art. 1) stanowiły, że wybory na radnych gromadzkich (radnych miejskich) odbywają się na zasadzie głosowania powszechnego, równego, tajnego i bezpośredniego na nazwiska kandydatów, uprzednio należycie zgłoszonych. Utrzymano zatem w ustawie z 1933 r. zasadę bezpośredniości i powszechności wyborów do rad gromadzkich oraz pośrednich wyborów do rad gminnych i powiatowych¹⁴³. W wydanym we wrześniu 1938 r. okólniku premier zalecił, żeby wybory odbyły się „uczciwie i rzetelnie”, a głosowanie było „aktem nieskrępowanej woli wyborców”¹⁴⁴.

Po drugiej wojnie światowej administracja publiczna, a w jej ramach instytucje samorządu terytorialnego, kształtowała się zarówno pod wpływem własnych, przedwojennych tradycji, ale także podlegała recepcji instytucji radzieckich. Do utworzonych w 1944 r. przedwojennych instytucji administracji rządowej i samorządu terytorialnego dodano istotny element nowego systemu, przyjęty ze Związku Radzieckiego – rady narodowe.

W państwie socjalistycznym instytucją władzy lokalnej były rady narodowe, które były drugie, po parlamencie, przedstawicielskimi organami władzy państwowej¹⁴⁵. Regulacje

¹⁴³ Zob. M.P. Gapski, *Prawo wyborcze*, [w:] *Synteza prawa polskiego 1918-1939*, red. T. Guz, J. Głuchowski, M.R. Pałubska, Warszawa 2013, s. 254.

¹⁴⁴ Ostatnie wybory samorządowe w II Rzeczypospolitej, które odbyły się w latach 1938-1939 (w większości miast przeprowadzono je dnia 18 grudnia 1938 r., tj. w 6. tygodniu po wyborach do Sejmu), przebiegały w atmosferze o wiele lepszej niż poprzednie z lat 1933-1935, w czasie których administracja rządowa stosowała legalne i nielegalne, środki eliminowania list i kandydatów opozycji: aresztowanie działaczy opozycji, unieważnianie list, niedopuszczanie do głosowania na poszczególne listy przez tworzenie tzw. list kompromisowych, fałszowanie tajnych wyborów (dlatego też tajności żądano nierzadko w interesie rządowym), ale również nakłanianie do manifestacyjnego głosowania jawnego itp. (H. Izdebski, *Samorząd...*, op. cit., s. 85).

¹⁴⁵ A. Zembaty wyróżnił następujące gwarancje instytucji przedstawicielskiej: 1) sposób wyłaniania kandydatów na radnych, 2) sposób ustalania list kandydatów i przeprowadzania społecznej konsultacji, 3) formalne oraz praktyczne warunki głosowania i wyborów, 4) odpowiedzialność radnych przed wyborcami w toku kadencji rady narodowej (A. Zembaty, *Rola gminnych rad narodowych w kierowaniu rozwojem społeczno – gospodarczym terenu*, Zielona Góra 1987, s. 27). Zob. szerzej: K. Działocha, J. Trzciniński, *Gwarancje pozycji prawnoustrojowej i jedności działania organów przedstawicielskich stopnia podstawowego*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, nr 632, Prawo CIX, s. 88.

prawne tworzące hierarchiczną strukturę rad narodowych wszystkich szczebli są typowe dla organizowania instytucji politycznych systemu socjalistycznego. Zawierają ukryte założenia, że w stosunkach między radnymi poszczególnych szczebli występuje doskonała zgodność, harmonia i brak konfliktów. W Polsce rady narodowe zaczęły powstawać jeszcze w czasie II wojny światowej jako tymczasowe organy przyszłej władzy „obozu socjalistycznego”, który przeciwstawiał się emigracyjnemu rządowi Rzeczypospolitej w Londynie oraz „państwu podziemnemu”.

Pozycja ustrojowa rad narodowych w PRL, przyjęta z modelu radzieckiego, klasyfikowała je jako organy władzy państwowej. Stworzono strukturę hierarchicznie podporządkowanych organów przedstawicielskich państwa (Sejm oraz wojewódzkie, powiatowe, gromadzkie rady narodowe). Warto wspomnieć, że rada narodowa pełniła podwójną rolę, gdyż była reprezentantem społeczności lokalnej, wybranym w drodze wyborów, a jednocześnie terenowym organem władzy państwowej, który reprezentował interesy państwa. W samorządach nie istniał rozdział władzy państwowej od samorządowej, gdyż obie te funkcje pełniła jedna instytucja i ci sami ludzie. Takie unormowanie prawne powodowało problemy, np. powiązanie rady z organami centralnymi w kwestiach planu i budżetu terenowego. Rada narodowa była terenowym organem władzy państwowej i stwierdzono, że terenowe planowanie gospodarcze mają być w całości włączone w proces planowania ogólnonarodowego. Podobnie budżety terenowe były częścią składową jednolitego budżetu państwowego. W związku powyższym można stwierdzić, że rady narodowe nie miały charakteru autonomicznego¹⁴⁶.

Radę narodową można także zdefiniować w dwojaki sposób. W sensie formalno-strukturalnym był to typowy organ państwa, stanowiący istotne ogniwo systemu organów władzy państwowej, ale posiadający specyficzne cechy, wynikające z istoty lokalnego przedstawicielstwa w ustroju socjalistycznym¹⁴⁷. W sensie funkcjonalno-politycznym rada narodowa była określana jako forma organizacyjna przejawiania się samorządności społecznej o specyficznych cechach, wynikających z jej pozycji jako organu władzy państwowej¹⁴⁸.

¹⁴⁶ Zob. A. Zembaty, *Rola...*, *op. cit.*, s. 17 i n.

¹⁴⁷ M. Szpringer, *Gminne rady narodowe*, Warszawa 1973, s. 13-14.

¹⁴⁸ Zdaniem J. Starościaka rady narodowe należały do jednej z siedmiu grup organów samorządności społecznej. Autor wskazuje przy tym, że główną okolicznością odróżniającą rady jako organy samorządności od instytucji pozostałych grup jest wyposażenie ich „w atrybuty podejmowania tzw. czynności władczych” (J. Starościak, *Studia z teorii prawa administracyjnego*, Wrocław 1967, s. 139-140). J. Chwistek analizując określenie rad jako podstawowych organów samorządu społecznego, stwierdza, że „mogły zostać one tak określone, gdyż spełniają one wszystkie te kryteria, które są właściwe samorządowi społecznemu i jego organom” (Zob. J. Chwistek, *Rada narodowa jako podstawowy organ samorządu społecznego*, „Rada Narodowa, Gospodarka, Administracja”

W sylwestrową noc z 31 grudnia 1943 r. na 1 stycznia 1944 r. odbyło się zebranie, podczas którego dwudziestu działaczy Polskiej Partii Robotniczej założyło Krajową Radę Narodową, która w przyszłości miała stać się organem stanowiącym nowej władzy. Na jej czele stanął Bolesław Bierut, mało znany wówczas działacz komunistyczny¹⁴⁹. Pierwszą uchwałą, Statut Tymczasowych Rad Narodowych¹⁵⁰, nowo powstały organ podjął w dniu 1 stycznia 1944 r.. Zgodnie z nim rady miały składać się z przedstawicieli „wszystkich organizacji i zrzeszeń demokratyczno-niepodległościowych”, ewentualnie z osób dokooptowanych przez daną radę w liczbie nieprzekraczającej jednej piątej ogółu delegowanych członków rady. Na wzór radziecki nie przewidywano istnienia innych organów terenowych niż rady narodowe. Działały one zgodnie z ideą jednolitej władzy państwowej, która miała być podkreślona przez hierarchiczny układ rad. Na jego szczycie znajdowała się Krajowa Rada Narodowa¹⁵¹. Przepisy statutu należy traktować jako swego rodzaju deklarację przyszłych zasad funkcjonowania organów administracji terenowej, gdyż Krajowa Rada Narodowa nie miała wówczas instrumentów prawnych realizacji postanowień statutu¹⁵².

W dniu 22 lipca 1944 r. został wydany dokument pod nazwą Manifest Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego¹⁵³, w którym Krajowa Rada Narodowa oraz Polski Komitet Wyzwolenia Narodowego uznały za obowiązujące podstawowe założenia Konstytucji z 1921 r. Taka sytuacja miała trwać do czasu zwołania Sejmu Ustawodawczego, na którym zamierzano uchwalić nową ustawę zasadniczą. W Manifestie znalazły się regulacje dotyczące funkcjonowania administracji terenowej: „Polski Komitet Wyzwolenia Narodowego sprawuje władzę poprzez Wojewódzkie, Powiatowe, Miejskie i Gminne Rady Narodowe i przez upoważnionych swych przedstawicieli”.

Zapowiedzi z Manifestu zostały zrealizowane na mocy trzech aktów prawnych. Pierwszym z nich był dekret PKWN z dnia 21 sierpnia 1944 r. *o trybie powoływania władz administracji ogólnej I i II instancji*¹⁵⁴. W myśl dekretu wojewodowie i starostowie z racji pełnionych funkcji wchodził w skład wojewódzkich i powiatowych rad narodowych. Ich powołanie i odwołanie mogło odbyć się po zaciągnięciu opinii określonych rad narodowych.

1980, nr 3, s. 34 i n.);

¹⁴⁹Zob. szerzej: M. Kallas, A. Lityński, *Historia ustroju i prawa Polskiej Ludowej*, Warszawa 2003, s. 37.

¹⁵⁰*Uchwała Krajowej Rady Narodowej z dnia 1 stycznia 1944 r. Statut Tymczasowy Rad Narodowych*, [w:] *Konstytucja i podstawowe akty ustawodawcze Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej. Zbiór tekstów*, z przedmową K. Biskupskiego, Warszawa 1954, s. 51-56.

¹⁵¹Zob. N. Honka, *Ewolucja systemu samorządu terytorialnego w Polsce po II wojnie światowej*, Wrocław 2012, s. 32; H. Izdebski, *Samorząd...*, op. cit., s. 86.

¹⁵²Zob. N. Honka, *Ewolucja...*, op. cit., s. 33.

¹⁵³Dz.U. Nr 1, Załącznik.

¹⁵⁴Dz.U. Nr 2, poz. 8.

Prezydium rad sprawowały funkcję społecznej kontroli nad działalnością terenowych organów administracji rządowej. Wojewodowie i starostowie składali okresowe sprawozdania prezydium rad narodowych¹⁵⁵.

Drugim aktem był dekret z dnia 11 września 1944 r. *o zakresie działania i organizacji rad narodowych*¹⁵⁶. Zgodnie z nim system powoływania rad narodowych wszystkich szczebli był taki sam. Członkowie rad narodowych nie byli wybierani bezpośrednio w wyborach, lecz delegowani przez organizacje „demokratyczne” i „niepodległościowe”, tj. związane z ruchem kontrolowanym przez władze radzieckie. Oznaczało to wykluczenie z kręgu potencjalnych działaczy samorządowych osób związanych z organizacjami wspierającymi rząd londyński. Nowa władza świadomie zrezygnowała z powołania rad w drodze demokratycznych wyborów, ponieważ jej pozycja na wyzwolonych terenach była bardzo słaba. Społeczeństwo polskie było w zdecydowanej większości przeciwne nowemu ustrojowi. Wpływ na to miały doświadczenia Polaków z okresu kontaktów z ustrojem komunistycznym w latach 1920-1921 oraz 1939 r. i następnych. Ponadto rady narodowe miały prawo rozszerzania swojego składu osobowego o zasłużone i wybitne osobistości. Z mocy prawa członkami rad narodowych byli wspomniani powyżej wojewodowie i starostowie¹⁵⁷.

Trzecim aktem prawnym był dekret PKWN z dnia 23 listopada 1944 r. *o organizacji i zakresie działania samorządu terytorialnego*¹⁵⁸, który przywracał organy samorządu terytorialnego na podstawie regulacji ustawy samorządowej – tzw. ustawy scaleniowej z 1933 r.¹⁵⁹.

W dniu 3 stycznia 1946 r. została uchwalona nowelizacja dekretu z 11 września 1944 r. o radach narodowych¹⁶⁰. Zgodnie z jego treścią zwiększono liczbę członków poszczególnych rad terenowych, co stwarzało pozory uczestnictwa w nich jak najszerszych kręgów społecznych w sprawowaniu władzy. W rzeczywistości większa liczba radnych miała na celu zwiększenie liczby osób chętnych do współpracy spoza kręgów partyjnych. Szczególnie mile widziane były osoby cieszące się dużym zaufaniem społecznym, gdyż ich działalność w radach miała ułatwić nowej władzy uzyskanie poparcia ze strony obywateli.

W dniu 20 marca 1950 r. uchwalono ustawę *o terenowych organach jednolitej w*

¹⁵⁵ Zob. szerzej: C. Ura, *Samorząd terytorialny w Polsce Ludowej 1944-1950*, Warszawa 1972, 49-50.

¹⁵⁶ Dz.U. Nr 5, poz. 22.

¹⁵⁷ Zob. N. Honka, *Ewolucja...*, op. cit., s. 36-37.

¹⁵⁸ Dz.U. Nr 14, poz. 74.

¹⁵⁹ Zob. szerzej, C. Ura, *Samorząd...*, op. cit., s. 27.

¹⁶⁰ Ustawa z dnia 3 stycznia 1946 r. *o zmianie ustawy z dnia 11 września 1944 r. o organizacji i zakresie działania rad narodowych* (Dz.U. Nr 3, poz. 19).

władzy państwowej¹⁶¹, której przepisy wzorowane były na rozwiązaniach radzieckich¹⁶². Wprowadzono nowy model rad narodowych i terenowych organów administracji państwowej. Praktycznie zlikwidowano podział na administrację rządową i samorządową. Rady narodowe stały się terenowymi organami jednolitej władzy państwowej. Ustawa z dnia 1950 r. określała nowe zasady powoływania rad narodowych. Członków rad narodowych mieli wybierać i odwoływać mieszkańcy terenu, na którym dana rada funkcjonowała. Sprawy związane z trybem wyborów, trybem odwołania oraz czynnym i biernym prawem wyborczym miała określać ordynacja wyborcza do rad narodowych¹⁶³. Jednak przepis dotyczący wyboru rad narodowych przez społeczeństwo był martwy przez ponad cztery lata. Pierwsze powszechne wybory do rad narodowych, w których doszło do drastycznego łamania podstawowych zasad wyborczych, odbyły się dopiero 5 grudnia 1954 r.¹⁶⁴.

Konstytucja PRL z 22 lipca 1952 r. regulowała nie tylko zasady prawa wyborczego do parlamentu, ale również do rad narodowych. Ustrojodawca, wprowadzając do Konstytucji regulacje dotyczące rad narodowych, zdecydował, że stały się one normami konstytucyjnymi, w związku z czym dokonanie zasadniczych zmian systemowych w stosunku do rad narodowych wymagało zmiany Konstytucji. Ustawa zasadnicza stanowiła, że rady narodowe kierują w swoim zakresie działalnością gospodarczą, społeczną i kulturalną, wiążąc potrzeby terenu z działaniami ogólnokrajowymi. Taki kierunek działalności rad narodowych wskazuje na wyznaczenie im roli terenowych organów władzy państwowej. Miały umacniać więź władzy państwowej z ludem pracującym miast i wsi, oraz przyciągać większą liczbę ludzi pracy do udziału w rządzeniu państwem. Ustawa zasadnicza doprecyzowała pewne regulacje dotyczące rad narodowych. Najistotniejsza dotyczyła kadencji rad: „Rady narodowe wybierane są przez ludność na okres trzech lat”. W rozdziale 9 konstytucji z 22 lipca 1952 r. zawarty zaś został szeroki katalog precyzyjnie sformułowanych zasad wyborczych (powszechności, równości, bezpośredniości, tajności głosowania)¹⁶⁵.

Jedną z charakterystycznych cech ustawy zasadniczej z 1952 r. było sformułowane w niej podstawowych zasad prawa wyborczego odnoszących się jednolicie do całego systemu organów przedstawicielskich, czyli zarówno do parlamentu, jak i terenowych organów władzy. Na jej podstawie uchwalona została nie tylko ordynacja wyborcza do Sejmu 1952 r.,

¹⁶¹ Dz.U. Nr 14, poz. 130.

¹⁶² W. Sokolewicz, *Przedstawicielstwo i administracja w systemie rad narodowych w PRL*, Wrocław-Warszawa-Kraków 1968, s. 10.

¹⁶³ Zob. Z. Jarosz, *System wyborczy PRL*, Warszawa 1969, s. 19; B. Zawadzka *Przedstawicielstwo w państwie socjalistycznym*, Warszawa 1976, s. 19-20.

¹⁶⁴ Zob. szerzej: A. Paciorek, *Sześć lat z życia rad*, „Wspólnota” 1990, nr 2.

¹⁶⁵ W. Sokolewicz, *Przedstawicielstwo...*, op. cit., s. 12.

ale także dwa lata później, po raz pierwszy w Polsce Ludowej, ordynacja wyborcza do rad narodowych.

Zauważyć należy, że ponad dwa lata po wejściu w życie konstytucji z 1952 r. wprowadzono nowy podział terytorialny na jednostki najniższe, znosząc gminy i wprowadzając trzykrotnie mniejsze od nich gromady¹⁶⁶.

Ordynacja wyborcza do rad narodowych z dnia 25 września 1954 r.¹⁶⁷ opierała swój system wyborczy na demokratycznych zasadach powszechności, równości i bezpośredniości wyborów oraz tajnego głosowania.

Ustawa z dnia 31 października 1957 r. *ordynacja wyborcza do rad narodowych* określiła, że wybory są powszechne, równe, bezpośrednie i tajne¹⁶⁸. Warto podkreślić, że wprowadziła szereg nowych rozwiązań dotyczących instytucji prawa wyborczego w porównaniu z ordynacją wyborczą z 1954 r. Prawo wybierania i wybieralności zostało zgodnie z Konstytucją określone tak samo jak w dawniejszej ordynacji. Ordynacja wyborcza z 1957 r. wprowadziła rozróżnienie między prawem wybierania a udziałem w głosowaniu. Stanowiła, że nie biorą udziału w głosowaniu osoby, które odbywają karę pozbawienia wolności, są tymczasowo aresztowane lub przebywają w zakładach dla psychicznie chorych (art. 2 ust. 2), lecz te osoby mają prawo wybierania i tym samym wybieralności, jeżeli nie zostały pozbawione zdolności do czynności prawnych (choćby częściowo) albo pozbawione praw publicznych. Ordynacja określiła krąg osób, którym przysługuje czynne i bierne prawo wyborcze, szerzej niż Konstytucja, ale też pozbawiła pewne osoby prawa wybierania.

Ustawa z dnia 25 stycznia 1958 r. *o radach narodowych*¹⁶⁹ rozszerzała kompetencje rad narodowych. Stworzyła możliwość przekazywania przez same rady lub Radę Państwa zadań rad wyższych stopni radom stopnia niższego, bez potrzeby zmiany ogólnie obowiązujących przepisów.

Interesującym jest fakt, że w wyniku przypadkowego zbiegu terminów upływu (czteroletniej) kadencji Sejmu i (trzyletniej) kadencji rad narodowych dnia 16 kwietnia 1961 r. odbyły się wybory do rad narodowych i wybory do Sejmu. Pod wpływem tego wydarzenia kadencja rad narodowych została przedłużona do czterech lat i zrównana z kadencją Sejmu. Umożliwiło to ukształtowanie się stałej praktyki dokonywania równoczesnych wyborów do Sejmu i rad terenowych w jednym terminie. Zdzisław Jarosz twierdzi, że zasada

¹⁶⁶ G. Dutkiewicz, *Dzieje samorządu terytorialnego w Polsce po II wojnie światowej*, „Colloquium Wydziału Nauk Humanistycznych i Społecznych” 2010, t. II, s. 198.

¹⁶⁷ Dz.U. Nr 43, poz. 193.

¹⁶⁸ Dz.U. Nr 55, poz. 270.

¹⁶⁹ Dz.U. Nr 5, poz. 16.

ta akcentowała jednolitość całego systemu wyborczego i zapewniała ściślejsze powiązania w akcie wyborczym spraw lokalnych i ogólnokrajowych. Zgodne to było z konstytucyjną zasadą jednolitości całego systemu przedstawicielskiego¹⁷⁰.

Przejawem umacniania systemu rad narodowych była nowela do ustawy z 28 czerwca 1963 r.¹⁷¹, która zmierzała do zwiększenia roli organów reprezentujących czynnik społeczny (np. wiążące zalecenia i opinie komisji rady) oraz rozszerzaniu ich kompetencji. Następne lata przyniosły natomiast odwrót od tych dążeń na rzecz tendencji do centralizacji. Przejawiały się one w różnych postaciach np. „odbierania” radom narodowym bezpośredniego wpływu na zarządzanie gospodarką terenową.

Podstawowe znaczenie dla struktury, zadań rad narodowych i ich organów miały reformy z lat 1972-1975¹⁷². Ustawa z dnia 29 listopada 1972 r. o utworzeniu gmin i zmianie ustawy o radach narodowych¹⁷³ zmieniała istniejący od 1954 r. podział na gromady i osiedla. W miejsce 4300 gromad powołano 2300 gmin. Po 18 latach gmina stała się znowu najniższą jednostką podziału administracyjnego. Mocą ustawy z dnia 22 listopada 1973 r. o zmianie ustawy o radach narodowych¹⁷⁴, rada narodowa została nadal organem władzy państwowej. Pełniła również rolę organu samorządu społecznego. Ustawa przenosiła model organów stworzonych w gminie w 1972 r. na szczebel powiatowy i wojewódzki. Na mocy ustawy z 28 maja 1975 r. o dwustopniowym podziale administracyjnym państwa oraz o zmianie ustawy o radach narodowych¹⁷⁵ zlikwidowano powiaty, przechodząc na dwuszczeblowy podział terytorialny państwa, powiększając do 49 liczbę województw oraz 4 miasta stopnia wojewódzkiego (Warszawa, Kraków, Łódź i Wrocław) podzielone na dzielnice.

Zgodnie ze wspólną ordynacją do Sejmu i rad narodowych z dnia 17 stycznia 1976 r. wybory odbywały się w oparciu o program Frontu Jedności Narodu (dalej:FJN) będącego wyrazem wspólnej patriotycznej postawy wszystkich świadomych i aktywnych obywateli wobec zasadniczych interesów narodu i państwa socjalistycznego (art.1)¹⁷⁶. Wybory były powszechne, równe, bezpośrednie i tajne. Listę kandydatów na radnych przedstawiały właściwe komitety Frontu Jedności Narodu¹⁷⁷, po zaciągnięciu opinii wyborców w miejscu zamieszka-

¹⁷⁰Z, Jarosz, *System...*, op. cit., s. 21-23.

¹⁷¹Ustawa z dnia 28 czerwca 1963 r. o zmianie ustawy o radach narodowych (Dz.U. Nr 28, poz.164).

¹⁷²Zob. szerzej, Z. Leoński, *System...*, op. cit., s. 12-14.

¹⁷³Dz.U. Nr 49, poz. 312, tekst jednolity poz. 314.

¹⁷⁴Dz.U. Nr 47, poz. 276

¹⁷⁵Dz.U. Nr 16, poz. 91.

¹⁷⁶Ustawa z dnia 17 stycznia 1976 r. *Ordynacja wyborcza do Sejmu PRL i rad narodowych* (Dz.U. Nr 2, poz. 15).

¹⁷⁷Front Jedności Narodu (1952-1983) był organizacją społeczno-polityczną podporządkowaną PZPR i realizującą jej cele. Obejmował partie polityczne, związki zawodowe i inne organizacje społeczne. Jego kontynuację stanowił Patriotyczny Ruch Odrodzenia Narodowego (PRON).

nia i pracy. Przyszli radni zobowiązani byli do realizacji wspólnego programu wyborczego FJN, co w praktyce oznaczało realizowanie polityki PZPR. Wybory do wojewódzkich rad narodowych zostały przeprowadzone 21 marca 1976 r., jednocześnie z wyborami do Sejmu. Na listy FJN oddano 99,43%, zaś frekwencja wyniosła 98,27%¹⁷⁸.

Przedstawiając ewolucję prawa samorządowego warto wspomnieć o propozycjach zmian ustawodawstwa wyborczego, które zostały zawarte w dokumentach NSZZ „Solidarność”. Odbywający się w dwóch turach (5 – 10 września oraz 26 września – 7 października 1981 r.) I Krajowy Zjazd Delegatów NSZZ „Solidarność” ostatecznie ustalił stanowisko Związku w kwestii samorządu terytorialnego i wyborów do rad narodowych. Symptomaticznym poparciem dla idei reformy samorządu terytorialnego w Polsce stało się umieszczenie w Deklaracji Zjazdu, między siedmioma najważniejszymi celami Związku z punktu rozwój demokracji, przeprowadzenie wolnych wyborów do Sejmu i rad narodowych¹⁷⁹. Realizacją tej tezy stała się „Uchwała w sprawie wyborów do rad narodowych”¹⁸⁰. „Solidarność” kwestionowała w niej utrzymanie ówczesnej roli Frontu Jedności Narodowej „w zakresie opracowywania programu wyborczego i zgłaszania kandydatów na radnych” i domagała się, by ordynacje wyborcze umożliwiały organizacjom społecznym i politycznym oraz grupom obywateli, pozostającym poza Frontem Jedności Narodowej możliwość zgłaszania kandydatów, których liczba powinna być nieograniczona. Tajność głosowania oraz „rzeczywisty akt wyborów” miałyby być zagwarantowane obecnością w komisjach mężów zaufania, reprezentujących wszystkie organizacje i grupy obywateli zgłaszające kandydatów¹⁸¹. Zgodnie z zobowiązaniami podjętymi w trakcie I Krajowego Zjazdu Delegatów NSZZ „Solidarność” miała zostać przygotowana nowa ordynacja wyborcza¹⁸². Projekt zakładał wybory pięcioprzymiotnikowe (powszechne, równe, bezpośrednie, proporcjonalne, tajne)¹⁸³.

Realizację postulatów NSZZ „Solidarność” uniemożliwiło wprowadzenie przez władze komunistyczne w dniu 13 grudnia 1981 r. stanu wojennego. Jego zniesieniu

¹⁷⁸ P. Olszewski, *Koncepcje samorządu terytorialnego w latach osiemdziesiątych XX wieku*, [w:] *Samorząd terytorialny w programach ugrupowań politycznych w Polsce (1989-1998)*, red. P. Olszewski, Toruń 2007, s. 69-70.

¹⁷⁹ Por. Deklaracja I Zjazdu Delegatów, „Tygodnik Solidarność” 1981, nr 25, s. 1.

¹⁸⁰ Por. *Uchwała w sprawie wyborów do rad narodowych*, „Tygodnik Solidarność” 1981, nr 25, s. 3.

¹⁸¹ Tamże.

¹⁸² Prace na nową ordynację podjęły dwa ośrodki: Ośrodek Badań społecznych Regionu Mazowsze oraz Ośrodek Badań Społeczno-Zawodowych Regionu Małopolska. Autorzy obu projektów większość zagadnień rozstrzygnęli podobnie, jednak poglądy dotyczące kilku kwestii wyraźnie się różniły od siebie np. projekt warszawski nie przesądziła o proporcjonalnym i wielomandatowym systemie, w tej kwestii przedstawiono szereg rozwiązań alternatywnych Zob. J. Strzelecka, *Wybory do rad gminnych i miejskich*, „Tygodnik Solidarność” 1981, nr 31, s. 6-8.

¹⁸³ Zob. szerzej, R. Kozioł, *Debata samorządowa w czasach pierwszej Solidarności*, Kraków, 2004, s. 180-181.

towarzyszyło uchwalenie ustawy z dnia 20 lipca 1983 r. o systemie rad narodowych i samorządzie terytorialnym¹⁸⁴, która przywróciła pojęcie samorządu terytorialnego (już w samym tytule ustawodawca sugerował, że powrócił do koncepcji samorządu terytorialnego), nie przyznała jednak samodzielności majątkowej i finansowej radom, jak również nie wyposażyla samorządu mieszkańców w fundamentalną dla funkcjonowania samorządu terytorialnego osobowość prawną¹⁸⁵. W odniesieniu do podstawowych zasad prawa wyborczego art. 2 ustawy określał, że rady narodowe wybierane są w wyborach powszechnych, równych, bezpośrednich i w głosowaniu tajnym na okres czterech lat, licząc od dnia wyborów.

Ostatnią ordynacją wyborczą do rad narodowych uchwaloną w okresie PRL-u była ustawa z dnia 13 lutego 1984 r.¹⁸⁶, która wskazywała lud pracujący jako podmiot wybierający swoich przedstawicieli do rad narodowych obywateli: o nieposzlakowanej postawie moralno-obyczajowej, w pełni aprobujących system socjalistyczny ustrój Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (art.1). Ustawa wyborcza określiła, że wybory do gminnych, miast i gmin, miejskich, dzielnicowych oraz wojewódzkich rad narodowych przeprowadza się w oparciu o zasadę powszechności, bezpośredniości, równości i tajności. Radnych w wybory do rad narodowych w 1984 r. wybierano do wojewódzkich rad narodowych oraz rad narodowych stopnia podstawowego. Zgodnie z art. 78 za wybranych w wyborach do rad narodowych stopnia podstawowego uważano tych kandydatów, którzy w obrębie mandatu, do którego zostali zgłoszeni otrzymali większość ważnie oddanych głosów, a w głosowaniu wzięła udział co najmniej połowa uprawnionych do głosowania. Radni w wyborach do rad stopnia podstawowego wybierani byli do: miejskich rad narodowych, dzielnicowych rad narodowych, rad narodowych wspólnych dla miasta i gminy oraz gminnych rad narodowych. W myśl art. 82 do wojewódzkiej rady narodowej wybrani byli ci kandydaci, którzy uzyskali kolejno największą liczbę ważnie oddanych głosów, a w głosowaniu wzięła udział co najmniej połowa uprawnionych do głosowania w województwie. Jeżeli w głosowaniu na radnych w okręgu wyborczym lub do rady wojewódzkiej wzięła udział mniej niż połowa uprawnionych do głosowania wówczas zarządzane były ponowne wybory w tym okręgu wyborczym lub na listę wojewódzką (art. 89). W wyborach do wojewódzkich rad narodowych głosowano na radnych w 1308 okręgach oraz z 49 list wojewódzkich. W każdym okręgu oraz na każdą z list głosowało więcej niż połowa uprawnionych do głosowania.

¹⁸⁴Tekst jedn. Dz.U. z 1988 r., Nr 26, poz. 183.

¹⁸⁵J. Czerw, *Geneza...*, op. cit., s. 29.

¹⁸⁶ Ustawa z dnia 13 lutego 1984 r. *Ordynacja wyborcza do rad narodowych* (Dz.U. Nr 7, poz. 54).

W dniu 10 marca 1988 r. została przyjęta ustawa zmieniająca ordynację wyborczą do rad narodowych z 1984 r.¹⁸⁷, wyniku której m. in. słowa „pełną realizację prawa do tajności” zastąpiono wyrazem „tajność”, zmieniono liczbę wybieranych radnych w okręgu „od 3 do 6” na „od 1 do 5”, jak też liczbę mieszkańców, których powinien obejmować obwód do głosowania („od 1000 do 3000” zmieniono na „od 500 do 3000” mieszkańców). Zmiana ordynacji pozwoliła tworzyć okręgi jednomandatowe.

Przemiany polityczne zapoczątkowane w 1989 r. nie koncentrowały się na kwestiach restytucji samorządu terytorialnego, choć już wcześniej opozycja solidarnościowa zgłaszała takie postulaty, m. in. w uchwale programowej I Krajowego Zjazdu Delegatów NSZZ „Solidarność”. Decentralizację rozpoczęto od wyodrębnienia podstawowej jednostki samorządu terytorialnego, jaką jest gmina.

Od przełomu 1989 r. polskie prawo wyborcze podlegało częstym zmianom związanych z dużą dynamiką życia politycznego lat dziewięćdziesiątych. Należy podkreślić, że na gruncie samorządowego prawa wyborczego uchwalono od tego okresu cztery ordynacje wyborcze, pierwszą w 1990 r., drugą w 1998 r. oraz trzecią tzw. „ordynację burmistrzowską” w 2002 r.¹⁸⁸. Zmiana z 2011 r. jest efektem kodyfikacji prawa wyborczego. Jej rezultatem jest obecnie obowiązujący Kodeks wyborczy.

Warto podkreślić, że wybrane dnia 19 czerwca 1988 roku rady narodowe zakończyły kadencje z dniem 30 kwietnia 1990 roku. Swoją moc prawną utraciły Ustawa o systemie rad narodowych i samorządu terytorialnego oraz Ordynacja wyborcza do rad narodowych. Skrócenie kadencji rad narodowych oraz przyjęcie nowej ordynacji wyborczej do rad gmin były jednymi z najistotniejszych decyzji, które były zapowiedzią procesu wymiany lokalnych elit politycznych. Szczególny charakter wyborów samorządowych z 27 maja 1990 r. polegał jeszcze na tym, że były to pierwsze w pełni demokratyczne wybory od ponad pięćdziesięciu lat

Na mocy ustawy z dnia 8 marca 1990 r. *o samorządzie terytorialnym*¹⁸⁹ dokonano upodmiotowienia samorządu terytorialnego przez wyodrębnienie jego kompetencji i obowiązków. Pierwszym w nowych warunkach ustrojowych, wyznaczonych przełomem z 1989 r., aktem prawnym określającym zagadnienia związane z wyborami samorządowymi

¹⁸⁷Ustawa z dnia 10 marca 1988 r. *o zmianie ustawy – Ordynacja wyborcza do rad narodowych* (Dz.U. Nr 7, poz. 54).

¹⁸⁸Ustawa z dnia 20 czerwca 2002 r. *o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta* (tekst pierwotny: Dz.U. z 2002 Nr 113, poz. 984; tekst jedn. Dz.U. z 2010 r. Nr 176, poz. 1191).

¹⁸⁹Pierwotna wersja ustawy: Dz.U. Nr 16 poz. 95; aktualna wersja ustawy: Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. *o samorządzie gminnym* (Dz.U. z 2015 r., poz. 1515 z późn. zm.).

była ustawa z dnia 8 marca 1990 r. – *Ordynacja wyborcza do rad gmin*¹⁹⁰. Należy podkreślić, że była to ustawa wyborcza o pionierskim charakterze nie tylko dla reaktywowanego samorządu terytorialnego, ale także dla innych ordynacji wyborczych. Projekt ustawy powstał z inicjatywy Senatu RP. Prace nad nim toczyły się w atmosferze burzliwej dyskusji, co nie dziwiło ze względu na uwarunkowania (m.in. polityczne, gospodarcze, społeczne) tamtych czasów. Mimo to „w chwili uchwalania ordynacji wyborczej do rad gmin nie istniały już polityczne i ideologiczne ograniczenia, które uniemożliwiałyby realizację pełni praw wyborczych”¹⁹¹. Zgodnie z ordynacją ówczesne wybory do rad narodowych zastąpiły wybory do nowoutworzonych rad gmin, które miały się odbywać według zasad powszechności, bezpośredniości, równości oraz tajności głosowania. Podkreślano ich znaczenie jako wyborów wolnych i demokratycznych. W celu ustalania wyników wyborów przyjęto formułę większości względnej, co w konsekwencji oznaczało, że zwycięzcą zostawał ten kandydat, który zdobył najwięcej głosów. W gminach liczących powyżej 40 tys. mieszkańców wybory miały być przeprowadzane w okręgach wielomandatowych, co oznaczało zastosowanie zasady proporcjonalności. Do podziału mandatów w tych okręgach przewidziano metodę Saint-Laguë’a.

W 1990 r. uchwalona została ustawa nowelizująca utrzymane w mocy przepisy Konstytucji z 1952 r.¹⁹². Dotychczasowy system rad narodowych zastąpiony został samorządem terytorialnym w gminach. Zmieniono również tytuł i wiele przepisów rozdziału 9 Konstytucji. Zatytułowany on został „Wybory do Sejmu i Senatu”, a jego regulacje dotyczyły jedynie wyborów parlamentarnych. Warto podkreślić, że wybory samorządowe zostały określone w art. 45 ust.1 Konstytucji, który stwierdził, że organem stanowiącym gminy jest wybierana przez mieszkańców rada, a zasady i tryb wyborów zostały przekazane do uregulowania w drodze ustawodawstwa zwykłego. W ten sposób została przeprowadzona dekonstytucjonalizacja zasad wyborczych do samorządu terytorialnego¹⁹³. Punkty sporne skupiały się właściwie wokół zagadnienia ewentualnej proporcjonalności wyborów (w tym określenia liczebności mieszkańców gminy na ustalonym pułapie, na podstawie którego można by przeprowadzać albo wybory większościowe albo proporcjonalne) i systemów wyborczych.

Zasady samorządowego prawa wyborczego zapisane były także w ustawie konstytucyjnej z dnia 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą

¹⁹⁰Dz. U. Nr 16, poz. 96.

¹⁹¹P. Tuleja, *Ordynacja wyborcza do rad gmin w praktyce*, „Samorząd Terytorialny” 1991, nr 6, s. 8.

¹⁹²Zob. ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o zmianie Konstytucji RP (Dz. U. Nr 16, poz. 94).

¹⁹³M. Bąkiewicz, *System...*, op. cit., s.19-20.

ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym¹⁹⁴. Zasady prawa wyborczego do samorządu terytorialnego, w wyniku uchwalenia ustawy konstytucyjnej w 1992 r., ponownie zyskały rangę konstytucyjną. Przepis art. 72 ust.1 Małej Konstytucji określał jedynie trzy przymiotniki wyborcze występujące w wyborach do samorządu terytorialnego (powszechność, równość i tajność głosowania). Należy wskazać, że w myśl tego aktu wybory do Sejmu (art. 3 ust.1) odbywały się z zastosowaniem już czterech przymiotników wyborczych (powszechność, równość, bezpośredniość, tajność głosowania). Wybory prezydenckie odbywały się w oparciu o takie same zasady (art. 29 ust. 2). Wart podkreślenia jest fakt, że katalog zasad prawa wyborczego do Senatu nie ujmował zasady równości, ale został dodatkowo rozszerzony o zasadę wolnych wyborów (art. 3 ust. 2).

Niewskazanie przez Małą Konstytucję zasady bezpośredniości w wyborach samorządowych powodowało pewną niespójność w zakresie zasad wyborczych¹⁹⁵. Brak zasady bezpośredniości w wyborach samorządowych mógł być związany z chęcią wprowadzenia wyborów pośrednich do organów samorządu terytorialnego. Możliwość wprowadzenia wyborów pośrednich została zablokowana jednak wraz z ratyfikacją przez Polskę Europejskiej Kart Samorządu Lokalnego, która zawiera, pominiętą przez ustawę konstytucyjną z 1992 r., zasadę bezpośredniości. W literaturze wskazuje się, że kluczowym uzasadnieniem odstąpienia od zasady spójności norm wyborczych było odejście od zasady jednolitości władzy na rzecz zasady trójpodziału władzy oraz stworzenie nowych organów w różnej strukturze i pozycji prawnej nieistniejących w poprzednich systemach ustrojowych¹⁹⁶.

Obecnie obowiązująca Konstytucja RP z 1997 r. w art. 169 ust. 2 definitywnie rozstrzygnęła zakres stosowania przymiotników wyborczych odnoszących się do wyborów samorządowych. Wybory te odbywają się z poszanowaniem pełnego katalogu zasad: powszechności, równości, bezpośredniości, tajności głosowania. Trzeba nadmienić, że Konstytucja reguluje tylko zasady prawa wyborczego stosowane w wyborach do organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego. Ustrojodawca nie określił przymiotników wyborczych dotyczących organów wykonawczych.

Przeprowadzona w 1998 r. reforma administracyjna powołująca samorząd powiatowy i wojewódzki¹⁹⁷, wpłynęła na uchwalenie aktu normatywnego, który całościowo regulował

¹⁹⁴ Dz.U.1992 nr 84 poz.426 z późn zm.

¹⁹⁵ Por. B. Zawadzka, *Samorząd terytorialny w Małej Konstytucji*, [w:] *Mała Konstytucja w procesie przemian ustrojowych w Polsce*, red. M. Kruk, Warszawa 1993, s. 208.

¹⁹⁶ J. Buczkowski, *Podstawowe...*, op. cit., s. 22.

¹⁹⁷ Zob. ustawę z dnia 13 października 1998 r. *Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację*

postępowanie wyborcze do organów samorządowych wszystkich szczebli, czyli ustawy z dnia 16 lipca 1998 r. – Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw¹⁹⁸. Na podstawie przepisów tej ordynacji wybory samorządowe zostały przeprowadzone czterokrotnie: 11 października 1998 r., 27 października 2002 r., 12 listopada 2006 r. oraz w 2010 r.

Zmiany w samorządowym prawie wyborczym dotyczyły m.in. wyboru systemu wyborczego. Podczas dyskusji na temat tworzenia ordynacji wyborczej do rad gmin proponowano trzy rozwiązania przeprowadzenia wyborów: w oparciu o zasadę większościową, zasadę proporcjonalności lub też zastosowanie systemu mieszanego. W ordynacji wyborczej z 1998 r., podobnie jak z 1990 r., zdecydowano się na zróżnicowanie gmin. W zależności od wielkości jednostki zastosowano system większościowy lub proporcjonalny. W latach 1990 i 1994 wybory większościowe przeprowadzane były w gminach do 40 000 mieszkańców. W gminach powyżej czterdziestu tysięcy mieszkańców (a także rad powiatowych i sejmików województw) wybory przeprowadzano w oparciu o formułę proporcjonalną przy zastosowaniu zmodyfikowanej metody Sainte-Laguë. Ordynacja z 1998 r. wprowadziła zmianę; odtąd wybory większościowe odbywały się w gminach do 20 000 mieszkańców. Znowelizowano także sposób podziału mandatów w gminie wprowadzony był system proporcjonalny – metodę Sainte-Laguë zastąpiono metodą d'Hondta.

Fundamentalną zmianę dla samorządowego prawa wyborczego na szczeblu podstawowym gminy przyniosła ustawa o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta z 2002 r.¹⁹⁹. Wprowadzenie bezpośrednich wyborów wójtów, burmistrzów i prezydentów miast uzupełniło katalog wybieralnych bezpośrednio organów samorządowych. Została zwiększona rola wyborcy, który od wyborów samorządowych przeprowadzonych 27 października 2002 r. kreuje nie tylko organy stanowiące samorządu terytorialnego, lecz także organ wykonawczy na poziomie gminy²⁰⁰. Zmiany wprowadzone w 2002 r. radykalnie wzmocniły pozycję organu wykonawczego. Rada gminy utraciła kompetencję jego wyboru i odwołania. Miejsce kolegialnego zarządu zajął wybierany w bezpośrednich wyborach wójt (burmistrz, prezydent miasta). Nie uzyskał on jednak w zasadzie nowych kompetencji, jakimi wcześniej dysponował zarząd. Warto wspomnieć, że prawie wszystkie kompetencje rady

publiczną (Dz.U. Nr 91, poz. 576) oraz ustawę z dnia 5 czerwca 1998 o samorządzie powiatowym (tekst jedn. Dz.U. z 2015 r., poz. 1445 z późn. zm.).

¹⁹⁸Ustawa z dnia 16 lipca 1998 r. – *Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw* (tekst pierwotny: Dz.U. Nr 95, poz 602 z późn. zm.; tekst jedn. Dz.U. z 2010 r. Nr 176, poz. 1190).

¹⁹⁹Ustawa o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta z 2002 r. (tekst jedn. Dz.U. z 2002 r. Nr 113, poz. 984)

²⁰⁰ M. Bąkiewicz, *System...*, op. cit., s. 14-15.

zostały zachowane. Nieliczne kompetencje zostały uszczuplone, np. rada została pozbawiona możliwości uchwalenia regulaminu organizacyjnego urzędu²⁰¹.

Regulacje prawne dotyczące przepisów obowiązujących w okresie między całkowitą utratą mocy obowiązującej ordynacji wyborczej do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw z 1998 r. a wejściem w życie wszystkich norm prawnych zawartych w Kodeksie Wyborczym zostały zawarte w ustawie z dnia 5 stycznia 2011 r. – *Przepisy wprowadzające ustawę Kodeks wyborczy*²⁰². Powyższy akt normatywny określa kwestie dotyczące wyborów organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego, w szczególności wyborów przedterminowych oraz uzupełniających, które miały miejsce w czasie trwania kadencji rozpoczętej dnia 21 listopada 2010 r. Zastąpił wcześniejsze ustawy regulujące wybory do Sejmu, Senatu, Parlamentu Europejskiego, na urząd Prezydenta RP oraz wyborów do organów samorządowych. Wprowadzenie ustawy przejściowej (Przepisów wprowadzających ustawę – Kodeks wyborczy) poprzedzającej wejście w życie, Kodeks wyborczy było zgodne z postulowanym w doktrynie wymogiem zapewnienia stabilności prawa wyborczego. Za czynnik, który wpływał na to bezpośrednio, uznaje się właściwe *vacatio legis* przepisów zmieniających i dlatego istotne zmiany w prawie wyborczym powinny wchodzić w życie dopiero po wyborach, przed którymi zostały przyjęte²⁰³.

Uchwalenie Kodeksu wyborczego z 2011 r. miało na celu zebranie w jednym akcie normatywnym przepisów prawa regulujących kwestie wyborcze w Polsce. Rozwiązanie takie w opinii wnioskodawców miało ułatwić obywatelom dotarcie do tekstów norm prawnych dotyczących prawa wyborczego bez potrzeby poszukiwania kilku aktów prawnych (ustaw)²⁰⁴. Ponadto kultura prawna i polityczna nakazuje regulowanie prawa wyborczego praktycznie w jednym akcie prawnym, co ma przyczyniać się do ujednolicenia tych elementów procedur wyborczych, które są wspólne dla wszystkich postępowań wyborczych, bez względu na to, który organ władzy publicznej jest wybierany²⁰⁵. W literaturze przedmiotu pojawiły się głosy popierające kodyfikację²⁰⁶, ale też krytykujące zakres przedmiotowy Kodeksu wyborczego²⁰⁷.

²⁰¹ A. Ptak, *Ewolucja systemu wyborczego do organów samorządu terytorialnego w Polsce*, [w:] *Prawo wyborcze i wybory. Doświadczenia dwudziestu lat procesów demokratyzacyjnych w Polsce*, red. A. Stelmach, Poznań 2010, s. 150.

²⁰² Dz.U. Nr 21, poz. 113 z późn. zm.

²⁰³ K. Czaplicki, *O potrzebie stabilności prawa wyborczego. Wybrane problemy*, Toruń 2009, s. 23 i 25.

²⁰⁴ A. Wierzbica, *Referendum i wybory oraz zarządzenia i uchwały jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 2014, s. 158.

²⁰⁵ Druk Sejmowy nr 1568, Sejm RP VI kadencji, www.sejm.gov.pl

²⁰⁶ Postulat taki, przed przyjęciem Kodeksu, formułowany był np. przez J. Buczkowskiego, A. Patrzalka, K. Skotnickiego, A. Żukowskiego (A. Rakowska, K. Skotnicki, *Zmiany w prawie wyborczym wprowadzone przez Kodeks wyborczy*, „Przegląd Sejmowy” 2011, nr 4, s. 9).

²⁰⁷ Zob. s. zerzej, Skotnicki K., *Przebieg prac nad kodeksem wyborczym*, [w:] *Kodeks wyborczy. Wstępna ocena*,

W. Skrzydło twierdzi, że nie spełnia on w pełni oczekiwań doktryny i praktyki wyborczej. Wskazuje, że w kodyfikacji nie znalazły się obie ustawy dotyczące referendum: ogólnokrajowego oraz lokalnego. Podkreśla, że „ustawy dotyczące referendum zawierają analogiczne przepisy jak i te, które zostały zawarte w kodeksie, np. w zakresie zasad głosowania, organów wyborczych, spisów wyborców itp. Warto też dodać, że obydwie ustawy referendalne nie stanowią obszernych aktów normatywnych i nadają się do ujęcia w kodeksie jako kolejne działy”²⁰⁸. Przedstawiciele doktryny ponadto wskazali, że Kodeks wyborczy dla samorządów powszechnych nie wprowadził nowatorskich rozwiązań (np. takim przełomem byłby powrót do systemu ustalania wyników głosowania za pomocą metody Saint-Laguë)²⁰⁹.

ROZDZIAŁ II

ZASADA POWSZECHNOŚCI

1. Pojęcie i funkcje zasady powszechności wyborów

Zasada powszechności określa krąg osób, którym przysługują uprawnienia wyborcze. Znaczenie tej zasady podkreśla fakt, że należy współcześnie do najważniejszych zasad współtworzących formułę demokratycznych wyborów. W aktach prawnych i w literaturze wymieniana jest przeważnie na pierwszym miejscu, co ma na celu podkreślenie jej szczególnej roli, którą odgrywa w procesie wyborczym oraz ścisłego związku z zasadą suwerenności i przedstawicielstwa jako podstawowej formy sprawowania władzy politycznej w państwie. Zasada powszechności, jako fundamentalne rozwiązanie prawa wyborczego, jest uregulowana w konstytucjach. Ustawy zasadnicze nie ograniczają się tylko do jej wymienienia wśród zasad prawa wyborczego, ale także określają konsekwencje z niej płynące. Ustrojodawcy regulują m.in. gwarancje realizacji zasady powszechności. Instytucjonalne gwarancje są niezbędnym warunkiem urzeczywistnienia tej zasady w prawie wyborczym¹. Warto wspomnieć, że powszechność prawa wyborczego jest rozwinięciem zasady suwerenności narodu². Zgodnie z art. 4 Konstytucji z 2 kwietnia 1997 r. władza zwierzchnia w należy do Narodu, który sprawuje ją bezpośrednio lub przez swoich przedstawicieli. Zasada powszechności wyborów decyduje, kto jest podmiotem praw wyborczych oraz komu mogą one przysługiwać³.

K. Skotnicki wyodrębnił pięć znaczeń pojęcia „powszechności” w odniesieniu do wyborów. W pierwszej kolejności rozumie się pod tym pojęciem przeprowadzenie wyborów (referendum) na obszarze całego państwa. Stanowisko to jest charakterystyczne dla literatury zachodnioeuropejskiej czy amerykańskiej, występujące w tamtejszych słownikach czy encyklopediach prawniczych. W drugim znaczeniu pojęcie „wyborów powszechnych” odnoszone jest to wyborów, które rozpoczynają nową kadencję kreowanego organu. Używane jest ono jako przeciwieństwo tzw. wyborów częściowych przeprowadzonych w celu uzupełnienia składu organu (np. rady gminy). W trzecim znaczeniu „powszechność prawa

¹K. Skotnicki, *Zasada powszechności w prawie wyborczym. Zagadnienia teorii i praktyki*, Łódź 2000, s. 3.

²A. Żukowski, *System wyborczy do Sejmu i Senatu RP*, Warszawa 2004, s. 58.

³J. Buczkowski, *Powszechność wyborów w praktyce III Rzeczypospolitej*, Rzeszów 1996, s. 9.

wyborczego” oznacza wyłącznie czynne prawo wyborcze (prawo głosowania, prawo wybierania), a w czwartym także tzw. bierne prawo wyborcze (wybieralność). Piąte określenie jest najszersze i obejmuje nie tylko czynne i bierne prawo wyborcze, ale odnosi się także do uczestnictwa wyborców we wszystkich stadiach w postępowaniu wyborczym⁴.

Dwa pierwsze z wymienionych wyżej sposobów rozumienia pojęcia „powszechności” wydają się być najmniej użyteczne, gdyż nie odnoszą się do praw podmiotowych człowieka. Należy zwrócić uwagę na niewłaściwe łączenie zasady powszechności z prawem zgłaszania kandydatów. Obywatel nie może być pozbawiony możliwości prawa wysuwania kandydatów, lecz wynika to z zasady wolności prawa wyborczego, a nie powszechności⁵. Odmienne stanowisko w tej kwestii zajmują Bogusław Banaszak i Artur Preisner, którzy twierdzą, że „zasada powszechności prawa wyborczego gwarantuje każdemu wyborcy udział w procesie wysuwania kandydatów. Nie do pogodzenia z nią jest więc zmonopolizowanie tego prawa tylko przez określone podmioty”⁶. Krytykują oni regulacje ograniczające prawo wysuwania kandydatów wyłącznie przez partie polityczne czy organizacje społeczne.

Zasada powszechności znajduje się w katalogu konstytucyjnych zasad prawa wyborczego. Współcześnie powszechne jest określanie w ustawach zasadniczych zasad samorządowego prawa wyborczego. Konstytucje większości państw stanowią o zasadzie powszechności wyborów, np. Hiszpanii (art. 23, 68 ust. 1, 69 ust. 2, 140)⁷, Litwy (art. 55 ust. 1, 78 ust. 2, 119 ust. 2)⁸, czy Ukrainy (art. 71, 76 ust. 2, 103 ust. 1, 141 ust. 1)⁹. Analiza konstytucji różnych państw wskazuje, że zagadnienia związane z powszechnością głosowania są traktowane znacznie szerzej niż kwestie związane z innymi zasadami prawa wyborczego. K. Skotnicki stwierdza, że jest to świadome działanie ustrojodawcy, gdyż podniesienie niektórych rozwiązań do rangi regulacji konstytucyjnej gwarantuje, że zasada powszechności nie jest jedynie pustą deklaracją, a jednocześnie pozbawia „zwykłego” ustawodawcę nadmiernej swobody kształtowania tej zasady¹⁰.

W literaturze przedmiotu występuje spór, czy zasada powszechności wyborów obejmuje tylko czynne, czy może także bierne prawo wyborcze (trzecie i czwarte znaczenie pojęcia według klasyfikacji K. Skotnickiego). Zdaniem J. Buczkowskiego zasada powszechności określa krąg osób, którym przysługują prawa wyborcze. Decyduje ona o tym, kto jest upraw-

⁴K. Skotnicki, *Zasada...*, *op. cit.*, s. 11-18.

⁵Tamże, s. 18.

⁶Por. B. Banaszak, A. Preisner, *Wprowadzenie do prawa konstytucyjnego*, Wrocław 1992, s. 160.

⁷*Konstytucja Hiszpanii*, tł. i wstęp T. Mołdawa, Warszawa 2008.

⁸*Konstytucja Republiki Litewskiej*, wstęp A.B. Zakrzewski, tł. H. Wisner, Warszawa 2006.

⁹*Konstytucja Ukrainy*, wstęp i tł. E. Toczek, Warszawa 1999.

¹⁰Zob. K. Skotnicki, *Zasada...*, *op. cit.*, s. 22-30.

niony do głosowania oraz do kandydowania¹¹. Wojciech Kręcisz uważa, że „zasada powszechności określa krąg obywateli, którzy, spełniając określone ustawą warunki, mają prawa wybierania i bycia wybieranym do organów przedstawicielskich (czynne i bierne prawo wyborcze)”¹². Ten punkt widzenia jest także najbardziej rozpowszechniony w obcej doktrynie. Przykładowo w nauce niemieckiej opowiadali się za nim: Bernhard Vogel, Dieter Nohlen i Rainer Olaf Schultze, którzy wyrażali następującą opinię: „Norma prawna (powszechność wyborów) oznacza, że zasadniczo wszyscy obywatele państwa niezależnie od płci, rasy, języka, dochodów lub stanu posiadania, zawodu, stanu lub klasy społecznej, wykształcenia, wyznania, przekonań politycznych posiadają prawo do głosowania i mają prawo być wybrani”¹³. Podobnie Hans Meyer: „Zasada powszechności prawa wyborczego ma przede wszystkim zapobiec pozbawianiu pewnych grup społecznych czynnego (i oczywiście również biernego) prawa wyborczego”¹⁴. Wyłącznie do kręgu osób uprawnionych do głosowania zasadę powszechności ogranicza Andrzej Szmyt, którego zdaniem: „Zasada powszechności prawa wyborczego gwarantuje, iż wszyscy obywatele dorośli i zdolni do podejmowania decyzji w sprawach publicznych dopuszczeni są do udziału w wyborach. Dotyczy więc ona kręgu wyborców”¹⁵. Zasadę powszechności jedynie z czynnym prawem wyborczym łączy także G. Kryszewski, K. Skotnicki czy Andrzej Sokół¹⁶. W sporze tym przychylam się do poglądu, że „powszechność” to jedynie prawo do głosowania. Za pojmowaniem „powszechności” w prawie wyborczym w wąskim zakresie przemawiają regulacje prawne. Prawo wyborcze na świecie zakreśla szeroki krąg osób uprawnionych do głosowania, przewiduje jednocześnie szereg wyłączeń w przypadku biernego prawa wyborczego. Wprowadzenie nawet najmniejszej różnicy w wieku potrzebnym do uzyskania czynnego i biernego prawa wyborczego skutkuje tym, iż kręgi wyborców i potencjalnych kandydatów są różne. Wprowadza się stopniowanie „powszechności” na szerszą (dla prawa czynnego) i węższą (dla prawa biernego). Kolejnym argumentem jest stwierdzenie, że w literaturze przedmiotu gwarancje powszechności przedmiotu określone zostały wyłącznie dla czynnego prawa wyborczego, nie ma zaś wymienionych gwarancji dla możliwości kandydowania¹⁷.

¹¹ J. Buczkowski, *Powszechność...* op.cit., s. 9.

¹² W. Kręcisz, *Prawo wyborcze*, [w:] *Polskie prawo konstytucyjne*, red. W. Skrzydło, Lublin 2008, s. 198.

¹³ Zob. szerzej, B. Vogel, D. Nohlen i R.O. Schultze, *Wahlen in Deutschland*, New York 1971

¹⁴ Por. H. Meyer, *Prawo wyborcze*, [w:] *Parlament Republiki Federalnej Niemiec*, red. I. Isensee, P. Kirchhof, Warszawa 1995, s. 9.

¹⁵ Por. A. Szmyt, *Wprowadzenie do prawa wyborczego*, [w:] *Konstytucja. Ordynacje wyborcze do Sejmu i Senatu*, Gdańsk 1991, s. 13.

¹⁶ Por. G. Kryszewski, *Standardy prawne wolnych wyborów parlamentarnych*, Białystok 2007, s. 151-164; K. Skotnicki, *Zasada...*, op. cit., s. 19-22; A. Sokół, *Prawa wyborcze osób ubezwłasnowolnionych*, „Gazeta Prawna” 1995, nr 4 z 28 stycznia 1995 r.

¹⁷ Zob. szerzej, B. Banaszak, *Prawo wyborcze obywateli*, Warszawa 1996

Słowniki języka polskiego określają wyraz „powszechny” jako „dotyczący wszystkich, wszystkiego”¹⁸, czy „obejmujący swym zasięgiem wszystkich obywateli w danej grupie”¹⁹. Zygmunt Cybichowski wskazał, że „prawo wybierania nie może być powszechnym w znaczeniu bezwzględnym, bo pewne kategorie jednostek są odeń wyłączone, jak dzieci, umysłowo chorzy, pozbawieni praw, ciężcy zbrodniarze itp. Mimo tych ograniczeń prawo wybierania nazywa się powszechnym pod warunkiem, że nie zna ani cenzusu majątkowego, ani cenzusu wykształcenia. Zasada powszechności ma więc znaczenie negatywne jako wyłączenie tych cenzusów”²⁰.

Przyznanie osobie praw wyborczych lub ich pozbawienie jest niezwykle istotne, gdyż jest to zagadnienie dotyczące podstawowych praw politycznych człowieka. Walka o ich wprowadzenie i umocowanie konstytucyjne była długotrwała, a początki jej sięgały XVIII w. i nasiliły się w następnym stuleciu. Najistotniejsze przemiany miały miejsce jednak dopiero na przełomie XIX i XX w. W tym czasie powszechne było twierdzenie, że nie wszyscy mieszkańcy kraju są predysponowani do wypowiedzania się jako naród²¹. Do uczestnictwa w życiu politycznym uprawnione były tylko osoby spełniające odpowiednie warunki. W związku z czym podstawową kwestią w przypadku zasady powszechności było określenie kręgu osób, którym przysługuje czynne prawo wyborcze. Z zagadnieniem tym związane jest pojęcie cenzusów wyborczych.

Termin „cenzus” (łac. *census* – ocena, spis) określa specjalne kwalifikacje, warunki, właściwości czy kryteria, od spełnienia których uzależniona jest możliwość korzystania przez osobę z konkretnych praw, przywilejów czy pełnienie określonych funkcji lub zajmowanie określonych stanowisk²². W doktrynie prawa konstytucyjnego pojęcie cenzusu wyborczego nie jest określane jednolicie, a różnica dotyczy tego, czy za cenzus wyborczy uznać należy wszystkie wymogi, czy tylko niektóre z nich. Najliczniejsza grupa autorów uznaje, że cenzusami wyborczymi należy określić tylko te warunki (przesłanki) nabycia prawa głosowania, które zawierają w sobie element dyskryminacji polityczno-społecznej. Określane są one mianem szczególnych wymagań stawianym wyborcom²³. Pojęcie to używane jest w stosunku do ograniczeń czynnego (i biernego) prawa wyborczego występującego głównie w

¹⁸Por. *Słownik języka polskiego*, t. VI, red. W. Doroszewski, Warszawa 1963-1969, s. 1278.

¹⁹Por. *Wielki słownik języka polskiego*, red. P. Żmigrodzki, Kraków 2007.

²⁰Por. Z. Cybichowski, *Encyklopedia podręczna prawa publicznego (konstytucyjnego, administracyjnego i międzynarodowego)*, t. II, Warszawa., s. 760 i 762.

²¹Przyjęto starorzymską koncepcję cenzusu obywatelskiego, czyli wyznaczenie kręgu podmiotów stanowiących „naród w sensie politycznym” – uprawnionych do uczestnictwa w życiu politycznym.

²²Por. np. *Słownik języka polskiego*, t. 1, red. M. Szymczak, Warszawa 1978, s. 242; *Słownik wyrazów obcych* PWN, red. J. Tokarski, Warszawa 1980, s. 106.

²³Por. J. Buczkowski, *Powszechność...*, op. cit., s. 13; Z. Jarosz, *System wyborczy PRL*, Warszawa 1969, s. 48.

XIX w. i XX w. Ograniczenia te były rozmaicie motywowane, zazwyczaj stosowana argumentacja stanowiła mieszaninę koncepcji ideologicznych; czy też bariery wynikające z wieku, obywatelstwa, sytuacji majątkowej²⁴, płci²⁵, wykształcenia wyborców²⁶, domicylu²⁷, czy rasy²⁸. Niekiedy cenzus wyborczy w literaturze przeciwstawia się naturalnym ograniczeniom prawa wyborczego, przyjmując że cenzusy z natury rzeczy mają być niedemokratyczne, czy przynajmniej budzić wątpliwości co do ich demokratycznego charakteru²⁹. Piotr Uziębło twierdzi, że taka definicja cenzusu wyborczego „zaciemnia jednak obraz”, ponieważ cenzusy mogą być demokratyczne, określając jedynie formę ograniczenia prawa wyborczego w stosunku do zasady powszechności, która przyznawałaby prawo każdemu człowiekowi. Cenzusy można uznać także za pozbawienie praw wyborczych grup osób posiadających określoną cechę, względnie jej nieposiadających³⁰. Warto wspomnieć, że dla zasady powszechności istotne jest, żeby cenzusy wyborcze były uregulowane bezpośrednio w konstytucji. W praktyce czynią to wszystkie współczesne demokratyczne ustawy zasadnicze³¹.

2. Ewolucja zasady powszechności wyborów w polskim samorządowym prawie

²⁴Cenzus ten wyrażał się tym, że wyborca musiał posiadać majątek o określonej wartości, być w posiadaniu domu mieszkalnego lub innej nieruchomości, czy zobowiązany był płacić podatki bezpośrednie o określonej wartości.

²⁵Cenzus płci wynikał z ukształtowanego systemu poglądów na rolę kobiety w społeczeństwie, degradującą ją tylko do opieki domowego ogniska (por. E. Esmein, *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 1921, s. 276 i n.). Kobiety uzyskały prawa wyborcze dopiero w XX wieku. Najpóźniej z demokratycznych państw europejskich otrzymały je kobiety w 1972 r. w Szwajcarii oraz w 1974 r. w Portugalii. Warto wspomnieć, że w Polsce kobiety pełnię praw wyborczych uzyskały na mocy dekretu z dnia 28 listopada 1918 r. o ordynacji wyborczej do Sejmu Ustawodawczego (Dz. Pr. PP. Nr 18, poz. 461).

²⁶Cenzus wykształcenia polegał na wykazaniu się dyplomem ukończenia szkoły odpowiedniego stopnia lub umiejętnością czytania i pisanie (np. w USA w wielu stanach ludność „kolorowa” musiała zdać egzamin ze znajomości konstytucji bądź języka angielskiego w mowie i piśmie). Nadmienić trzeba, że w Polsce na mocy art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 8 lipca 1935 r. *ordynacja wyborcza do Senatu* (Dz.U. Nr 47, poz. 320) bierne prawo wyborcze posiadali obywatele, którzy byli absolwentami szkół wyższych lub zawodowych stopnia licealnego, liceum pedagogicznego albo szkół podchorążych oraz ci obywatele, którzy ukończyli jedną ze szkół równorzędnych albo posiadali stopień oficerski.

²⁷Cenzus zamieszkiwania oznaczał wymóg stałego zamieszkiwania w danej miejscowości lub w okręgu wyborczym przez określony czas. Np. ustawy z dnia 16 sierpnia 1938 r. *o wyborze radnych gromadzkich, gminnych i powiatowych* (Dz.U. Nr 63, poz. 481) oraz *o wyborze radnych miejskich* (Dz.U. Nr 63, poz. 480) uzależniały czynne prawo wyborcze od zamieszkiwania przez jeden rok na obszarze gromady lub miasta.

²⁸Cenzus rasowy mógł być wprowadzony systemem pośrednim poprzez ustalenie np. podatku wyborczego, który powodował odsunięcie od wyborów ludności najuboższej (np. w USA do 1964 r. obowiązywał podatek wyborczy w wyborach federalnych, który skutkowało odsunięciem od głosowania najuboższych, czyli głównie ludność czarnoskórą) lub w sposób bezpośredni założeń określonych koncepcji politycznych uniemożliwiających większości praw ludności „kolorowej” (np. w systemie apartheidu Republiki Południowej Afryki, gdzie rdzenni obywatele tego kraju uzyskali prawa wyborcze do parlamentu dopiero w 1994 r.)

²⁹Zob. L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2014, s. 148.

³⁰Zob. P. Uziębło, *Cenzusy wyborcze XXI w. – potrzeba nowego podejścia*, Wykłady im. Prof. Wacława Komoraniczkiego. Wykład VI, Toruń 2014, s. 6.

³¹Zob. K. Skotnicki, *Zasada...*, op. cit., s. 26-27.

wyborczym

Po raz pierwszy zasadę powszechności proklamowano we Francji dekretem rządu tymczasowego z 5 marca 1848 r., a następnie w konstytucji z dnia 4 listopada 1848 r. W XX wieku interpretacja zasady powszechności uległa zmianie, spowodowanej stopniowemu odchodzeniu od cenzusów wyborczych. Takie wymogi, jak pełnoletniość czy pełnia władz umysłowych, uznawano za niestanowiące naruszenia zasady powszechności głosowania.

Upowszechnienie prawa wyborczego, a więc i zasady powszechności, nastąpiło na ziemiach polskich w okresie zaborów. W związku z tym przyjęto ją niejako „w pakiecie” wraz z innymi demokratycznymi rozwiązaniami ustrojowymi po odzyskaniu niepodległości w 1918 r. Formalnie po raz pierwszy pojawiła się ona w dekreście z 28 listopada 1918 r. o *ordynacji wyborczej do Sejmu Ustawodawczego*. Czynne prawo wyborcze ordynacja przyznała obywatelom, którzy do dnia ogłoszenia wyborów ukończyli dwadzieścia jeden lat. Kwestia przyznania wszystkim pełnoletnim obywatelom czynnego prawa wyborczego wzbudziła liczne kontrowersje. Problemem był nie tylko niski cenzus wieku, jaki w tym względzie ustanowiono, ale także fakt, że wielu wyborców urodziło się poza terytoriami objętymi granicami okręgów wyborczych. Prawodawca postanowił uregulować ten aspekt czynnego prawa wyborczego bardziej precyzyjnie i przygotował Instrukcję do Ordynacji Wyborczej do Sejmu Ustawodawczego³². W ordynacji wyborczej do Sejmu Ustawodawczego zostały zawarte ograniczenia dotyczące czynnego prawa wyborczego. Artykuł 4 zakazywał wojskowym w służbie czynnej udziału w głosowaniu, zaś art. 5 wyłączał z głosowania osoby sądownie pozbawione praw obywatelskich. Bierne prawo wyborcze uzyskali wszyscy obywatele bez względu na płeć, którzy posiadali czynne prawo wyborcze, niezależnie od miejsca zamieszkania, jak również wojskowi. Leon Nowodworski ocenił pozytywnie przepis art. 7 zezwalający na możliwość wyboru żołnierzy. Zdaniem tego autora takie rozwiązanie było idealne, gdyż nie pozwoliło przenieść agitacji politycznej do wojska, jednocześnie umożliwiło kandydowanie osobom, posiadającym wiedzę z zakresu obronności kraju, co miało wpływ na bezpieczeństwo zewnętrzne³³. Ograniczeniem biernego prawa wyborczego był zakaz wyboru urzędników państwowych władz administracyjnych, skarbowych i sądowych w okręgu, na który rozciągała się ich działalność służbowa (art. 8).

Zgodnie z Konstytucją marcową z 17 marca 1921 r. czynne prawo wyborcze do

³²Zob. K. Kacperski, *System wyborczy do Sejmu i Senatu u progu drugiej Rzeczypospolitej*, Warszawa 2007, s. 80-81.

³³L. Nowodworski, *O ordynacji wyborczej do Pierwszego Sejmu Polskiego. Wyjaśnienia i wskazówki praktyczne*, Warszawa 1918, s. 10.

Sejmu zostało oparte na podobnych, ale nietożsamyh zasadach jak w ordynacji wyborczej do Sejmu Ustawodawczego z 1918 r. Jako pierwszą zmianę należy wyróżnić odejście przez ustawodawcę od wymogu zamieszkiwania przez wyborcę w obwodzie głosowania, przy zachowaniu konieczności zamieszkiwania tylko w okręgu wyborczym. Konstytucja marcowa wykluczyła także od udziału w wyborach „osoby skazane za czyny hańbiące”. Ustawa zasadnicza przyznawała czynne prawo wyborcze w wyborach do Sejmu po ukończeniu dwudziestego pierwszego roku życia, a bierne po ukończeniu dwudziestego piątego roku życia. Czynne prawo wyborcze do Senatu, zgodnie z art. 36 Konstytucji, posiadał każdy wyborca do Sejmu, który w dniu ogłoszenia wyników wyborów ukończył trzydzieści lat i w tym dniu zamieszkiwał w okręgu wyborczym przynajmniej od roku, a prawo wybieralności po ukończeniu czterdziestu lat. Zgodnie z rozwiązaniami zapoczątkowanymi przez ordynację wyborczą z 1918 r., które sprawdziły się podczas wyborów w styczniu 1919 r., Konstytucja wprowadziła ograniczenia prawa bycia wybieranym dla urzędników administracyjnych, skarbowych i sądowych. Zgodnie z art. 15 nie mogli być oni wybierani w tych okręgach, w których pełnili obowiązki. Zakaz nie dotyczył urzędników pełniących służbę we władzach centralnych³⁴. Zasada powszechności została ograniczona w Konstytucji kwietniowej z dnia 23 kwietnia z 1935 r.³⁵, gdyż nastąpiły znaczące zmiany zasad prawa wyborczego. Czynne prawo wyborcze przysługiwało osobom, które ukończyły dwadzieścia cztery lata, a bierne prawo wyborcze uzyskiwały osoby, które skończyły trzydzieści lat. Konstytucja nie regulowała kwestii praw wyborczyh w wyborach do Senatu, pozostawiając te sprawy do rozstrzygnięcia w ordynacji wyborczej³⁶. Zgodnie z jej postanowieniami bierne prawo wyborcze przysługiwało obywatelom, którzy ukończyli czterdzieści lat. Prawo wybierania do Senatu natomiast przysługiwało z tytułu zasługi osobistej, z tytułu wykształcenia bądź wynikało z zaufania obywateli, co obwarowane było dodatkowo przez cenzus wieku (ukończenie trzydziestu lat).

Podkreślić należy, że obie ustawy zasadnicze w II Rzeczypospolitej nie stanowiły zasad prawa wyborczego w wyborach do jednostek samorządu terytorialnego (w tym zasady powszechności), mimo że debata konstytucyjna, szczególnie nad projektem Konstytucji marcowej, zakładała wprowadzenie samorządowych zasad wyborczyh do treści ustawy zasadniczej³⁷.

³⁴ K. Kacperski, *System...*, op. cit., s. 144-147.

³⁵ Dz.U. Nr 30 poz. 227 z późn. zm.

³⁶ Jak wspomniano wyżej, była to ordynacja wyborcza do Senatu z dnia 8 lipca 1935 r.

³⁷ Zob. S. Krukowski, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 1921 r.*, [w:] *Konstytucje Polski*, red. M. Kallas, Warszawa 1990, s. 98.

Ustawa samorządowa z 1933 r. określała krąg osób, które miały czynne i bierne prawo wyborcze. Zgodnie z art. 3 do organów ustrojowych związków samorządowych przysługiwało każdemu obywatelowi polskiemu bez różnicy płci, który: 1) ukończył do dnia zarządzenia wyborów dwadzieścia cztery lata; 2) przynajmniej od roku, licząc wstecz od dnia zarządzenia wyborów, mieszkał na obszarze tego związku samorządowego, którego organ był wybierany³⁸; 3) nie utracił prawa wybierania do Sejmu. Bierne prawo wyborcze do organów ustrojowych związków samorządowych przysługiwało każdemu obywatelowi Polski, który do dnia zarządzenia wyborów ukończył trzydziesty rok życia i miał prawo wybierania (art. 4 ust. 1). Warto wspomnieć, że kandydowanie do rady miejskiej, powiatowej i na ławnika miejskiego obarczone było obowiązkiem znajomości języka polskiego w słowie i piśmie. Na kresach wschodnich spora część ludności nie posiadała umiejętności czytania i pisania w języku polskim³⁹.

W 1938 r. ustawodawca uchwalił ustawę o wyborze radnych gromadzkich, gminnych i powiatowych, ustawę o wyborze radnych miejskich, a także odrębną ustawą określającą samorząd gminny miasta stołecznego Warszawy. W porównaniu do ustawy z 1933 r. kwestie związane z posiadaniem czynnego prawa wyborczego nie uległy zmianie. Zmiany wystąpiły w określeniu prawa wybieralności do rad gromadzkich, gminnych i powiatowych. Bierne prawo wyborcze przysługiwało odtąd każdemu obywatelowi, mającemu prawo wybierania, który przed dniem zarządzania wyborów ukończył lat dwadzieścia siedem. Zmiany nie nastąpiły natomiast w przypadku wyborów do rad miejskich. Kandydat przed dniem zarządzania wyborów musiał mieć ukończone trzydzieści lat i władać językiem polskim w słowie i piśmie.

Konstytucja Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z dnia 22 lipca 1952 r. uznawała wybór organów władzy przez społeczeństwo za jeden z głównych przejawów ludowładztwa. Wskazywał na to wyrażnie art. 2, ustalający, że „lud pracujący sprawuje władzę państwową przez swych przedstawicieli, wybieranych do Sejmu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej i do rad narodowych w wyborach powszechnych, równych, bezpośrednich, w głosowaniu

³⁸Warunek jednorocznego zamieszkania nie dotyczył: a) właścicieli zamieszkałych na obszarze związku samorządowego lub posiadaczy położonych na tym obszarze nieruchomości; b) funkcjonariuszy państwowych, funkcjonariuszy państwowych przedsiębiorstw i monopoli, samorządu terytorialnego i gospodarczego, duchowieństwa świeckiego i zakonnego oraz zawodowych wojskowych służby czynnej, a także członków rodzin osób wyżej wymienionych, pod warunkiem że mieszkali na obszarze danego związku samorządowego przed dniem zarządzania wyborów. Ponadto obowiązek zamieszkania nie dotyczył obywateli honorowych danego związku samorządowego.

³⁹Zob. S. Kwiecień, *Prawo wyborcze do ustrojowych organów gminy wiejskiej i miejskiej w świetle ustawy z 23 III 1933 r. o częściowej zmianie ustroju samorządu terytorialnego*, „Roczniki Nauk Prawnych” 2004, t. XIV, z. 3, s. 138.

tajnym”. Czynne prawo wyborcze uzyskali obywatele z chwilą osiągnięcia pełnoletniości cywilnej, tzn. ukończenia osiemnastu lat. Bierne prawo wyborcze przysługiwało po ukończeniu osiemnastu lat w wyborach do rad narodowych i dwudziestu jeden w wyborach do Sejmu.

Charakterystyczna dla okresu Polski Ludowej była kategoria wyborców niepozbawionych formalnie praw wyborczych. Zgodnie z art. 86 Konstytucji z 1952 r. uprawnieniem zgłaszania kandydatów na posłów i członków rad narodowych dysponowały organizacje polityczne i społeczne, zrzeszające obywateli w miastach i wsiach. Oznaczało to, że niemożliwy był udział w wyborach kandydatów niezależnych, niebędących członkami partii politycznej lub też organizacji o charakterze społecznym. Władza w taki sposób chciała zapewnić sobie kontrolę nad tym, kto będzie kandydował do rad narodowych⁴⁰.

Warto wspomnieć, że ordynacja wyborcza do Sejmu Ustawodawczego z dnia 22 września 1946 r.⁴¹ (obowiązująca do 1952 r.) wyłączała z głosowania osoby uznane za współpracujące z organizacjami podziemia niepodległościowego⁴². W latach 1952-1976 r. formalnie nie wyróżniano kategorii „niebiorących udziału w głosowaniu”, lecz przepisy ordynacji wyborczych nie przewidywały tworzenia obwodów głosowania w zakładach karnych czy aresztach śledczych, w związku z czym osadzeni nie mogli głosować.

Zgodnie z ordynacją z 31 października 1957 r. prawo wybierania przysługiwało każdemu obywatelowi polskiemu, mającemu, w dniu wyborów ukończonych 18 lat - bez względu na płeć, przynależność narodową i rasową, wyznanie, wykształcenie (art.1ust.1). Prawo wybierania przysługiwało również osobom, których obywatelstwo polskie nie zostało stwierdzone, jeżeli stale zamieszkiwali w Polsce i nie byli obywatelami innego państwa (art. 1 ust.2). Nie miały prawa wybierania osoby, które z powodu choroby umysłowej pozbawione były zdolności do czynności prawnych lub miały ograniczone prawa publiczne prawomocnym orzeczeniem sądu, w czasie trwania pozbawienia praw. Nie brały udziału w głosowaniu osoby odbywające karę pozbawienia wolności, tymczasowo aresztowane czy przebywające w zakładach dla psychicznie chorych (art.2).

W myśl ordynacji wyborczej do Sejmu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej i rad narodowych z 17 stycznia 1976 r. czynne prawo wyborcze miał każdy obywatel polski mający w dniu wyborów ukończone osiemnaście lat. Z praw wyborczych korzystały także osoby, których obywatelstwo nie zostało stwierdzone, jeżeli stale przebywali na terytorium

⁴⁰N. Honka, *Ewolucja systemu samorządu terytorialnego w Polsce po II wojnie światowej*, Wrocław 2012, s. 61.

⁴¹Dz.U. Nr 48 poz. 274.

⁴²W art. 2 ust. 2 osoby te określone zostały jako „współdziałające z podziemnymi organizacjami faszystowskimi lub bandami, dążącymi do obalenia demokratycznego ustroju Państwa”.

Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej co najmniej pięć lat i nie są obywatelami (art. 2 ust. 2). Art. 3. ust.1 określał, że osoby ubezwłasnowolnione całkowicie lub częściowo prawomocnym orzeczeniem sądu oraz pozbawione praw publicznych nie mają prawa wybierania kandydata do Sejmu czy rad narodowych. Z kolei w art. 3 ust. 2 został umieszczony przepis, który wskazywał osoby niebiorące udziału w głosowaniu: odbywające karę pozbawienia wolności, aresztu, umieszczone w ośrodkach przystosowania społecznego, tymczasowo aresztowane oraz przebywające w zakładach dla psychicznie chorych⁴³. Nie miały prawa wybierania także osoby ubezwłasnowolnione całkowicie lub częściowo prawomocnym orzeczeniem sądu z powodu choroby psychicznej, w czasie trwania tego ubezwłasnowolnienia oraz pozbawione praw publicznych prawomocnym orzeczeniem sądu, w czasie trwania pozbawienia praw (art. 3 ust. 1).

Okres przemian ustrojowych zapoczątkowany w 1989 r. obejmował różne dziedziny życia społecznego i politycznego. Zmiany widoczne były również w dziedzinie prawa wyborczego. Powstała nowa ordynacja wyborcza do Sejmu (w sumie w latach 1989-2001 istniały aż cztery⁴⁴). Przywrócenie, w wyniku porozumień Okrągłego Stołu, drugiej izby parlamentu – Senatu, wymagało uchwalenia odrębnej ustawy wyborczej⁴⁵. Z kolei w wyniku przyjęcia zasady powszechnych i bezpośrednich wyborów Prezydenta RP uchwalona została odrębna ustawa z dnia 27 września 1990 r. o wyborze Prezydenta RP⁴⁶, która była wielokrotnie nowelizowana.

Największe zmiany w samorządowym systemie wyborczym, mającym swój początek w 1990 r., nastąpiły przede wszystkim w zasadzie powszechności⁴⁷. Ordynacja wyborcza do rad gmin z 8 marca 1990 r. określała w art.2, że prawo wybierania do rady gminy ma każdy obywatel polski, który w dniu wyborów ukończył 18 lat. Czynne prawo wyborcze przysługiwało także osobom, których obywatelstwo polskie nie zostało stwierdzone i nie byli obywatelami innego państwa, ale od co najmniej dwóch lat stale zamieszkiwali w Polsce.

Zasada powszechności w wyborach do samorządu terytorialnego zyskała ponownie rangę konstytucyjną na mocy przepisów ustawy konstytucyjnej z dnia 17 października 1992 r.

⁴³M. Przywara, *System wyborczy do Sejmu w Polsce Ludowej – rys historyczny*, [w:] *Konstytucja, wybory, partie*, red. A. Materska-Sosnowska, K. Urbaniak, Warszawa 2013, s. 263.

⁴⁴Ordynacja wyborcza do Sejmu z dnia 7 kwietnia 1989 r. (Dz.U. Nr 19, poz. 102), a następnie Ordynacja wyborcza do Sejmu z dnia 28 czerwca 1991 r. (Dz.U. Nr 19, poz. 102), Ordynacja wyborcza do Sejmu z dnia 28 maja 1993 r. (Dz.U. Nr 45 poz. 205), a także z dnia 12 kwietnia 2001 r. Ordynacja do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej (tekst jedn. Dz. U. z 2007 r. Nr 190, poz. 1360 z późn. zm.).

⁴⁵Ordynacja wyborcza do Senatu PRL z dnia 7 kwietnia 1989 r. (Dz.U. Nr 19, poz.103); drugą ustawą regulującą tryb wyboru senatorów była ustawa z dnia 10 maja 1991 r. (wersja pierwotna: Dz.U. Nr 72, poz. 319, tekst jedn. Dz.U. z 1994 r., Nr 54, poz. 224 z późn. zm.).

⁴⁶Wersja pierwotna: Dz.U. Nr 67, poz. 398; tekst jedn. Dz.U. z 2010 r. Nr 72, poz. 467 z późn. zm.

⁴⁷Zob. szerzej, A. Ptak, *Ewolucja...*op. cit., s. 145.

o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz samorządzie terytorialnym⁴⁸. Rozwiązanie takie przyjmuje także obecnie obowiązująca Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 r., która w art. 169 ust. 2 stwierdza, że wybory samorządowe odbywają się z poszanowaniem katalogu zasad prawa wyborczego (powszechności, równości, bezpośredniości, tajności głosowania).

Zasadę powszechności w wyborach do rady gminy rozszerzono po wstąpieniu Polski do Unii Europejskiej. Polska zobowiązała się do przyjęcia dorobku prawnego Wspólnoty wdrożyła Dyrektywę Rady Unii Europejskiej 94/80/WE z 19 grudnia 1994 r.⁴⁹. Nowelizacją z dnia 20 kwietnia 2004 r.⁵⁰ czynne prawo wyborcze do rady gminy otrzymali także obywatele Unii Europejskiej niebędący obywatelami polskimi. Początkowo pozbawiono czynnego prawa wyborczego obywateli Unii Europejskiej wpisanych do prowadzonego w gminie stałego rejestru wyborców w okresie krótszym niż 12 miesięcy przed dniem wyborów. Zapis ten został uznany za niezgodny z Konstytucją RP⁵¹.

Warto podkreślić, że ustawa z dnia 16 lipca 1998 r. Ordynacja do rad gminnych, powiatowych i sejmików województw opierała się na założeniach wcześniej ordynacji, określając w sposób szczegółowy zasadę powszechności wyborów i wskazując komu przysługuje prawo wybierania i bycia wybieranym⁵².

Wiek XXI, wobec występujących zjawisk takich jak np. migracja ludności oraz dynamiczne zmiany w wielu sferach życia, określa wyzwania wobec prawa wyborczego, w tym również rozwój treści zasady powszechności głosowania. W związku z tym ważną rolę odgrywają gwarancje zasady powszechności.

W polskim prawie nie wprowadzono obowiązku uczestnictwa w wyborach i głosowaniu⁵³. Uczestnictwo w wyborach jest jedynie uprawnieniem wyborcy. Obowiązkiem

⁴⁸ Dz.U. Nr 84, poz. 426 z późn. zm.

⁴⁹ Zob. dyrektywę ustanawiającą szczegółowe zasady korzystania z prawa głosowania i kandydowania w wyborach lokalnych przez obywateli Unii zamieszkających w Państwie Członkowskim, którego nie są obywatelami (Dz.U. L 368 z 31.12.1994).

⁵⁰ Zob.: Dz. U. Nr 102, poz. 1055

⁵¹ Zob. szerzej, A. Ptak, *Miejsce i rola samorządu terytorialnego w aspekcie członkostwa Polski w Unii Europejskiej* (referat wygłoszony na konferencji „Europa XXI wieku. Stan obecny i perspektywy rozwoju, 5–6 lutego 2009 r. w Collegium Polonicum w Słubicach)

⁵² Zob. szerzej, T. Kowalczyk, *Znaczenie podstawowych zasad praw wyborczego w Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej a III Rzeczypospolitej Polskiej*, Historia Slavorum Occidentis, 2015, nr 2; T. Kowalczyk, *Charakter i znaczenie zasady powszechności prawa wyborczego – przegląd stanowisk we współczesnej doktrynie polskiej*, STUDIA IURIDICA TORUNIENSIA, 2016, t. XVIII

⁵³ Obecnie głosowanie jest obowiązkowe w pięciu państwach europejskich (Belgia, Cypr, Grecja, Luksemburg, Szwajcaria (kanton Schaffhausen) oraz w większej liczbie państw na świecie (np. Boliwia, Kostaryka, Turcja, Tajlandia czy Australia). Przykładowo w Belgii grzywna za pierwszą nieobecność wynosi od dwudziestu pięciu do pięćdziesięciu euro, za każdą kolejną od pięćdziesięciu do stu dwudziestu pięciu euro. Jeżeli wyborca nie wziął udziału w czterech głosowaniach w ciągu piętnastu lat, może zostać usunięty ze spisu wyborców na dziesięć lat.

ustawodawcy jest stworzenie realnej możliwości uczestniczenia w wyborach każdemu, komu przysługuje czynne prawo wyborcze. Zgodnie z koncepcją J. Buczkowskiego⁵⁴ można przyjąć, iż zasada powszechności oparta jest na koncepcji elektoratu, który można podzielić na elektorat faktyczny (ogół głosujących) oraz elektorat prawny (ogół obywateli posiadających prawo wybierania). Elektorat prawny stanowi przeważającą część ludność całego kraju, lecz nie obejmuje wszystkich mieszkańców danego kraju. Krąg wyborców może zostać ograniczony przez cenzusy wyborcze (m.in. wieku, zamieszkania).

Kodeks wyborczy z 5 stycznia 2011 r. obejmuje w jednym akcie przepisy dotyczące przeprowadzenia wyborów, parlamentarnych, wyborów prezydenckich, wyborów samorządowych i wyborów do Parlamentu Europejskiego, przepisy o warunkach ich ważności i przepisy karne za wykroczenia i niektóre przestępstwa popełnione przeciwko wyborom. Zawiera przepisy dotyczące zasad prawa wyborczego, w tym zasady powszechności. W dalszej części rozdziału będą one przedmiotem rozważania, w kontekście analizy tej zasady w wyborach do organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego.

3. Zakres podmiotowy czynnego prawa wyborczego w wyborach do organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego

a) Uwagi ogólne

Wybory do organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego pozwalają mieszkańcom, którym ustawodawca przyznał prawa wyborcze, decydować o danej gminie, powiecie, czy województwie. Posiadanie czynnego prawa wyborczego daje możliwość współdecydowania przez członka danej wspólnoty samorządowej wspólnie z innymi członkami tej wspólnoty o przedmiocie ustalenia składów osobowych organów jednostek samorządu terytorialnego pochodzących z wyborów bezpośrednich. W doktrynie podkreśla się, że posiadanie czynnego prawa wyborczego łączy także inne uprawnienia, w szczególności: branie udziału w pracach komisji wyborczych, inicjowanie referendum lub występowanie z obywatelską inicjatywą ustawodawczą⁵⁵.

Przesłanki posiadania czynnego prawa wyborczego w Polsce generalnie są jednolite w odniesieniu do wszystkich procedur wyborczych. Konstytucja RP określa w art. 62 ust. 1,

⁵⁴ J. Buczkowski, *Podstawowe zasady prawa wyborczego III Rzeczypospolitej*, Lublin 1998, s. 47-48.

⁵⁵ M.P. Gapski, *Czynne i bierne prawo wyborcze do organów samorządu terytorialnego w Polsce (wybrane zagadnienia)*, [w:] *Dziesięć lat reformy administracji publicznej w Polsce. Ogólnopolska konferencja naukowa, Łańcut, 12-14 czerwca 2008 r.*, red. J. Parchomiuk, B. Uliasz, E. Kruk, Warszawa 2009, s. 188.

komu przysługuje prawo udziału w referendum oraz czynne prawo w wyborach na: Prezydenta Rzeczypospolitej, posłów, senatorów i przedstawicieli do organów samorządu terytorialnego posiada obywatelowi polskiemu, kończącemu najpóźniej w dniu głosowania osiemnaście lat. Wybrany do Sejmu może być obywatel polski, który ukończył najpóźniej w dniu wyborów dwadzieścia jeden lat, zaś do Senatu – trzydzieści lat. Z kolei na urząd Prezydenta RP może być wybrany obywatel polski, który najpóźniej w dniu wyborów ukończy trzydzieści pięć lat i korzysta z pełni praw wyborczych do Sejmu (art. 127 pkt 3). Kwestie dotyczące samorządowego prawa wyborczego regulują dodatkowo przepisy ustawowe.

Zgodnie z art. 10 § 1 pkt 3 k.w. prawo wybierania do organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego ma:

- w wyborach do rady gminy – obywatel polski oraz obywatel Unii Europejskiej niebędący obywatelem polskim, który najpóźniej w dniu głosowania osiemnaście lat, oraz stale zamieszkuje na obszarze tej gminy;
- rady powiatu i sejmiku województwa – obywatel polski, który najpóźniej w dniu głosowania kończy osiemnaście lat oraz stale zamieszkuje na obszarze, odpowiednio, tego powiatu lub województwa.

Wyróżnić można powszechnie przyjęte standardy prawa wyborczego, do których zaliczamy cenzusy: obywatelstwa, zamieszkania i wieku.

b) Cenzus obywatelstwa

Wymóg posiadania obywatelstwa należy do powszechnie przyjętych standardów prawa wyborczego. Obywatelstwo jest szczególnym węzłem prawnym łączącym jednostkę z państwem. P.Uziębło podkreśla, że kilkadziesiąt lat temu posiadanie obywatelstwa rzeczywiście oznaczało istnienie takiej więzi nie tylko w sensie prawnym, ale także w sensie faktycznym, zaś współcześnie ten drugi aspekt więzi stopniowo traci na znaczeniu. Związane jest to z poszerzającym się gronem osób, posiadających podwójne obywatelstwo czy nawet obywatelstwo większej liczby państw⁵⁶.

Każde państwo samo określa, kto jest jego obywatelem. W związku z tym tworzenie norm prawnych określających nabycie i utratę obywatelstwa, jak również podejmowanie decyzji administracyjnych przy wykonywaniu tych norm należy do kompetencji własnej

⁵⁶Zob. P. Uziębło, *Cenzusy...*, *op. cit.*, s. 12-14.

państwa, chyba że przyjmuje ono w tym zakresie zobowiązania międzynarodowe⁵⁷. Wymóg posiadania obywatelstwa danego państwa nie może być traktowany jako cenzus ograniczający zasadę powszechności. Prawa wyborcze należą do kategorii praw politycznych, gdyż dotyczą one udziału obywateli w sprawowaniu władzy publicznej. Państwo to suwerenna organizacja terytorialna będąca dobrem wspólnym obywateli, a więc z uprawnień wynikających z przynależności do państwa korzystać mogą jego obywatele. W szczególności dotyczy to praw politycznych będących wyrazem najbliższych związków obywatela z państwem. Słuszne jest zatem zarezerwowanie ich dla osób związanych z danym państwem w sposób trwały więzami obywatelstwa⁵⁸. Konstytucje, jak i ustawy wyborcze państw współczesnych, uznają ten warunek za główną przesłankę posiadania praw wyborczych. Relacja prawna, która powstaje pomiędzy obywatelem a państwem, rodzi określone prawa i obowiązki, w szczególności na polu działalności politycznej (np. do cudzoziemców i bezpaństwowców nie odnosi się obowiązek obrony i wierności ojczyzny)⁵⁹.

Obywatelstwo Rzeczypospolitej Polskiej nabywa się – zgodnie z art. 34 ust. 1 zd. pierwsze Konstytucji – w pierwszej kolejności przez urodzenie z rodziców będących obywatelami polskimi, tj. na zasadzie prawa krwi (*ius sanguinis*)⁶⁰. Zgodnie z art. 4 ustawy dnia 2 kwietnia 2009 r. o obywatelstwie polskim⁶¹ do nabycia obywatelstwa Rzeczypospolitej Polskiej wystarczy, by przynajmniej jedno z rodziców posiadało obywatelstwo polskie, bez względu na miejsce urodzenia dziecka w Polsce czy za granicą. Pomocniczo ustawa pozwala na nabycie obywatelstwa Rzeczypospolitej Polskiej według zasady terytorialności (*ius soli*), tj. przez urodzenie lub znalezienie dziecka na terytorium Polski⁶². Ponadto możliwe jest nabycie obywatelstwa przez przysposobienie pełne (adopcję)⁶³, nadanie przez Prezydenta

⁵⁷W. Góralczyk, S. Sawicki, *Prawo międzynarodowe publiczne w zarysie*, Warszawa 2011, s. 243.

⁵⁸A. Kisielewicz, *Prawo wyborcze*, [w:] *Samorządowe Prawo wyborcze. Komentarz*, red. K. Czaplicki, Warszawa 2010, s. 30.

⁵⁹J. Buczkowski, *Podstawowe...*, op. cit., s. 55.

⁶⁰Alternatywnym sposobem nabycia obywatelstwa jest zasada prawa ziemi, w której o obywatelstwie jednostki decyduje miejsce jej urodzenia. Niezależnie od obywatelstwa rodziców dziecko nabywa obywatelstwo państwa, na którego terytorium się urodziło. Urodzenie się na statku lub w samolocie traktuje się zazwyczaj tak samo, jak gdyby nastąpiło na terytorium państwa przynależności statku lub samolotu.

⁶¹Tekst jedn. Dz. U. 2012 poz. 161 z późn. zm.

⁶²Stosowanie zasady ziemi dopuszczone jest pomocniczo, gdy dziecko urodziło się na terytorium RP, a jego rodzice są nieznanymi, nie posiadają żadnego obywatelstwa lub ich obywatelstwo jest nieokreślone oraz gdy zostało znalezione na terytorium RP, a jego rodzice są nieznanymi. Małoletni cudzoziemiec, przysposobiony przez osobę lub osoby posiadające obywatelstwo polskie, nabywa obywatelstwo polskie, jeżeli przysposobienie pełne nastąpiło przed ukończeniem przez niego 16 lat. Przyjmuje się wówczas, że małoletni cudzoziemiec nabył obywatelstwo polskie z dniem urodzenia.

⁶³Dziecko przysposobione przez osobę lub osoby posiadające obywatelstwo polskie, nabywa to obywatelstwo, jeżeli przysposobienie pełne nastąpiło przed ukończeniem przez niego 16 lat. W tym przypadku przyjmuje się, że małoletni cudzoziemiec nabył obywatelstwo polskie z dniem urodzenia. Dziecko takie nabywa obywatelstwo polskie z mocy prawa.

RP⁶⁴ lub uznanie za obywatela polskiego⁶⁵.

Nadanie obywatelstwa polskiego obojgu rodzicom obejmuje dzieci pozostające pod ich władzą rodzicielską. Nadanie obywatelstwa polskiego jednemu z rodziców, obejmuje małoletniego pozostającego pod jego władzą rodzicielską, w przypadku gdy drugiemu z rodziców nie przysługuje władza rodzicielska lub drugie z rodziców złożył oświadczenie o wyrażeniu zgody na nabycie przez małoletniego obywatelstwa polskiego. W przypadku ukończenia przez dziecko 16 roku życia, następuje to jedynie za jego zgodą.

Przepisy ustawy o obywatelstwie polskim z dnia 2 kwietnia 2009 r. wprowadzają do polskiego porządku prawnego nową, nieznaną dotychczas polskiemu prawu, instytucję przywrócenia obywatelstwa polskiego⁶⁶. Umożliwia ona, po spełnieniu warunków określonych w rzeczonej ustawie, nabycie obywatelstwa polskiego cudzoziemcom, którzy w przeszłości posiadali obywatelstwo polskie i utracili je przed dniem 1 stycznia 1999 r. na podstawie przepisów wskazanych w ustawie, tj. na podstawie ustawy z dnia 20 stycznia 1920 r. *o obywatelstwie Państwa Polskiego*⁶⁷, ustawy z dnia 8 stycznia 1951 r. *o obywatelstwie polskim*⁶⁸ oraz ustawy z 1962 r. o obywatelstwie polskim. Obywatelstwo polskie jest przywracane na mocy decyzji administracyjnej ministra właściwego do spraw wewnętrznych, wydanej na wniosek osoby zainteresowanej.

Przed wejściem w życie Konstytucji z 1997 r., czynne prawo wyborcze w wyborach do rad gmin przysługiwało nie tylko obywatelom polskim, ale również osobom, których obywatelstwo polskie nie zostało stwierdzone, a nie były one jednocześnie obywatelami innego państwa, jeżeli co najmniej dwa lata na stałe zamieszkiwali w Polsce. Po wejściu w życie ustawy zasadniczej z 1997 r. uchwalona została nowa ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików wojewódzkich, w której nie było już mowy o czynnym prawie wyborczym dla innych osób niż obywatele polscy (art. 5).

⁶⁴Na wniosek cudzoziemca Prezydent RP może nadać obywatelstwo polskie. Osoby zamieszkałe w Polsce (z wyłączeniem pobytu na podstawie wizy lub w ruchu bezwizowym) składają wnioski za pośrednictwem wojewody właściwego ze względu na swoje miejsce zamieszkania, a zamieszkałe za granicą za pośrednictwem właściwego konsula.

⁶⁵Przepisy ustawy z dnia 2 kwietnia 2009r. o obywatelstwie polskim powiększają w stosunku do ustawy z 1962 r. (tekst jedn. Dz.U. z 2000 r. Nr 28, poz. 353 z późn. zm.) krąg cudzoziemców, którzy będą mogli zostać uznani za obywateli polskich w trybie administracyjnym. W drodze uznania, o obywatelstwo polskie będą mogli ubiegać się cudzoziemcy zamieszkujący w Polsce na podstawie określonych zezwoleń, którzy w toku długoletniego legalnego pobytu w Polsce zintegrowali się ze społeczeństwem polskim, znają język polski, mają zapewnione mieszkanie i źródła utrzymania, respektują polski porządek prawny oraz nie stanowią zagrożenia dla obronności lub bezpieczeństwa państwa, a w szczególności uchodźcy, osoby bez obywatelstwa, dzieci oraz małżonkowie obywateli polskich oraz osoby polskiego pochodzenia. Postępowanie w sprawie o uznanie za obywatela polskiego będzie toczyło się w trybie określonym przepisami Kodeksu postępowania administracyjnego.

⁶⁶W dniu 15 maja 2012 r. weszły w życie przepisy rozdziału 5 ustawy z 2009 r. o obywatelstwie polskim regulujące tryb postępowania w sprawach o przywrócenie obywatelstwa polskiego.

⁶⁷Dz.U. Nr 7, poz. 44 z późn. zm.

⁶⁸Dz.U. Nr 4, poz. 25 z późn. zm.

Przystąpienie Polski do Unii Europejskiej oznaczało konieczność dostosowania przepisów regulujących wybory lokalne do unormowań prawa wspólnotowego. Na potrzebę ewentualnej nowelizacji art. 62 Konstytucji, tak aby stworzone zostały podstawy prawne realizacji praw wyborczych dla obywateli Unii Europejskiej, zwracali uwagę również przedstawiciele nauki prawa. Można w tym miejscu zacytować np. Piotra Winczorka, który stwierdził, że „wraz z przystąpieniem Polski do Unii Europejskiej i dopuszczeniem zamieszkałych na obszarze danej jednostki tego samorządu obywateli państw członkowskich Unii, art. 62 będzie musiał ulec odpowiedniej korekcie”⁶⁹.

Zgodnie z zasadą niedyskryminacji każdy obywatel Unii Europejskiej mający miejsce zamieszkania w państwie członkowskim, którego nie jest obywatelem, posiada czynne i bierne prawo wyborcze w wyborach lokalnych w tym państwie na takich samych zasadach, jak obywatele tego państwa. Stanowi to wręcz uznanie, że obywatele państw Unii Europejskiej muszą mieć możliwość pełnego uczestnictwa w życiu politycznym państwa członkowskiego miejsca zamieszkania, w szczególności w odniesieniu do możliwości przystępowania do istniejących partii politycznych lub nawet tworzenia nowych⁷⁰. Warto wspomnieć, że niewielka liczba obywateli państw Unii, którzy zamieszkują w państwie członkowskim innym niż ich własne, korzysta z przysługującego im prawa wyborczego w wyborach lokalnych⁷¹. W Polsce ustawodawca, implementując zobowiązania wynikające z prawa wspólnotowego, stwierdził, że prawa wybieralności nie ma obywatel Unii Europejskiej niebędący obywatelem polskim, pozbawiony prawa wybieralności w państwie członkowskim Unii Europejskiej, którego jest obywatelem (art. 11 § 3 k.w.)⁷². Obywatelom Unii Europejskiej przysługuje czynne prawo wyborcze w wyborach wójtów, burmistrzów i prezydentów miast, jednak bierne prawo wyborcze ustawodawca uzależnia już od posiadania obywatelstwa polskiego (art. 11 § 1 pkt 6 k.w.).

Z art. 62 ust.1 Konstytucji RP wynika, że prawo wybierania ma każdy obywatel polski. Z dniem przystąpienia Polski do Unii Europejskiej weszła w życie ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o zmianie ustawy – *Ordynacja wyborcza do rad gmin, powiatów i sejmików*

⁶⁹P. Winczorek, *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2000, s. 85.

⁷⁰Sprawozdanie Komisji dla Parlamentu Europejskiego i Rady dotyczące stosowania dyrektywy 94/80/WE w sprawie prawa głosowania i kandydowania w wyborach lokalnych przez obywateli UE mających miejsce zamieszkania w państwie członkowskim, którego nie są obywatelami, Bruksela, dnia 9.02.2012.

⁷¹W 2016 r. ponad osiem milionów obywateli UE w wieku uprawniającym do głosowania miało miejsce zamieszkania w państwie członkowskim innym niż ich własne. Najwięcej przypadków odnotowano w Niemczech, Zjednoczonym Królestwie Wielkiej Brytanii i we Włoszech, a następnie we Francji, Hiszpanii i Belgii.

⁷²M. Chmaj, *Wybory do rady gminy*, [w:] *Status prawny rady gminy*, red. M. Chmaj, Warszawa 2012, s. 33.

*województw oraz niektórych innych ustaw*⁷³. Zgodnie z art. 20 ust. 1 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej⁷⁴ każda osoba posiadająca obywatelstwo państwa członkowskiego jest obywatelem Unii. Obywatelstwo Unii uzupełnia obywatelstwo narodowe (ma charakter dodatkowy), ale go nie zastępuje. Istotą obywatelstwa Unii jest możliwość przyznania praw w państwach Unii Europejskiej na równi z obywatelami tych państw. Przyznanie za pomocą ustaw praw wyborczych do samorządu terytorialnego osobom nieposiadającym obywatelstwa polskiego budzi spore wątpliwości. Podzielam stanowisko większości konstytucjonalistów, że takie rozwiązanie nie jest sprzeczne z art. 62 ust. 1 Konstytucji⁷⁵, ale w literaturze występują też odmienne opinie⁷⁶. Wydaje się jednak, iż w celu zapewnienia postanowieniom konstytucyjnym przejrzystości, w kontekście występującej harmonizacji polskiego prawa z ustawodawstwem wspólnotowym, należy rozważyć rozszerzenie katalogu osób wyposażonych w czynne prawo wyborcze poprzez stosowną zmianę art. 62 w materii dotyczącej wyborów samorządowych.

Na gruncie art. 62 Konstytucji powyższy problem można postawić w formie następującego pytania: czy ustawa zasadnicza zamyka katalog osób posiadających czynne prawo wyborcze, m.in. w wyborach do organów samorządu terytorialnego, czy też treść dyspozycji normy z art. 62 ust. 1 Konstytucji dopuszcza przyznanie, w drodze ustawy, czynnego prawa wyborczego innym podmiotom (np. jeżeli potrzeba taka wynika ze zobowiązań międzynarodowych państwa polskiego).

Na oznaczenie adresatów praw, wolności i obowiązków sformułowanych w rozdziale II Konstytucji, ustrojodawca posłużył się niejednorodną terminologią. W przepisach Konstytucji wyraźnie rozróżnione zostały pojęcia “obywatela” i “obywatela polskiego”. Obywatelstwo, które oznacza szczególną więź prawną łączącą człowieka z danym państwem, uzyskało w ten sposób swoją kwalifikowaną postać, która pewną część praw i obowiązków (dotyczących przede wszystkim udziału we współdecydowaniu o biegu spraw publicznych) przyznaje wyłącznie obywatelom jednej, wskazanej z nazwy, narodowości. Pojęcie “obywatel polski” jest zdecydowanie węższe od terminu “obywatel”. Nie każdy “obywatel” jest “obywatelem polskim”, w znaczeniu, jakie terminom tym nadają przepisy Konstytucji. Podobne stanowisko w powyższej materii prezentuje Mariusz Jabłoński. Jego zdaniem: „prawa, których konstytucyjnie określonym adresatem jest obywatel, mogą być realizowane przez osoby

⁷³ Dz.U. Nr 102, poz. 1055.

⁷⁴ Dz.U. z 2004 r. Nr 90, poz. 86 z późn. zm.

⁷⁵ Zob. *Opinia Rady Legislacyjnej o zgodności prawa wspólnotowego z Konstytucją RP*, „Przegląd Legislacyjny” 1999, nr 2, s. 15.

⁷⁶ Zob. M. Dąbrowski, *Obywatelstwo polskie a obywatelstwo Unii Europejskiej*, „Państwo i Prawo” 2005, z. 2, s. 72.

nieposiadające obywatelstwa polskiego. [...] z prawami zastrzeżonymi wyłącznie na rzecz obywateli Rzeczypospolitej Polskiej mamy do czynienia tylko wówczas, gdy w treści Konstytucji ustrojodawca bezpośrednio odwołuje się do pojęcia obywatela polskiego. Natomiast w sytuacji, w której posługuje się pojęciem obywatel – bez skonkretyzowania, że jest to obywatel polski – dochodzi do swoistej modyfikacji adresata. Z pojęciem obywatela ustawodawca utożsamia bowiem – również niejednolicie – cudzoziemców”⁷⁷. W mojej ocenie art. 62 Konstytucji ustanawia głównie prawo podmiotowe dla wszystkich obywateli polskich, którzy najpóźniej w dniu głosowania skończyli osiemnaście lat i którzy zarazem spełniają pozostałe warunki prawne do wybierania przedstawicieli do organów samorządu terytorialnego (określone w art. 62 ust. 2). W tym kontekście art. 62 powinien stanowić wzorzec konstytucyjności przepisów niższego rzędu, koniecznych dla praktycznej realizacji prawa podmiotowego zapisanego w konstytucji. Wydaje się, iż posłużenie się przez ustrojodawcę pojęciem “obywatel polski” jasno i precyzyjnie oddaje zamiar ukształtowania zakresu podmiotowego art. 62 ust. 1.

Warto przypomnieć, że Trybunał Konstytucyjny, przy okazji orzekania o zgodności z Konstytucją warunków członkostwa Polski w UE⁷⁸, odpowiedział na wątpliwości konstytucyjne dotyczące dopuszczalności uczestniczenia przez obywateli UE nieposiadających obywatelstwa polskiego w wyborach lokalnych na terytorium Polski. Trybunał Konstytucyjny orzekł wówczas, że przywołany wyżej art. 19 ust. 1 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską nie jest niezgodny z art. 1 i art. 62 ust. 1 Konstytucji. Stwierdził, że przyznanie „czynnego i biernego prawa wyborczego w wyborach lokalnych obywatelom UE nieposiadającym obywatelstwa polskiego, lecz mającym miejsce zamieszkania w Polsce nie zagraża Rzeczypospolitej jako dobru wspólnemu wszystkich obywateli polskich (art. 1 Konstytucji) i nie stwarza niebezpieczeństwa dla jej niepodległości. Wspólnota samorządowa uczestniczy bowiem w sprawowaniu władzy publicznej o charakterze lokalnym, a w obrębie samorządu terytorialnego nie mogą być podejmowane rozstrzygnięcia czy inicjatywy dotyczące całego państwa (art. 16 Konstytucji)”.

Rada Unii Europejskiej przyjęła dwie dyrektywy uściślające art. 19 TWE. Zgodnie z postanowieniami dyrektywy 93/109/WE z dnia 6 grudnia 1993 r. ustanawiającej szczegółowe warunki wykonywania prawa głosowania i kandydowania w wyborach do

⁷⁷Zob. M. Jabłoński, *Zakres podmiotowy realizacji praw obywatelskich w Konstytucji RP z 2.4.1997 r.*, [w:] *Prawa i wolności obywatelskie w Konstytucji RP*, red. B. Banaszak, A. Preisner, Warszawa 2002, s. 150; M. Jabłoński, S. Jarosz-Żukowska, *Prawa człowieka i systemy ich ochrony. Zarys wykładu*, Warszawa 2010, s. 124-125.

⁷⁸Wyrok TK z dnia 11 maja 2005 r., K 18/04 (OTK-A 2005, Nr 5, poz. 49).

Parlamentu Europejskiego przez obywateli Unii mających miejsce zamieszkania w Państwie Członkowskim, którego nie są obywatelami⁷⁹ obywatel UE, żeby mógł skorzystać z biernego i czynnego prawa wyborczego w wyborach do Parlamentu Europejskiego poza krajem pochodzenia, musi spełniać wymogi stawiane przez prawo tego państwa w stosunku do jego obywateli, a także wyrazić chęć udziału w wyborach przez złożenie stosownego oświadczenia. Powinno ono zawierać informacje o obywatelstwie wyborcy i obecnym miejscu zamieszkania. Wyborca powinien oświadczyć także, iż zamierza korzystać z praw wyborczych jedynie na obszarze państwa członkowskiego miejsca zamieszka (art. 9). Dyrektywa dopuszcza m.in. możliwość zażądania przez państwo członkowskie okazania przez wyborcę ważnego dokumentu tożsamości czy wskazania okręgu wyborczego lub wspólnoty lokalnej państwa członkowskiego pochodzenia, w którym był dotychczas zarejestrowany.

Dруга Dyrektywa 94/80WE Rady Unii Europejskiej dotycząca korzystania z prawa głosu oraz kandydowania w wyborach lokalnych obywateli UE rezydujących w państwach członkowskich, którego nie są obywatelami (zmieniona dyrektywą 96/30/WE Rady UE⁸⁰) stwierdza, że obywatel UE ma czynne i bierne prawo wyborcze w wyborach lokalnych na obszarze państwa członkowskiego miejsca zamieszkania, gdy spełnia ogólne wymogi określone dla obywateli tego państwa, a także wyrazi chęć uczestniczenia w wyborze. Gdy obywatel UE chce kandydować w wyborach lokalnych, poza spełnieniem wymogów formalnych, może być również poproszony o oświadczenie lub przedstawienie zaświadczenia wydanego przez właściwy organ państwa pochodzenia, iż nie został pozbawiony biernego prawa wyborczego w tym kraju oraz zawierające wskazanie ostatniego miejsca zamieszkania w państwie pochodzenia. Dyrektywa zezwala również państwom członkowskim na zastrzeżenie wyłącznie dla swoich obywateli prawa wyboru na stanowiska kierownika organu wykonawczego (art. 5 ust. 3). W mojej ocenie można to uznać za ograniczenie biernego prawa wyborczego obywateli UE niemających obywatelstwa państwa, w którym zamieszkują. Zaznaczyć jednak należy, iż ograniczenie to dotyczy jedynie członków organów wykonawczych szczebla lokalnego. W Traktacie nie są wskazane bezpośrednio struktury samorządowe, do których odnoszą się prawa wyborcze obywateli Unii Europejskiej. W dyrektywie 94/80/WE przyjęto, że dotyczy to wyborów powszechnych na poziomie podstawowej jednostki samorządu terytorialnego oraz jednostek podległych, zarówno do rad lokalnych, jak i lokalnych władz wykonawczych.

⁷⁹Dz.U. L 329 z 30.12.1993.

⁸⁰ Dz.U. L 122/14 z 22.5.1996.

Niektóre państwa europejskie zrezygnowały z wymogu posiadania obywatelstwa jako wymogu udziału w wyborach lokalnych, biorąc pod uwagę przede wszystkim zamieszkiwanie na terenie danej jednostki samorządu terytorialnego (np. Dania)⁸¹. P. Uziębło uważa takie działania za racjonalne, szczególnie że „na poziomie samorządowym nie można mówić o wykonywaniu władzy suwerennej, a jedynie o realizacji zadań z zakresu administracji publicznej, które dotyczą funkcjonowania społeczności lokalnych czy regionalnych”⁸². Popieram powyższą tezę, gdyż moim zdaniem, o sprawach jednostek samorządu terytorialnego powinni decydować wszyscy, którzy do niej należą, w niej mieszkają i są zdolni do podjęcia decyzji, a nie tylko osoby, które mają pewną, formalną więź, kształtowaną przez obywatelstwo⁸³. K. Skotnicki podkreśla, że na skutek migracji, może się zdarzyć, że osoby bez obywatelstwa państwa zamieszkania staną się większością na danym terenie, w związku z czym pozbawienie ich możliwości decydowania o funkcjonowaniu takiej wspólnoty mogłoby być uznane za element ich politycznego wykluczenia⁸⁴. P. Uziębło proponuje zmienić treść cenzusu obywatelstwa. W związku z istnieniem zasady wyłączności obywatelstwa, która zakłada, że posiadanie dwóch lub więcej obywatelstw nie wpływa na to, że jest traktowany wyłącznie jako obywatel tego państwa, należy wprowadzić deklarację, w której osoba wskazywałaby państwo, w którym zamierza korzystać z praw politycznych. Wspomniany autor zwraca uwagę na trudności z ewentualnym wprowadzeniem deklaracji, gdyż działanie takie wymagałoby przyjęcia oświadczeń w formie umów bilateralnych albo konwencji międzynarodowych. W związku z powyższym proponuje rozwiązania, które mogą być wprowadzone na poziomie krajowym, podając przykład wprowadzonej regulacji w Wielkiej Brytanii powodującej zawieszenie praw wyborczych osób, które mając obywatelstwo tego państwa od pewnego czasu zamieszkują poza jego granicami. Dopiero powrót do ojczyzny na stałe skutkuje możliwością ponownego korzystania z praw wyborczych. Zastosowanie takiego instrumentu prawnego wyklucza możliwość decydowania o sprawach kraju przez osoby, które w nim nie zamieszkują⁸⁵.

c) Cenzus zamieszkiwania

⁸¹Zob. L. Togeby, *Migrants at The Polls: An Analysis of Immigrant and Refugee Participation in Danish Local Elections*, „Journal of Ethic and Migration Studies” 1999, Vol. 25, No. 4, s. 665.

⁸²P. Uziębło, *Cenzusy...*, op. cit., s. 10.

⁸³Zob. M. Rulka, *Prawna wyborcze nieobywateli w wyborach lokalnych*, [w:] *Wybory i referenda lokalne. Aspekty prawne i politologiczne*, red. M. Stec, K. Matys-Sulińska, Warszawa 2010, s. 126-127; A. Bodnar, A. Płoszka, *Rozszerzenie czynnego i biernego prawa wyborczego w wyborach samorządowych na osoby nieposiadające obywatelstwa Unii Europejskiej*, „Samorząd Terytorialny” 2013, nr 9, s. 74.

⁸⁴Zob. K. Skotnicki, *Prawa i wolności osób nie posiadających obywatelstwa polskiego*, [w:] *Podstawowe prawa jednostki i ich sądowa ochrona*, red. L. Wiśniewski, Warszawa 1997, s. 161.

⁸⁵P. Uziębło, *Cenzusy...*, op. cit., s. 12-13.

W przeszłości wymóg zamieszkiwania był często wykorzystywany jako cenzus uniemożliwiający głosowanie⁸⁶. Przyczyny ustanawiania domicylu uzasadnione są koniecznością istnienia więzi wyborcy (kandydata) z terytorium i jego mieszkańcami. Najsilniej kształtuje się on poprzez zamieszkiwanie, z którym związane jest uczestnictwo w życiu wspólnoty. W ten sposób poznaje się wszelkie problemy społeczne, polityczne, czy gospodarcze. Współmieszkańcy mają lepszą możliwość poznania osoby ubiegającej się o mandat. Argumentacja taka była przedstawiana już w XIX w., gdy krytykowano hasła powszechności praw wyborczych. Współcześnie ustanowienie cenzusu zamieszkiwania nie jest traktowane jako naruszenie zasady powszechności prawa wyborczego⁸⁷.

K. Skotnicki wskazuje, że zagadnienie domicylu zawiera cztery podstawowe problemy: zasadności wprowadzenia, miejsca zamieszkiwania, jego istoty i sposobu udokumentowania oraz minimalnego czasu zamieszkiwania. Każdy z tych problemów w przypadku różnych wyborów (parlamentarne, prezydenckie, lokalne) i referendum (ogólnokrajowe, lokalne) mogą w różnych państwach rodzić odmienne dylematy⁸⁸.

Cenzus zamieszkiwania jest tym, który wspiera i uzupełnia cenzus obywatelstwa w kontekście wyborów do organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego w Polsce. O miejscu zamieszkania decydują dwa czynniki: zewnętrzny (faktyczne przebywanie, *corpus*) i wewnętrzny (zamiar stałego pobytu, *animus manendi*), występujące i trwające łącznie⁸⁹. Słusznie jednak zauważa Jan Boć, że: „Mieszkańcem powiatu nie jest wyłącznie osoba, która przebywa na terenie powiatu z zamiarem stałego przebywania (...), ale każdy po urodzeniu człowiek”. W przypadku osoby niepełnoletniej nie występuje zamiar stałego pobytu, w związku z czym ta okoliczność nie wyłącza posiadania statusu mieszkańca przez tę osobę⁹⁰. K. Skotnicki zwraca uwagę na problem osób, które wyjeżdżają z domu w związku z nauką czy pracą – np. studenci przyjeżdżający na naukę do ośrodków akademickich. Wówczas pojawia się problem, czy należy ich uznawać za zamieszkałych w miejscu pobierania nauki, czy w miejscu, z którego przybyli i gdzie najczęściej znajdują się ich domy rodzinne. Problem

⁸⁶Na przykład negatywnie oceniana jest francuska ustawa z 31 maja 1850 r., która przedłużyła czas stałego zamieszkiwania w komunie bądź kantonie z sześciu miesięcy do trzech lat (nie dotyczyło to funkcjonariuszy, duchownych i członków Zgromadzenia). Było to celowe działania mające pozbawić prawa głosowania licznych robotników sezonowych czy osób prowadzących koczowniczy tryb życia, uważanych za szczególnie podatnych na idee rewolucyjne. Szacuje się do, że w ten sposób uprawnienia wyborcze utraciło około 3 mln osób (K. Skotnicki, *Zasada...*, op. cit., s. 112).

⁸⁷Tamże, s. 113.

⁸⁸Zob. szerzej: tamże.

⁸⁹M. Pazdan, [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz. Tom I. Komentarz do artykułów 1-449¹¹*, red. K. Pietrzykowski, Warszawa 2008, s. 169.

⁹⁰Zob. J. Boć, *Powiat. Z teorii. Kompetencje. Komentarz*, Wrocław 2001, s. 343.

ten w Wielkiej Brytanii rozpatrywał Sąd Apelacyjny (sprawa Fox v. Strick)⁹¹, który stwierdził, że studenci spędzają na uczelni mniej niż 26 tygodni w roku. Uznano jednak, że to czas wystarczająco długi, żeby mogli być zapisani w spisach wyborców w miastach uniwersyteckich. W Polsce istnieje instytucja zaświadczeń do głosowania, w związku z czym osoby takie mają możliwość wystąpienia do gminy, w której rejestrze wyborców są zapisani, do otrzymania zaświadczenia, które umożliwi głosowanie poza miejscem zamieszkania. Nie dotyczy to wyborów samorządowych.

Obowiązujące w Polsce przepisy nie określają żadnego terminu, który jest potrzebny do uzyskania statusu mieszkańca. Wspólnotę samorządową tworzą z mocy prawa wszyscy mieszkańcy gminy, bez względu na okres zamieszkania na jej terenie. Pogląd taki zaprezentował Trybunał Konstytucyjny, który w wyroku z 20 lutego 2006 r. stwierdził niezgodność z art. 31 ust. 3, art. 32 ust. 1, art. 62 i art. 169 ust. 2 zdanie pierwsze w zw. z art. 16 ust. 1 Konstytucji RP przepisów pozbawiających czynnego i biernego prawa wyborczego do rady gminy i na stanowisko wójta (burmistrza, prezydenta miasta) obywateli polskich wpisanych do stałego rejestru wyborców prowadzonego przez gminę w okresie krótszym niż dwanaście miesięcy przed dniem wyborów⁹². Zamieszkiwanie na obszarze gminy, powiatu i województwa stanowi podstawową przesłankę warunkującą udział danej osoby w wyborach do organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego. W doktrynie podkreśla się, że dotyczy to także wyborów do organów jednostek pomocniczych⁹³. Warunek stałego zamieszkiwania oddaje charakter wyborów samorządowych, które powinny być „domeną” wyłącznie mieszkańców określonego terytorium, tworzących daną wspólnotę lokalną, czy regionalną⁹⁴.

Zgodnie z art. 28 Kodeksu cywilnego (dalej: k.c.) można mieć tylko jedno miejsce zamieszkania⁹⁵. Problem pojawia się, gdy dana osoba mieszka w gminie A, zameldowana jest w gminie B, a pracuje w gminach A i C. W mojej ocenie powinna to być miejscowość, w której większym stopniu niż innych koncentruje się aktywność życiowa danej osoby. Miejsce zamieszkania nie musi być takie same jak miejsce zameldowania osoby fizycznej, w związku z czym zameldowanie nie wyznacza przynależności do wspólnoty samorządowej. Brak zameldowania nie pozbawia osoby stale zamieszkującej w gminie statusu członka wspólnoty

⁹¹ https://e-justice.europa.eu/content_member_state_case_law-13-ew-restore-pl.do?member=1 (dnia 10.10.2017r.)

⁹²K 9/05 (OTK-A ZU 2006, nr 2, poz. 17).

⁹³Por. K. Właźlak, *Wybrane aspekty wyborów samorządowych w orzecznictwie sądów administracyjnych*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2012, nr 3, s. 76.

⁹⁴M.P. Gapski, *Czynne...*, op. cit., s. 199.

⁹⁵Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. *Kodeks cywilny* (tekst jedn. Dz.U. z 2014 r., poz. 121 z późn. zm.).

samorządowej. Wspólnotę tworzą osoby zamieszkałe w gminie, bez względu na to, czy dopełniły obowiązku meldunkowego. Fakt posiadania przez osobę fizyczną lokalu mieszkalnego na obszarze danej jednostki samorządu terytorialnego nie ma znaczenia dla ustalenia, czy osoba ta jest mieszkańcem danej gminy, powiatu, czy województwa⁹⁶.

W podsumowaniu należy stwierdzić, że posiadanie statusu mieszkańca danej jednostki samorządu terytorialnego jest faktem „bardziej doniosłym niż legitymowanie się obywatelstwem polskim”. Cenzus obywatelstwa nie rozstrzyga o zdolności do udziału w wyborach do organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego, zaś brak przymiotu „mieszkańca” możliwość tę wyklucza⁹⁷.

d) Cenzus wieku

Prawo wybierania do organów jednostek samorządowych jest także uzależnione od ukończenia, najpóźniej w dniu głosowania, osiemnastego roku życia. Treść artykułu 62 ust. 1 Konstytucji RP przyznaje prawo głosowania w wyborach do organów samorządowych obywatelom polskim, jeżeli najpóźniej w dniu głosowania ukończyli osiemnaście lat, zaś art. 10 § 1 pkt 3 k. w. rozszerza grupę podmiotów posiadającą czynne prawo wyborcze o obywateli Unii Europejskiej niebędących obywatelami polskimi, którzy najpóźniej w dniu głosowania także ukończyli osiemnaście lat.

Wiek jest istotnym elementem decydującym o zakresie praw i obowiązków obywatela, w sferze prywatnoprawnej, jak i publicznoprawnej. Zgodnie z polskim prawem cywilnym ukończenie osiemnastu lat życia oznacza uzyskanie pełnoletności, która równoznaczna jest z pełną zdolnością do czynności prawnych dokonywanych w stosunkach cywilnoprawnych (art. 10 i 11 k.c.). Prawa wybieralności nie powiązano z uzyskaniem pełnoletności, lecz z osiągnięciem osiemnastego roku życia. W związku z tym osoba uzyskująca pełnoletność przed ukończeniem osiemnastu lat przez zawarcie związku małżeńskiego (art. 10 § 2 k.c.) nie ma czynnego prawa wyborczego.

Zastosowanie granicy wieku w wyborach ma wyłączyć dzieci i młodzież z grona obywateli realizujących pełnię praw wyborczych. Ograniczenie to należy traktować jako rzecz naturalną. Nabycie czynnego prawa wyborczego jest zsynchronizowane z uzyskaniem pełnoletności wynikającej z przepisów prawa cywilnego⁹⁸.

⁹⁶Zob. szerzej: A. Wierzbica, *Referendum i wybory oraz zarządzenia i uchwały jednostek samorządu terytorialnego. Władcze, administracyjnoprawne formy wyrażania woli przez jednostki samorządu terytorialnego*, Warszawa 2014, s. 47-48.

⁹⁷Tamże, s. 48.

⁹⁸K. Prokop, *Prawa wyborcze młodzieży*, „Studia Wyborcze” 2010, t. IX, s. 100.

Koncepcja praw obywatelskich jako granicy naturalnej głosi, że prawo wyborcze istnieje od chwili urodzenia, ale dopiero po ukończeniu 18 lat może być realizowane⁹⁹. Uzależnienie czynnego prawa wyborczego od osiągnięcia pełnoletniości współzależne jest z potrzebą nabycia minimum doświadczenia życiowego, które jest związane z osiągnięciem określonego wieku. Konstytucja z 1997 r. nie uzależnia nabycia czynnego prawa wyborczego od osiągnięcia przez młodego obywatela określonego stopnia dojrzałości psychicznej. W sensie prawnym nie jest to możliwe do zrealizowania. Przedmiotem dyskusji może być jedynie określenie granicy wieku. W większości krajów na świecie ustalono wiek wyborczy na poziomie osiemnastu lat.

Współcześnie zdarza się jednak, że szesnastoletni obywatele otrzymują prawo głosu w wyborach samorządowych. Często ma to miejsce w przypadku państw federalnych takich jak Niemcy, gdzie konstytucja nie określa zasad nabywania czynnego prawa wyborczego w wyborach lokalnych, kompetencję tę pozostawiając organom krajów związkowych. System prawa wyborczego w Niemczech umożliwił więc parlamentom krajowym pięciu landów na obniżenie wieku wyborczego do lat szesnastu. Podobna granica wieku obowiązuje od 2007 r. w wyborach samorządowych i kantonalnych w szwajcarskim kantonie Glarus¹⁰⁰. Austria to pierwszy kraj należący do Unii Europejskiej, który zdecydował się na przyznanie czynnego prawa wyborczego szesnastolatkom we wszystkich wyborach (prezydenckich, do parlamentu ogólnokrajowego oraz parlamentów poszczególnych landów, a także w wyborach do samorządów lokalnych). Po raz pierwszy szesnasto- i siedemnastolatki w Austrii mieli okazję głosować w wyborach parlamentarnych przeprowadzonych w 2008 r. W 2015 r. parlament w Estonii przyjął poprawkę do konstytucji obniżając wiek uprawnionych do głosowania w wyborach lokalnych do 16 lat. Głównym założeniem zmian zakresie wieku wyborczego w wyborach lokalnych było zniwelowanie dysproporcji, która powstała w wyniku starzenia się społeczeństwa. Zdaniem inicjatorów zmian oraz popierających projekt posłów Riigikogu względu na zmiany demograficzne o sprawach dotyczących młodych w coraz większym stopniu decydują osoby starsze. Według nich przyznanie prawa głosowania 16- i 17-latkom ma doprowadzić do większej aktywności politycznej i społecznej ludzi młodych. Nowo uchwalone zasady weszły w życie podczas wyborów samorządowych, które odbyły się 15 października 2017 r.¹⁰¹. W wyborach lokalnych, które odbyły się 15 października 2017 r., głosowali już 16- 17 latkowie. Wzięło w nich udział 53,3%

⁹⁹Zob. K. Skotnicki, *Zasada...*, op. cit., s. 99.

¹⁰⁰ Zob. K. Prokop, *Prawa...* op. cit., s.102.

¹⁰¹Zob. szerzej [www. przegladbaltycki.pl/1213,estonia-w-wyborach-lokalnych-zaglosuja-16-latkowie.html](http://www.przegladbaltycki.pl/1213,estonia-w-wyborach-lokalnych-zaglosuja-16-latkowie.html) (dnia 18.10.2017).

uprawnionych do głosowania. Był to wynik znacznie niższy niż w poprzednich wyborach (w 2013 r. 57,6%, w 2009 r. 60,4%)¹⁰². Obywatele posiadający szesnaście i siedemnaście lat są uprawnieni do głosowania w wyborach także w Słowenii, Chorwacji oraz Bośni i Hercegowinie, ale tylko wówczas, kiedy podejmują pracę zarobkową. W Norwegii dozwolone jest głosowanie od lat osiemnastu, choć inaczej niż w Polsce bierze się tam pod uwagę jedynie rok urodzenia, nie zaś dokładną datę (można zatem głosować w wyborach odbywających się w roku, w którym dopiero osiągnie się wymagane osiemnaście lat)¹⁰³. Poza Europą szesnasto- i siedemnastolatowie mają prawo głosować w wyborach powszechnych m.in. w Brazylii, Ekwadorze i Nikaragui¹⁰⁴. Z obniżaniem wieku wyborczego często mamy do czynienia w reżimach niedemokratycznych. Osoby poniżej osiemnastego roku życia mogą głosować w Koreańskiej Republice Ludowo-Demokratycznej oraz na Kubie. W Iranie prawo oddania głosu w wyborach przysługiwało nawet piętnastolatkom. Dopiero decyzją prezydenta Ahmadinaeja podniesiono w 2007 r. granicę wieku do osiemnastu lat¹⁰⁵.

Sam pomysł wprowadzenia głosowania małoletnich jest szeroko dyskutowany w całej Europie. Komisja Konstytucyjna w Irlandii w 2010 r. rekomendowała obniżenie wieku uprawnionych do głosowania w wyborach z osiemnastu do siedemnastu lat¹⁰⁶. W 2013 r. irlandzki rząd premiera Endy Kenny zapowiedział, że rozpisze referendum w sprawie obniżenia wieku uprawniającego do udziału w wyborach obywateli, którzy ukończyli szesnasty rok życia¹⁰⁷, akceptując zalecenie Konwencji Konstytucyjnej¹⁰⁸. Dnia 22 maja 2015 r. odbyło się w Irlandii referendum, które dotyczyło dwóch zmian w irlandzkiej konstytucji (wprowadzenie małżeństw osób tej samej płci oraz obniżenie wieku uprawniającego do kandydowania w wyborach prezydenckich). Wbrew wcześniejszym deklaracjom rząd nie uwzględnił pytania dotyczącego obniżenia wieku czynnego prawa wyborczego. Państwa opierające się obniżaniu wieku wyborczego (np. Włochy, gdzie czynne prawo wyborcze w wyborach do Senatu nadal przyznawane jest od dwudziestego piątego roku życia) w przyszłości mogą znaleźć się w mniejszości. Ponadto wydaje się, że nawet redukcja wieku wyborczego do lat szesnastu nie usatysfakcjonuje w pełni zwolenników przyznawania praw wyborczych niepełnoletnim. W Niemczech dyskutowane są postulaty, żeby całkowicie

¹⁰²<http://przegladbaltycki.pl/6057,centrysci-wygrali-wybory-lokalne-estonii.html> (dnia 18.10.2017)

¹⁰³K. Prokop, *Prawa...*, op. cit., s. 108-109.

¹⁰⁴Zob. więcej: M. Waszak, J. Zbieranek, *Propozycja obniżenia wieku wyborczego do lat 16. Wybrane zagadnienia*, Warszawa 2010.

¹⁰⁵Tamże

¹⁰⁶<http://www.irishtimes.com/newspaper/breaking/2010/0722/breaking40.html> (10.12. 2017 r.).

¹⁰⁷[http://prawo.money.pl/aktualnosci/wiadomosci/artykul/obnizenie;wieku;wyborczego;w;irlanii,168,0,1343912.html,\(10.12. 2017 r.\)](http://prawo.money.pl/aktualnosci/wiadomosci/artykul/obnizenie;wieku;wyborczego;w;irlanii,168,0,1343912.html,(10.12. 2017 r.)).

¹⁰⁸Obniżenie wieku uprawniającego do głosowania przyjęła większością 52% głosów.

zrezygnować z cenzusu wieku, czego konsekwencją byłoby przyznanie prawa głosu dzieciom¹⁰⁹.

Zdaniem zwolenników przyznawania praw wyborczych niepełnoletnim szesnaście lat to wiek, w którym młodzi ludzie zaczynają wykazywać się dojrzałością i samodzielnością sądów. Zwolennicy obniżenia granicy wieku uprawniającego do głosowania wskazują, że w takich kwestiach jak odpowiedzialność karna, praca zarobkowa czy nawet małżeństwo prawo traktuje szesnastolatków poważniej w porównaniu z bardziej rygorystycznymi pod tym względem przepisami wyborczymi. Fakt, że zarabiający i płacący podatki szesnastolatek pozbawiony jest prawa głosu, uważa się często za krzywdzącą młodych ludzi niekonsekwencję systemów prawnych na świecie. Zrównanie ich praw i obowiązków mogłoby nastąpić w takim wypadku tylko przez przyznanie tym osobom praw wyborczych. Zgodnie z argumentacją stosowaną przez obrońców pomysłu głosowania szesnastolatków, z pewnych względów to nawet lepszy okres na wkroczenie w dorosłe życie polityczne niż wiek osiemnastu lat. Młodych ludzi, osiągających pełnoletniość, bardziej absorbują bowiem sprawy związane z poszukiwaniem pracy i rozpoczynaniem studiów, co wiąże się również z częstym przebywaniem poza miejscem zameldowania. Ponadto prognozy demograficzne dla młodszych pokoleń nie przedstawiają się korzystnie, biorąc pod uwagę rozmiar obciążeń finansowych państwa, przede wszystkim emerytalnych, które spadną na osoby wkraczające dopiero na rynek pracy. W rezultacie może warto zastanowić się, czy system wyborczy powinien uwzględniać niekorzystne trendy demograficzne¹¹⁰ i umożliwić głosowanie większej liczbie młodych wyborców.

Wśród przeciwników pojawiają się zarzuty, że dopuszczenie do głosowania szesnastolatków związane jest z pozyskaniem głosów grupy ludzi wyjątkowo mało odpornych na manipulacje i zabiegi specjalistów od marketingu politycznego. Trudno zaprzeczyć, że niepełnoletni wyborcy pozostają jeszcze pod silnym wpływem rodziców, co nieuchronnie determinuje ich wybory polityczne. Wskazuje się, że postulat obniżania wieku do lat szesnastu nacechowany jest ideologicznie, a jego realizacja oznacza wzrost poparcia dla najbardziej radykalnych środowisk politycznych¹¹¹. Najczęściej kwestię obniżania wieku wyborczego podnoszą liberałowie, socjaliści i socjaldemokraci oraz ekolodzy. Wybory do parlamentu austriackiego w 2017 r. pokazały, że znaczna część wyborców z przedziału wiekowego szesnaście-osiemnaście lat głosowała na Wolnościową Partię Austrii -

¹⁰⁹ P. Jendroszczyk, *14 milionów nowych głosów*, „Rzeczpospolita” z dnia 11 lipca 2008 r.

¹¹⁰ W 2030 r. ludność Polski może osiągnąć liczbę 35 993 tysięcy osób (Raport Głównego Urzędu Statystycznego, Prognoza ludności do 2030 roku).

¹¹¹ K. Prokop, *Prawa...*, op. cit., s. 103.

ugrupowanie skrajnej prawicy¹¹².

P. Uziębło odnosząc się do kwestii demograficznej wspomina o górnym cenzusie wieku. W praktyce ustrojowej występuje on bardzo rzadko i dotyczy wyłącznie biernego prawa wyborczego (np. Irak czy Benin). Trudno znaleźć racjonalną argumentację do pozbawienia praw wyborczych osób w podeszłym wieku. W przypadku biernego prawa wyborczego to wyborcy decydują, czy dana osoba zasługuje według nich na uzyskanie pełnomocnictwa do sprawowania mandatu. Sprawowanie mandatu samorządowego czy parlamentarnego w bardzo podeszłym wieku należy do rzadkości¹¹³.

Przy omawianiu koncepcji związanych z cenzusem wieku należy wspomnieć o postulacie zniesienia cenzusu wieku. Związany jest on z pomysłem ustanowienia tak zwanego rodzicielskiego prawa wyborczego, oznaczającego, że prawa wyborcze dzieci – do czasu osiągnięcia przez nie określonego wieku – będą wykonywane przez ich rodziców. Propozycje wprowadzenia rodzicielskiego prawa wyborczego pojawiły się w ostatnich latach w licznych krajach Europy Zachodniej i Środkowej, w tym w Polsce¹¹⁴. Powyższa koncepcja wywołuje liczne kontrowersje, m.in. charakter tzw. dodatkowych głosów rodziców w kontekście zasady równości, sprzeczność z zasadą tajności głosowania, kwestia związana z tym, który z rodziców ma wykonywać prawa wyborcze swoich dzieci (zasada równości i jednakowe prawa kobiet i mężczyzn), problemy pojawiające się w przypadku dzieci nieposiadających rodziców, czy też takich, których rodzice są pozbawieni praw rodzicielskich. Powyższe argumenty przekonują mnie do negatywnej oceny tej koncepcji, pomimo argumentacji przez zwolenników tego pomysłu, że jej realizacja może służyć zwiększaniu przyrostu naturalnego¹¹⁵.

Warto wspomnieć, że w badaniu przeprowadzonym w marcu 2014 r. zapytano Polaków o ich zdanie na temat propozycji obniżenia wieku wyborczego do 16 lat. Większość badanych (84%) była przeciwna tej zmianie. Warty podkreślenia jest fakt, że zdecydowanie przeciwnych jest aż 60% badanych. Zwolennikami głosowania 16-latków jest niespełna 12% badanych. Warto zwrócić uwagę, że negatywnie propozycję obniżenia wieku do 16 lat

¹¹²<http://www.parties-and-elections.eu/austria.html> (dnia 18.10.2017)

¹¹³Przykładem może być senator Strom Thurmond w Senacie Stanów Zjednoczonych zasiadał do 101 roku życia (P. Uziębło, *Cenzusy...*, op. cit., s. 22).

¹¹⁴Propozycja zmodyfikowanego rodzicielskiego prawa wyborczego została zaproponowana przez ugrupowanie Polska Razem(obecnie partia Porozumienie). Opiera się na założeniu, że głos dzielony byłby procentowo i jego częścią dysponowałiby rodzice, a drugą częścią dzieci. Udział tych ostatnich rósłby wraz z wiekiem. W mojej ocenie, pomijając kwestię zasadności proponowanych zmian, z praktycznego punktu widzenia do czasu wprowadzenia głosowania elektronicznego jest ona nierealna. Zob. szerzej, <http://jgowin.pl/2013/12/dlaczego-proponujemy-system-glosowania-rodzinnego/> (dnia 12.02.2016 r.).

¹¹⁵P. Uziębło, *Cenzusy...*, op. cit., s. 22-23.

oceniali najmłodszy badani, którzy jeszcze niedawno sami byli w tym wieku. Przeciwno takiej propozycji było 82% ankietowanych w wieku 18–24 lata, popierało ją natomiast 15% z nich¹¹⁶.

e) Wyłączenie praw wyborczych

Istotą zasady powszechności jest posiadanie przez pełnoletnich obywateli praw wyborczych. Niemniej dopuszczalne jest występowanie ograniczeń jednostkowych, wykluczających od udziału i startu w wyborach osoby, które nie są w stanie świadomie kierować swoim postępowaniem, w związku z czym nie powinny brać udziału w rozstrzyganiu spraw publicznych, bądź też dokonywać określonych czynów karnych lub powszechnie uznawanych za niemoralne¹¹⁷. Zasada powszechności nie koliduje bowiem z praktykowanym w niemal wszystkich krajach demokratycznych wyłączeniem praw wyborczych. W wielu państwach demokratycznych występuje dość powszechne zjawisko zróżnicowania cenzusów w przypadku biernego i czynnego prawa wyborczego czy też wprowadzania dodatkowych ograniczeń stosowania biernego prawa wyborczego.

Art. 62 ust. 2 Konstytucji RP z 1997 r.¹¹⁸ stwierdza, że nie mają prawa wybierania (jak również prawa udziału w referendum) osoby, które prawomocnym orzeczeniem sądowym są ubezwłasnowolnione lub pozbawione praw publicznych albo wyborczych. Kodeks wyborczy z 2011 r. w art. 10 § 2 określa, że ubezwłasnowolnienie lub pozbawienie praw publicznych następuje na mocy prawomocnego orzeczenia sądu, zaś pozbawienie praw wyborczych – na mocy prawomocnego orzeczenia Trybunału Stanu. Rozwiązanie to należy ocenić jako całkowicie słuszne.

Kwestie związane z pozbawieniem praw publicznych reguluje ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – *Kodeks karny* (dalej k.k.)¹¹⁹. Zgodnie z jej art. 40 k.k. pozbawienie praw publicznych jest środkiem karnym, który powoduje utratę m.in. czynnego i biernego prawa wyborczego do Sejmu, Senatu i organów samorządu terytorialnego, zawodowego lub gospodarczego. Zgodnie z art. 39 pkt 1 i art. 40 §2 k.k. o pozbawieniu praw publicznych, jako środka karnego, orzeka sąd fakultatywnie, w razie skazania na karę pozbawienia wolności na czas nie krótszy niż 3 lata za przestępstwo popełnione w wyniku motywacji zasługującej na szczególne potępienie. Wymienione przesłanki muszą wystąpić łącznie. Określenie

¹¹⁶B. Roguska, J.Zbieranek, *Centrum Badania Opinii Społecznej*, Komunikat z badań CBOS, Polacy o proponowanych zmianach w prawie wyborczym 2014, nr 65

¹¹⁷J. Buczkowski, *Podstawowe...*, op. cit., s. 64-65.

¹¹⁸Podobnie art. 10 § 2 k.w.

¹¹⁹Dz.U. Nr 88, poz. 553 z późn. zm.

„motywacja zasługująca na szczególne potępienie” związane jest z zachowaniem sprawcy, którego skutkiem jest utrata zaufania publicznego. Uważa się, że na szczególne potępienie zasługuje motywacja przestępstw, która wywołuje gniew, oburzenie i inne reakcje społeczne. W świetle łącznego ujęcia przesłanek pozbawienia praw publicznych Sąd Najwyższy odrzuca możliwość jego orzeczenia wobec sprawcy przestępstwa nieumyślnego. W takim przypadku nie można mówić o motywacji zasługującej na szczególne potępienie¹²⁰.

Pozbawienie praw publicznych funkcjonuje jako „kara dodatkowa”, gdyż nie stosuje się jej samodzielnie, a tylko łącznie wraz ze skazaniem na karę pozbawienia wolności¹²¹. Nie dotyczy to sytuacji pozbawienia wolności w wyniku tymczasowego aresztowania, odbywania kary aresztu, aresztu wojskowego lub kar porządkowych. Bieg terminu środków karnych ma miejsce także w czasie korzystania przez skazanego z przerwy w odbywaniu kary, zawieszenia postępowania wykonawczego czy wstrzymania wykonywania kary¹²².

Pozbawienie praw publicznych jest środkiem karnym mającym represyjny charakter, orzekanym za szczególnie ciężkie przestępstwa. Dotyczy ono pozbawienia lub ograniczenia określonych praw politycznych i obywatelskich, co związane jest ze znacznym ograniczeniem możliwości brania udziału w życiu publicznym przez skazanego¹²³. Podkreślić należy, że sam fakt skazania na karę pozbawienia wolności, w tym np. za zbrodnię, nie pozbawia skazanego czynnego prawa wyborczego, ale bierne prawo wyborcze może być ograniczone¹²⁴.

Zgodnie z art. 43 § 1 k.k. pozbawienie praw publicznych orzekane jest na okres o 1 do 10 lat i związane jest z utratą posiadanych praw oraz niemożność ich uzyskania w tym okresie. Pozbawienie praw publicznych dotyczy zarówno utraty posiadanych praw, jak i niemożności ich nabywania w okresie trwania kary. Upływ kary nie powoduje możliwości odzyskania utraconych praw i odznaczeń, a jedynie przywraca zdolność do ich uzyskania¹²⁵. Artykuł 179 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. *Kodeks karny wykonawczy*¹²⁶ nakazuje, aby w razie orzeczenia pozbawienia praw publicznych, sąd zawiadomił właściwy dla miejsca ostatniego zamieszkania lub pobytu skazanego odpowiedni organ administracji, a także organy i instytucje, w których skazany pełnił ostatnio wykonywano funkcje. Zasada jest, że w sytuacji braku orzeczenia środka karnego pozbawienia praw publicznych, skazany odbywający karę pozbawienia wolności ma prawo korzystania z czynnego prawa

¹²⁰Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 9 maja 2000 r., WA 13/00 (OSNKW 2000, Nr 7-8, poz. 62).

¹²¹A. Kisielewicz, *Prawo...*, op. cit. s. 31.

¹²²R.A. Stefański, *Glosa do postanowienia SN z dnia 17 maja 1990 r., V KZP 5/90*, OSP 1991, z. 1, poz. 16.

¹²³R. Zych, T. Kowalczyk, *Pozbawienie praw publicznych jako środek karny w aspekcie realizacji praw wyborczych*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2012, nr 2, s. 107-108.

¹²⁴A. Marek, *Podstawy prawa karnego i prawa wykroczeń dla studentów administracji*, Toruń 2009, s. 118-119.

¹²⁵Tamże, s. 275.

¹²⁶Dz.U. Nr 90, poz. 557 z późn. zm.

wyborczego.

Kolejnym powodem wyłączenia praw wyborczych jest ubezwłasnowolnienie całkowite lub częściowe. Konstytucja nie wskazuje przyczyn ubezwłasnowolnienia, czyni to Kodeks cywilny. Zgodnie z art. 13 §1 k.c. osoba, która ukończyła trzynaście lat, może być ubezwłasnowolniona całkowicie, jeżeli skutek choroby psychicznej, niedorozwoju umysłowego albo innego rodzaju zaburzeń psychicznych, w szczególności pijaństwa lub narkomanii, nie jest w stanie kierować swoim postępowaniem. Artykuł 16 ust. 1 k.c. stwierdza, że osoba pełnoletnia może być ubezwłasnowolniona częściowo w związku z jej chorobą psychiczną, niedorozwojem umysłowym albo innego rodzaju zaburzeniami psychicznymi, w szczególności pijaństwem lub narkomanią, jeżeli stan tej osoby nie uzasadnia ubezwłasnowolnienia całkowitego, lecz potrzebna jest pomoc do prowadzenia jej spraw. W obu przypadkach – ubezwłasnowolnienia całkowitego, jak i częściowego – koniecznym warunkiem jest uprawomocnienie się orzeczenia sądu¹²⁷.

W doktrynie brakuje obszernych rozważań na temat ubezwłasnowolnienia jako środka polegającego na wyłączeniu praw wyborczych. W nauce przyjęto, iż jego *ratio legis* jest oczywiste i nie wymaga uzasadnienia¹²⁸. Przyjęto zasadę, że jeżeli osoba nie jest w stanie samodzielnie dokonywać czynności prawnych oraz nie posiada odpowiedniej sprawności intelektualnej do kierowania własnymi sprawami, to tym bardziej nie jest w tym samym stanie dokonać racjonalnego, logicznego aktu wyborczego. Dysfunkcja intelektualna występująca na poziomie prawa cywilnego, potwierdzona orzeczeniem sądu poszerzona została o interpretację prawa wyborczego i zdolności wyborczej obywatela. Brak zainteresowania nauki powyższym problemem wynika z przekonania o niewielkiej liczbie przypadków i znikomym wpływie na ostateczny wynik wyborów wskutek pozbawienia praw wyborczych spowodowanym ubezwłasnowolnieniem¹²⁹. Zgodnie z art. 548-551 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. *Kodeks postępowania cywilnego*¹³⁰ w toku postępowania o ubezwłasnowolnienie osoby pełnoletniej sąd na wniosek lub z urzędu może ustanowić dla niego doradcę tymczasowego. Osoba, dla której ustanowiono doradcę tymczasowego, ma ograniczoną zdolność do czynności prawnych, nie tracąc przy tym praw wyborczych. Wskutek ustanowienia doradcy tymczasowego osoba taka nie jest ubezwłasnowolnioną i może brać udział w wyborach i referendach. Osoba, która w świetle prawa cywilnego

¹²⁷M. Chmaj, W. Skrzydło, *System wyborczy w Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2015, s. 47-48.

¹²⁸Zob. G. Kryszewski, *Standardy...op.cit.*, Białystok 2007, s. 154.

¹²⁹M. Dąbrowski, *Ubezwłasnowolnienie częściowe a prawo wyborcze w świetle standardów europejskich*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2010, nr 2-3, s. 268.

¹³⁰Tekst jedn. Dz.U. z 2014 r. poz. 101 z późn. zm.

czasowo jest niezdolna do samodzielnego kierowania swoimi sprawami, nadal posiada pełną zdolność wyborczą.

Kodeks cywilny w art. 16 stwierdza, że osoba pełnoletnia może być ubezwłasnowolniona częściowo z powodu choroby psychicznej, niedorozwoju umysłowego albo innego rodzaju zaburzeń psychicznych, w szczególności pijaństwa lub narkomanii, wtedy gdy stan takiej osoby nie uzasadnia ubezwłasnowolnienia całkowitego, ale potrzebna jest pomoc do prowadzenia jej spraw. Osoba, która ma zostać częściowo ubezwłasnowolniona, ma ograniczone zrozumienie swojego działania. Osoby częściowo ubezwłasnowolnione w wielu sprawach posiadają wystarczające rozeznanie i kompetencje intelektualne by samodzielnie rozstrzygać określone kwestie prawne i faktyczne. Mimo to ustanawia się dla nich kuratelę. Do ważności czynności prawnej, przez którą osoba ograniczona w zdolności do czynności prawnych zaciąga zobowiązanie lub rozporządza swoim prawem, potrzebna jest zgoda jej przedstawiciela ustawowego. Nie mogą one wykonywać także niektórych zawodów (adwokata, radcy prawnego, notariusza, sędziego czy prokuratora) i pełnić funkcji w urzędach i organach władzy publicznej. Zgodnie z prawem cywilnym osoba taka nie może sporządzić testamentu (art. 944 § 1 k.c.). Ponadto nie może zakładać stowarzyszeń i być pełnomocnikiem w postępowaniu administracyjnym i podatkowym. Ubezwłasnowolnienie częściowe skutkuje utratą czynnego i biernego prawa wyborczego.

Pozbawienie praw wyborczych to również jedna z kar, którą może orzec Trybunał Stanu w stosunku do osób zajmujących kierownicze stanowiska w państwie, w ramach odpowiedzialności konstytucyjnej. Konstytucja w art. 198 ust.1 i 2 oraz ustawa z dnia 26 marca 1982 r. o Trybunale Stanu¹³¹ w art. 1 ust. 2 wymieniają kategorie podmiotów, w stosunku do których Trybunał Stanu może orzec tę karę. Są to m.in. Prezydent RP, Prezes Rady Ministrów oraz członkowie Rady Ministrów, Prezes Najwyższej Izby Kontroli czy Prezes Narodowego Banku Polskiego. Zastosowanie kary utraty czynnego i biernego prawa wyborczego na urząd Prezydenta RP, w wyborach do Sejmu i do Senatu, Parlamentu Europejskiego oraz organów samorządu terytorialnego może wystąpić, gdy wyżej wymienione osoby w zakresie swojego urzędowania lub w związku z zajmowanym stanowiskiem w sposób zawiniony dopuściły się naruszenia Konstytucji RP lub innej ustawy, jeżeli popełnione przez nich przestępstwa nie wypełniają znamion przestępstwa¹³². Wyżej wymieniona kara może być orzekana łącznie lub osobno, w wymiarze od dwóch do dziesięciu

¹³¹Tekst jedn. Dz. U. z 2002 r. Nr 101, poz. 925 z późn. zm.

¹³² Por. art. 3 w zw. z art. 25 ust.1 ustawy o Trybunale Stanu.

lat (art. 25 ust. 2 ustawy o Trybunale Stanu).

W literaturze przedmiotu często bagatelizuje się wagę tej kary. Moim zdaniem, z takim poglądem nie można się zgodzić. Świadomość, po stronie ukaranych oraz w społeczeństwie, że jest to jedna z głównych kar dodatkowych stosowanych obligatoryjnie za popełnienie ciężkich przestępstw powoduje, że stanowi ona sankcję szczególnie dotkliwą, gdyż wiąże się z problemem godności i czci¹³³. Wobec osób, które zostały skazane utratą czynnego i biernego prawa wyborczego, państwo ma ograniczone zaufanie¹³⁴.

Ograniczenie w sferze praw publicznych w związku z postępowaniem przed Trybunałem Stanu może zaistnieć także w związku z odpowiedzialnością karną za przestępstwo lub przestępstwo skarbowe. Odpowiedzialność karna wywołuje spór w literaturze przedmiotu w związku z brakiem spójności przepisów ustawy o Trybunale Stanu i Konstytucji RP, przy czym kontrowersje dotyczą zakresu, charakteru i kompetencji orzeczniczej Trybunału Stanu.

4. Konstytucyjne i ustawowe gwarancje zasady powszechności

a) Uwagi ogólne

W literaturze podkreśla się, że zadeklarowanie powszechnego charakteru wyborów w akcie prawnym nie jest wystarczające, jeśli nie zostanie stworzony określony mechanizm gwarancji. Ich celem jest maksymalizacja możliwości skorzystania z prawa głosowania przez tworzenie specjalnych ułatwień związanych np. z wyznaczeniem wyborów na dzień wolny od pracy, czy tworzeniem obwodów głosowania o wielkości, dzięki której oddanie głosu nie jest dla jednostki szczególnie uciążliwe¹³⁵.

Maksymalizacja stopnia urzeczywistnienia zasady powszechności jest nadal aktualnym zadaniem władz publicznych, zwłaszcza ustawodawcy. Nie do końca trafne jest stwierdzenie, że oceną tego procesu jest poziom uczestnictwa w wyborach. Zasada powszechności zakłada bowiem stworzenie obywatelowi realnej możliwości korzystania z praw wyborczych, jednak jest to prawo podmiotowe, a nie obowiązek. Państwo ma tylko obowiązek skonstruowania mechanizmu wyborczego, który będzie gwarantował udział w głosowaniu każdemu wyborcy. Konstrukcje prawa wyborczego powinny więc usunąć wszelkie ograniczenia i bariery, jakie mogą napotkać wyborcy w procesie głosowania.

¹³³W. Świda, *Prawo karne*, Warszawa 1978, s. 30.

¹³⁴Por. Z. Wasik, *Wylączenie od głosowania osób pozbawionych wolności*, „Nowe Prawo” 1987, z. 7-8, s. 82.

¹³⁵Zob. K. Skotnicki, *Zasada...*, op. cit., s. 148-278; J. Buczkowski, *Podstawowe...*, op. cit., s. 89-130.

Poprzez udział w wyborach realizuje się obywatelski obowiązek troski o dobro wspólne, wynikający z art. 82 Konstytucji¹³⁶. Niska frekwencja może być skutkiem świadomej decyzji jednostki, która wyrzeka się wpływu na bieg spraw publicznych. Nie powinno być to odczytywane jako niedostateczna realizacja zasady powszechności wyborów¹³⁷. Wybory są w demokratycznym państwie aktem o ogromnej doniosłości. Brak zainteresowania społecznego udziałem w wyłanianiu organu przedstawicielskiego to przede wszystkim wyzwanie dla władz publicznych kształtujących system edukacji i dla organizacji pozarządowych¹³⁸.

Gwarancje prawne dotyczące realizacji zasady powszechności wyborów są przewidziane w przepisach konstytucyjnych i w Kodeksie wyborczym. Istotą zasady powszechności jest stworzenie rozbudowanego systemu gwarancji zabezpieczającego pełną realizację praw wyborczych. Na „straży” realizacji zasady powszechności w wyborach do organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego stoją między innymi następujące gwarancje: 1) przeprowadzenie wyborów w dniu wolnym od pracy; 2) instytucja rejestrów i spisów wyborców; 3) obowiązek tworzenia obwodów do głosowania nie tylko na podstawie kryterium terytorialności; 4) stworzenie odpowiednich, sprzyjających warunków do udziału w głosowaniu dla osób niepełnosprawnych i w podeszłym wieku; 5) alternatywne sposoby głosowania.

Chciałbym nadmienić, że przedmiotem szerszych rozważań nie będzie gwarancja polegająca na możliwości głosowania poza miejscem zamieszkania na podstawie zaświadczenia o prawie do głosowania, gdyż nie odnosi się ona do wyborów samorządowych. Współcześnie bowiem występuje w polskim prawie wyborczym tylko w wyborach ogólnokrajowych¹³⁹. W przypadku wyborów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego czy referendum lokalnego nie jest możliwe uzyskanie zaświadczenia o prawie

¹³⁶ Tamże.

¹³⁷ Warto wspomnieć, że w świetle ustaleń psychologów polityki znaczna część czynników psychologicznych odpowiedzialnych za absencję wyborczą sprzyja głosowaniu na niedemokratycznych i kontrsystemowych przedstawicieli sceny politycznej. Jeden z badaczy wysuwa nawet odważną tezę, że nadmierne zwiększanie poziomu uczestnictwa w wyborach mogłoby stać w sprzeczności z zachowaniem demokratycznego charakteru państwa. Zob. K. Korzeniowski, *Psychologiczne uwarunkowania zachowań wyborczych*, [w:] *Psychologia społeczna*, red. K. Skarżyńska, Poznań 1999, s. 213-214.

¹³⁸ Zob. W. Brzostowski, *Prawo wyborcze w III RP (wyzwania, osiągnięcia, dylematy)*, [w:] *XV lat obowiązywania Konstytucji z 1997 r. Księga jubileuszowa dedykowana Zdzisławowi Jaroszowi*, red. M. Zubik, Warszawa 2012, s. 120 i n.

¹³⁹ W Polsce po raz pierwszy instytucja zaświadczeń została wprowadzona przez ordynację wyborczą do Sejmu Ustawodawczego z dnia 22 września 1946 r. (art. 32 ust. 3). Została zlikwidowana w wyborach do rad narodowych ustawą z dnia 10 marca 1988 r. o zmianie ustawy – Ordynacja wyborcza do rad narodowych. Utrzymano jedynie obowiązek ujęcia w spisach wyborców osób zameldowanych na pobyt czasowy w związku z nauką lub pracą, które zobowiązane były do złożenia wniosku do terenowego organu administracji państwowej właściwego ze względu na miejsce pobytu czasowego (art. 35 ust. 2).

do głosowania poza miejscem stałego zamieszkania (art.32§3) ¹⁴⁰. Głosowanie poza miejscem stałego zamieszkania odbywa się wyłącznie w szpitalach, zakładach karnych, aresztach śledczych i zakładach pomocy społecznej¹⁴¹. Zgadzam się z poglądem K. Skotnickiego, że wprowadzenie takich zaświadczeń w wyborach samorządowych jest niezasadne z racji charakteru wspólnoty samorządowej¹⁴². Związane jest to ze specyfiką wyborów samorządowych i powiązaniem z nimi pojęciem lokalnej wspólnoty samorządowej. W myśl art. 16 Konstytucji RP wspólnotę samorządową tworzy ogół mieszkańców danej jednostki zasadniczego podziału terytorialnego, która wybiera w wyborach swoich przedstawicieli do sprawowaniu władzy publicznej. W kontekście wyborów samorządowych trudno żeby np. mieszkańiec Gdańska miał decydować o wyborze władz Katowic, skoro nie należy do wspólnoty zrzeszającej mieszkańców tego miasta.

Kolejnym argumentem potwierdzającym słuszność, że w wyborach samorządowych przedstawiciele do poszczególnych rad mogą wybierać mieszkańcy danej jednostki samorządowej, jest kwestia organizacyjnego przeprowadzenia wyborów. Trudnym do wykonania zadaniem byłoby zorganizowanie wyborów do organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego, w których na „swoich” lokalnych kandydatów można byłoby głosować poza granicami samorządu. W każdej gminie startują inni kandydaci. Jeżeli nawet wyborca miałby długi termin na poinformowanie właściwego organu, o tym gdzie będzie przebywał w dniu wyborów, to przesyłanie kart do głosowania do wskazanych gmin, w sytuacji większej liczby podobnych wniosków, oznaczałoby się ze znacznym zwiększeniem kosztów przeprowadzenia wyborów w skali całego kraju.

Ustawodawca, decydując się jednak na wprowadzenie instytucji zaświadczeń do głosowania w wyborach prezydenckich, parlamentarnych i Parlamentu Europejskiego, podkreślił znaczenie wyrażonej we *Wstępie* do Konstytucji z 1997 r. zasadzie sprawności działania instytucji publicznych¹⁴³. Instytucja zaświadczeń o prawie do głosowania będąca

¹⁴⁰Por. pkt III Informacja Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 28 lipca 2014 r. o warunkach udziału obywateli polskich w wyborach do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw oraz wójtów, burmistrzów i prezydentów miast, www.pkw.gov.pl.

¹⁴¹Zob. A. Wierzbica, *Referendum...*, op. cit., s. 48.

¹⁴²Zob. K. Skotnicki, *Możliwości wykorzystania alternatywnych sposobów głosowania podczas wyborów samorządowych*, [w:] *Wybory i referenda lokalne. Aspekty prawne i politologiczne*, red. M. Stec, K. Małysa-Sulińska, Warszawa 2010, s. 113.

¹⁴³Wniosek o wydanie zaświadczenia składa się osobiście, przez upoważnioną osobę, pisemnie, telefaxem lub w formie elektronicznej. Zaświadczenie odbiera się za pokwitowaniem osobiście lub przez upoważnioną pisemnie osobę, przy czym w upoważnieniu należy wskazać imię (imiona) i nazwisko oraz numer PESEL wyborcy. Wyborca, który otrzymał zaświadczenie o prawie do głosowania zostanie skreślony ze spisu wyborców w miejscu stałego zameldowania. Na podstawie zaświadczenia o prawie do głosowania wyborca, który w dniu wyborów będzie przebywał poza miejscem swojego zamieszkania, może głosować w dowolnie wybranym przez siebie lokalu wyborczym w kraju, za granicą i na polskim statku morskim. W wyborach uzupełniających do

gwarancją tej zasady sprawdza się przy wyborach organów centralnych państwa, ale nie można jej nadać szerokiego zastosowania w wyborach lokalnych.

b) Dzień wyborów – dniem wolnym od pracy (czas głosowania)

Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 13 marca 2007 r. rozważał znaczenie ustawowego zwrotu „dzień wyboru”¹⁴⁴, czy odnosi się on do całego procesu wyborczego, czy może jest tożsamy z jedną z gwarancji zasady powszechności prawa wyborczego – „dnia głosowania”. Ustawodawca w Kodeksie wyborczym zamiennie używa tych pojęć.

Trybunał stwierdził, że termin „dzień wyborów”, jako jedna z gwarancji zasady powszechności prawa wyborczego, musi być rozumiany jako „dzień głosowania”. Trybunał wskazał, że istnieje problem z określeniem „dnia wyboru”: czy jest to dzień głosowania (interpretacja organów państwowych), dzień ogłoszenia wyników głosowania, a może całkowitego ustalenia wyników wyborów? Ustawa z dnia 16 lipca 1998 r. – *Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw* dzień wyboru łączyła by to z terminem wybrania wójta albo radnego¹⁴⁵. Trybunał jednoznacznie nie udzielił odpowiedzi na pytanie, tylko stwierdza, że zgodnie z Konstytucją RP istnieją różne rozumienia zwrotu „dzień wyboru”. Podziela opinię Tomasza Kowalczyka, że brak jednoznacznego stanowiska Trybunału Konstytucyjnego zmniejsza zaufanie prawników do systemu prawa oraz sądownictwa konstytucyjnego, a wyborców do całego procesu wyborczego¹⁴⁶.

W myśl Kodeksu wyborczego z 2011 r. Prezes Rady Ministrów, po zaciągnięciu opinii Państwowej Komisji Wyborczej, wyznacza w drodze rozporządzenia datę wyborów do organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego. Zarządza je nie wcześniej niż na 4 miesiące i nie później niż na 3 miesiące przed upływem kadencji rad. Datę wyborów wyznacza się na ostatni dzień wolny od pracy poprzedzający upływ kadencji rad (art. 371 § 1 i 2 k.w.).

Wprowadzenie tych przepisów umożliwia swobodne wzięcie udziału w głosowaniu jak największej liczbie uprawnionych osób, które w dni powszednie zajęte są wykonywaniem pracy, bądź innych obowiązków w miejscowościach znacznie oddalonych od „rodzimych” obwodów głosowania. Z przepisów Kodeksu wyborczego z 2011r. nie wynika obowiązek

Senatu prawo głosowania na podstawie zaświadczenia ma zastosowanie tylko do wyborców stale zamieszkałych na obszarze okręgu wyborczego, w którym przeprowadza się wybory uzupełniające.

¹⁴⁴ Wyrok TK z dnia 13 marca 2007 r., K 8/07 (OTK-A ZU 2007 Nr 3, poz. 26).

¹⁴⁵ Zob. B. Banaszak, *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 2010, s. 344-345.

¹⁴⁶ Zob. T. Kowalczyk, *Podstawowe zasady prawa wyborczego w kontekście orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego*, [w:] *Współczesne problemy wymiaru sprawiedliwości*, red. D. Gil, I. Butryn, A. Jakiela, K.M. Woźniak, Lublin 2012, s. 382.

ustalania dnia głosowania na niedzielę. W Polsce ukształtował się zwyczaj przeprowadzania wyborów w tym właśnie dniu, także w przypadku pozostałych wyborów powszechnych do organów władzy publicznej. Należy wspomnieć, że w 1993 r. pojawił się pomysł przeprowadzenia wyborów do Sejmu i Senatu w wolną sobotę. Propozycja, złożona we wniosku mniejszości¹⁴⁷, przeprowadzenia wyborów w sobotę miała na celu wyeliminowanie wpływu agitacji politycznej podczas niedzielnych mszy. Wniosek ten został przez Sejm przyjęty w uchwalonej 15 kwietnia 1993 r. ordynacji wyborczej do Sejmu¹⁴⁸, jednak Senat odrzucił pomysł przeprowadzenia wyborów w sobotę. Połączone Komisje Senatu (Inicjatyw i Prac Ustawodawczych, Konstytucyjna i Praw Człowieka) przedstawiły Sejmowi zmianę polegającą na określeniu w ustawie, że dniem wyborów będzie dzień wolny od pracy. Zrezygnowano z wymienienia niedzieli jako dnia wyborów, pozostawiając ten dylemat organowi zarządzającemu wybory. W czasie dyskusji senatorowie zwracali uwagę, że wprowadzenie soboty jako dnia głosowania mogłoby mieć negatywny wpływ na frekwencję. Niektórzy senatorowie propozycję „sobotnich wyborów” odebrali jako bezpośredni atak na partie ludowe oraz próbę wyeliminowania z głosowania rolników, dla których sobota jest zwykłym dniem pracy¹⁴⁹. W niektórych państwach wybory odbywają się jednak w dni powszednie. W Danii wybory samorządowe organizowane są w trzeci wtorek listopada¹⁵⁰, a w Anglii praktyką jest organizowanie wyborów we czwartek¹⁵¹. W innych krajach wybory lokalne organizowane się razem z ogólnokrajowymi. Na przykład, w Szwecji od 1970 r. wybory do parlamentu, rad wojewódzkich i rad gminnych odbywają się tego samego dnia, w trzecią niedzielę września, co cztery lata¹⁵².

Mimo że głosowanie w sobotę nie uzyskało akceptacji, utrzymała się regulacja o wydłużonym czasie głosowania¹⁵³, który jest istotną gwarancją zasady powszechności.

¹⁴⁷ Por. druk Nr 757-B-I kadencja.

¹⁴⁸ Por. Sprawozdanie stenograficzne z 42 posiedzenia Sejmu RP – I kadencja... s.7.

¹⁴⁹ Por. wypowiedzi senatorów [w:] Sprawozdanie stenograficzne z 40 posiedzenia Senatu RP- II kadencja ..., s. 4,9,20,23,23, 32,55.

¹⁵⁰ Art. 6 ust. 2 duńskiej ustawy o wyborach do samorządu lokalnego 1989 r. Tekst powielony w zbiorach KBW.

¹⁵¹ M. Bąkiewicz, *System wyborczy do samorządu terytorialnego w Polsce na tle europejskim*, Toruń 2008, s. 41.

¹⁵² Zob. K. Zaworska, *Samorząd terytorialny w Królestwie Szwecji*, [w:] *Funkcjonowanie samorządu terytorialnego w wybranych krajach UE*, red. B. Sitek, D. Barańska, K. Naumowicz, Olsztyn 2011, s. 133.

¹⁵³ Szesnastogodzinny czas głosowania (od 6⁰⁰ do 22⁰⁰) przewidywała również ordynacja sejmowa z 1989 r. Najwcześniejsza ordynacja wyborcza (dekret Naczelnika Państwa o ordynacji wyborczej do Sejmu Ustawodawczego z dnia 28 listopada 1918 r.) ustalała czas głosowania od 8⁰⁰ do 22⁰⁰ (art. 55). W okresie międzywojennym lokale były otwarte od 9⁰⁰ do 21⁰⁰ (ordynacja sejmowa z 1922 r. – art. 72 oraz ordynacja sejmowa z 1935 r. – art. 55 ust. 2). W ordynacji wyborczej do Sejmu Ustawodawczego z 1946 r. (art. 56) głosowanie trwało także od godziny 9⁰⁰ do 21⁰⁰. W okresie PRL-u ordynacje wyborcze do Sejmu i do rad narodowych (z wyjątkiem ordynacji z 1984 r., kiedy to głosowano od 6⁰⁰ do 20⁰⁰) głosowanie odbywało się od 6⁰⁰ do 22⁰⁰. Na gruncie przepisów ordynacji wyborczej do rad z 8 marca 1990 r. czas trwania głosowania wynosił od godz. 8⁰⁰ do 20⁰⁰ (art. 68 ust. 1). W wyborach samorządowych w 2006 r. lokale otwarte były w godz. od 6⁰⁰ do 20⁰⁰, ale na skutek nowelizacji ordynacji wyborczej do rad gminnych, rad powiatów i sejmików województw

Obecnie na gruncie przepisów przyjętych w k. w. (art. 39 § 2 i 3) czas trwania głosowania w wyborach samorządowych wynosi czternaście godzin (od 7⁰⁰ do 21⁰⁰). Uważam, że jest to rozwiązanie słuszne, które uwzględnia racje zarówno zwolenników wyborów przeprowadzanych w godz. od 6⁰⁰ do 20⁰⁰ (bardzo wcześnie głosują np. ludzie wracający z nocnej pracy, czy osoby starsze) oraz osób popierających głosowanie w godz. od 8⁰⁰ do 22⁰⁰ (wieczorem przeważnie głosują osoby w przedziale wiekowym od osiemnastu do dwudziestu czterech lat). Warto wspomnieć także o czasie trwania wyborów samorządowych w innych krajach. Podobnie jak w Polsce na Litwie głosowanie trwa czternaście godzin (od 7⁰⁰ do 21⁰⁰)¹⁵⁴, a w Belgii jest jedno z najkrótszym w Europie, gdyż zaczyna się dopiero od 9⁰⁰, a kończy o 20⁰⁰ (jedenaście godzin)¹⁵⁵.

Prezes Rady Ministrów, zarządzając wybory do rad oraz na urząd wójta (burmistrza, prezydenta miasta), może postanowić, że głosowanie w wyborach przeprowadzone zostanie w ciągu jednego lub dwóch dni. Na gruncie ordynacji samorządowej nie miał on takiej możliwości i mógł zarządzić wybory tylko na jeden dzień. Klub Parlamentarny Prawo i Sprawiedliwość zaskarżył do Trybunału Konstytucyjnego przepisy Kodeksu wyborczego. Uznał m. in. za niezgodną z Konstytucją możliwość dwudniowego głosowania. Prezes PiS Jarosław Kaczyński, oświadczył, że dwudniowe głosowanie jest niezgodne z ustawą zasadniczą, która wyraźnie stwierdza, że jest jeden dzień wyborów. Wprowadzenie dwudniowych wyborów wymagałoby zmiany Konstytucji¹⁵⁶. Trybunał uznał, że nie mogą się odbywać dwudniowe wybory do Sejmu, Senatu i na Prezydenta, natomiast głosowanie w wyborach samorządowych i do Parlamentu Europejskiego może trwać dwa dni. Konstytucja stwierdza, że wybory parlamentarne i prezydenckie odbywają się w ciągu jednego dnia. Używane w Kodeksie wyborczym sformułowanie „głosowanie w wyborach” jest tym samym pojęciem co konstytucyjny termin „wybory”. Jediną możliwością „trzymającą standard konstytucyjny” jest głosowanie jednodniowe, gdyż Konstytucja jasno określa tę kwestię. Standardu takiego nie można przypisać wyborom wójta, burmistrza i prezydenta miasta, radnych gminnych, radnych powiatowych, sejmików województw, a także wyborom do Parlamentu Europejskiego. W związku z tym Trybunał uznał, że w tych wypadkach dwudniowe głosowanie nie narusza Konstytucji¹⁵⁷.

Wprowadzenie możliwości dwudniowego głosowania zamiast dotychczasowego

z dnia 16 lipca 1998 r. czas głosowania w następnych wyborach w 2010 r. został zmieniony od godz. 8⁰⁰ do 22⁰⁰.

¹⁵⁴ Zob. art. 59 ustawy o wyborach do rad gmin z 1994 r., tekst powielony w zbiorach KBW.

¹⁵⁵ Zob. art. 52 ustawy o wyborach do rad, tekst powielony w zbiorach KBW.

¹⁵⁶ <http://www.rp.pl/arttykul/620996.html>, dnia 04.01.2013 r.

¹⁵⁷ Wyrok TK z dnia 20 lipca 2011 r., K 9/11 (OTK-A ZU 2011, Nr 6, poz. 61).

głosowania jednodniowego było reakcją na wyjątkowo niską frekwencję podczas wyborów, przy istniejącym przekonaniu, że podczas głosowania przeprowadzanego przez dwa kolejne dni do urn pójdzie znacznie więcej osób uprawnionych do głosowania. Nie jestem przekonany co do słuszności tej tezy. Potwierdzają to doświadczenia innych państw¹⁵⁸ oraz polskie referendum akcesyjne przeprowadzone w dniach 7-8 czerwca 2003 r.¹⁵⁹. Dwudniowe głosowanie utrudnia przeprowadzenie głosowania, a ponadto znacznie podwyższa koszt przeprowadzenia głosowania (dodatkowe zabezpieczenie lokali wyborczych, diety dla członków komisji). Wprowadzenie dwudniowego głosowania nakłada obowiązek dopuszczenia do udziału w głosowaniu w drugim dniu osób, które tego dnia kończą osiemnaście lat. Tylko takie rozwiązanie jest zgodne z art. 62 Konstytucji RP. Konieczne jest więc sporządzanie dla takich osób dodatkowego spisu wyborców, gdyż nie mogą one głosować pierwszego dnia, stąd ich umieszczenie w „podstawowym” spisie byłoby absolutnie błędne (art. 26 § 3 k. w.).

c) Instytucja rejestrów i spisów wyborców

Rejestry i spisy wyborców stanowią w każdym demokratycznym państwie jedną z podstawowych gwarancji zasady powszechności wyborów. Zbiór osób, które mają prawa wyborcze w wyborach do organów jednostek samorządu terytorialnego, składa się na stały rejestr wyborców. Rejestr wyborców służy do sporządzania spisów wyborców uprawnionych do udziału w wyborach i referendach, potwierdza prawo wybierania oraz prawo wybieralności. W związku z tym w rejestrach i spisach nie umieszcza się m.in. obywateli niepełnoletnich, pozbawionych praw publicznych lub ubezwłasnowolnionych prawomocnym orzeczeniem sądu oraz pozbawionych praw wyborczych prawomocnym orzeczeniem Trybunału Stanu. Rejestracja wyborców stanowi część procedury wyborczej, w czasie której następuje sprawdzenie danych osób, które umieszczone zostały w rejestrze wyborców. Podstawową funkcją rejestracji wyborców jest ustalenie osób, które mogą głosować i na tej podstawie sporządzanie spisów wyborców. Biuro Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka OBWE w rekomendacji ze stycznia 2001 r. w sprawie analizy ustawowej podstawy wyborów stwierdziło, że „prawo głosu ma niewielką wartość, jeśli ustawodawstwo stwarza trudności przy rejestracji wyborców” (Rozdział VII „Rejestracja i spisy wyborców”).

Ukształtowały się dwa główne typy sporządzania rejestrów: pierwszy opiera się na

¹⁵⁸Zob. więcej K. Skotnicki, *Zasada...*, op. cit., s. 169.

¹⁵⁹Udział w referendum wzięło 58,85% uprawnionych do głosowania, przy czym pierwszego dnia głosowało tylko 17,61% uprawnionych.

zasadzie rejestracji wyborców, w którym obywatele, którzy chcą być umieszczeni w rejestrze muszą dokonać czynności rejestracyjnych¹⁶⁰, a drugi polega na sporządzaniu spisów z urzędu¹⁶¹. O wartości obu systemów decyduje aktualność danych zawartych w spisach wyborców. Możemy podzielić je na aktualizowane systematycznie¹⁶² i aktualizowane okresowo¹⁶³. W pierwszym przypadku spisy wyborców aktualizowane są regularnie. W drugim przypadku aktualizowane okresowo podlegają całościowemu sprawdzeniu przed wyborami bądź raz na kilka lat. Dopisuje się do nich np. wyborców, którzy ukończyli 18 lat; wykreśla się z osoby, które zmieniły obywatelstwo, a także zmarły. W Polsce został przyjęty typ okresowego sporządzanie spisu wyborców na konkretne wybory.

Rejestr wyborców w Polsce spełnia trzy główne funkcje. W pierwszej kolejności gwarantuje powszechność wyborów, gdyż zawiera wykaz osób mających prawo wybierania. Oprócz tego rejestr wyborców zabezpiecza zasadę równości wyborów w znaczeniu formalnym, ponieważ sporządza się spisy oddzielnie dla każdego obwodu głosowania, w związku z czym nie można być zamieszczonym w więcej niż jednym spisie. Ponadto rejestr wyborców zabezpiecza praworządność przeprowadzonych wyborów, gdyż spisy wyborców poddane są powszechnej kontroli społecznej i objęte postępowaniem skargowym¹⁶⁴. Rejestr wyborców prowadzony jest przez gminę jako zadanie zlecone. Sporządzany jest z urzędu i aktualizowany okresowo. Można być ujętym tylko w jednym rejestrze wyborców. Rejestr wyborców zawiera najważniejsze dane osobowe: nazwisko, imię (imiona) imię ojca, datę urodzenia, numer ewidencyjny PESEL, adres zamieszkania. Część A rejestru wyborców obejmuje obywateli polskich, którym przysługuje czynne prawo wyborcze oraz zameldowanych na obszarze gminy (art. 18 § 8 k.w.). Obywatele Unii Europejskiej niebędących obywatelami polskimi, którzy stale zamieszkują na obszarze gminy i są uprawnieni do korzystania z praw wyborczych w Rzeczypospolitej Polskiej, składają wniosek i wówczas zostają wpisani do rejestru wyborców w części B. Rejestr wyborców w tej części zawiera: nazwisko i imię (imiona), imię ojca, datę urodzenia, obywatelstwo państwa członkowskiego Unii Europejskiej, numer paszportu lub innego dokumentu stwierdzającego tożsamość oraz adres zamieszkania wyborcy (art. 18 § 9 k.w.). Wyborcy stale zamieszkujący na obszarze gminy oraz nigdzie zamieszkujący, przebywający na terenie gminy, ale w niej

¹⁶⁰ Np. w Stanach Zjednoczonych i Wielkiej Brytanii występuje zasada dobrowolności włączenia obywateli do spisu wyborców.

¹⁶¹ Np. Belgia, Brazylia, Niemcy, Rosja, Szwajcaria, Szwecja stosują metodę automatycznego włączenia w listy obywateli pełnoletnich.

¹⁶² Np. w Kazachstanie, na Węgrzech, we Włoszech, Szwecji.

¹⁶³ Np. w Wielkiej Brytanii, Belgii, Niemczech, Francji.

¹⁶⁴ J. Buczkowski, *Podstawowe...*, *op. cit.*, s. 94-95.

niezameldowani na pobyt stały, wpisywani są do rejestru, gdy złożą odpowiedni wniosek do urzędu gminy (art. 19 § 1 i 2 k.w.). Decyzję o wpisaniu lub odmowie wpisania do rejestru podejmuje wójt (burmistrz, prezydent miasta) w terminie trzech dni od daty złożenia wniosku (art. 20 § 1 k.w.).

Reklamacje na nieprawidłowości w rejestrze wyborców może wnieść każdy do urzędu gminy. Dotyczyć mogą one w szczególności: pominięcia wyborcy w rejestrze, wpisania do rejestru osoby nieposiadającej czynnego prawa wyborczego lub niezamieszkującej stale na obszarze gminy oraz wpisania niewłaściwych danych (art. 22 k.w.). Do rozpatrzenia reklamacji i skarg na decyzję nieuwzględniającą reklamacji lub powodującą skreślenie z rejestru wyborców wnoszący reklamację albo osoba skreślona z rejestru wyborców może wnieść, w terminie 3 dni od dnia doręczenia decyzji, skargę za pośrednictwem wójta do właściwego miejscowo sądu rejonowego (art. 22 § 5 k.w.).

Rejestr wyborców służy do sporządzenia spisów wyborców. Spis wyborców sporządza się w urzędzie gminy, najpóźniej w czternastym dniu przed dniem wyborów, na podstawie stałego rejestru wyborców w gminie. W zależności od zarządzonych wyborów spis wyborców składa się z części A lub części A i części B (art. 26 § 5 k.w.). Spis wyborców składa się z części A w wyborach do Sejmu i do Senatu, w wyborach Prezydenta Rzeczypospolitej oraz w wyborach do rad powiatów i sejmików województw, zaś z części A i części B – w wyborach do Parlamentu Europejskiego w Rzeczypospolitej Polskiej, w wyborach do rad gmin oraz w wyborach wójta. Część A spisu wyborców obejmuje obywateli polskich. Część B spisu wyborców obejmuje obywateli Unii Europejskiej niebędących obywatelami polskimi, uprawnionych do korzystania z praw wyborczych w wyborach, które zostały zarządzone w Rzeczypospolitej Polskiej.

Spisy wyborców dla obwodów tworzonych w szpitalach, zakładach karnych, aresztach śledczych, domach pomocy społecznej są sporządzane z urzędu i dotyczą osób przebywających tam w dniu wyborów. Osoby niezameldowane mogą być wpisane do spisów wyborców danej gminy, w której zamieszkują. Spisy wyborców mogą być poszerzone o żołnierzy pełniących zasadniczą lub okresową służbę wojskową, pełniących służbę w charakterze kandydatów na żołnierzy zawodowych lub odbywających ćwiczenia i przeszkolenie wojskowe, ratowników odbywających zasadniczą służbę w obronie cywilnej poza miejscem stałego zamieszkania, policjantów z jednostek skoszarowanych, funkcjonariuszy Biura Ochrony Rządu, Straży Granicznej, Państwowej Straży Pożarnej oraz Służby Więziennej, jeżeli złożą wniosek o dopisanie ich do wybranego przez siebie spisu wyborców sporządzonego dla miejscowości, w której odbywają służbę. W wyborach do

organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego oraz w wyborach wójta do spisu wyborców wpisuje się jedynie osoby stale zamieszkałe na obszarze danej jednostki samorządu terytorialnego lub gminy, w której przeprowadzane są wybory na wójta (burmistrza, prezydenta). Wniosek należy złożyć między dwudziestym pierwszym a czternastym dniem przed dniem wyborów, chyba że przybyły do miejsca ich aktualnego zakwaterowania po tym terminie (art. 30 § 1, 2, 3 k.w.).

Wyborca niepełnosprawny ma możliwość również dopisania się do spisu wyborców w wybranym przez siebie obwodzie głosowania (na obszarze gminy właściwej ze względu na miejsce jego stałego zamieszkania), w którym znajduje się lokal dostosowany do jego potrzeb. Ustawodawca posłużył się w tym przypadku sformułowaniem „wyborca niepełnosprawny” nie wskazując na stopień niepełnosprawności w rozumieniu ustawy z dnia 11 maja 2011 r. o *rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych*¹⁶⁵. Stosownie do treści art. 5 pkt 11 k.w. uprawnienie to dotyczy wszystkich wyborców o ograniczonej sprawności fizycznej, psychicznej, umysłowej lub w zakresie zmysłów, która utrudnia im wzięcie udziału w wyborach, bez konieczności legitymowania się orzeczeniem potwierdzającym niepełnosprawność.

Spisy i rejestr wyborców są jawne i przed wyborami organ, który je sporządził, musi przedstawić do publicznego wglądu¹⁶⁶. Między dwudziestym pierwszym a ósmym dniem przed dniem wyborów każdy wyborca może sprawdzić w urzędzie gminy, w której spis wyborców został sporządzony, czy został w tym spisie uwzględniony. Spis wyborców jest udostępniany do wglądu w urzędzie gminy. Wójt informuje wyborców w sposób zwyczajowo przyjęty o sporządzeniu spisu wyborców oraz miejscu i czasie jego udostępnienia. Zasadę tę stosuje się w stosunku do innych niż gmina organów, które sporządziły spis wyborców (art. 36 § 1 i 2 k.w.).

Możliwość dokonania wglądu w rejestr i spis wyborców stanowi realizację prawa dostępu do informacji publicznej, które jest jedną z podstawowych zasad współczesnej demokracji i społeczeństwa obywatelskiego¹⁶⁷. Dlatego też prawo do informacji jest jednym z praw człowieka przyjętym przez wspólnotę międzynarodową¹⁶⁸. Konstytucja z 1997 r. stworzyła podstawy prawne powszechnego prawa do informacji, gdyż do czasu jej uchwalenia prawo do informacji występowało w polskim systemie prawnym tylko w

¹⁶⁵Dz.U. Nr 127, poz. 721 z późn. zm.

¹⁶⁶B. Banaszak, *Prawo wyborcze...*, op. cit., s. 27.

¹⁶⁷T.R. Aleksandrowicz, *Komentarz do ustawy o dostępie do informacji publicznej*, Warszawa 2002, s. 7.

¹⁶⁸Por. T. Górzyńska, *Prawo do informacji i zasada jawności administracyjnej*, Kraków 1999, s. 33 i n.

ograniczonym zakresie¹⁶⁹. Prawo dostępu do informacji publicznej sformułowane w Konstytucji zostało uszczegółowione w drodze ustawy z dnia 6 września 2001 r. *o dostępie do informacji publicznej*¹⁷⁰. Bogdan Dolnicki wskazuje na pewne rozbieżności interpretacyjne w kwestii udostępniania spisu wyborców. W praktyce często zdarzają się sytuacje, w których osoby dochodzą swoich uprawnień w drodze reklamacji, gdy wójt odmówi udostępnienia spisu wyborców¹⁷¹. Z reguły organ gminy powołuje się na art. 29 ust. 2-4 ustawy z 29 sierpnia 1997 r. *o ochronie danych osobowych*¹⁷². Zgodnie z treścią art. 29 ust. 2 wyżej wymienionej ustawy dane osobowe mogą być także udostępniane w celach innych niż włączenie do zbioru, także innym podmiotom niż wymienione w ust. 1, jeżeli w sposób wiarygodny uzasadnią potrzebę posiadania tych danych, a ich udostępnienie nie naruszy praw i wolności, których dane dotyczą. Ponadto ust. 3 określa, że dane osobowe udostępnia się na pisemny wniosek, chyba że przepisy innej ustawy (rozporządzenia) stanowią inaczej. Powyższa regulacja jest spójna z art. 37 § 2 k.w., który „łagodzi” dodatkowo wymagania, gdyż nie trzeba uzasadniać wniosku. Po drugie, przepis ten wyraźnie dopuszcza możliwość wyszukiwania informacji w szerszym zakresie, a nie tylko dotyczących konkretnych osób. Dlatego też należy podzielić pogląd, że przepisy ustawy o ochronie danych osobowych dopuszczają możliwość wglądu do rejestru wyborców¹⁷³.

Rzetelne sporządzanie spisu wyborców jest jedną z gwarancji właściwej realizacji praw wyborczych. Każdy wyborca, który nie został umieszczony w spisie, może pisemnie lub ustnie do protokołu złożyć reklamację (art. 37 § 1 i 2 k.w.). Reklamujący zobligowany jest do podania urzędnikowi samorządowemu swoich danych osobowych oraz adresu do korespondencji. W treści reklamacji zawarte muszą być personalne wskazanie osoby, której ona dotyczy oraz dokładne określenie zgłaszanego zastrzeżenia. Wójt (burmistrz, prezydent miasta) musi rozpatrzyć reklamację w terminie 3 dni od daty jej wniesienia i wydać decyzję w sprawie (art. 22 § 3 k.w.). Tryb reklamacyjny określa się niekiedy mianem skargi powszechnej, gdyż może ją wnieść każdy, bez względu czy ma w tym interes prawny. W

¹⁶⁹ Przyznała każdemu wolność wyrażania swoich poglądów oraz rozpowszechniania informacji (art. 54 ust. 1) oraz zagwarantowała obywatelom prawo do uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne (art. 61 ust. 1). Obywatel ma możliwość uzyskania informacji o działalności organów samorządu gospodarczego i zawodowego, a także innych osób oraz jednostek organizacyjnych w zakresie, w jakim wykonują one zadania władzy publicznej i gospodarują mieniem komunalnym lub majątkiem Skarbu Państwa. Prawo do informacji obejmuje dostęp do dokumentów oraz wstęp na posiedzenia kolegialnych organów władzy publicznej pochodzących z powszechnych wyborów, z możliwością rejestracji dźwięku lub obrazu (art. 61 ust. 2).

¹⁷⁰ Tekst jedn. Dz.U. z 2015 r., poz. 2058 z późn. zm.

¹⁷¹ Zob. B. Dolnicki, *Niedostępny rejestr wyborców*, „Samorząd Terytorialny” 2011, nr 5, s. 11-20.

¹⁷² Tekst jedn. Dz.U. z 2015 r., poz. 2135 z późn. zm.

¹⁷³ B. Dolnicki, *Niedostępny rejestr wyborców*, „Samorząd Terytorialny” 2011, nr 5, s. 9 i n.

związku z tym reklamację można wnieść zarówno we własnej sprawie, jak i w interesie innej osoby ujętej w spisie wyborców albo w nim nieumieszczonej. Na decyzję nieuwzględniającą reklamacji, powodującą skreślenie ze spisu wyborców, oraz na niewydanie decyzji przez właściwy organ osoba wnosząca reklamację bądź skreślona z rejestru wyborców może wnieść, w terminie trzech dni od dnia doręczenia decyzji, skargę za pośrednictwem wójta do właściwego miejscowo sądu rejonowego (art. 22 § 5 k.w). Od postanowienia sądu nie przysługuje środek zaskarżenia.

Najczęstszym błędem popełnianym przez organy przy tworzeniu spisu wyborców jest umieszczanie nazwiska tego samego wyborcy w dwóch spisach. Do sytuacji takiej może dojść w przypadku, gdy został on pozostawiony w spisie wyborców sporządzonych dla obwodu głosowania jego miejsca zamieszkania oraz został uwzględniony w spisie utworzonym np. areszcie czy szpitalu, w którym przebywa. Kolejnym przykładem nieprawidłowości jest nieumyślne pominięcie wyborcy w spisie wyborców, np. na skutek pomyłki organu spowodowanej niedostateczną analizą ewidencji mieszkańców danej gminy czy pozostawienie zainteresowanego poza spisem wyborców z uwagi na wadliwe odczytywanie danych meldunkowych. Niedopuszczalne jest ujęcie w spisie wyborców osoby nieuprawnionej do głosowania. Najczęstszymi przyczynami są sytuacje, gdy brak prawa wybierania wynika z niezamieszkiwania w danej gminie pod określonym adresem, zastosowania względem skazanego środka karnego polegającego na pozbawieniu praw publicznych (art. 39 pkt 1 k.k.) czy nieposiadania przez osobę obywatelstwa państwa członkowskiego Unii Europejskiej. Niekiedy zdarzają się sytuację, że w spisie wyborców znajdują się osoby zmarłe¹⁷⁴. Warto wspomnieć, że podstępne sporządzanie dokumentów wyborczych, w tym przypadku celowego wpisywania do rejestru wyborców osób nieuprawnionych do głosowania, bądź umyślnego pomijania w rejestrze osób uprawnionych zgodnie z art. 248 pkt 1 k.k. zagrożone jest karą pozbawienia wolności do lat trzech. Okoliczności te dotyczą także analogicznie list osób kandydujących w wyborach samorządowych. Przykładem występku może być celowe umieszczenie w rejestrze wyborców osób niepełnoletnich w zamian za deklarację poparcia konkretnego kandydata¹⁷⁵. Sposób i zasady, na jakich sporządza się spis wyborców, urzeczywistniają konstytucyjną zasadę powszechności wyborów. Stanowi on podstawę określenia frekwencji wyborczej, w związku z tym właściwe organy powinny czuwać nad rzetelnością jego treści.

Nie istnieje jednolity, centralny rejestr wyborców obejmujący wszystkich obywateli

¹⁷⁴D. Wąsik, *Reklamacja spisu wyborców*, „Wspólnota” 2010, nr 13, s. 21.

¹⁷⁵D. Wąsik, *Falszowanie dokumentacji wyborczej*, „Wspólnota” 2010, nr 25, s. 22.

uprawnionych do głosowania. Podstawą sporządzania i uzupełniania rejestrów wyborców są rejestry mieszkańców tworzone na podstawie danych o miejscu zameldowania. Państwowa Komisja Wyborcza, która w informacji o realizacji przepisów Kodeksu wyborczego z 2011 r. przedstawiła propozycję rozwiązania problemu rejestru wyborców po ewentualnym zniesieniu obowiązku meldunkowego¹⁷⁶. Proponuje ona wprowadzenie procedury dopisywania do rejestru wyborców na wniosek wyborcy, ponieważ gminy nie będą miały informacji pozwalających na aktualizowanie rejestru z urzędu. W mojej ocenie powyższa propozycja stanowi najprostsze rozwiązanie powstałego problemu ale jest niewystarczająca. Konieczność złożenia wniosku o wpis do rejestru wyborców może zniechęcić wielu potencjalnych wyborców do udziału w wyborach. Część z nich może nawet nie zdawać sobie sprawy z takiej konieczności. W związku z tym warto zastanowić się nad utworzeniem centralnego rejestru adresowego, który mógłby stać się podstawą dla rejestru wyborców. Rejestr byłby opracowany w oparciu o dane zgromadzone przez różne instytucje publiczne (urzędy gmin, urzędy skarbowe, ZUS, NFZ). W przedstawionej propozycji można uniknąć dodatkowych działań ze strony obywateli. Ich aktywność pojawiłaby się w przypadku niespójności danych z różnych rejestrów czy przy kompletnym braku informacji na temat konkretnej osoby w rejestrach prowadzonych przez wyżej wymienione instytucje. Oczywiście należy zastanowić się nad możliwościami skutecznego zabezpieczenia danych z rejestrów. Warto na pewno działania takie podjąć we współpracy z Generalnym Inspektorem Ochrony Danych Osobowych.

Dokonana analiza systemów wyborczych w innych państwach wskazuje, że nie zostało rozpowszechnione do tej pory rozwiązanie umożliwiające wprowadzenie pełnego systemu rejestracji wyborców w wersji elektronicznej. Warto wspomnieć, że w wielu krajach istnieją rozwiązania ułatwiające za pomocą narzędzi elektronicznych proces generowania i składania wniosków o wpis do rejestru wyborców. Najdalej idące rozwiązania stosowane są w prawie wyborczym amerykańskich stanów Arizona oraz Waszyngton¹⁷⁷, a także Australii i

¹⁷⁶Zgodnie z ustawą z dnia 23 lipca 2015 r. *o zmianie ustawy o ewidencji ludności* (Dz.U. z 2015 r. poz. 1337) obowiązek meldunkowy ma być zniesiony 1 stycznia 2018 r.

¹⁷⁷Rejestracja do udziału w głosowaniu w Stanach Zjednoczonych jest dobrowolna, a rejestry nie są uzupełniane z urzędu przez odpowiednie organy administracji wyborczej. W związku z tym każdy wyborca, który chce wziąć udział w głosowaniu musi uprzednio samodzielnie zgłosić taki zamiar i wnioskować o wpisanie go do właściwego stanowego rejestru wyborców. Wniosek powinien być wypełniony przez wyborcę ręcznie lub elektronicznie, podpisany, a następnie dostarczony osobiście lub wysłany pocztą do właściwego organu. Wyjątek stanowi stan Arizona, w których obywatele nie muszą wysyłać wniosku o dopisanie do rejestru wyborców sygnowanego ręcznym podpisem, ponieważ mogą to zrobić za pomocą Internetu (internetowy system *EZ Vote Registration* np. w stanie Arizona, www.servicearizona.com/webapp/evoter/). Warto podkreślić, że w stanie Waszyngton istnieje wymóg sygnowania wniosku podpisem elektronicznym. W przeciwnym razie formularz trzeba podpisać własnoręcznie i przesłać do właściwego organu administracji pocztą lub doręczyć osobiście. W

Wielkiej Brytanii¹⁷⁸.

d) Obwody głosowania

W celu przeprowadzenia głosowania tworzy się obwody głosowania, które obejmują obszar działania jednego lokalu wyborczego. W związku z tym, że bezpośrednim celem istnienia obwodów jest zapewnienie sprawnego zorganizowania i przeprowadzenia głosowania, są one jedną z głównych gwarancji zasady powszechności wyborów. Obwody powinny być tworzone tak, żeby zostali ujęci nimi wszyscy uprawnieni do głosowania. Wyborca może być wpisany do tylko jednego obwodu głosowania. Stanowi to także gwarancję zasady formalnej równości prawa wyborczego, gdyż uniemożliwia głosowanie wielokrotne. Granice obwodów powinny być tak ustalone, by każdy wyborca mógł przybyć do lokalu wyborczego¹⁷⁹. Podziału gminy na stałe obwody głosowania dokonuje rada gminy, w drodze uchwały, na wniosek wójta (art. 12 § 2 k.w.). Na zasadzie terytorialnej obwody tworzone są dla od 500 do 3000 mieszkańców. W przypadkach uzasadnionych miejscowymi warunkami obwód może obejmować mniejszą ich liczbę (art. 12 § 3 k.w.). Ponadto mogą być tworzone odrębne obwody do głosowania (art. 12 § 4 k.w.).

Tworzenie obwodów głosowania związane jest ze spisami wyborców. W związku z tym określają praktyczny zasięg możliwości korzystania z prawa wybierania do organów władzy publicznej. Powstawanie obwodów, w tym położenie lokalu wyborczego, wpływa pośrednio na frekwencję wyborczą, utrudniając lub udogadniając dotarcie wyborców do urn wyborczych¹⁸⁰.

Zaletą Kodeksu wyborczego z 2011 r. jest tworzenie obwodów głosowania na podstawie jednolitych zasad, bez odsyłania do innych aktów normatywnych. Przyjęto powszechne rozwiązania dzielące terytorialne obwody na stałe i tymczasowe. Podziału gminy na stałe obwody głosowania, na wniosek wójta, dokonuje rada gminy w drodze uchwały, określając jednocześnie numery i granice obwodów głosowania, oraz siedziby obwodowych

stanie Arizona dotychczas ponad 70% wyborców zarejestrowało się do głosowania w systemie elektronicznym, a ogólna liczba osób zarejestrowanych wzrosła w ciągu ostatnich dwóch lat o blisko 10% (E. Robert, *Voter Registration: An International Perspective*, Fair Vote Research Raport, <http://archive.fairvote.org/rtv/Universal%20Voter%20Registration-4-21-09.pdf> (20 stycznia 2016 r.), s. 7.)

¹⁷⁸ Wniosek o dopisanie do rejestru wyborców musi być sygnowany własnoręcznym podpisem. Nie jest możliwe złożenie wniosku o dopisanie do rejestru wyborców całkowicie drogą elektroniczną. Występują jednak pewne ułatwienia, np. generowanie wniosku o rejestrację poprzez serwis internetowy kierowany przez Australijską Komisję Wyborczą [Australian Electoral Commission (www.aec.gov.au)] czy brytyjski organ wyborczy [The Electoral Commission (www.aboutmyvote.co.uk)]. Wytworzony formularz należy podpisać i przesłać do właściwego organu wyborczego. Nie jest wymagane osobiste dostarczenie wniosku.

¹⁷⁹ B. Banaszak, *Prawo wyborcze...*, op. cit., s. 47.

¹⁸⁰ J. Buczkowski, *Podstawowe...*, op. cit., s. 112.

komisji wyborczych (art. 12 § 4 k.w.). Uchwałę rady gminy o utworzeniu obwodów głosowania ogłasza się w wojewódzkim dzienniku urzędowym oraz podaje do publicznej wiadomości w sposób zwyczajowo przyjęty (art. 12 § 12 k.w.).

Obwody głosowania tworzone są na podstawie liczby osób zamieszkujących dany teren. W mojej opinii ustawodawca powinien zamiast kryterium liczby mieszkańców zastosować liczbę wyborców, ponieważ struktura demograficzna poszczególnych obwodów może być różna. Ustawodawca zapewne miał na uwadze, że ostateczny kształt obwodu do głosowania uwzględniany jest przez organy samorządu terytorialnego, które mogą uwzględnić ten czynnik, dokonując stosownego podziału gminy¹⁸¹.

Procedura tworzenia obwodów specjalnych w wyborach samorządowych została przez Kodeks wyborczy z 2011 r. znacząco zmieniona. Utrzymano możliwość tworzenia ich w zakładach opieki zdrowotnej, zakładach pomocy społecznej, zakładach karnych i aresztach śledczych, ale tylko wówczas, jeżeli w dniu wyborów będzie w nim przebywało co najmniej piętnastu wyborców¹⁸². Wprowadzono jednolite zasady ich tworzenia. Zgodnie z art. 12 § 4 k.w. o powstaniu obwodu w wyżej wymienionych miejscach decyduje rada gminy w drodze uchwały, na wniosek wójta, burmistrz, czy prezydenta miasta. Możliwe jest nieutworzenie obwodu w uzasadnionych przypadkach, na wniosek osoby kierującej daną jednostką. Klauzula „uzasadnionego przypadku” pozwala na dość obszerną swobodę interpretacyjną. Mogą to być przypadki uzasadnione poważnym zagrożeniem bezpieczeństwa dla zakładu karnego lub aresztu śledczego przez skazanych stwarzających poważne zagrożenie społeczne. Na pewno do tych tzw. „skazanych niebezpiecznych” (art. 88 § 3 i art. 88b k.w.) w dużej części są klasyfikowani więźniowie, wobec których orzeczono środek karny pozbawienia praw publicznych, z uwagi na sposób popełnienia przestępstwa. Do kategorii tzw. „skazanych niebezpiecznych” klasyfikuje się np. osoby skazane za przestępstwa popełnione ze szczególnym okrucieństwem, jak też z użyciem broni palnej, materiałów wybuchowych lub łatwopalnych, przy czym istotne znaczenie ma motywacja i zachowanie się przy popełnieniu przestępstwa.

Podzielam opinię J. Buczkowskiego, który twierdzi, że każdą osobę odbywającą faktycznie karę pozbawienia wolności należy pozbawić praw wyborczych i nie naruszałoby to zasady powszechności prawa wyborczego¹⁸³. Znajduje to uzasadnienie zwłaszcza w przypadku wyborów samorządowych. Wyborca odbywający karę i przebywający w zakładzie

¹⁸¹ Zob. P. Uziębło, *Wprowadzenie do kodeksu wyborczego*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2011 nr 3, s. 9.

¹⁸² Więcej informacji: M. Rulka, *Prawo do głosowania więźniów*, „Przegląd Więziennictwa Polskiego” 2010, nr 69, s. 67 i n.

¹⁸³ J. Buczkowski, *Powszechność...*, *op. cit.*, s. 14-15.

karnym czy areszcie oddaje swój głos na kandydatów z okręgu ich siedziby. W zdecydowanej większości osoby takie nie są związane miejscem zamieszkania z gminą, powiatem, a nawet województwem, na terenie których znajduje się zakład karny, w którym odbywa karę więzienia. W związku z tym tworzone prawo miejscowe przez wybrane organy władzy samorządowej nie będzie wywierało skutków prawnych na sytuację więźnia. Inaczej jest w przypadku wyborów parlamentarnych, czy prezydenckich, w których należy zachować możliwość głosowania przez osoby przebywające w zakładach karnych czy aresztach śledczych. Trzeba przy tym wspomnieć, że prawo wybierania osób odbywających karę pozbawienia wolności, nawet jeżeli wobec nich nie orzeczono środka karnego pozbawienia praw publicznych, nie jest prawem bezwzględnie im przysługującym.

Nie ma zastosowania w wyborach do organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego oraz na wójta (burmistrza, prezydenta) przepis gwarantujący tworzenie obwodów głosowania w domach studenckich i ich zespołach (art. 12 § 7 k.w.) Rozwiązanie takie zostało przyjęte wcześniej w ustawie z dnia 14 marca 2003 r. o referendum ogólnokrajowym.

e) Udział w głosowaniu osób niepełnosprawnych i w podeszłym wieku

Polskie prawo wyborcze przez wiele lat nie gwarantowało skutecznych mechanizmów zapewniających oddanie głosu w wyborach osobom niepełnosprawnym i w podeszłym wieku. Wprowadzane rozwiązania nie odpowiadały wszystkim potrzebom oraz nie były stosowane we wszystkich rodzajach wyborów. Dopiero Kodeks wyborczy w 2011 r. wprowadził dużo rozwiązań ułatwiających osobom starszym i niepełnosprawnym udział w wyborach.

Światowa Organizacja Zdrowia oraz sygnatariusze Konwencji ONZ o Prawach Osób Niepełnosprawnych¹⁸⁴ orzekli, że do osób niepełnosprawnych zalicza się osoby z długotrwałą obniżoną sprawnością fizyczną, umysłową i intelektualną, która w interakcji z występującymi barierami może ograniczyć ich udział w życiu społecznym na równi z innymi obywatelami. Autorzy Kodeksu wyborczego z 2011 r., kierując się standardami ustalonymi w Konwencji ONZ o Prawach Osób Niepełnosprawnych, przyjęli, że wyborcą niepełnosprawnym jest osoba o ograniczonej sprawności fizycznej, psychicznej, umysłowej lub w zakresie zmysłów, która utrudnia mu wzięcie udziału w wyborach (art. 5 pkt 11 k.w.).

Według Narodowego Spisu Powszechnego z 2011 r. liczba osób niepełnosprawnych w

¹⁸⁴Konwencja o Prawach Osób Niepełnosprawnych przyjęta przez Zgromadzenie Ogólne Organizacji Narodów Zjednoczonych w dniu 13 grudnia 2006 r. na mocy Rezolucji nr 61/06, otwarta do podpisu w dniu 30 marca 2007 r., weszła w życie w dniu 3 maja 2008 r.

Polsce wyniosła prawie cztery miliony siedemset tysięcy (prawnie potwierdzenie faktu niepełnosprawności ponad trzy miliony sto tysięcy)¹⁸⁵. Udział osób powyżej sześćdziesiątego roku życia i więcej w całej populacji wynosi obecnie ponad 22% (osiem i pół miliona osób) wobec ok. 15% (pięć i sześćset tysięcy osób) na początku lat 90. ub. wieku¹⁸⁶. W perspektywie kolejnych dziesiątków lat nadal będzie rosła zarówno liczba jak i udział tej grupy osób. Taki znaczący wzrost liczby osób w podeszłym wieku w stosunku do ogółu populacji kraju jest na pewno bardzo ważnym czynnikiem determinującym obecne i przyszłe rozwiązania polskiego prawa wyborczego.

Wyborcy niepełnosprawni oraz w podeszłym wieku są w sposób szczególny narażeni na wykluczenie z udziału w wyborach lub istotne ograniczanie przysługujących im praw wyborczych. Związane jest to przede wszystkim z obniżoną sprawnością fizyczną oraz barierami architektonicznymi i komunikacyjnymi stojącymi na drodze do oddania głosu w sposób tradycyjny (osobiście w lokalu wyborczym). Problemem może być także wypełnienie karty do głosowania, co przede wszystkim dotyczy grupy wyborców niewidomych i słabo widzących.

Konstytucja RP w art. 62 ust.1 gwarantuje obywatelom czynne prawo wyborcze. Obowiązkiem państwa jest stworzenie mechanizmu, który umożliwi każdemu wyborcy mającemu wziąć udział w głosowaniu dokonanie tego aktu wyborczego. Przepisy prawa wyborczego powinny więc usuwać wszelkie ograniczenia, które mogą mieć wyborcy z niepełnosprawnością, by skutecznie wyłączać ich do życia politycznego Rzeczypospolitej.

Zgodnie z art. 2 Konstytucji RP Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej. W tym kontekście należy podkreślić wagę art. 32 ustawy zasadniczej, z którego wynika obowiązek państwa do wprowadzenia dodatkowych gwarancji tego, aby osoby niepełnosprawne mogły uczestniczyć w życiu publicznym na równi z pozostałymi obywatelami.

Sąd Najwyższy, na skutek protestów wyborczych wniesionych po wyborach prezydenckich w 2000 r., dostrzegł problem realizacji czynnego prawa wyborczego przez wyborców niepełnosprawnych. Stwierdził, że niezapewnienie realnej możliwości głosowania (na skutek barier architektonicznych w lokalu wyborczym) osobom niepełnosprawnym, które przybyły do lokalu wyborczego, narusza zasadę powszechności wyborów¹⁸⁷. Trybunał

¹⁸⁵Dane demograficzne - Biuro Pełnomocnika Rządu do Spraw Osób Niepełnosprawnych (www.niepelnosprawni.gov.pl, dnia 01.04.2017 r.)

¹⁸⁶Rocznik demograficzny 2016 wydany przez Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 2016, www.stat.gov.pl (dnia 10.02.2014 r.)

¹⁸⁷Postanowienie SN z dnia 25 października 2000 r., III SW 54/00.

Konstytucyjny w wyroku z dnia 20 lipca 2011 r.¹⁸⁸ podkreślił, że prawo wyborcze powinno wspierać powszechne uczestnictwo obywateli w życiu publicznym.

Występowanie organizacyjnych barier uniemożliwiających wyborcom oddanie głosu dowodzi, że system prawa wyborczego nie gwarantuje w wystarczający sposób wypełniania konstytucyjnej zasady powszechności wyborów. Systemy prawa wyborczego większości państw europejskich znają szereg rozwiązań, które stanowią gwarancje wypełniania zasady powszechności. Zapewniają one wyborcom udogodnienia i ułatwienia w procedurze głosowania osobistego w lokalu wyborczym, np. przygotowanie lokalu wyborczego, możliwości bezpłatnego dowozu do nich osób niepełnosprawnych. Od lat są wprowadzane dodatkowe procedury, alternatywne wobec głosowania w lokalu wyborczym. Wymienia się wśród nich głosowanie przez pełnomocnika, głosowanie korespondencyjne, głosowanie elektroniczne oraz z wykorzystaniem tzw. mobilnej urny wyborcze.

Kodeks wyborczy z 2011 r. wprowadził rozwiązania mające pomóc osobom niepełnosprawnym (szczególnie osobom niewidomym i słabowidzącym). Uzyskali oni prawo do informacji wyborczych związanych z głosowaniem w wyborach oraz uzyskaniem informacji o ich wynikach. Wyborca niepełnosprawny ma zagwarantowaną możliwość uzyskiwania informacji dotyczącej właściwego okręgu wyborczego, obwodu głosowania oraz lokalu dostosowanego do potrzeb wyborców niepełnosprawnych znajdującego się najbliżej zamieszkania osoby niepełnosprawnej, warunkach dopisania do spisu wyborców w obwodzie głosowania, terminie wyborów oraz godzinach głosowania, komitetach wyborczych biorących udział w wyborach i zarejestrowanych listach i kandydatach a także warunkach i formach głosowania (art. 37a §1 k.w.). Wyżej wymienione informacje przekazuje wyborcy wójt (burmistrz, prezydent miasta) lub upoważniony przez niego pracownik w godzinach pracy urzędu, w tym także telefonicznie. Na wniosek wyborcy niepełnosprawnego przesyłane są również drukowane materiały informacyjne, także w formie elektronicznej (art. 37a § 2 k.w.). Krąg osób uprawnionych do uzyskania informacji w tym trybie obejmuje wszystkich wyborców niepełnosprawnych – bez względu na stopień ich niepełnosprawności. Wójt (burmistrz, prezydent miasta) ma obowiązek zamieszczenia przedstawionych powyżej informacji w elektronicznym Biuletynie Informacji Publicznej oraz upublicznienie ich w sposób przyjęty zwyczajowo w gminie (art. 37a § 4 k.w.).

Państwowa Komisja Wyborcza (dalej: PKW) posiada zadania związane z przeprowadzeniem wyborów samorządowych. Należy do nich prowadzenie i wspieranie działań infor-

¹⁸⁸Wyrok TK z dnia 20 lipca 2011 r.

macyjnych zwiększających wiedzę obywateli na temat prawa wyborczego, w szczególności zasad głosowania (art. 160 § 1 pkt 9 k.w.). Zadanie to ma być realizowane m.in. przez przygotowywanie publikacji o charakterze informacyjnym oraz audycji informacyjnych rozpowszechnianych przez Telewizję Polską, Polskie Radio i spółki radiofonii regionalnej (art. 160 § 2 pkt 3 k.w.) oraz prowadzeniem internetowego portalu informacyjnego (art. 160 § 2 pkt 32 k.w.). Na portalu PKW zamieszczane są informacje o uprawnieniach przysługujących wyborcom niepełnosprawnych w formie uwzględniającej różne stopnie niepełnosprawności. Stosownie do treści wytycznych PKW wiadomość dotycząca kandydatów w wyborach samorządowych do organów stanowiących, powinna zawierać informacje wyborcy o liczbie zarejestrowanych list kandydatów na radnych w danym okręgu wyborczym, ich numerach i numerze strony, na której lista jest umieszczona na karcie do głosowania oraz liczbie kandydatów na konkretnej wskazanej przez wyborcę liście kandydatów¹⁸⁹. Nałożony został na komisje obwodowe obowiązek umieszczania wyników głosowania, tak żeby były dostępne dla osób niepełnosprawnych. W razie prośby wyborcy niepełnosprawnego członek komisji wyborczej powinien poinformować go ustnie o treści obwieszczeń wyborczych. Komisarz wyborczy określa także w treści wyżej wymienionej uchwały tryb przekazania kart do głosowania oraz nakładek na karty do głosowania obwodowym komisjom wyborczym (art. 437 § 1 i art. 484 k.w.) Zapakowane karty do głosowania i nakładki na karty do głosowania należy dostarczyć do obwodów głosowania w przeddzień głosowania i doręczyć za pokwitowaniem obwodowym komisjom wyborczym. Warto podjąć dodatkowe działania związane z przygotowaniem członków obwodowych komisji wyborczych do pracy w komisjach. Edukowanie (np. przeprowadzenie dodatkowych szkoleń osobami, które przedstawiałyby perspektywę osób niepełnosprawnych) pełni ważną rolę nie tylko w kontekście konkretnych wyborów, ale jest działaniem perspektywicznym.

Warunki techniczne, jakim powinien odpowiadać lokal obwodowej komisji wyborczej, dostosowane do potrzeb wyborcy niepełnosprawnego, określone zostały w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z dnia 29 lipca 2011 r. w sprawie *lokalu obwodowych komisji wyborczych dostosowanych do potrzeb wyborców niepełnosprawnych*¹⁹⁰. Lokal obwodowej komisji wyborczej winien posiadać następujące warunki techniczne:

¹⁸⁹Zob. Uchwała Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 25 sierpnia 2014 w sprawie *wytycznych i wyjaśnień dotyczących druku i przechowywania kart do głosowania oraz trybu ich przekazywania wraz z nakładkami na karty do głosowania sporządzonymi w alfabecie Braille'a obwodowym komisjom wyborczym w wyborach do rad gmin, rad powiatów, sejmików województw i rad dzielnic m.st. Warszawy oraz wyborów wójtów, burmistrzów i prezydentów miast, zarządzonych na dzień 16 listopada 2014 r.* (Monitor Polski Dziennik Urzędowy Rzeczypospolitej Polskiej, Poz. 788).

¹⁹⁰Dz.U. Nr 158, poz. 938.

- powinien znajdować się na parterze budynku bez barier architektonicznych albo wyposażony w podjazdy lub inne urządzenia umożliwiające samodzielne dotarcie do niego wyborcom niepełnosprawnym (np. windy);
- co najmniej jedne drzwi prowadzące do lokalu powinny umożliwiać dogodne warunki ruchu wyborcom niepełnosprawnym;
- rozmieszczenie drzwi powinno umożliwiać dogodne warunki ruchu wyborcom niepełnosprawnym;
- krawędzie stopni schodów znajdujących się w lokalu oraz prowadzących do lokalu powinny wyróżniać się kolorem kontrastującym z kolorem posadzki;
- urna wyborcza powinna mieć nie więcej niż 1 m wysokości;
- posadzki powinny mieć nawierzchnie o właściwościach przeciwpoślizgowych¹⁹¹.

Zgodnie z art. 186 § 1 k.w. w każdej gminie co najmniej 1/3 lokali obwodowych komisji musi być dostosowana do potrzeb wyborców niepełnosprawnych¹⁹². Wprowadzone zmiany są istotne w porównaniu do dotychczasowych regulacji, które przewidywały, że na każde 15 000 mieszkańców gminy powinien przypadać co najmniej jeden lokal wyborczy dostosowany do potrzeb osób niepełnosprawnych i nie mniej niż jeden lokal w każdej gminie¹⁹³. Warto wspomnieć o ocenie przygotowania lokali dostosowanych do potrzeb osób niepełnosprawnych, jaką dokonał przed wyborami parlamentarnymi w 2011 r. Rzecznik Praw Obywatelskich. Wynika z niej, że wśród wizytowanych dziewięćdziesięciu tego rodzaju lokalach wyborczych w dwudziestu dwóch miejscowościach, aż w 80% nie spełniało warunków określonych w rozporządzeniu ministra. Rzecznik Praw Obywatelskich zwrócił uwagę, że „uchybenia te w zdecydowanej większości nie dotyczyły barier architektonicznych budynków, a nie samej organizacji lokalu wyborczego”. Najczęściej powtarzającymi się błędami były: brak dodatkowego oświetlenia (62% kontrolowanych lokali), niedostosowanie miejsca zapewniającego tajność głosowania (29%), czy brak oznakowania krawędzi stopni schodów (29%)¹⁹⁴.

Wyborcy niepełnosprawnemu może pomagać inna osoba, z wyłączeniem członków komisji wyborczych i mężów zaufania (art. 53 k.w.). Zdaniem PKW pomoc ta może mieć charakter wyłącznie techniczny i nie może polegać na sugerowaniu wyborcy sposobu głoso-

¹⁹¹Zob. szerzej: T. Gąsior, *Przygotowanie lokalu wyborczego*, „Współnota” 2014, nr 8, s. 38-40.

¹⁹²Ustawodawca zdecydował się na wprowadzenie tzw. „okresu ochronnego”. Zgodnie z art. 15 a ustawy wprowadzającej kodeks wyborczy, do 31 grudnia 2014 r. co najmniej jedna piąta lokali obwodowych komisji wyborczych na terenie każdej gminy miała być dostosowana do potrzeb wyborców niepełnosprawnych.

¹⁹³Rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 31 lipca 2001 r. w sprawie *lokalni obwodowych komisji wyborczych dostosowanych do potrzeb osób niepełnosprawnych* (Dz.U. Nr 81, poz. 888).

¹⁹⁴Raport RPO z 7 listopada 2011 r. – Wizytacje lokali wyborczych pod kątem ich dostosowania do potrzeb osób niepełnosprawnych.

wania lub na głosowaniu w zastępstwie tego wyborcy. Dopuszczalne jest natomiast, aby na życzenie osoby niepełnosprawnej w pomieszczeniu za zasłoną przebywała osoba udzielająca pomocy¹⁹⁵.

Osoby niewidome lub słabowidzące mają możliwość samodzielnego głosowania przy pomocy specjalnych nakładek na karty sporządzonych alfabetem Braile’a. Zgodnie z regulacją zamiar głosowania z pomocą nakładek wyborca powinien zgłosić do wójta na 14 dni przed dniem wyborów wskazując właściwy dla wyborcy okręg wyborczy (art. 40a § 1 i 2 k.w.).

Kodeks umożliwia także zastosowanie urny pomocniczej w obwodach głosowania w zakładach opieki zdrowotnej i domach pomocy społecznej. Członkowie obwodowej komisji wyborczej (co najmniej dwie osoby zgłoszone przez różne komitety wyborcze) z urną udają się do tej grupy wyborców wyrażających wolę oddania głosu, a którzy nie mogą przyjść osobiście do lokalu wyborczym (art. 44 k.w.).

Istotną kwestią jest właściwe dostosowanie lokali wyborczych do potrzeb wyborców o ograniczonych możliwościach poruszania się oraz każdorazowa weryfikacja aktualnego stanu technicznego budynku przed każdymi kolejnymi wyborami. W badaniach przeprowadzonych na zlecenie Rzecznika Praw Obywatelskich wśród wyborców powyżej sześćdziesiątego roku życia prawie jedna trzecia ankietowanych wskazała, że zrezygnowała z wyborów parlamentarnych w 2011 r., gdyż miała problem z dotarciem do lokalu wyborczego. Najwięcej ankietowanych stwierdziło (26% badanych), że spośród wszystkich możliwych udogodnień stosowanych przy wyborach pomocny byłby bezpłatny dowóz do lokalu wyborczego¹⁹⁶. Wiele gmin w Polsce organizuje bezpłatny transport dla wyborców niepełnosprawnych. Gminy nie są jednak zobowiązane do dowożenia wyborców do lokali wyborczych. Bardzo trafną propozycją byłoby wprowadzenie ustawowego obowiązku organizowania przez gminy bezpłatnego transportu wyborców starszych (na przykład, powyżej siedemdziesiątego piątego roku życia) i wyborców niepełnosprawnych do lokali wyborczych w dniu głosowania.

Ważne dla właściwego funkcjonowania ułatwień dla wyborców w procedurze głosowania jest skuteczne poinformowanie o nich „zainteresowanej” grupy osób. Badania potwierdzają fakt, że wiedza polskich obywateli o zmianach w Kodeksie wyborczym dotyczących

¹⁹⁵Załącznik do uchwały Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 17 sierpnia 2011 r. Wytyczne dla obwodowych komisji wyborczych, dotyczące zadań i trybu przygotowania oraz przeprowadzenia głosowania w wyborach do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych na dzień 9 października 2011 r., pkt 27, s. 17.

¹⁹⁶Raport RPO z 7 listopada 2011 r. – Wizytacje ...op. cit.

kwestii organizacyjnych i technicznych jest znikoma. W 2011 r. w przededniu upływu terminów na zgłaszanie zamiaru skorzystania z „alternatywnych” procedur głosowania, większość Polaków nie wiedziała nic o nowych technikach głosowania. Najmniejszą wiedzę mieli ankietowani, którzy zgodnie z Kodeksem wyborczym z 2011 r. byli adresatami nowych rozwiązań (tylko 15% spośród ankietowanych mających ukończony 75 rok życia wiedziało o możliwości oddania głosu przez pełnomocnika)¹⁹⁷.

Analizując problematykę informacyjną wyborców o ułatwieniach w głosowaniu w wyborach samorządowych należy ponowić postulat zwiększenia aktywności informacyjnej przez organy administracji samorządowej. Interesującym rozwiązaniem jest skierowanie do wyborcy drukowanej informacji o wyborach (np. wraz z informacją o alternatywnych sposobach głosowania). Próby wprowadzenia do Kodeksu wyborczego z 2011 r. indywidualnych zawiadomień o wyborach zakończyły się niepowodzeniem¹⁹⁸. Trzeba rozważyć wprowadzenie indywidualnego informowania wyborców za pomocą Internetu (np. poczta elektroniczna). Dobrym rozwiązaniem jest tworzenie przez gminy rejestru wyborców, którzy złożyli wnioski o uzyskanie informacji, o których mowa w art. 37a k.w. Wyborca składałby deklarację, że chce uzyskiwać informacje przed każdymi wyborami, bez konieczności uprzedniego składania wniosku.

f) Alternatywne sposoby głosowania

Kodeks wyborczy z 2011 r. zawiera pakiet różnorodnych ułatwień w głosowaniu, adresowanych przede wszystkim do wyborców niepełnosprawnych i w zaawansowanym wieku. Ułatwienia te obejmują m.in. alternatywne procedury głosowania, umożliwiające oddane głosu poza lokalem wyborczym, oraz mechanizmy informowania wyborców niepełnosprawnych o najważniejszych kwestiach związanych z wyborami.

Europejska Komisja dla Demokracji przez Prawo (tzw. Komisja Wenecka) w Kodeksie dobrych praktyk wyborczych określiła fundamentalne znaczenie zasady powszechności wyborów dla rozwoju procesów demokratycznych. Podkreśliła, że wyborcy muszą mieć zawsze możliwość głosowania w lokalu wyborczym. Komisja akceptuje alternatywne sposoby głosowania: głosowanie korespondencyjne i głosowanie przez pełnomocnika, szczególnie dla osób przebywających w szpitalu oraz o ograniczonej

¹⁹⁷B. Roguska, J. Zbieranek, *Wiedza i opinie Polaków o prawie wyborczym i mechanizmach kampanii. Komunikat z badań, Centrum Badania Opinii Publicznej, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa, wrzesień 2011.*

¹⁹⁸Więcej: Biuletyn KNOW nr 3372/IV z dnia 10 lutego 2010 roku i następne; por. A. Sokala, *Należy indywidualnie zawiadamiać wyborców o wyborach*, Analizy i Opinie nr 36, Warszawa 2005.

mobilności ruchowej (a więc osoby starsze oraz niepełnosprawne), ale tylko wtedy gdy podlegają restrykcyjnym przepisom zapobiegającym oszustwom wyborczym. Komisja wydała pozytywną opinię dotyczącą elektronicznych metod głosowania. Ze wszystkich form alternatywnego głosowania komisja odradza jednak używania tzw. mobilnej urny wyborczej. Podkreślić należy, że na poziomie prawodawstwa Unii Europejskiej nie istnieją akty, które regulowałyby problematykę alternatywnych procedur głosowania. Kwestie te określają we własnym zakresie państwa członkowskie¹⁹⁹. Zdecydowana większość państw Unii Europejskiej stosuje alternatywne sposoby głosowania²⁰⁰.

Ustawa z 19 listopada 2009 r. *o zmianie ustawy o wyborze prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, ustawy Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw oraz ustawy o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta*²⁰¹ zasadniczo rozszerzyła zakres obowiązków gminy w procesie organizacji wyborów, wprowadzając nieznaną polskiemu prawu wyborczemu instytucję pełnomocnika²⁰².

Zgodnie z regulacją Kodeksu wyborczego z 2011 r., który wprowadził nowe rozwiązania mające ułatwić obywatelom udział w wyborach²⁰³, z możliwości ustanawiania pełnomocnika mogą skorzystać wyborcy niepełnosprawni z orzeczoną przez właściwy organ niepełnosprawnością w stopniu znacznym, bądź umiarkowanym w rozumieniu ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych.

Zgodnie z art. 55 k.w. pełnomocnikiem może zostać każda osoba wpisana do rejestru wyborczego w tej samej gminie, co wyborca udzielający pełnomocnictwa lub osoba posiadająca zaświadczenie o prawie do głosowania.

Pełnomocnikami nie mogą być osoby wchodzące w skład właściwej dla tych wyborów komisji wyborczej, mężowie zaufania zgłaszani przez komitety wyborcze, a także kandydaci.

Pełnomocnictwo do głosowania pełnomocnik może przyjąć tylko od jednego wyborcy (art. 55 § 2 k.w.). Wyjątek stanowią członkowie rodziny (wstępny, zstępny, małżonek, brat,

¹⁹⁹Problematyka wprowadzenia aktu wymogu stosowania przez państwa członkowskie alternatywnych procedur głosowania (najczęściej wspomniane jest głosowanie elektroniczne – przez internet) pojawia się konsekwentnie w licznych propozycjach reformy prawa wyborczego do Parlamentu Europejskiego, które mają przeciwdziałać niskiej frekwencji wyborczej w wyborach do tego organu.

²⁰⁰Państwa tzw. „starej Unii” mające wieloletnie doświadczenia pozwoliły na wybór i dopracowanie optymalnych procedur (np. Wielka Brytania, Francja,), zaś państwa dawnego bloku wschodniego, które wstąpiły do Unii w 2004 r. i 2007 r., dość szybko nadrobiły zaległości okresu „wyborów socjalistycznych”, wprowadzając od początku lat dziewięćdziesiątych różne demokratyczne rozwiązania (wśród tych państw jest Estonia, która jest europejskim pionierem w stosowaniu alternatywnych procedur głosowania).

²⁰¹Dz.U. Nr 213, poz. 1651.

²⁰²M. Rulka, *Głosowanie przez pełnomocnika*, „Wspólnota” 2010, nr 3, s. 19.

²⁰³Zob. więcej: J. Zbieranek, *Alternatywne procedury głosowania w polskim prawie wyborczym - gwarancja zasady powszechności wyborów czy mechanizm zwiększenia frekwencji wyborczej?*, Warszawa 2013; J. Zbieranek, *Nowe procedury: głosowanie korespondencyjne i przez pełnomocnika*, [w:] *Kodeks wyborczy. Wstępna ocena*, red. K. Skotnicki, Warszawa 2011, s. 36-71.

siostra) lub osoby pozostające w stosunku przysposobienia, opieki, kurateli (art. 55 § 3). Pełnomocnik wówczas może przyjąć pełnomocnictwo od dwóch osób, jeżeli jedna z nich należy do wymienionej grupy. Warto podkreślić, że Kodeks dobrych praktyk w sprawach wyborczych stwierdza, że liczba pełnomocnictw posiadanych przez jednego wyborcę musi być ograniczona.

Wyborca, który spełnia ustawowe przesłanki i postanowił ustanowić swojego pełnomocnika, zgłasza wniosek o sporządzenie aktu pełnomocnictwa do właściwego urzędu gminy (art. 56 k.w.). Wniosek powinien zawierać dane dotyczące wyborcy oraz nazwisko, imię (imiona) wyborcy, imię ojca, datę urodzenia, numer PESEL, adres zamieszkania wyborcy, jak i osoby która ma być pełnomocnikiem. Do wniosku należy załączyć: kopię aktualnego orzeczenia organu orzekającego o ustaleniu stopnia niepełnosprawności oraz udzielającego pełnomocnictwa, pisemna zgoda osoby mającej przyjąć pełnomocnictwo oraz kopię zaświadczenia o prawie głosowania osoby mającej być pełnomocnikiem (art. 56 § 3 k.w.).

Pełnomocnictwa udziela się przed wójtem (burmistrzem, prezydentem miasta) lub innym urzędnikiem gminy upoważnionym przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta) w miejscu zamieszkania wyborcy (art. 56 § 1 k.w.).

Urzędnik gminy obowiązany jest do sprawdzenia, na podstawie dostępnych urzędowo dokumentów, danych zawartych we wniosku. Sporządza akt pełnomocnictwa w trzech egzemplarzach. Jeden egzemplarz otrzymuje wyborca ustanawiający pełnomocnictwo, drugi pełnomocnik, natomiast trzeci egzemplarz pełnomocnictwa pozostaje w urzędzie gminy (art. 56 § 4 k.w.), gdzie prowadzi się wykaz sporządzanych aktów pełnomocnictwa (art. 56 § 7 k.w.).

Wszystkie czynności związane ze sporządzeniem aktu pełnomocnictwa do głosowania są zadaniami zleconymi gminie i wolnymi od opłat (art. 60 k.w.). Ustawodawca podkreśla w tym artykule, że pełnomocnik nie może pobierać od udzielającego pełnomocnictwa, żadnych opłat za głosowanie w jego imieniu, a także że zakazane jest udzielanie pełnomocnictwa do głosowania w zamian za jakąkolwiek korzyść majątkową lub osobistą. W rozdziale IX k.w., zawierającego przepisy karne, art. 511 i 512 stanowią, że osoba pobierająca od udzielającego pełnomocnictwa do głosowania opłatę za głosowanie w jego imieniu oraz osoba udzielająca pełnomocnictwa do głosowania w zamian za jakąkolwiek korzyść majątkową podlegają karze aresztu albo grzywny.

Zgodnie z treścią art. 59 k.w. w dniu wyborów pełnomocnik w lokalu wyborczym przedstawia pełnomocnictwo, które dołączane jest do spisu wyborców. Pełnomocnik pobiera kartę (karty) do głosowania w imieniu wyborcy, który udzielił mu pełnomocnictwa. W spisie

wyborców imię i nazwisko pełnomocnika wyborczego zapisuje się w rubryce „uwagi”, w pozycji odpowiadającej danym osoby udzielającej pełnomocnictwa. Pełnomocnik podlega w pozostałych sprawach tym samym zasadom głosowania w lokalu wyborczym, jak wszyscy wyborcy.

Instytucja pełnomocnika do głosowania występuje także w wyborach samorządowych. Podczas dyskusji, poprzedzającej wprowadzenie instytucji pełnomocnika do polskiego prawa wyborczego, podnoszone były wątpliwości wprowadzenia instytucji pełnomocnika w wyborach lokalnych. Kazimierz Wojciech Czaplicki stwierdził, że „Państwowa Komisja Wyborcza jest przeciwna jedynie wprowadzaniu głosowania przez pełnomocnika w wyborach samorządowych. Dlatego, że w tych wyborach czasami się zdarza, że jeden głos decyduje o tym, kto zostanie radnym lub wójtem, burmistrzem, prezydentem i tu możliwości wpływania poprzez pełnomocnika na wynik wyborczy jest zdecydowanie większa niż w wyborach Prezydenta RP, gdzie tego rodzaju sytuacje musiałyby być rzędu piętnastu, dwudziestu procent, aby mogły wpłynąć na wynik głosowania”²⁰⁴. Jednak ustawodawca zdecydował inaczej, wprowadzając rozwiązania prawne ustanawiające pełnomocnika do głosowania w wyborach samorządowych we wzmiankowanej ustawie nowelizującej z dnia 19 listopada 2009 r.

Trybunał Konstytucyjny, na wniosek grupy posłów Prawa i Sprawiedliwości²⁰⁵, dokonał oceny alternatywnych procedur głosowania w Polsce. W wyroku z dnia 20 lipca 2011 r.²⁰⁶ stwierdził, że „instytucja pełnomocnika do oddania głosu jest zgodna z zasadą bezpośredniości wyborów, która oznacza jednostopniowość aktu wyborczego i nie rodzi obowiązku głosowania osobistego” oraz że głosowanie przez pełnomocnika nie jest sprzeczne z zasadą równości wyborów w sensie formalnym. Pełnomocnik oddaje bowiem głos w imieniu wyborcy, a nie w swoim. Nie dysponuje zatem dwoma głosami, ale jednym głosem własnym (jako wyborca) oraz jednym głosem realizowanym w imieniu innego wyborcy. W tym ostatnim wypadku, działając jako pełnomocnik, zobowiązany jest do głosowania zgodnie z wolą wyborcy – mocodawcy. Trybunał Konstytucyjny pozytywnie ocenił instytucję głosowania przez pełnomocnika, twierdząc, że jest jedną z alternatywnych form głosowania, a tym samym dodatkową gwarancją korzystania z czynnego prawa wyborczego. W związku z tym nie podzielił zdania wnioskodawców i ustosunkował się pozytywnie do regulacji ustawowej, potwierdzając, że ta procedura „to również alternatywna forma głosowania realizująca zasadę powszech-

²⁰⁴Zob. K.W. Czaplicki, *Alternatywne sposoby głosowania (Zarys problemów)*, [w:] *Alternatywne sposoby głosowania a aktywizacja elektoratu. Międzynarodowa Konferencja Naukowa, Rzeszów 26 -27 marca 2007*, red. S. Grabowska, R. Grabowski, Rzeszów 2007, s. 121-122.

²⁰⁵Wniosek Grupy Posłów na Sejm VI kadencji z dnia 7 marca 2011 roku. http://www.trybunal.gov.pl/Rozprawy/2011/k_09_11/K_9_11_wns_2011_03_07.pdf

²⁰⁶K9/11 (OTK-A ZU 2011, Nr 6, poz. 61).

ności wyborów”.

W wyroku Trybunału Konstytucyjnego odrzucone zostały zarzuty formułowane bardzo często w środowiskach akademickich o niekonstytucyjność nowych, alternatywnych procedur głosowania. Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego jest istotne dla polskiego prawa wyborczego. Stwierdzono bowiem, że alternatywne procedury głosowania przyczyniają się do gwarantowania zasady powszechności wyborów²⁰⁷.

Wprowadzanie nowych technik głosowania do prawa wyborczego w Polsce, w czasach rozwoju nowych technologii nie jest zakończone. Zasadne jest więc wskazanie działań, które należałoby podjąć w najbliższej przyszłości²⁰⁸.

Głosowanie korespondencyjne polega na tym, że wyborca na swój wniosek otrzymuje w określonym czasie przed dniem głosowania podczas wyborów czy referendum kartę do głosowania (ewentualnie również inne materiały niezbędne do głosowania), którą po wypełnieniu przekazuje w określonym prawem terminie i w określony prawem sposób na adres właściwego organu wyborczego²⁰⁹.

W Polsce zgodnie z postanowieniami Kodeksu wyborczego z 2011 r. prawo do głosowania korespondencyjnego mają osoby o znacznym lub umiarkowanym stopniu niepełnosprawności. Zaskoczenie wywołuje fakt, że korespondencyjne oddanie głosu nie zostało umożliwione drugiej grupie wyborców, która ma prawo do ustanowienia pełnomocnika, czyli wyborcom, którzy ukończyli siedemdziesiąty piąty rok życia. Należy podkreślić, że głosowanie korespondencyjne dotyczy wyborów lokalnych i centralnych²¹⁰.

Zgodnie z art. 61b k.w. do przeprowadzenia głosowania korespondencyjnego musi być wyznaczona co najmniej jedna komisja na terenie gminy. Zamiar udziału w głosowaniu w wyborach samorządowych za pomocą głosowania korespondencyjnego powinien być zgłoszony wójtowi przez wyborcę niepełnosprawnego do 21 dnia przed dniem wyborów (61c § 1 k.w.).

Zgłoszenie można dokonać ustnie, pisemnie, telefaksem lub w formie elektronicznej. Powinno zawierać nazwisko i imię (imiona), imię ojca, datę urodzenia, numer ewidencyjny

²⁰⁷Zob. S. Trociuk, *Gwarancja korzystania z czynnego prawa wyborczego przez osoby starsze i osoby z niepełnosprawnościami. Analiza i zalecenia*, „Biuletyn Rzecznika Praw Obywatelskich” 2012, nr 8, s. 26-36.

²⁰⁸Zob. szerzej: J. Filip, *W poszukiwaniu nowych dróg dla głosowania i ich wpływ na aktywność wyborców*, „Studia Wyborcze” 2009, t. 7, s. 7-23; R. Grabowski, S. Grabowska, *Środowisko teoretyków i praktyków prawa wyborczego wobec postulatów reformy polskiego systemu wyborczego z wykorzystywaniem alternatywnych sposobów głosowania*, [w:] *Alternatywne sposoby...*, op. cit., s. 312-320.

²⁰⁹B. Michalak, A. Sokala, *Leksykon prawa wyborczego i systemów wyborczych*, Warszawa 2010, s. 67-68 (hasło *głosowanie korespondencyjne*).

²¹⁰Zob. szerzej, M. Wrzałik, *Geneza i ewolucja głosowania korespondencyjnego w Polsce*, „Zeszyty Naukowe Instytutu Administracji AJD w Częstochowie” 2016, nr 1, s. 123-139.

PESEL wyborcy niepełnosprawnego, oświadczenie o wpisaniu wyborcy do rejestru wyborców w danej gminie, oznaczenie wyborów, których dotyczy zgłoszenie oraz wskazanie adresu stałego zamieszkania, na który powinien zostać wysłany pakiet (art. 61c § 2 k.w.). Wyborca niepełnosprawny w wyborach samorządowych nie później niż 7 dni przed terminem wyborów powinien otrzymać tzw. pakiet wyborczy (art. 61f § 1 k.w.). W jego skład wchodzi karta (karty) do głosowania, instrukcja głosowania korespondencyjnego, oświadczenie o osobistym i tajnym oddaniu głosu na karcie oraz koperta zwrotna (art. 61g § 1 k.w.). W zgłoszeniu wyborca może także zażądać przesłania (wraz z pakietem wyborczym) nakładek na karty do głosowania sporządzonych w alfabecie Braille’a (art. 61c § 4 k.w.).

Kodeks w art. 61f określa tryb przesłania przesyłki wyborczej, którą dostarczać ma upoważniony pracownik gminy do rąk własnych wyborcy niepełnosprawnego (po okazaniu dokumentu potwierdzającego tożsamość i pisemnym potwierdzeniu odbioru). Istnieje również możliwość wysłania przesyłki za pomocą operatora publicznego, na podstawie ustawy z dnia 23 listopada 2012 r. *Prawo pocztowe*²¹¹.

Wyborca niepełnosprawny, głosujący korespondencyjnie, wypełnioną kartę do głosowania wkłada do koperty na kartę do głosowania, którą zakleja, a następnie kopertę tę wkłada do koperty zwrotnej łącznie z podpisanym oświadczeniem i przesyła do właściwej obwodowej komisji wyborczej (art. 61h §1 k. w.). Osoba niepełnosprawna za przesyłkę koperty zwrotnej na adres właściwej obwodowej komisji wyborczej nie ponosi żadnych opłat. Istnieje także możliwość osobistego dostarczenia przez wyborcę koperty zwrotnej do właściwej obwodowej komisji wyborczej (do której wpisany jest do spisu wyborców) w godzinach trwania wyborów (art. 61h §3 k.w.).

W godzinach głosowania koperty na karty wyjęte z kopert zwrotnych doręczonych do obwodowej komisji wyborczej są wrzucane do urny. W sytuacji, gdy koperta na kartę do głosowania nie jest zaklejona lub brak w niej podpisanego oświadczenia o osobistym i tajnym oddaniu głosu, karty takiej nie uwzględnia się i nie bierze się pod uwagę.

Głosujący korespondencyjnie czynią to przed dniem głosowania w lokalach wyborczych. Trybunał orzekł, że takie głosowanie jest zgodne z ustawą zasadniczą. Sam akt głosowania nie stanowi jeszcze ważnego oddania głosu. Następuje to w momencie wrzucenia karty do urny wyborczej. Reguła ta jest niezmienna w zależności od sposobu głosowania. Wyborca głosując w sposób tradycyjny może przed wrzuceniem karty do urny ją zniszczyć. Wówczas nie można domniemywać, że oddał on głos. Dlatego też, zgodnie z art. 61h § 4 oraz

²¹¹ Dz.U. z 2012 r., poz. 1529.

66 § 1 k.w. koperty na kartę do głosowania, wyjęte z kopert zwrotnych, wrzucane są do urny wyborczej i może nastąpić to tylko w dniu wyborów. Trybunał doszedł do wniosku, że głosowanie faktycznie dokonane jest w dniu wyborów. Powyższy wyrok z dnia 20 lipca 2011 r. zawierał też zdania odrębne²¹². Zauważyć jednak trzeba, że TK pominął istotną kwestię z punktu widzenia zasady równości. Wyborcy, którzy zdecydują się głosować korespondencyjnie są w innej sytuacji, niż ci, którzy głosują w sposób tradycyjny. Wielu wyborców pod sam koniec wyborów, na skutek zręcznie prowadzonej kampanii wyborczej, zmienia swoją decyzję. Ponadto polski ustawodawca nie uwzględnił możliwości anulowania głosu oddanego korespondencyjnie przez osobiste stawiennictwo we właściwym lokalu i oddaniu ponownego głosu. Mogą wystąpić sytuacje wyjątkowe, np. kandydat na którego wyborca głosujący korespondencyjnie, przed dniem wyborów wycofał swoją kandydaturę lub zmarł. Na przykład, podczas wyborów samorządowych w Czechach w 2006 r. jeden z kandydatów został zastrzelony. Wyborcy mieli już to nazwisko na listach kandydatów, głosowali więc na kandydata, który już nie żył. Sąd unieważnił wynik głosowania²¹³.

We wniosku grupy posłów z PiS-u z dnia 7 marca 2011 r. podniesione były także zarzuty dotyczące głosowania korespondencyjnego poza granicami Rzeczypospolitej. Wnioskodawcy zarzucali łamanie zasady, naruszenie standardów rzetelności państwa demokratycznego, tajności wyborów oraz umożliwienie oddawania głosu przed dniem wyborów.

W mojej ocenie ustanowienie pełnomocnictwa w wyborach nie wydaje się rozwiązaniem właściwym z powodu istniejących zagrożeń związanych z naruszeniem podstawowych zasad prawa wyborczego. Przedstawiona technika głosowania budzi jednak kontrowersje związane ze zgodnością z zasadą bezpośredniości, a także równości w aspekcie formalnym, z powodu faktycznego dysponowania przez jedną osobę co najmniej dwoma głosami. Ograniczeniu podlega również zasada tajności, ponieważ pełnomocnik zna wolę wyborcy²¹⁴. Trybunał Konstytucyjny pozytywnie ocenił instytucję głosowania przez pełnomocnika, jednak wydaje się, że zarzuty wnioskodawców skargi o bezpieczeństwo tej procedury są w części uzasadnione.

²¹²M. Gintowt-Janowicz, stwierdziła, że kodyfikacja powinna objąć instytucje i rozwiązania dobrze już wykształcone; W. Hermeliński skrytykował przyjęcie przez Trybunał stanowiska, że oddanie głosu odbywa się w momencie nie tyle wypełniania karty do głosowania, ile umieszczania koperty z głosem w urnie wyborczej. Zgodnie z tym założeniem procedura głosowania jest wielostopniowa i stanowi pewnego rodzaju sekwencję czynności. M. Granat zaaprobował przyjęte rozwiązania. Wnioskował także o późniejszym rozszerzeniu możliwości głosowania korespondencyjnego na inne osoby; A. Rzepliński wyraził aprobującą opinię o omawianej instytucji.

²¹³Por. J. Filip, *Alternatywne sposoby głosowania i głosowanie korespondencyjne*, [w:] *Alternatywne sposoby...*, op. cit., s. 144-145.

²¹⁴M.P. Gapski, *Nowe techniki głosowania w świetle zasady bezpośredniości wyborów*, „Przegląd Sejmowy” 2009, nr 2, s. 82-84.

Zaletą tej procedury głosowania jest niewątpliwie umożliwienie konieczności realizacji zasady powszechności wyborów, ułatwiającej jej adresatom (osobom niepełnosprawnym i w zaawansowanym wieku) udział w życiu publicznym. Warto wspomnieć, że termin na zgłaszanie przez wyborców zamiaru głosowania przez pełnomocnika jest dość długi (do dziesiątego dnia przed dniem wyborów), co na pewno można ocenić jako działanie korzystne dla wyborców. Procedura złożenia wniosku i ustanawiania aktu pełnomocnictwa jest już jednak bardzo sformalizowana. Związane jest to z dążeniem do zapewnienia uczciwości stosowania procedury głosowania przez pełnomocnika.

Myślę, że umożliwienie wyborcom niepełnosprawnym możliwości głosowania korespondencyjnego zasługuje na pozytywną ocenę. Nadmienię tylko, że termin na zgłoszenie zamiaru głosowania korespondencyjnego przez osoby niepełnosprawne wynosi do dwudziestego pierwszego dnia przed dniem wyborów. Warte rozważenia jest dokonanie zmiany tak, żeby termin zgłoszenia w wyborach skrócić, na przykład do czternastego dnia.

Ważną kwestią związaną z procedurą głosowania korespondencyjnego, która utrudnia wyborcom prawidłowe oddanie głosu, jest wymóg załączenia w kopercie zwrotnej podpisanego oświadczenia o tajnym i osobistym wypełnieniu kart do głosowania. Brak takiego oświadczenia (lub podpisu) powoduje, że koperta na kartę do głosowania nie jest wrzucana do urny i głos nie jest uwzględniany przy obliczaniu wyników wyborów. Zrezygnowanie z obowiązkowego załączania oświadczenia o osobistym i tajnym głosowaniu wymaga na pewno rozważenia²¹⁵.

Konieczne są zmiany dotyczące zwiększenia kręgu osób podmiotów uprawnionych do głosowania korespondencyjnego. Pojawiają się opinie, że możliwość skorzystania z tej procedury powinien mieć każdy wyborca. Jeżeli taka zmiana nie byłaby możliwa w najbliższym czasie, należy podjąć działania polegające na stopniowym rozszerzaniu kręgu uprawnionych. Istotne jest powiększenie możliwości głosowania korespondencyjnego również na osoby, które ukończyły 75 rok życia, tak żeby zrównać oba głosowania alternatywne pod kątem podmiotów, które mogą z nich korzystać. W dalszej perspektywie czasowej należy zastanowić się nad obniżeniem wieku uprawnionych osób do korzystania z obu alternatywnych głosowań (np. sześćdziesiątego piątego roku życia), objęcie nimi osób niepełnosprawnych w stopniu lekkim, czy osób mających czasowe (okresowe) problemy zdrowotne.

Na zakończenie chciałbym wspomnieć o możliwości głosowania elektronicznego

²¹⁵W wyborach parlamentarnych w 2011 r. na osiemset siedem przesłanych wyborcom pakietów wyborczych otrzymano aż osiemset sześć kopert zwrotnych. W stu siedmiu nie było oświadczeń, zaś w kolejnych czterech były one niepodpisane (blisko 15% nieważnie oddanych głosów). W wyborach samorządowych w 2014 r. odsetek głosów nieważnych był jeszcze wyższy.

(określanego także jako *e-voting*) w wyborach do organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego. Należy podkreślić, że zgodnie opinią M. Chmaja i W. Skrzydło w chwili obecnej nie ma w Polsce możliwości technicznych, które zapewniłyby absolutne bezpieczeństwa w głosowaniu internetowym. Dlatego dyskusja nad możliwością wprowadzenia tej formy głosowania jest na razie bezprzedmiotowa²¹⁶. Problematyka takiej formy głosowania jest uznawana w innych państwach świata za istotną i stanowi przedmiot licznych badań i analiz. W większości państw Unii Europejskiej przeprowadzane były specjalne programy badawcze (np. CYBER-VOTE – finansowany przez Komisję Europejską), w których były realizowane pilotażowe projekty zastosowania głosowania za pośrednictwem Internetu. Tego typu próby zostały przeprowadzane w wyborach samorządowych np. w Holandii, Szwecji, Hiszpanii, czy Wielkiej Brytanii²¹⁷. Doświadczenia innych państw wskazują, że pierwsze próby zastosowania głosowania elektronicznego miały miejsce najczęściej w wyborach samorządowych. Działania pilotażowe na wybranych obszarach zostały przeprowadzone w wyborach lokalnych m.in. w Wielkiej Brytanii w 2002 r., w 2007 r. (obejmowały pięć gmin w Szkocji), czy też w Finlandii w 2008 r. W Hiszpanii podczas wyborów samorządowych w 2015 r. przeprowadzono próby głosowania elektronicznego w niektórych lokalach wyborczych²¹⁸. Warto podkreślić, że liczba osób, która korzysta z procedury *e-voting* jest stosunkowo niewielka. Na przykład w 2007 r. w Sheffield zagłosowało elektronicznie jedynie niespełna 34% zarejestrowanych wyborców, którzy wyrazili taki zamiar²¹⁹. Jeżeli w Polsce powstanie program pilotażowy w zakresie głosowania elektronicznego, można domniemywać, że zostanie on przeprowadzony podczas wyborów lokalnych na wybranym obszarze kilku gmin.

Głosowanie elektroniczne występuje w dwóch podstawowych formach: jako głosowanie w lokalu wyborczym wspomagane elektronicznie oraz zdalne głosowanie elektroniczne (z ang. *remote e-voting*) dokonywane poza lokalem wyborczym²²⁰. Koncepcja wprowadzenia do polskiego prawa wyborczego głosowania elektronicznego pojawiła się już w latach dwudziestych XX wieku. Wpływ na to miały plany związane z informatyzacją usług publicznych, w tym nad stworzeniem podpisu elektronicznego²²¹. Pierwszy rodzaj głosowania może być przeprowadzony pod kontrolą członków niezależnej komisji wyborczej (w lokalu

²¹⁶M. Chmaj, W. Skrzydło, *System...*, op. cit., s. 59.

²¹⁷D. Mider, *Głosowanie przez Internet a demokracja*, [w:] *Polityka na szczeblu samorządu terytorialnego*, red. S. Sulkowski, „Studia Politologiczne” 2011, t. 20, s. 234.

²¹⁸A. Krasnowolski, *Procedury wyborcze w krajach europejskich*, Kancelaria Senatu Biuro analiz i dokumentacji, Warszawa 2015, s. 14.

²¹⁹Zob. *The Electoral Commission, Electronic voting. May 2007 electoral pilot schemes. Summary*, London 2008, s. 5.

²²⁰A. Sokala, *Głosowanie elektroniczne*, [w:] A. Sokala, B. Michalak, P. Uziębło, *Leksykon...*, op. cit., s. 66.

²²¹J. Zbieranek, *Alternatywne...*, op. cit., s. 124.

wyborczym przy użyciu ekranów dotykowych lub skanerów, ewentualnie dopuszczalne jest oddanie głosu przy pomocy przewoźnych terminali wyborczych). W drugim przypadku tzw. głosowania „na odległość” mogą być wykorzystane np. komputer osobisty, telefon komórkowy, terminal telewizji interaktywnej, konsola do gier, automat do głosowania (głosomat), czy nawet bankomat lub terminal lotto²²².

Warto wspomnieć o rozwiązaniach dotyczących głosowania elektronicznego przyjętych w innych państwach w wyborach lokalnych. Podręcznikowym przykładem stosowania głosowania z wykorzystaniem Internetu na szerszą skalę jest Estonia. Opracowano tam procedurę głosowania, która nie jest skomplikowana dla wyborcy. Polega ona na pobraniu na swój komputer aplikacji, dzięki której można oddać swój głos, który jest szyfrowany. Następnie wyborca potwierdza swoją tożsamość elektronicznym podpisem. Po raz pierwszy Estończycy mieli możliwość głosowania przez Internet podczas wyborów lokalnych w 2005 r., jednak tylko niewiele ponad trzy tysiące wyborców (1,9 ogółu uczestniczących w głosowaniu) oddało głos, wykorzystując nową procedurę. Jednak w kolejnych wyborach odsetek osób głosujących elektronicznie stale rósł: 2009 r. – 104 tys. (15,8%), 2013 r. – 133 tys. (21,2%), a w 2017 r. 185 tys. (31,7%)²²³.

Myślę, że wprowadzenie formy głosowania za pomocą Internetu, w ciągu najbliższych lat jest niemożliwe do zrealizowania ze względu na wolny rozwój e-administracji w Polsce, a także braku zaawansowanych procedur bezpieczeństwa. Ewolucja instytucji prawnych pod wpływem rozwoju technologicznego jest procesem dokonującym się powoli i zazwyczaj z wyraźnym opóźnieniem w stosunku do zmian zachodzącym w życiu społecznym. Wynika to z faktu, że zmiany prawne mają w przeważającej części charakter adaptacyjny, tzn. zazwyczaj stanowią odpowiedź prawodawcy na rozwój nauki²²⁴. W obszarze prawa konstytucyjnego lista wyzwań wynikających z przyspieszonego rozwoju technologicznego jest szczególnie długa, znaczna jego część dotyczy prawa wyborczego²²⁵. Warto zastanowić się przed wprowadzeniem głosowania za pomocą Internetu w Polsce procedury głosowania w lokalu wyborczym z wykorzystaniem elektronicznych maszyn do głosowania – „głosomatów”, które oferują szereg ułatwień dla wyborców (dla osób niewidzących i słabo widzących), w tym np. umożliwiając wysłuchanie (w formacie audio) kandydatów i potwierdzenie głosowe dokony-

²²²Zob. A. Preisner, *e-Voting – przyszłość e-demokracji? Szkic kilku niełatwych kwestii*, [w:] *Międzynarodowa Konferencja Naukowa nt. Prawo wyborcze do parlamentu w wybranych państwach europejskich*, Rzeszów 3-4 kwietnia 2006 r., red. S. Grabowska, R. Grabowski, Rzeszów 2006, s. 201-201.

²²³<http://www.vvk.ee/voting-methods-in-estonia/engindex/statistics> (18.10. 2017 r.).

²²⁴W. Brzostowski, *Prawo...*, op. cit., s. 1-33.

²²⁵M. Zubik, *Nowe technologie jako wyzwanie i zagrożenie dla prawa, statusu jednostek i państwa*, [w:] *Prawo wobec nowych technologii*, red. P. Girdwoyń, Warszawa 2008, s. 37 i n.

wanego wyboru²²⁶. Warto wspomnieć, że głosowanie przez Internet jest techniką głosowania postulowaną przez osoby niepełnosprawne²²⁷. Ułatwieniem dla tej grupy byłaby możliwość głosowania z zastosowaniem procedury głosowania z wykorzystaniem wiadomości tekstowej (Short Message System -SMS) za pomocą telefonu komórkowego. W Turcji blisko 75% badanych osób niepełnosprawnych wskazało, że głosowanie z wykorzystaniem telefonu komórkowego znacząco ułatwi im udział w wyborach²²⁸.

W konkluzjach raportów z pilotażowych głosowań za pomocą Internetu twierdzono, że grupa wyborców, która nie bierze udziału w wyborach z powodu niedostosowania procedur głosowania do ich potrzeb i występujących barier instytucjonalnych głosowania, jest niewielka²²⁹. Dzieje się tak wskutek wprowadzenia innych alternatywnych procedur, które są dla nich dostępne. Odwołując się do wyborów do organów jednostek samorządu terytorialnego w Polsce uważam, że ze względu na m. in. ogromne koszty finansowe bardziej zasadnym jest poszerzenie kręgu osób mogących skorzystać z głosowania za pomocą poczty.

Mimo wprowadzenia do systemu wyborczego w Polsce alternatywnych procedur głosowania duża grupa wyborców niepełnosprawnych oraz w podeszłym wieku deklaruje chęć oddania głosu w lokalu wyborczym. Z badań przeprowadzonych przez Centrum Badania Opinii Publicznej w 2014 r. wynika, że w kwestii własnych preferencji, polscy wyborcy są tradycjonalistami, gdyż spośród różnych procedur głosowania najchętniej wybraliby możliwość oddania głosu w lokalu wyborczym (68%). Warto podkreślić, że także ankietowani niepełnosprawni i starsi wskazują głosowanie w lokalu wyborczym jako preferowany sposób udziału w wyborach. Warto wspomnieć, że co piąta osoba niepełnosprawna deklaruje, że zdarzało się, że ze względu na niepełnosprawność lub ograniczoną sprawność, utrudniającą udział w wyborach, rezygnowała z głosowania. W związku z tym należy podkreślać rolę właściwego dostosowania lokali wyborczych do potrzeb osób niepełnosprawnych. Wiedza o funkcjonujących w Polsce ułatwieniach (np. o procedurach alternatywnych, takich jak głosowanie przez pełnomocnika oraz głosowanie korespondencyjne) jest bardzo mała, co przyczynia się do ograniczenia ich skuteczności. Niepokojąca jest informacja, że jedynie co trzeci wyborca niepełnosprawny posiadający odpowiednie orzeczenie wie o tym, że może głosować korespondencyjnie. Podobnie co trzecia osoba z tej grupy ma świadomość, iż może skorzystać z procedury głosowania przez

²²⁶ S. Trociuk, *Gwarancja...*, op. cit., s. 77.

²²⁷ Zob. także R. Balicki, A. Preisner, *E-voting – szanse, możliwości, zagrożenia*, [w:] *Alternatywne sposoby...*, op. cit., s. 50-73.

²²⁸ H. Serkan Akilli, *Mobile Voting as an Alternative for the Disabled Voters*, „Electronic Voting” 2012, Vol. 205, s. 302.

²²⁹ *The implementation of electronic voting in the UK. Research summary*, London 2002, s. 5.

pełnomocnika. W dodatku wśród osób mających 75 lat i więcej jedynie 17% wie, że ze względu na wiek ma możliwość głosowania przez pełnomocnika. Warto wspomnieć, że co trzeci badany (33%) deklaruje, że przed każdymi wyborami chciałby otrzymywać pocztą lub drogą elektroniczną wiadomość o terminie wyborów oraz ułatwieniach dla wyborców²³⁰.

5. Bierne prawo wyborcze w wyborach do organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego

Bierne prawo wyborcze oznacza prawo kandydowania i bycia wybranym na określony urząd lub w skład organu przedstawicielskiego²³¹. Konstytucja w art. 62 ust. 1 wymienia czynne prawo wyborcze do organów stanowiących samorządu terytorialnego wśród praw przysługujących obywatelom polskim. Bierne prawo wyborcze nie zostało wymienione ani w art. 62, ani też w rozdziale VII Konstytucji dotyczącym samorządu terytorialnego. Z związku z powyższym można domniemywać, że ustrojodawca nie sformułował biernego prawa wyborczego do organów samorządu terytorialnego, pozostawiając określenie tego prawa w ustawach zwykłych²³². Ustawodawca przyjmuje, że w wyborach do organów stanowiących oraz na wójta (burmistrza, prezydenta miasta) mogą kandydować osoby, które posiadają czynne prawo wyborcze. W wyborach do organów wykonawczych w jednostkach samorządu terytorialnego startować mogą osoby, które ukończyły 25 lat (art. 11 § pkt 5 i 6 k.w.). Można przyjąć, że bierne prawo wyborcze do organów samorządu terytorialnego ma charakter ustawowy, a nie konstytucyjny. Doktryna potwierdza powyższe stanowisko²³³.

Z postanowień Konstytucji oraz Kodeksu wyborczego z 2011 r. wynika, że kwestia wieku oraz obywatelstwa to dwa najistotniejsze kryteria posiadania prawa do głosowania. Pojawia się również problem cenzusu domicylu, który również związany jest z biernym prawem wyborczym. Kwestia jego stosowania ma charakter kontrowersyjny (problem cenzusów został omówiony w części pracy dotyczącej czynnego prawa wyborczego)²³⁴.

Kodeks nie ustanawia wyższego niż osiemnaście lat cenzusu wieku dla kandydatów

²³⁰Komunikat z badań CBOS „Ułatwienia w głosowaniu–wiedza, opinie i oczekiwania” 2014, nr 55, Warszawa, kwiecień 2014 r. .

²³¹*Ibidem*, s. 114.

²³²Zob. szerzej: P. Tuleja, *Konstytucyjne podstawy biernego prawa wyborczego do organów samorządu terytorialnego*, [w:] *Amicus hominis et defensor iustitiae. Przyjaciół człowieka i obrońca sprawiedliwości. Księga jubileuszowa w 70. rocznicę urodzin sędziego Ferdynanda Rymarza*, red. D. Dudek, M. Gapski, W. Łączkowski, Lublin 2010, s. 385-386.

²³³M.P. Gapski wskazuje na brak elementów prawa wyborczego w Konstytucji (M.P. Gapski, *Czynne...*, op. cit., s. 191).

²³⁴K. Skotnicki, *Zasada...*, op. cit., s. 125-126.

do organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego²³⁵. Wprowadza jednak pewne ograniczenie biernego prawa wyborczego, zgodnie z którym można kandydować tylko do jednej rady czy sejmiku. W związku z tym można być tylko radnym jednej rady czy sejmiku (art. 370 § 2 k.w.).

Przepisy z 1998 r. oraz ustawy z dnia 2002 r. o bezpośrednim wyborze wójta (burmistrza, prezydenta miasta) nie ograniczały możliwości jednoczesnego kandydowania na radnego i na wójta (burmistrza, prezydenta miasta) przez osobę posiadającą prawo wybieralności na obie funkcje, także zgłoszoną przez różne komitety wyborcze. Przepisy Kodeksu wyborczego z 2011 r. nie wprowadziły w tej kwestii żadnych zmian. Dopiero w przypadku, gdy kandydat zostanie wybranym radnym, jak i wójtem (burmistrzem, prezydentem miasta) w tej samej gminie występują w tym zakresie ustawowe ograniczenia. Analogiczna sytuacja wygląda w przypadku wyboru na radnego powiatu czy sejmiku województwa²³⁶. Zgodnie z art. 25b ustawy z dnia 8 marca 1990 r. *o samorządzie gminnym*²³⁷ mandatu radnego gminy nie można łączyć z mandatem posła lub senatora, wykonywaniem funkcji wojewody lub wicewojewody, członkostwem w organie innej jednostki samorządu terytorialnego. Natomiast w myśl art. 27 tej ustawy funkcji wójta oraz jego zastępcy nie można łączyć z funkcją wójta lub jego zastępcy w innej gminie, członkostwem w organach jednostek samorządu terytorialnego (także w gminie, w której jest wójtem lub zastępcą), zatrudnieniem w administracji rządowej, mandatem posła lub senatora. Zakaz wykonywania określonych funkcji przez tę samą osobę określany jest mianem *incompatibilitas*. Kodeks wyborczy określa, że w przypadku wygrania przez kandydata wyborów na wójta (burmistrza, prezydenta miasta) i zdobycia mandatu radnego, komisarz wyborczy stwierdza, w drodze postanowienia, w terminie 14 dni od dnia wystąpienia przyczyny wygaśnięcia mandatu radnego (art. 383 § 1 pkt 6 i § 2 k.w.).

Moim zdaniem jednoczesne kandydowanie do dwóch organów powinno zostać zlikwidowane. Kandydowanie w wyborach do różnych organów powoduje dezinformację wyborców.²³⁸ Obecny stan prawny sprawia, że istnieje duża liczba tzw. „straconych głosów”²³⁹. Kandydat startujący do więcej niż jednego organu ma większą szansę na wybór, gdyż uzyskuje przewagę nad innymi kandydatami związaną z limitami wydatków na prowadzenie

²³⁵Prawo wybieralności, czyli bierne prawo wyborcze, ma każdy obywatel polski posiadający, który najpóźniej w dniu głosowania kończy 25 lat. Kandydat nie musi stale zamieszkiwać na obszarze gminy, w której kandyduje.

²³⁶Por. M. Szyrski, *Kumulacja mandatów*, „Wspólnota” 2000, nr 49, s. 28.

²³⁷Tekst jedn. Dz.U. z 2015 r., poz. 1515 z późn. zm.

²³⁸Por. J. Szymanek, *Mandat parlamentarny (reinterpretacja ujęć klasycznych)*, „Przegląd Sejmowy” 2010 nr 5, s. 127-156.

²³⁹Zob. M. Szyrski, *Kumulacja mandatów wójta i radnego*, „Wspólnota” 2010, nr 49, s. 28.

kampanii wyborczej. W wyborach do organów stanowiących i wykonawczych komitety wyborcze mogą wydatkować na agitację wyborczą wyłącznie kwoty ograniczone limitami wydatków²⁴⁰. Limity wydatków w przypadku komitetów wyborczych, które zarejestrowały oprócz kandydatów do rady także kandydata na wójta (burmistrza, prezydenta miasta), ulegają powiększeniu o kwotę ustaloną w zależności od wielkości gminy²⁴¹. Prawo zgłaszania kandydatów na wójta ma komitet wyborczy, który zarejestrował listy kandydatów na radnych w co najmniej połowie okręgów wyborczych w danej gminie. W każdym z tych okręgów liczba zarejestrowanych przez ten komitet kandydatów na radnych nie może być mniejsza niż liczba radnych wybieranych w tym okręgu (art. 478 § 2 k.w.).

W dniu 7 maja 2009 r. Sejm uchwalił ustawę o zmianie art. 99 Konstytucji z 1997 r. Znowelizowany przepis stwierdza, że w wyborach do Sejmu lub do Senatu nie mogą brać udziału osoby skazane prawomocnym wyrokiem na karę pozbawienia wolności za przestępstwo umyślne ścigane z oskarżenia publicznego (np. oszustwa, jazdy pod wpływem alkoholu). Pozbawienie prawa kandydowania do parlamentu nawet za najpoważniejsze przestępstwa ma charakter czasowy i ustaje z chwilą upływu terminu zatarcia skazania. Osoba, u której wystąpiło zatarcie kary, uznawana jest za osobę niekaraną. Jak stwierdził Sąd Najwyższy, „zatarcie skazania jest pewną fikcją prawną i oznacza, że skazanemu ponownie przysługuje status osoby niekaranej, bowiem przyjmuje się, że skazanie jako zdarzenie historyczne nie miało w ogóle miejsca”²⁴². Osoba, wobec której orzeczony wyrok lub wyrok w zawieszeniu (zatarcie skazania) zakończy się później niż w dniu wyborów, nie może być kandydatem do organów władzy publicznej.

Artykuł 99 ust. 3 Konstytucji stanowi niewątpliwie reakcję na zjawiska źle oceniane przez opinię publiczną i podważające prestiż parlamentu. W nauce prawa zasadność tego ograniczeń biernego prawa wyborczego do Sejmu i Senatu nie wzbudza kontrowersji. Pojawiły się jednak opinie krytykujące regulację tego ograniczenia w normie o randze konstytucyjnej i stwierdzające, że wystarczyłoby jedynie unormowanie ustawowe, podobnie jak w przypadku osób sprawujących mandat w organach samorządu terytorialnego.

²⁴⁰Limit wydatków w wyborach do organów stanowiących ustala się, mnożąc kwotę (np. w gminach liczących do czterdziestu tysięcy mieszkańców – tysiąc zł.) przypadającą na jeden mandat radnego przez liczbę mandatów przypadających na okręg lub okręgi, w których komitet wyborczy zarejestrował kandydatów (art. 378 § 2 i 3 k.w.).

²⁴¹Limit wydatków związanych z prowadzeniem kampanii wyborczej kandydata na wójta w gminach liczących do pięciuset tysięcy mieszkańców ustala się, mnożąc liczbę mieszkańców danej gminy przez kwotę sześćdziesięciu groszy, a w gminach liczących powyżej pięciuset tysięcy mieszkańców mnożąc pierwsze pięćset tysięcy mieszkańców przez kwotę sześćdziesięciu groszy, a nadwyżkę ponad pięćset tysięcy mieszkańców – przez kwotę trzydziestu groszy (art. 476 § 4).

²⁴²Postanowienie Sądu Najwyższego z 4 stycznia 2011 r., SDI 32/10.

Odmienne zdania jest B. Banaszak, który mówi o różnej roli parlamentarzysty i radnego w sprawowaniu mandatu, co przemawia za konstytucjonalizacją ograniczeń biernego prawa wyborczego w przypadku posłów i senatorów. Tym bardziej, że ograniczenia te mają zastosowanie do kandydatów na Prezydenta RP (art.127 ust. 3 Konstytucji RP)²⁴³.

Postulat zmian, nowelizacji treści przepisu art. 99 Konstytucji RP, popierają przedstawiciele nauki zajmujący się prawem wyborczym (np. Wojciech Łączkowski²⁴⁴, Stanisław Bożyk²⁴⁵), administracji wyborczej (w szczególności Państwowej Komisji Wyborczej i Krajowego Biura Wyborczego), a także politycy. Poparcia udzielał ponadto wielokrotnie Rzecznik Praw Obywatelskich, który apelował o zmiany uniemożliwiające ubieganie się o mandat parlamentarny osobom prawomocnie skazanym za popełnienie przestępstwa umyślnego, ściganego z oskarżenia publicznego, popełnionego z pobudek zasługujących na szczególne potępienie. W swoich wystąpieniach²⁴⁶, związanych z nowelizacją Konstytucji, zwracał się o dodatkowe rozważenie możliwości takiej zmiany prawa wyborczego obejmującego zarówno wybory do parlamentu, organów samorządu terytorialnego, jak i Parlamentu Europejskiego, która bez zmian konstytucyjnych doprowadzi do umożliwienia sprawowania mandatu przez osoby tego niegodne²⁴⁷.

Posiadanie czynnego prawa wyborczego nie decyduje jeszcze o możliwości kandydowania do organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego, ze względu na możliwość wystąpienia przesłanek negatywnych wykraczających poza ramy czynnego prawa wyborczego, skutkujących brakiem prawa wybieralności. Związane jest to z tym, że należy stawiać wyższe wymagania, tym którym powierza się sprawowanie władzy przedstawicielskiej, np. mandatu radnego. W Konstytucji zapisana jest jedynie ogólna formuła kształtująca cenzus niekaralności. Szczegółowe regulacje ograniczeń biernego prawa wyborczego w wyborach powszechnych do organów publicznych znajdują się w ustawodawstwie zwykłym. Zgodnie z Kodeksem Wyborczym z 2011r., mimo posiadania czynnego prawa wyborczego, prawa wybieralności nie posiada osoba: 1) skazana prawomocnym wyrokiem na karę pozbawienia wolności za przestępstwo umyślne ścigane z

²⁴³ B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*. Warszawa 2012, s. 597.

²⁴⁴ Zob. W. Łączkowski, *Dylematy polskiego prawa wyborczego*, [w:] *Iudices electionis custodes (Sędziowie kustoszami wyborów)*. Księga Pamiątkowa Państwowej Komisji Wyborczej, red. F. Rymarz, Warszawa 2007, s. 125.

²⁴⁵ Zob. S. Bożyk, *W sprawie projektów nowelizacji Konstytucji RP dotyczących ograniczenia biernego prawa wyborczego i immunitetu parlamentarnego*, „Przegląd Sejmowy” 2009, nr 3, s. 183-187.

²⁴⁶ Wystąpienie RPO- nr RPO- 550273-1/07 z dnia 26 marca 2007 r., Wystąpienie RPO- nr RPO-550273-1/07 z dnia 6 lipca 2007 r.

²⁴⁷ M. Wróblewski, *Prawo wyborcze a Konstytucja z perspektywy Rzecznika Praw Obywatelskich*, [w:] *Zmiana ordynacji wyborczej a zmiana konstytucji. Międzynarodowa Konferencja Naukowa Rzeszów 3-4 marca 2008 r.*, red. S. Grabowska, R. Grabowski, Rzeszów 2008, s. 280-281.

oskarżenia publicznego lub umyślne przestępstwo skarbowe; 2) wobec której wydano prawomocne orzeczenie sądu stwierdzające utratę prawa wybieralności (art. 11 § 2 k.w.)²⁴⁸. Wydając orzeczenie potwierdzające fakt złożenia niezgodnego z prawdą oświadczenia lustracyjnego, sąd orzeka utratę prawa wybieralności w wyborach do Sejmu, Senatu i Parlamentu Europejskiego czy wyborach powszechnych do organów władzy samorządowej. W sytuacji, gdy osoba sprawująca funkcję radnego zostaje skazana na inną karę niż pozbawienie wolności, to rozpatrując rzecz tylko w świetle k.k., mandat nie jest wygaszany, a ocenę jego działalności należy pozostawić wyborcom w następnych wyborach.

Inaczej zagadnienie to było regulowane w obowiązującej do 2011 r. ordynacji wyborczej do rad gmin, powiatów i sejmików województw z dnia 16 lipca 1998 r. ,w myśl jej art. 7 ust. 2 nie miały prawa wybieralności osoby:

- karane za przestępstwo umyślne ścigane z oskarżenia publicznego,
- wobec których wydano prawomocny wyrok warunkowo umarzający postępowanie karne w sprawie popełnienia przestępstwa umyślnego ściganego z oskarżenia publicznego,
- wobec których wydano prawomocne orzeczenie sądu stwierdzające utratę prawa wybieralności, o którym mowa w art. 21a ust. 2 ustawy z dnia 18 października 2006 r. *o ujawnianiu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa z lat 1944–1990 oraz treści tych dokumentów*²⁴⁹.

Ustawodawca, dążąc do zapewnienia rzetelnego wykonywania mandatu przedstawiciela społeczności lokalnej, a w konsekwencji ochrony interesu publicznego, określił wymieniony wyżej enumeratywnie katalog utraty biernego prawa wyborczego. Szczególny charakter służby publicznej, zwłaszcza w zakresie mandatów sprawowanych w organach przedstawicielskich, pociąga za sobą wymóg takiego ukształtowania przesłanek dostępu do służby, żeby osoby, które taki mandat sprawują, swoim nieposzlakowanym charakterem oraz niekryminalną przeszłością dawały gwarancję prawidłowego wykonywania zadań. Takie regulacje mają na celu ochronę konstytucyjnej wartości, jaką jest dobro czy interes publiczny²⁵⁰. Katalog był szerszy i zakładał, że praktycznie każda kara, włącznie z warunkowym umorzeniem postępowania, pozbawiała radnego mandatu²⁵¹. Warto wspomnieć, że w myśl art. 32 k. k. karami są:

²⁴⁸Zob. A. Wierzbica, *Referendum...*, op. cit., s. 160-161.

²⁴⁹Ustawa z dnia 18 października 2006 r. o ujawnianiu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa z lat 1944-1990 (Dz.U. Nr 63, poz. 425 z późn. zm.)

²⁵⁰Zob. więcej: E. Gierach, *Ograniczenia biernego prawa wyborczego w wyborach do jednostek samorządu terytorialnego*, [w:] *Aktualne problemy konstytucyjne w świetle wniosków, pytań prawnych i skarg konstytucyjnych do Trybunału Konstytucyjnego*, red. P. Daniluk, P. Radziejewicz, Warszawa 2010, s. 640-646.

²⁵¹Zob. szerzej: J. Majewski, *Czy każde skazanie za publicznie skargowe przestępstwo umyślne pozbawia prawa wybieralności do organów stanowiących samorządu terytorialnego?*, „Zeszyty Prawnicze Biura Analiz Sejmowych Kancelarii Sejmu” 2010, nr 4, s. 9-15; M. Gurdek, *Wpływ warunkowego umorzenia postępowania*

grzywna, ograniczenie wolności, pozbawienie wolności, dwadzieścia pięć lat pozbawienia wolności, dożywotnie pozbawienie wolności. Innych kar kodeks nie przewiduje.

Utrata biernego prawa wyborczego w trakcie trwania kadencji skutkuje wygaśnięciem mandatu. Jeżeli kandydat zatai tę okoliczność i ujawni się ona dopiero po uzyskaniu mandatu, lub jeżeli w ogóle zaistnieje dopiero po tym dniu, wówczas mandat danej osoby wygasa.

W wyborach do organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego wygaśnięcie mandatu stwierdza komisarz wyborczy, w drodze postanowienia, w terminie czternastu dni od dnia wystąpienia przyczyny wygaśnięcia mandatu. Postanowienie komisarza wyborczego ogłasza się w wojewódzkim dzienniku urzędowym oraz podaje do publicznej wiadomości w Biuletynie Informacji Publicznej (art. 383 § 2a k.w.). Istotne jest, że przed podjęciem uchwały o wygaśnięciu mandatu należy umożliwić radnemu złożenie wyjaśnień (art. 383 § 3a k.w.). Rada podejmuje uchwałę o wygaśnięciu mandatu radnego, którą doręcza się niezwłocznie zainteresowanemu i przesyła wojewodzie oraz komisarzowi wyborczemu (art. 383 § 4 k.w.). Od uchwały rady i postanowienia komisarza wyborczego o wygaśnięciu mandatu radnego zainteresowanemu przysługuje skarga do sądu administracyjnego w terminie siedmiu dni od dnia doręczenia uchwały albo postanowienia. Skargę wnosi się za pośrednictwem organu, który stwierdził wygaśnięcie mandatu (art. 384 § 1 k.w.).

Warto zwrócić uwagę na niespójność przepisów dotyczących wyborów wójta (burmistrza, prezydenta) zawartych w Kodeksie wyborczym z 2011 r. oraz ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. *o pracownikach samorządowych*²⁵². Porównując treść art. 11 § 2 k.w. i art. 6 ust. 2 wyżej wymienionej ustawy widać, że te dwie ustawy, odnoszące się do tych samych osób, zawierają dwa odmienne przepisy. Kodeks orzeka, że nie ma prawa wybieralności osoba skazana prawomocnym wyrokiem na karę pozbawienia wolności za przestępstwo umyślne ścigane z oskarżenia publicznego lub umyślne przestępstwo skarbowe. Ustawa o pracownikach samorządowych stwierdza, że pracownikiem samorządowym zatrudnionym na podstawie wyboru lub powołania może być osoba, która spełnia określone wymagania (obywatelstwo polskie – po wypełnieniu odpowiednich przesłanek także obywatele nieposiadający polskiego obywatelstwa, posiadanie pełnej zdolności do czynności prawnych oraz korzystanie z pełni praw publicznych, posiadanie kwalifikacji zawodowych

karnego na bierne prawo wyborcze w wyborach samorządowych, „Roczniki Administracji i Prawa” 2009, t. IX, s. 75-88.

²⁵² Tekst jedn. Dz.U. z 2014 r., poz. 1202 późn. zm.

wymaganych do wykonywania pracy na określonym stanowisku)²⁵³. Niejasne przepisy dopuszczają sytuację, w której osoba karana z oskarżenia publicznego (np. zapłata nawiązki) wygrywa wybory, ale nie może zostać dopuszczona do pracy, ponieważ nie spełnia warunków określonych w ustawie o pracownikach.

Prawa kandydowania do organów władzy publicznej nie mają również osoby, w stosunku do których Trybunał Stanu orzekł utratę czynnego i biernego prawa wyborczego (problem został opisany w podrozdziale czynne prawo wyborcze).

²⁵³ Zob. T. Ciechanowski, *Radny w przeszłości skazany*, „Wspólnota” 2013, nr 2, s. 49.

ROZDZIAŁ III

ZASADA RÓWNOŚCI

1. Pojęcie równości wyborów

We współczesnych demokracjach zasada równości praw jednostki jest uznawana za jedną z podstawowych reguł prawnych. Stanowi fundament powstania i rozwoju społeczeństwa obywatelskiego, tolerancyjnego „względem wszelkiej odrębności”¹.

Konstytucja RP z 1997 r. stwierdza w art. 32 ust. 1, że: „Wszyscy są równi wobec prawa. Wszyscy mają prawo do równego traktowania przez władze publiczne”. Następny ustęp tego artykułu wskazuje, że „Nikt nie może być dyskryminowany w życiu politycznym, społecznym lub gospodarczym z jakiejkolwiek przyczyny”. Zasada ta odnosi się do wszystkich osób podlegających jurysdykcji RP, czyli także cudzoziemców czy bezpaństwowców. Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 24 lutego 1999 r.² stwierdził, że „skoro ustrojodawca użył w nowej Konstytucji RP, w odniesieniu do zakresu podmiotowego zasady równości, określeń >>wszyscy<< oraz >>nikt<<, a nie innych stosowanych w tekście Konstytucji określeń (np. >>obywatel<<, >>człowiek<<), nie można twierdzić, jak to, że zasadę tę stosuje się jedynie do obywateli”. Trybunał określił podmiotowy zakres zasady równości, wykraczający poza brzmienie art. 32 ust. 1. Postępowanie takie jest tożsame z tendencją występującą w orzecznictwie sądów konstytucyjnych innych demokratycznych państw europejskich³. Dotyczy ono każdej istoty ludzkiej, bez względu na jej stan prawny. Ponadto w taki sposób szeroko rozumiana regulacja pozwala stworzyć przesłanki do objęcia zasadą równości także różnego rodzaju organizacji. Ustrojodawca zagwarantował „wszystkim” przestrzeganie trzech podstawowych zasad: równości wobec prawa, prawo do równego traktowania przez władze publiczne oraz zakaz dyskryminacji⁴.

Znaczenie zasady równości zostało określone także w wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 2 kwietnia 2003 r.⁵ Zgodnie z treścią tego orzeczenia zasada ta

¹M. Chmaj, W. Skrzydło, *System wyborczy w Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2015, s. 49.

²SK 4/98 (OTK 1999, Nr 2, poz. 24).

³Zob. szerzej, D. Rousseau, *Sądownictwo konstytucyjne w Europie*, Warszawa 1999.

⁴M. Chmaj, W. Skrzydło, *System...*, op. cit., s. 49.

⁵K 13/02 (OTK-A 2003, Nr 6, poz. 72).

polega na tym, że podmioty prawa, które charakteryzują się określoną istotną cechą w równym stopniu (tzw. cechą relewantną), winny być równo traktowane⁶.

W doktrynie prawa konstytucyjnego⁷ oraz w orzecznictwie⁸ uznaje się, że sformułowana w art. 32 ust.1 Konstytucji zasada stanowi *lex generalis* dla pozostałych norm konstytucyjnych dotyczących równości i ją konkretyzujących, w tym dla art. 169 ust. 2, który określa, że wybory do organów stanowiących samorządu terytorialnego są powszechne, równe, bezpośrednie i odbywają się w głosowaniu tajnym⁹.

Naturalną konsekwencją fundamentalnej zasady konstytucyjnej głoszącej równość obywateli wobec prawa jest zasada równości praw wyborczych. Równość wyborów oznacza, że wszyscy uczestnicy kampanii wyborczej i aktu głosowania biorą w nich udział na takich samych zasadach. P. Uziębło zwraca uwagę, że współcześnie w innych państwach trudno spotkać pełną definicję legalną zasady równości wyborów w ustawach wyborczych. Niezbędne dla zdefiniowania równości wyborów jest wskazanie poglądów doktryny, gdyż politycy mogą rozumieć tę zasadę w jak największym rozumieniu, w sposób umożliwiając im osiągnięcie jak największych korzyści wynikających z rozwiązań zastosowanych w prawie wyborczym¹⁰.

W początkowej fazie istnienia państwa liberalnego występowały regulacje wyborcze stanowiące zaprzeczenie zasady równości wyborów. Polegały one np. na przyznaniu wyborcom należącym do różnych kategorii grup społecznych odmiennej liczby głosów (tzw. głosowanie pluralne występujące w XIX w. i na początku XX w. m.in. w Austrii, Wielkiej Brytanii, Belgii) lub przyznawaniu każdemu wyborcy takiej samej liczby głosów, przy równoczesnym łączeniu wyborców według określonych kryteriów w grupy (kurie¹¹, dokonujące wyborów różnej liczby przedstawicieli (tzw. głosowanie kurialne występujące w Austrii, Grecji czy Prusach). Pewne elementy zasady równości, jak ochrona praw

⁶J. Oniszczyk, *Równość – najpierwsza z zasad i orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego*, Warszawa 2004, s. 34.

⁷Por. L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2014, s. 94-96.

⁸Zob. postanowienie TK z dnia 24 października 2001 r., SK 10/01 (OTK 2001, Nr 7, poz. 225).

⁹B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 225.

¹⁰P. Uziębło, *Zasada równości wyborów parlamentarnych w państwach europejskich i południowoamerykańskich*, Warszawa 2013, s. 54-58; Zob. *Kodeks dobrej praktyki w sprawach wyborczych*, przyjęty przez Komisję Wenecką Rady Europy na 52 Sesji, Wenecja, 18-19 października 2002 r., CDL-AD (2002) 23 rev.

¹¹System kurialny dokonywał podziału wyborców na grupy (kurie) najczęściej ze względu na status majątkowy i klasowy, rzadziej na zawodowy i narodowościowy. Każda kuria mogła wybierać określoną liczbę swoich deputowanych. Liczba mieszkańców danej grupy (kurii) nie decydowała o liczbie wybieranych posłów, lecz wskazane powyżej kryteria podziału wyborców. Na przykład w Galicji, po 1861 r. w wyborach do Sejmu Krajowego wyborców podzielono na cztery kurie reprezentujące odpowiednie grupy interesów. System ten uprzywilejował kurię wielkiej własności ziemskiej, w skład której wchodziła arystokracja i zamożna szlachta. Kuria ta obejmowała około trzy tysiące osób, którzy wybierali czterdziestu czterech posłów. Jeden poseł przypadał więc na około siedemdziesięciu wyborców.

mniejszości, czy sprawiedliwość występowały już we wstępnej fazie rozwoju konstytucjonalizmu państw demokratycznych. Powstanie zasady formalnej równości wyborów było reakcją na występujące w XIX w. i na początku XX przypadki uprzywilejowania niektórych kategorii wyborców. Polegały one na przyznaniu dodatkowych głosów pewnym kategoriom wyborców¹² oraz umożliwienie głosowania w więcej niż jednym okręgu wyborczym¹³. Na przełomie XIX i XX wieku zasada równości nabrała szczególnego znaczenia w okresie walki o realizację zasady powszechności i demokratyzację systemów politycznych. Zaczęto wiązać ją bezpośrednio z ideą demokracji¹⁴. Zasada równości formalnej została ostatecznie uznana w państwach demokratycznych w XX w. i współcześnie nie wywołuje większych kontrowersji. Występujące w przeszłości rozwiązania sprzeczne z tą zasadą mają obecnie jedynie walor historyczny, na przykład głosowanie rodzinne w Hiszpanii¹⁵. Zasada równości wyborów jest jedną z najbardziej dynamicznych zasad prawa wyborczego, co związane jest z jej ewolucją, np. pojawieniem się w drugiej połowie XX w. wcześniej nieznanymi instytucji prawa wyborczego (np. progów wyborczych)¹⁶.

Zasada równości wyborów posiada w Polsce długą tradycję. Przepisy konstytucyjne, począwszy od Konstytucji marcowej z 17 marca 1921 r. do ustawy zasadniczej z 2 kwietnia 1997 r.¹⁷, umieszczały ją wśród postanowień konstytucyjnych, ale nie precyzowały znaczenia tej zasady. Warto wspomnieć, że historia polskiego samorządu terytorialnego zna przykłady naruszania równości wyborów. W okresie II Rzeczypospolitej na terenie byłego Królestwa Kongresowego obowiązywały carskie ustawy o samorządzie gminnym z 1864 r., które zawierały regulacje ograniczające prawa wyborcze osób wyznań niechrześcijańskich, co w szczególności uderzało w ludność żydowską¹⁸.

¹²Na przykład w Hiszpanii głowa rodziny głosowała za wszystkich jej dorosłych członków. W Belgii, w latach 1893-1921 dodatkowe głosy można było otrzymać w związku z: 1) ukończeniem odpowiedniej szkoły; 2) posiadaniem rachunku bankowego z odpowiednią ilością zgromadzonych środków finansowych lub byciem rentierem osiągającym pewne dochody; 3) byciem głową rodziny w wieku powyżej 30 lat, pod warunkiem zapłacenia tzw. podatku wyborczego. W wyborach municypalnych dodatkowy czwarty głos otrzymać można było w razie zapłacenia dodatkowego podatku wyborczego lub osiągnięcia określonych w ustawie dochodów z nieruchomości.

¹³W Wielkiej Brytanii aż po rok 1948 wyborca mógł głosować w okręgu, w którym zamieszkiwał, w którym był posiadaczem majątku, a dodatkowo także w okręgu Cambridge lub Oxford, jeżeli wyborca ukończył studia na którymś z tamtejszych uniwersytetów.

¹⁴B. Banaszak, *Porównawcze prawo konstytucyjne państw współczesnych*, Warszawa 2012, s. 248.

¹⁵Zob. szerzej, B. Naleziński, *Zagadnienie suwerenności i jej realizacji w Konstytucji RP*, [w:] *Prawo konstytucyjne Rzeczypospolitej Polskiej*, red. P. Sarnecki, Warszawa 2014, s. 189.

¹⁶K. Składowski, *Zasada równości wyborów a wybory do Senatu w Kodeksie wyborczym*, [w:] *Kodeks wyborczy. Wstępna ocena*, red. K. Skotnicki, Warszawa 2011, s. 269.

¹⁷W wielu państwach europejskich również została sformułowana w ustawie zasadniczej, na przykład: w Hiszpanii – art. 140 (zob. *Konstytucja Hiszpanii*, tł. i wstęp T. Mołdawa, Warszawa 2008); Litwie – art. 119 r. (zob. *Konstytucja Litwy*, tł. H. Wizner, wstęp A.B. Zakrzewski, Warszawa 2006); Holandii – art. 129 (zob. *Konstytucja Holandii*, tł. i wstęp A. Głowacki, Warszawa 2003).

¹⁸Por. Z. Zell, *Pogoń za ordynacją*, „Wspólnota” 2001, nr 25.

W nauce prawa konstytucyjnego stwierdza się, że zasadę równości praw wyborczych należy rozważać oddzielnie w odniesieniu do czynnego i biernego prawa wyborczego. W kontekście prawa wybierania przyjęło się wyróżniać dwa aspekty: równość w znaczeniu formalnym i materialnym. Zagadnienie równości w przypadku biernego prawa wyborczego jest o wiele bardziej skomplikowane, gdyż nakazuje, żeby każdy podmiot uczestniczący w wyborach winien spełniać takie same warunki uczestnictwa (tzw. równość szans wyborczych)¹⁹. Równość w znaczeniu formalnym występuje wówczas, gdy każdemu wyborcy w głosowaniu przysługuje taka sama liczba głosów. Aspekt materialny obejmuje zasadę równej siły głosu, co związane jest z koniecznością odpowiedniego wyznaczenia granic okręgów wyborczych, z uwzględnieniem liczby mieszkańców. Równość szans wyborczych z kolei odnosi się do dyrektywy zapewnienia wszystkim podmiotom uczestnictwa w wyborach na takich samych zasadach²⁰.

W literaturze podkreśla się bliski związek zasady równości wyborów z zasadą powszechności prawa wyborczego²¹. Zasada powszechności wskazuje krąg osób uprawnionych do udziału w wyborach, zaś zasada równości określa na podstawie jakich reguł uprawnione podmioty będą mogły korzystać z przysługujących im praw oraz czy będą one jednakowe dla wszystkich. Ścisłe zależności między tymi dwoma zasadami pozwalają twierdzić, że wyeliminowanie którejkolwiek powoduje „wypaczenie istoty powszechności bądź równości wyborów”²².

Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wyroku z 20 lipca 2011 r.²³ w sprawie zgodności z Konstytucją niektórych przepisów Kodeksu wyborczego orzekł, że koniecznym elementem wyborów demokratycznych jest jedynie równość formalna wyborów. Nie jest wymagane zachowanie pełnej równości materialnej, która jest deformowana zarówno przez podział na okręgi wyborcze oraz sposób rozdzielenia mandatów. Wyrok odnosił się jedynie do wyborów do Senatu, w którym konstytucyjna zasada równości wyborów nie obowiązuje, oraz okręgów jednomandatowych. Trudno jednak sobie wyobrazić rażąco niezgodny z materialnym aspektem równości wyborów podział na okręgi wyborcze, np. do rad miast na

¹⁹M. Jagielski, *Prawo wyborcze*, [w:] *Polskie prawo konstytucyjne na tle porównawczym*, red. R.M. Małajny, Warszawa 2013, s. 266-267.

²⁰Zob. B. Michalak, A. Sokala, *Leksykon prawa wyborczego i systemów wyborczych*, Warszawa 2010, s. 209 (hasło *równość wyborów zasada*).

²¹Na trudności z rozgraniczeniem tych dwóch zasad wskazał Z. Jarosz (*System wyborczy PRL*, Warszawa 1969, s. 106). Pogląd, że zasada równości zawarta jest w zasadzie powszechności prawa wyborczego wyrażał S. Rozmaryn (*O niektórych zagadnieniach ordynacji wyborczej do Sejmu*, „Państwo i Prawo” 1952, z. 10, s. 431).

²²M. Bąkiewicz, *System wyborczy do samorządu terytorialnego w Polsce na tle europejskim*, Toruń 2008, s. 53; J. Buczkowski, *Podstawowe zasady prawa wyborczego III Rzeczypospolitej*, Lublin 1998, s. 131.

²³K 9/11 (OTK-A 2011, Nr 6, poz. 61).

prawach powiatu, czy do sejmików województw. Trybunał Konstytucyjny, wskazał że „równość materialna wyborów jest pewną dyrektywą, którą ustawodawca powinien starać się realizować, mając świadomość, że nie jest możliwe zrealizowanie jej w pełnym zakresie”.

Pamiętając, że przedstawione powyższe uwagi Trybunału Konstytucyjnego odnoszą się tylko do wyborów do Senatu, można założyć, że najwłaściwszym ujęciem zasady równości w wyborach do organów jednostek samorządu terytorialnego jest zaakceptowanie jej w trzech aspektach, tzn. jako równości formalnej, materialnej oraz równości szans wyborczych. Aspektem tym przypisane będą odpowiednie przepisy konkretyzujące zasadę równości prawa wyborczego i gwarantujące jej realizowanie w praktyce.

W odniesieniu do wyborów do Parlamentu Europejskiego (art. 328 k.w.) i wyborów na wójta, burmistrza, prezydenta miasta (art. 471 k.w.) zasadę równości określa bezpośrednio tylko Kodeks wyborczy z 2011 r., a wyborów na Prezydenta RP (art. 127 ust. 1 Konstytucji), Sejmu RP (art. 96 ust.1 Konstytucji), wyborów do organów stanowiących samorządu terytorialnego także Konstytucja RP (art. 169 ust. 2 Konstytucji i art. 369 k.w.). Wyjątek stanowią wybory do Senatu, w których ani Konstytucja, ani Kodeks wyborczy nie określają mianem równych.

Kodeks wyborczy z 2011 r. wskazuje w art. 369, że wybory do organów stanowiących mają charakter równy. Nie określa jednak w żaden sposób pojęcia równości wyborów, w szczególności nie wymienia, które aspekty równości wyborów powinny być zrealizowane przez normy prawne. W wyborach do rady gminy (poza miastami na prawach powiatów) obowiązuje większościowy system wyborczy. Pełna równość głosów w aspekcie materialnym praktycznie jest niemożliwa do osiągnięcia. Powstaje więc pytanie, czy w ogóle można mówić o równych wyborach samorządowych. W aspekcie formalnym zasady równości jest to możliwe do zrealizowania poprzez wprowadzenie odpowiedniej regulacji, określającej że równość obejmuje taką samą liczbę głosów.

Kodeks wyborczy z 2011 r. przewiduje szereg gwarancji zastosowania omawianej zasady. Z punktu widzenia równości w znaczeniu formalnym najważniejsza jest reguła, zgodnie z którą wyborca może być ujęty tylko w jednym spisie wyborców oraz zasada potwierdzenia przez wyborców odbioru karty do głosowania własnoręcznym podpisem. Z materialnego punktu widzenia istotny jest obowiązek ustalania jednolitej normy przedstawicielstwa, sposób wyznaczenia okręgów wyborczych (w tym ich wielkości) oraz wybór między wyborami większościowymi a proporcjonalnymi. Z kolei dla równości szans wyborczych szczególnie ważne są jednolite dla wszystkich komitetów wyborczych wymogi dotyczące rejestracji list kandydatów (lub rejestracji kandydatów), np. obowiązek zbierania

podpisów pod listami kandydatów, takie same zasady prowadzenia kampanii wyborczej. Ocena poszczególnych mechanizmów z punktu widzenia zasady równości nie jest łatwa. Kryteriami, którymi należy się kierować, są celowość i proporcjonalność. Oznacza to, że przywileje muszą być usprawiedliwione, ale nie mogą być też nadmierne np. różnice ilości bezpłatnego czasu antenowego, wypłacanie subwencji wyborczych w zależności od uzyskanych przez dany podmiot wyników, czy też uprzywilejowanie dużych ugrupowań przy podziale mandatów – metoda d'Hondta. Ocena ta powinna uwzględniać także zbiorczy wpływ wszystkich zastosowanych rozwiązań na wynik wyborów.

2. Formalna równość wyborów

a) Elementy formalnej równości wyborów

Jak już była wcześniej mowa, równość wyborów w znaczeniu formalnym oznacza, że każda osoba, której przysługuje prawo wyborcze, uczestniczy w głosowaniu, posiadając takie same prawa i obowiązki jak inni wyborcy; przede wszystkim dysponuje taką samą liczbą głosów. Przyjmuje się, że wyrazem równości formalnej prawa wyborczego jest posiadanie przez wyborcę tylko jednego głosu, ale nie jest to warunek *sine qua non* istnienia równości formalnej. Istotne jest bowiem, czy wyborca posiada jeden lub tyle samo głosów w wyborach do tego samego organu co inni wyborcy. W konsekwencji żaden wyborca, poprzez posiadanie większej liczby głosów niż inni, nie jest uprzywilejowany w stosunku do innych wyborców²⁴.

Równość praw wyborczych, według Kodeksu dobrej praktyki w sprawach wyborczych wymaga, żeby każdy wyborca był uprawniony do oddania „jednego głosu i tylko jednego”²⁵. Występujące często w nowych demokracjach wielokrotne głosowanie jest zabronione: zarówno wówczas, gdy wyborca głosuje więcej niż raz w tym samym miejscu, jak również gdy umożliwia się wyborcy oddanie jednocześnie głosu w wielu różnych miejscach (np. w lokalu wyborczym i korespondencyjnie w swoim domu). W niektórych systemach wyborczych wyborca ma więcej niż jeden głos. W Polsce zasada równości prawa wyborczego w znaczeniu formalnym ma zastosowanie do wszystkich wyborów, które są regulowane przez Kodeks wyborczy, w związku z czym nie budzi także wątpliwości w wyborach do organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego. W stosunku do każdego rodzaju wyborów obowiązuje taka sama zasada: „jeden wyborca – jeden głos”.

²⁴J. Jaskiernia, *Zasada równości w prawie wyborczym USA*, Warszawa 1992, s. 17.

²⁵Kodeks dobrej ...op.cit., s. 17.

Zgodnie z art. 439 § 1 k.w. w wyborach do rady gminy niebędącej miastem na prawach powiatu wyborca głosuje na określonego kandydata, stawiając znak „x” (dwie przecinające się linie w obrębie klatki) w kratce z lewej strony obok nazwiska kandydata. W wyborach radnych w mieście na prawie powiatu osoba oddaje głos tylko na jedną listę kandydatów, stawiając znak „x” w kratce z lewej strony obok nazwiska jednego z kandydatów z tej listy (art. 440 § 1 k.w.). Oznacza to, że każdy wyborca posiada taką samą liczbę głosów – konkretnie jeden. Oddanie większej liczby głosów będzie skutkowało stwierdzeniem przez komisję wyborczą, że głos jest nieważny. Może zdarzyć się sytuacja, gdy większa liczba znaków „x” będzie postawiona przy dwóch lub więcej kandydatach z tej samej listy wyborczej. Wówczas głos jest ważny i oddany na komitet wyborczy, a w jego ramach zostanie przyznany kandydatowi, który znajduje się wyżej na liście wyborczej (art. 440 § 4 k.w.). W wyborach do rad powiatowych (art. 450 k.w.) i sejmików województw (art. 459 § 1 k.w.) stosuje się przepisy dotyczące wyborów do rad w miastach na prawach powiatu.

Nadmienić należy, iż według obowiązujących do 2011 r. przepisów, wyborcy w wyborach do organów stanowiących samorządu terytorialnego oraz do Senatu dysponowali zróżnicowaną liczbą głosów w zależności od miejsca zamieszkiwania.

Warto przypomnieć, że ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw z 1998 r. określała w art. 2 ust. 2, że „głosować można osobiście i tylko jeden raz”. Porównując wybory lokalne z ogólnokrajowymi należy wskazać, że identyczne rozwiązanie zawierała obowiązująca wówczas ordynacja wyborcza do Sejmu i Senatu RP z 2001 r.²⁶, która w art. 2 stanowiła, że głosować można tylko jeden raz. W wyborach do Sejmu wyborcy przysługiwało prawo oddania tylko jednego głosu (oddany na konkretną listę poprzez postawienie znaku „x” obok nazwiska wybranego kandydata z tej listy). W wyborach do Senatu zasady głosowania natomiast były odmienne. Liczba głosów, jakie posiadał wyborca, była uzależniona od okręgu wyborczego, w którym oddawał swój głos (w okręgach obsadzało się od dwóch do czterech mandatów). Wyborcy w wyborach do Senatu wprawdzie mogli posiadać większą liczbą głosów niż jeden, jednak tego faktu nie można uznać za naruszenie zasady równości formalnej. Pamiętać należy, że przepisy ordynacji wyborczych nie przewidywały tzw. głosowania kumulacyjnego, tj. oddania kilku głosów na jednego kandydata. Możliwość oddania przez wyborców różnej liczby głosów nie wywierało skutku w zakresie ich wpływu na wyniki wyborów w okręgach, w których głosowali, ponieważ w tych okręgach każdy z wyborców posiadał taką samą liczbę głosów, w związku z czym warunki

²⁶Ustawa z dnia 12 kwietnia 2001 r. *Ordynacja do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej* (tekst jedn. Dz. U. z 2007 r. Nr 190, poz. 1360 z późn. zm.).

potrzebne do istnienia równości formalnej były zachowane.²⁷ W tym miejscu warto wspomnieć, że instytucja głosowania kumulacyjnego (tzw. system Marshalla) występowała w Polsce jedynie w samorządowym prawie wyborczym II Rzeczypospolitej. Została wprowadzona w 1933 r. ustawą o częściowej zmianie ustroju samorządu terytorialnego²⁸. W wyborach do rad miejskich wyborca miał prawo część głosów lub wszystkie, którymi dysponował, przeznaczyć na rzecz tylko jednego kandydata lub kilku wybranych przez siebie kandydatów (art. 39 ust. 5)²⁹.

Według aktualnych przepisów polskiego prawa wyborczego obowiązywanie zasady równości formalnej nie budzi większych dyskusji. Problem powstaje jedynie przy stosowaniu instytucji pełnomocnika wyborczego. Pełnomocnik może dysponować dwoma, a w niektórych przypadkach nawet trzema głosami. Oczywiście głosy oddawane są w imieniu osoby udzielającej pełnomocnictwo, jednak dysponują nimi osoby udzielające pełnomocnictw, więc w ewidentny sposób zostaje naruszona zasada równości formalnej. A. Sokala postuluje trafne rozwiązanie, żeby pełnomocnik był tylko posłańcem, który ma dostarczyć kartę wyborczą do lokalu wyborczego³⁰. Kodeks nie ogranicza się jedynie do proklamowania zasady równości formalnej, ale tworzy gwarancje mające ją zabezpieczyć. Moim zdaniem instytucja pełnomocnika zawarta w Kodeksie wyborczym powinna zostać zmodyfikowana, zgodnie z wskazaną wyżej sugestią, tak żeby nie naruszały zasady równości formalnej. Ewentualnie należy rozszerzyć zakres stosowania innego alternatywnego sposobu głosowania funkcjonującego w polskim prawie wyborczym, czyli głosowania korespondencyjnego, które nie budzi w tej materii kontrowersji.

b) Gwarancje formalnej równości wyborów

Przyjęta przez Radę Międzyparlamentarną w Paryżu w dniu 26 marca 1994 r. Deklaracja w Sprawie Kryteriów Wolnych i Uczciwych Wyborów³¹, zobowiązuje władze państw do „zapewnienia integracji procesu głosowania, poprzez stosowanie właściwych środków, aby przeciwdziałać wielokrotnemu głosowaniu lub głosowaniu przez osoby, które nie są do tego uprawnione”.

²⁷J. Buczkowski, *Podstawowe zasady prawa wyborczego*, [w:] *Prawo konstytucyjne RP (Instytucje wybrane)*, red. J. Buczkowski, Przemyśl-Rzeszów 2008, s. 89-91.

²⁸ Ustawa z dnia 23 marca 1933 r. o częściowej zmianie ustroju samorządu terytorialnego (Dz.U. Nr 35, poz. 294).

²⁹M. Bąkiewicz, *System...*, op. cit., s.55.

³⁰A. Sokala, *Przemiany prawa wyborczego w Polsce*, [w:] *Przemiany prawa wyborczego – doświadczenia nowych demokracji: Republika Czeska, Republika Słowacji, Republika Ukrainńska, Rzeczypospolita Polska*, red. A. Sokala, Z. Witkowski, Rzeszów 2008, s. 82.

³¹www.pkw.gov.pl (10.07. 2016 r.).

Przestrzeganie zasady równości formalnej gwarantują dwie grupy przepisów. Ich głównym celem jest ograniczenie do minimum możliwości wielokrotnego oddania głosu przez jednego wyborcę. Pierwsza grupa przepisów dotyczy sporządzania i aktualizowania rejestru i spisów wyborców. Adresatami tych norm prawnych są urzędy gmin. Ich podstawowym obowiązkiem jest informowanie właściwych innych urzędów o dopisaniu wyborcy do rejestru, czy spisu oraz skreślenie osoby, która została dopisana do spisu prowadzonego przez inną gminę. Druga grupa dotyczy samego aktu głosowania i związana jest zagwarantowaniem, że obwodowa komisja wyborcza jest w stanie zapobiec wielokrotnemu głosowaniu przez daną osobę³².

Jedną z gwarancji równości formalnej wyborów jest ujęcie każdej osoby mogącej głosować tylko w jednym rejestrze wyborców, na podstawie którego sporządzany jest spis wyborców dla potrzeb konkretnych wyborów. Wyborca może być wpisany tylko do jednego spisu, co eliminuje możliwość głosowania w większej liczbie obwodów, ponieważ komisja obwodowa dopuszcza do udziału w głosowaniu jedynie osoby umieszczone w spisie obejmującym dany obwód głosowania. Dzięki temu głosowanie wielokrotne tej samej osoby w kilku obwodach jest wykluczone. Można sobie jednak wyobrazić hipotetyczną sytuację, w której obywatel może oddać swój głos w więcej niż jednym lokalu wyborczym. Na przykład obwodowa komisja wyborcza może dopisać do spisu wyborców w dniu wyborów obywatela polskiego stale zamieszkującego za granicą na podstawie ważnego polskiego paszportu, odnotowując numer paszportu w rubryce spisu „uwagi” (art. 28 § 1 k.w.)³³. Warto przypomnieć, że wniosek dopisania do spisu wyborców nie może być złożony w wyborach do organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego oraz wyborów wójta, burmistrza czy prezydenta miasta (art. 28 § 2 k.w.). Potwierdzeniem tej zasady jest również wykreślenie ze spisu wyborców. Osoba, która wystąpiła do gminy właściwej ze względu zamieszkania o zaświadczenie o prawie do głosowania, zostaje wykreślona ze spisu wyborców prowadzonego przez tę gminę. Chroni to przed sytuacją, w której wyborca mógłby głosować dwukrotnie: w obwodowej komisji wyborczej właściwej ze względu na miejsce zamieszkania oraz w komisji, którą wybrał, posługując się posiadanym zaświadczeniem. Należy przypomnieć, że instytucja zaświadczeń do głosowania nie dotyczy wyborów samorządowych, tylko ogólnokrajowych.

Innym zabezpieczeniem przed aktem wielokrotnego głosowania jest osobiste, pisemne

³²M. Przywara, *System wyborczy do Sejmu i do Senatu RP po 1989 roku – ciągłość i zmiany*, Warszawa 2012, s. 228.

³³Por. Z. Witkowski, *Podstawy prawa konstytucyjnego Rzeczypospolitej Polskiej*, Toruń-Warszawa 1999, s. 32.

poświadczenie swoim podpisem odbioru karty do głosowania. Zapobiega to możliwości kilkukrotnego pobrania karty do głosowania, co może być następstwem oddania wielu głosów w jednym obwodzie głosowania.

Do gwarancji równości formalnej wyborów zaliczyć można jeszcze obowiązek komisji obwodowej do opieczetowania wszystkich kart do głosowania pieczęcią komisji. Gwarantuje to ochronę przed możliwością wielokrotnego głosowania przez osoby, które mogły uzyskać w sposób nielegalny karty do głosowania³⁴.

3. Zasada równości wyborów w znaczeniu materialnym

a) Istota równości wyborów w znaczeniu materialnym

Równość w znaczeniu materialnym oznacza jednakową siłę (wagę) każdego głosu wyborcy, tj. taki sam wpływ na wynik wyborów. Kodeks dobrej praktyki w sprawach wyborczych stwierdza, że równość w zakresie siły głosu związana jest z tym, że granice okręgów wyborczych w wyborach do parlamentu jednoizbowego, izby pierwszej parlamentu dwuizbowego, a także rad w wyborach lokalnych rozdzielone są równo między okręgi wyborcze na podstawie jednego z następujących kryteriów: liczby mieszkańców okręgu, liczby zamieszkałych obywateli kraju (włączając mniejszości narodowe), liczby zarejestrowanych wyborców, lub ewentualnie liczby osób aktualnie głosujących³⁵.

Wypracowanie zasady równości prawa wyborczego w znaczeniu materialnym wiązało się z faktem, że formalne zrównanie wyborców (przyznanie takiej samej liczby głosów) nie gwarantowało takiego samego wpływu na wynik wyborów. Na przykład, jeśli w okręgu wyborczym A miasta X uprawnionych do głosowania jest 1 000 osób i wybiera się w nim pięciu radnych, a w okręgu wyborczym B miasta X uprawnionych do oddania głosu jest 2 000 wyborców i wybiera się także pięciu radnych, wpływ wyborcy z okręgu A w wyborach do rady miasta X na wyniki wyborów jest dwukrotnie silniejszy niż wyborcy z okręgu B.

Krajem, w którym występowały ogromne dysproporcje między siłą głosów mieszkańców różnych okręgów wyborczych, była Wielka Brytania. Wiazało się to z charakterystyczną dla brytyjskiego konstytucjonalizmu zasadą, że Parlament stanowi przedstawicielstwo poszczególnych jednostek terytorialnych państwa (wspólnot terytorialnych), a nie narodu³⁶. W związku z tym nie zwracano uwagi na liczbę mieszkańców

³⁴J. Buczkowski, *Podstawowe zasady prawa wyborczego*, [w:] *Prawo...*, op. cit., s. 92.

³⁵*Kodeks...*, op. cit., s. 6.

³⁶M. Jagielski, *Prawo...*, op. cit., s. 265.

poszczególnych okręgów wyborczych. Przy podziale na okręgi uwzględniano kryteria geograficzne, administracyjne, a nawet historyczne³⁷.

Występującym współcześnie sposobem ograniczenia zastosowania równości materialnej wyborów jest jej modyfikacja w celu zapewnienia minimalnej reprezentacji częściom składowym państwa. Na przykład Konstytucja Hiszpanii z 27 grudnia 1978 r., regulując w przepisie art. 68 ust. 2 sposób wyboru Kongresu określa, że w drodze ustawy każdemu okręgowi przydziela się tę samą „minimalną reprezentację wyjściową”, a pozostałe mandaty dzieli się stosownie do liczby mieszkańców³⁸. Pojedynczy mandat przysługuje więc każdemu okręgowi wyborczemu, bez względu na liczbę mieszkańców, co prowadzi do „niewielkiego” naruszenia równości materialnej³⁹. Podobna sytuacja ma miejsce w Szwajcarii, gdzie zgodnie z treścią art. 149 ust. 4 Konstytucji z 18 kwietnia 1999 r.⁴⁰ w wyborach do Rady Narodowej „mandaty są rozdzielone pomiędzy kantony i półkantony proporcjonalnie do liczby mieszkańców, przy czym każdy kanton i półkanton ma prawo co najmniej do jednego mandatu”⁴¹.

Jerzy Jaskiernia akcentuje nowe zagadnienia wykraczające poza tradycyjne ramy rozumienia zasady równości w sensie materialnym⁴². Wskazuje, że w nauce amerykańskiej obok pojęcia równości materialnej w aspekcie ilościowym (jednakowa siła głosu), wyróżnia się jakościowy aspekt równości materialnej. Związany jest on z oczekiwaniem, że rozpoznawalne grupy społeczne o charakterze mniejszościowym powinny uzyskać szansę wyboru swoich przedstawicieli. Wspomniany autor dokonuje weryfikacji hipotezy badawczej, że „wprowadzenie jakościowych wymogów nie prowadzi do podważenia istoty równości materialnej wyborów w sensie ilościowym (jednakowość siły głosu), choć oznacza sięgnięcie po element charakterystyczny dla specyfiki wyborów proporcjonalnych”⁴³. Prezentowana przez Sąd Najwyższy Stanów Zjednoczonych (dalej: SN USA) linia orzecznictwa realizuje

³⁷W literaturze brytyjskiej istnieje pojęcie tzw. zgniłych okręgów (*rotten boroughs*), które uzyskawszy prawo wysyłania posłów do Izby Gmin w późniejszym Średniowieczu zachowały je do 1932 r. (tj. do reformy Graya) mimo kompletnego wyludnienia. Jednym z przykładów jest okręg Dunwich w hrabstwie Suffolk. Główna miejscowość okręgu, od której wzięła on nazwę, była stopniowo niszczona przez kolejno nawiedzające ją sztormy, aż w 1670 r. morze pochłonęło ją całkowicie. Jednak w Dunwich nadal przeprowadzano wybory. Wyborcy czynili to, udając się na łodziach w miejsce, gdzie kiedyś znajdował się ratusz. W 1832 r. w Dunwich zarejestrowanych było trzydziestu dwóch wyborców. W ten interesujący sposób wybierali oni nie tylko parlamentarzystów, ale także lokalnych urzędników sądowych i samorządowych.

³⁸Zob. *Konstytucja Hiszpanii*, tł. i wstęp T. Mołdawa, Warszawa 2008.

³⁹Zob. szerzej: P.C. Villadón, M.J. Terol Becerra, *Zasada równości w hiszpańskim porządku prawnym konstytucyjnym*, [w:] *Zasada równości w orzecznictwie trybunałów konstytucyjnych*, red. L. Garlicki, J. Trzcinski, Wrocław 1990, s. 89-111.

⁴⁰*Konstytucja Federalna Konfederacji Szwajcarskiej*, tł. i wstęp Z. Czeszejko-Sochacki, Warszawa 2000; zob. szerzej: Z. Czeszejko-Sochacki, *System konstytucyjny Szwajcarii*, Warszawa 2002.

⁴¹W Szwajcarii zasada ta zapisana była w art. 72 ust.2 poprzednio obowiązującej konstytucji z 29 maja 1874 r.

⁴²Zob. szerzej: J. Jaskiernia, *Zasada...*, op. cit., w szczególności s. 108 i n.

⁴³Tamże, s. 13.

już nie tylko liczbowe kryteria zasady równości, ale także jakościowe, biorące pod uwagę siłę głosu i szanse wyborcze poszczególnych grup społecznych, a zwłaszcza mniejszości etnicznych i rasowych. Na przykład, w orzeczeniu w sprawie *Board of Estimate v. Morris*⁴⁴ ogłoszonym w dniu 22 marca 1989 r. SN USA uznał, że istnienie organu miasta Nowy York: Rady Oceny (Board of Estimate – dalej: BOE) jest sprzeczne z konstytucją i miasto Nowy York musi dokonać zmiany swej struktury władz. Wskazane orzeczenie dotyczyło ilościowego aspektu zasady równości materialnej wyborów, ale w swych konsekwencjach dotknęło również aspektu jakościowego. Decyzja SN USA wywołała potrzebę osłabienia zakresu udziału we władzach Nowego Yorku najmniejszej jego gminy (Staten Island), której nadreprezentacja w BOE była jednym z głównych argumentów przemawiających za uznaniem struktury rady za niekonstytucyjną. Aspekt jakościowy sprowadzał się to tego, że „jakkolwiek zmiana struktury władz miejskich nie może mieć miejsca nad materią nieodpowiedniej reprezentacji we władzach miejskich grup mniejszościowych”⁴⁵. Istota tej kontroli sprowadza się do badania, czy nowe granice okręgów i struktury organów władzy nie będą prowadziły do praktyk dyskryminujących. Kontrola taka jest obligatoryjna w przypadku obszarów, gdzie utrzymuje się niska frekwencja wyborcza (wymagana jest zgoda federalnego Departamentu Sprawiedliwości). We współczesnych Stanach Zjednoczonych realizacja zasady równości materialnej wyborów w sensie ilościowym jest szczególnie istotna ze względu na strukturę ludności. Zwiększa się udział w strukturze społecznej Afroamerykanów, grupy hiszpańskojęzycznej oraz Amerykanów pochodzenia azjatyckiego⁴⁶.

Dla zapewnienia materialnej równości prawa wyborczego, szczególne znaczenie mają trzy elementy: ustalenie normy przedstawicielstwa, kształt i wielkość okręgów wyborczych oraz zasady ustalania wyników wyborów⁴⁷.

b) Okręgi wyborcze, norma przedstawicielstwa a równość materialna wyborów

W wyborach do organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego równość w znaczeniu materialnym wyraża się w przyjęciu określonego kształtu i rozmiaru okręgu wyborczego oraz liczby mandatów przypadających na ten okręg. Wybory równe powinny odbywać się poprzez zastosowanie jednolitej normy przedstawicielstwa, według której należy ustalić liczbę przedstawicieli wybieranych w poszczególnych okręgach wyborczych. Dotyczy

⁴⁴109 S.Ct. 1433. Por. L. Greenhouse, *Justices Void New York City's Government; Demand an End of 5 Boroughs' Inequality*, „New York Times”, 23 marca 1989 r., s. A1, B5.

⁴⁵Zob. *Hanging in the Balance*, „New York Times” z 26 marca 1989 r., s. 16.

⁴⁶Zob. J. Jaskiernia, *Zasada...*, op. cit., s. 154.

⁴⁷Zob. szerzej: P. Uziębło, *Realizacja...*, op. cit., s. 31 i n.

to okręgów wielomandatowych (wybory do rad na prawach powiatu, sejmików województw), w których wymóg równości materialnej jest zachowany, gdy liczba mandatów przypadająca na okręgi wyborcze wynika z wyznaczenia jednolitej normy przedstawicielstwa, określającej ilu mieszkańców powinno przypadać na jeden mandat. W przypadku zapewnienia równej siły głosu w okręgach wyborczych jednomandatowych (w wyborach do rad niebędących miastami na prawach powiatu) wszystkie muszą mieć one zbliżoną liczbę mieszkańców.

Problemem dyskusyjnym jest kryterium podziału mandatów pomiędzy poszczególne okręgi wyborcze. Kodeks wyborczy z 2011 r. utrzymał dotychczasową praktykę, że przy tworzeniu okręgów wyborczych stosuje się jednolitą normę przedstawicielstwa, która wynika z podzielenia liczby mieszkańców gminy przez ustaloną dla tej rady liczbę wybieranych radnych (art. 419 § 2 k.w.), przy czym gdy w wyniku tak wykonanego działania otrzymano ułamki liczby mandatów wybieranych w okręgu wyborczym równe lub większe od 1/2, zaokrągla się w górę do liczby całkowitej (art. 419 § 2 pkt 1 k.w.). Jeżeli w wyniku takiego postępowania otrzymalibyśmy liczbę mandatów większą niż ustalona dla danej rady, mandaty nadwyżkowe odejmuje się w tych okręgach wyborczych, w których norma przedstawicielstwa jest najmniejsza. W przypadku, gdy liczba mandatów jest mniejsza, dodatkowe mandaty przydziela się tym okręgom wyborczym, w których norma przedstawicielstwa jest największa (art. 419 § 2 pkt 2 k.w.).

Analizując wyniki wyborów samorządowych, warto zastanowić się, czy dokonanie podziału oparciu o liczbę wyborców mogłoby zmienić podział mandatów. Na przykład w Grudziądzu⁴⁸, w którym gdyby zastosować jako kryterium podziału liczbę uprawnionych do głosowania – w okręgu nr IV powinno być wybieranych dziewięciu radnych (zamiast ośmiu), a w okręgu II czterech radnych (zamiast pięciu). Oczywiście byłoby to niedopuszczalne, gdyż poprzednio obowiązująca ordynacja także zabraniała tworzenia okręgów, z których byliby wybierani radni w liczbie mniejszej niż pięciu. Wskazany przykład pokazuje, jak różna może być norma przedstawicielska w wyborach do organów stanowiących w tej samej jednostce samorządowej, tylko innym okręgu wyborczym. Podczas ostatnich wyborów samorządowych w Grudziądzu na jeden mandat w okręgu nr II przypadało niecałe 3 000 wyborców, a w okręgu nr IV – prawie 3 600 wyborców⁴⁹. W konsekwencji różnica pomiędzy tymi skrajnymi przypadkami przekroczyła 20%.

Kodeks wyborczy z 2011 r. w art. 454 § 1 i § 2 nakazuje konieczność podziału powiatu na okręgi wyborcze, które tworzone są na bazie gmin wchodzących w skład powiatu.

⁴⁸Więcej przykładów: P. Uziębło, *Realizacja...*, op. cit., s. 39-42.

⁴⁹http://wybory2014.pkw.gov.pl/geo/pl/040000/046201.html#tabs-2_ (05.03.2006).

Regułą jest, że okręgiem wyborczym jest jedna gmina, dopuszcza się jednak łączenie gmin w celu utworzenia okręgu wyborczego. Taka sytuacja jest możliwa, kiedy liczba radnych przypadających na którąkolwiek z gmin po zastosowaniu normy przedstawicielstwa wynosiłaby mniej niż trzy (art. 454 § 3 k.w.). Podział gminy na dwa lub więcej okręgów jest dopuszczalny jedynie w przypadku, kiedy liczba radnych przypadająca na tę gminę, po zastosowaniu normy przedstawicielstwa, przekraczałaby dziesięć (art. 454 § 4 k.w.). Podział gminy na okręgi wyborcze oraz łączenie gmin w celu utworzenia okręgu wyborczego wymaga odpowiedniego porozumienia z radą dzielonej gminy oraz zasięgnięcia opinii rad łączonych gmin (art. 454 § 5 i 6 k.w.). W wyborach do sejmików województw okręgiem wyborczym jest powiat lub jego część (art. 462 § 2 k.w.). Łączenie powiatów w celu utworzenia okręgu jest dopuszczalne w sytuacji, gdy liczba radnych w danym powiecie do sejmiku województwa jest mniejsza niż pięć (art. 462 § 3 k.w.).

Porównując wybory lokalne z krajowymi warto dodać, że w Polsce, oprócz wyborów do jednostek samorządu terytorialnego, zasada równości materialnej realizowana jest jeszcze w wyborach do Sejmu RP. Dokonuje się tego dzieląc liczbę mieszkańców kraju przez czterysta sześćdziesiąt, czyli liczbę odpowiadającą konstytucyjnej liczbie posłów. Otrzymany iloraz stanowi jednolitą normę przedstawicielstwa, która odpowiada liczbie mieszkańców kraju, na którą przypada jeden poseł (art. 202 § 1 k.w.). W celu zachowania równej siły każdego głosu terytorium Rzeczypospolitej dzieli się na okręgi wyborcze, w których wybiera się różną liczbę posłów, z tym że liczba mandatów przypadających na okręg nie może być niższa niż siedem (art. 201 § 2 k.w.). Najwięcej posłów jest wybieranych w okręgu warszawskim, z uwagi na największą liczbę zamieszkujących go mieszkańców⁵⁰. Aby zasada równości w znaczeniu materialnym była zachowana, na taką samą liczbę ludności w różnych okręgach wyborczych powinna przypadać taka sama liczba mandatów.

Konstytucja RP z 1997 r. nie wyposażała w przymiot równości wyborów do Senatu. Oznacza to, że mogą, ale nie muszą być one równe w znaczeniu materialnym. Kodeks wyborczy z 2011 r. wprowadził jednomandatowe okręgi wyborcze, z tym że zastosowano mechanizm polegający na wyodrębnieniu nowych okręgów z dotychczasowych okręgów wielomandatowych⁵¹. W okręgach tych, zgodnie z ordynacją wyborczą z 2001 r., wybierano od dwóch do czterech senatorów. Zgodnie z art. 261 § 1 k.w. podziału na okręgi wyborcze dokonuje się według jednolitej normy przedstawicielstwa, obliczanej przez podzielenie liczby

⁵⁰Załącznik Nr 1 do Kodeksu wyborczego – Wykaz okręgów wyborczych do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej.

⁵¹M. Chmaj, W. Skrzydło, *System..., op. cit.*, s. 53; zob. załącznik Nr 2 do Kodeksu wyborczego – Wykaz okręgów wyborczych do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej.

mieszkańców kraju przez sto, z uwzględnieniem następujących zasad: 1) zmniejsza się obszar (granice) okręgu wyborczego, jeżeli iloraz wynikający z podzielenia liczby mieszkańców w okręgu przez jednolitą normę przedstawicielską jest równy lub większy od dwóch; 2) zwiększa się obszar (granice), jeżeli iloraz wynikający z podzielenia liczby mieszkańców okręgu przez jednolitą normę przedstawicielstwa jest mniejszy niż 0,5. W województwie wybiera się senatorów w liczbie nie mniejszej niż liczba całkowita (bez uwzględnienia ułamka) będąca ilorazem liczby mieszkańców województwa i jednolitej normy przedstawicielstwa, a nie większej niż wymieniona liczba całkowita powiększona o jeden (art. 261 § 2 k.w.). Przyjęte rozwiązanie świadczy o chęci zapewnienia przez ustawodawcę odpowiedniej normy przedstawicielstwa, co nie oznacza jednak, że wybory do Senatu stały się wyborami równymi.

W wyborach prezydenckich materialny i formalny aspekt zasady równości podkreśla art. 287 k.w. wskazując, że wybory są równe. Okręg wyborczy jest jeden i obejmuje oczywiście cały kraj.

W wyborach do Parlamentu Europejskiego na obowiązywanie zasady równości wskazuje art. 328 k.w. Ustawodawca określa ponadto, że okręg wyborczy obejmuje obszar jednego lub więcej województw albo część województwa, a granice okręgu wyborczego nie mogą naruszać granic wschodzących w jego skład powiatów i miast na prawach powiatu (art. 340 § 2 i 3). Załącznik do Kodeksu Wyborczego określa podział na okręgi wyborcze, ich numery i granice, a także siedziby okręgów komisji wyborczych. Obecnie mamy trzynaście okręgów wyborczych w wyborach do Parlamentu Europejskiego w Polsce⁵².

Liczba mandatów obsadzanych w poszczególnych okręgach wyborczych wpływa na poziom realizacji równości materialnej. W związku z tym warto się zastanowić, jaka wielkość okręgu wyborczego jest optymalna do uznania przeprowadzonych wyborów za wybory równe⁵³. W praktyce politycznej okręgi wyborcze mogą być wyznaczone w sposób naruszający zasadę równości i deformujący siłę głosu. Praktykę taką określa się jako geometrię wyborczą lub *gerrymandering*⁵⁴. Polega ona na instrumentalnym wyznaczaniu lub zmianie granic okręgów wyborczych celem uzyskania lepszych korzyści dla wybranych

⁵²Załącznik Nr 3 do Kodeksu wyborczego – Wykaz okręgów wyborczych w wyborach do Parlamentu Europejskiego.

⁵³Por. A. Antoszewski, *Systemy wyborcze*, [w:] *Demokracje zachodnioeuropejskie. Analiza porównawcza*, red. A. Antoszewski, R. Herbut, Wrocław 1997, s. 240.

⁵⁴Nazwa procedury pochodzi od Elbridge'a Gerry'ego, który w 1812 r. jako gubernator stanu Massachusetts dokonał ponownego wytyczenia granic okręgu w hrabstwie Essex w celu zwiększenia wyniku partii Demokratycznej. Kształt okręgu przypominał ziejącą ogniem salamandrę i od nazwiska gubernatora zjawisko zostało nazwane *gerrymandering*.

kandydatów, partii politycznych lub grup elektoratu⁵⁵. Obecnie wyróżnia się dwa podstawowe sposoby *gerrymanderingu*: metoda „pakowania” oraz „pękania”. Pierwsza z nich polega na takim wytyczeniu granic okręgu, żeby obejmował jak największą liczbę zwolenników danego kandydata lub ugrupowania. Celem takiego działania jest stworzenie tzw. „bezpiecznego okręgu”. Głównym zadaniem metody „pękania” jest taki podział obszaru, na którym przewagę ma dany kandydat lub ugrupowanie, żeby rozproszyć głosy ich elektoratu. Na przykład, jeżeli centrum obszaru miasta X zamieszkują zwolennicy ugrupowania lewicowego, zaś obrzeża sympatycy prawicy, metoda „pękania” przy wykorzystaniu tzw. techniki przekątnych pozwoli na sprzyjanie partii prawicowej. Dokonując podziału miasta na cztery okręgi za pomocą dwóch przekątnych, we wszystkich tych okręgach powstanie prawicowa większość i lewicowa mniejszość. Jeżeli centrum miasta stanowiło odrębny okręg wyborczy, wówczas lewica miałaby zagwarantowany mandat. Metoda „pękania” najczęściej znajduje zastosowanie przy dążeniu do zminimalizowania siły głosu mniejszości rasowej, etnicznej religijnej czy narodowej. W ostatnich latach próbowane je zastosować na przykład w stosunku do Latynosów w Dolinie Rio Grande, czy ludności polskiej w rejonie podwileńskim⁵⁶.

Ustawodawca polski, zabezpieczając się przed możliwą manipulacją granicami okręgów wyborczych w wyborach do organów jednostek samorządu terytorialnego, wprowadził zasadę, że podział gminy na okręgi wyborcze jest stały⁵⁷.

Głównym sposobem wyegzekwowania równości materialnej wyborów jest uznanie kryterium demograficznego za najważniejsze przy określaniu granic wyborczych⁵⁸. Zastosowanie normy przedstawicielstwa nie prowadzi do matematycznej równości, w szczególności, gdy okręgi wyborcze są wielomandatowe. Związane jest to z faktem, że w okręgach wielomandatowych liczby mieszkańców (wyborców) zamieszkujących dany okręg nie da się zazwyczaj podzielić bez reszty przez liczbę mieszkańców (wyborców), na których przypadać ma jeden mandat. W związku z tym, niewielkie różnice zawsze występują. Warto przypomnieć, że norma przedstawicielstwa określa liczbę wyborców, jaka przypada na jeden mandat, a nie liczbę wyborców reprezentowanych przez jednego przedstawiciela⁵⁹.

Frekwencja, która nie jest jednolita we wszystkich okręgach wyborczych, jest także elementem, który zaburza siłę głosu poszczególnych wyborców. W wyborach

⁵⁵M. Chmaj, W. Skrzydło, *System...*, op. cit., s. 50.

⁵⁶Tamże, s. 51.

⁵⁷Zob. szerzej, D. Wąsik, *Zasady tworzenia okręgów wyborczych*, „Wspólnota” 2011, nr 11, s. 18-20.

⁵⁸K. Składowski, *Zasada...*, op. cit., s. 274.

⁵⁹J. Szeliga, *Nowe prawo wyborcze do Sejmu i Senatu*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska. Sectio G (Ius)” 1991 r., t. 38, s. 235.

samorządowych w 2010 r. dyferencja wyniosła: w Grudziądzu 7,62 punktu procentowego, a w Poznaniu – 9,14 punktu procentowego⁶⁰. Największe różnice zanotowano w Gdańsku, gdzie frekwencyjna pomiędzy okręgami przekroczyła nawet 12,38 punktu procentowego⁶¹. W związku z tym w okręgu najniższa frekwencja (nr I) wyniosła 3.040 wyborców, zaś w okręgu z frekwencją najwyższą (okręg VI) – 5032,4 wyborcy (głos w ostatnim okręgu był na poziomie 0,6). Takie sytuacje prowadzą więc do daleko idącego różnicowania faktycznej siły głosów. Dobrym rozwiązaniem może być zmiana koncepcji podziału mandatów pomiędzy okręgi wyborcze. Rzeczywistą frekwencję w wyborach uwzględniają wybory do Parlamentu Europejskiego w Polsce. Interesującym rozwiązaniem jest model zastosowany w czeskim prawie wyborczym. Związane jest to ze stworzeniem systemu podziału mandatów, który dokonuje się w oparciu o realną frekwencję w wyborach. Wówczas można mówić o zapewnieniu równej, a przynajmniej zbliżonej siły głosów oddanych przez wyborcę w wyborach, a nie wyłącznie o możliwej, potencjalnej ich równości⁶².

Kodeks dobrej praktyki w sprawach wyborczych stwierdził, że granice okręgów wyborczych mogą być również ustalane na podstawie innych kryteriów niż populacyjne, tj. administracyjnych (terytorialnych), geograficznych, historycznych. W literaturze wyróżnia się także dodatkowe kryteria: gospodarcze, etniczne czy religijne⁶³.

Z powyżej przedstawionych tzw. kryteriów dodatkowych najważniejszym jest kryterium terytorialne, w oparciu o które możliwe są odchylenia od „matematycznej równości”. Wskazuje się na następujące czynniki dopuszczające na odchylenia od równości materialnej wyborów: integralność jednostek podziału terytorialnego kraju; gęstość zaludnienia; zwartość obszaru, czy też „ciągłość terytorialna okręgu”; utrzymanie „właściwych kontaktów” między uzyskującym mandat a wyborcą⁶⁴. Warto nadmienić, że kierowanie się powyższymi względami możliwe jest przede wszystkim przy wyborach lokalnych (w Stanach Zjednoczonych przy wyborach do Kongresu Sąd Najwyższy odrzucił możliwość ich stosowania⁶⁵). Kodeks wyborczy z 2011 r. opiera kształtowanie okręgów wyborczych w wyborach do samorządu terytorialnego na zasadzie terytorialnej. Jest to również regułą w wyborach do innych organów przedstawicielskich. Wyjątek od tej zasady w polskim prawie wyborczym zdarzył się tylko raz, podczas wyborów do rad narodowych w

⁶⁰<http://wybory2010.pkw.gov.pl/geo/pl/300000/306401.html#tabs-2> (05.03.2016)

⁶¹<http://wybory2010.pkw.gov.pl/geo/pl/220000/226101.html#tabs-3> (05.03.2016)

⁶²Zob. szerzej: P. Uziębło, *Prawo wyborcze do Parlamentu Republiki Czeskiej po reformie z 2000 r.*, „Przegląd Sejmowy”, nr 2, s. 75 i n.

⁶³B. Banaszak, A. Preisner, *Wprowadzenie do prawa konstytucyjnego*, Wrocław 1992, s. 163.

⁶⁴K. Składowski, *Zasada...*, op. cit., s. 274.

⁶⁵Zob. J. Jaskiernia, *Zasada...*, op. cit., s. 105-106.

1958 r., kiedy to utworzono, oprócz terytorialnych, także przemysłowe okręgi wyborcze w wyborach do rad miejskich i dzielnicowych⁶⁶. Ustawa wyborcza umożliwiała wówczas tworzenie okręgów przemysłowych w miastach, w których funkcjonowały duże zakłady budowlane, przemysłowe lub komunikacyjne⁶⁷. W związku z powyższym zastosowano kryterium miejsca pracy, a nie kryterium miejsca zamieszkania. Tworzenie przemysłowych okręgów wyborczych przetrwało tylko jedną kadencję⁶⁸.

Warto wspomnieć, że art. 13 ordynacji do rad gmin z 1990 r.⁶⁹, dopuszczał odstępstwa w granicach 20%, ale mogło mieć to miejsce tylko w ściśle określonych przypadkach. Współcześnie tworzy się okręgi „niedoreprezentowane” oraz „nadreprezentowane”. Niezbędne stają się zatem ustalenie marginesu odstępstw od precyzyjnie wyznaczonej normy⁷⁰. Komisja Wenecka w Kodeksie dobrej praktyki w sprawach wyborczych określiła dopuszczalne odstępstwa od normy przedstawicielstwa. Zaleciła, że „nie powinno przekraczać 10%, a nigdy 15%”.

Współcześnie ustalenie zbliżonej liczby wyborców (mieszkańców) przypadających na mandat przedstawicielski stało się standardem wyborów do pierwszych izb parlamentu, czy parlamentów jednoizbowych. Odmienne sytuacja wygląda w odniesieniu do drugich izb parlamentu, które często przybierają postać reprezentacji regionalnej (np. w państwach federalnych, czy z jednostkami autonomicznymi)⁷¹. W Europie zasady podziału mandatów pomiędzy okręgi wyborcze przeważnie uregulowane są w ustawach wyborczych⁷². Również w polskim prawie wyborczym mamy odpowiednie przepisy ustawowe (art. 419, art. 454 § 3 i art. 463 § 1 k.w.), które zabezpieczają aspekt równości materialnej, tak aby podział na okręgi wyborcze był ustalany według jednolitej normy przedstawicielstwa. Zgodnie z art. 373 § 2 k.w. ustalenie liczby radnych dla każdej rady (sejmiku) następuje na podstawie liczby mieszkańców zamieszkałych na obszarze działania danej rady (sejmiku), ujętych w stałym rejestrze wyborców na koniec roku poprzedzającego rok, w którym wybory mają się odbyć. W gminach niebędących miastami na prawach powiatu okręgi wyborcze są jednomandatowe i obejmują część obszaru gminy. W wyborach do rady w mieście na prawach powiatu tworzy

⁶⁶Por. S. Rozmaryn, *Nowe instytucje prawa wyborczego do rad narodowych*, „Państwo i Prawo” 1957, z. 12.

⁶⁷Zob. art. 15 ust. 3 ustawy z dnia 31 października 1957 r. *ordynacja wyborcza do rad narodowych* (Dz.U. Nr 55, poz. 270).

⁶⁸M. Bąkiewicz, *System...*, *op. cit.*, s. 61.

⁶⁹Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. – *Ordynacja wyborcza do rad gmin* (Dz.U. Nr 16, poz. 96).

⁷⁰Por. P. Uziębło, *Realizacja zasady równości wyborów do organu stanowiącego miasta na prawach powiatu*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2012, nr 2, s. 31-54.

⁷¹P. Uziębło, *Zasada...*, *op. cit.*, s. 98.

⁷²W Ameryce Południowej zasady często ujęte są w konstytucjach, a w niektórych wskazana jest nawet liczba mandatów przypadających poszczególnym okręgom (art. 176 Konstytucji Kolumbii; zob. *Konstytucja Kolumbii*, tł. B. Bereza, Warszawa 2000).

się okręgi wyborcze, w których wybiera się od pięciu do dziesięciu radnych. Okręgiem wyborczym do rady powiatu jest gmina, lecz przewidziane są też wyjątki. W okręgu wybiera się od trzech do dziesięciu radnych. Oznacza to, że w tych wyborach dominują okręgi małe i średnie, a więc z natury mające charakter deformujący, czyli szczególnie niekorzystny dla komitetów o małym poparciu.

Zgodnie z art. 419 § 1 k.w. podział na okręgi wyborcze jest stały, z zastrzeżeniem że zmiany granic okręgów wyborczych mogą być dokonywane najpóźniej na trzy miesiące przed upływem kadencji. Podział na okręgi wyborcze (granice, numery oraz liczbę radnych wybieranych w każdym okręgu) ustala, na wniosek wójta, rada gminy. Podstawowe zasady tworzenia okręgów wyborczych przewiduje treść art. 419 § 2 k.w. Stanowi on m. in., że „podział na okręgi wyborcze, ich granice i numery oraz liczbę radnych wybieranych w każdym okręgu ustala, na wniosek wójta, rada gminy według jednolitej normy przedstawicielstwa obliczonej przez podzielenie liczby mieszkańców gminy przez liczbę radnych wybieranych do danej rady”. Z uwzględnieniem art. 417 ustawy ułamki liczby mandatów wybieranych w okręgu wyborczym równe lub większe od $\frac{1}{2}$, jakie wynikają z zastosowania normy przedstawicielstwa, zaokrągla się w górę do liczby całkowitej. W sytuacji, w której liczba radnych wybieranych w okręgach przewyższa liczbę możliwych do uzyskania mandatów, mandaty nadwyżkowe odejmuje się w tych okręgach wyborczych, w których norma przedstawicielska jest najmniejsza. Może powstać także sytuacja odwrotna, gdy liczba mandatów jest mniejsza od ustawowo przewidzianych dla danej rady. Wówczas dodatkowe mandaty otrzymują okręgi wyborcze, w których norma przedstawicielska jest największa. Mimo że regulacje Kodeksu wyborczego z 2011 r. precyzyjnie określają sposób tworzenia okręgów wyborczych w wyborach do rad gmin, w praktyce pojawiają się okoliczności, które powodują, że właściwe określenie granic okręgów może powodować kontrowersje przy podejmowaniu uchwały w sprawie okręgów wyborczych. Jedną z najczęstszych przyczyn podczas wytaczania granic okręgów jest sprzeczność interesów mieszkańców konkretnych obszarów, w szczególności sołectw⁷³. Przyznanie organom gminy kompetencji do rozstrzygania o kształcie okręgów stwarza zagrożenie, że będą one wybierać taką ich strukturę, która odpowiada ich interesom politycznym⁷⁴. Podział opierający się na istnieniu mniejszych okręgów wyborczych ogranicza dostęp do rady nowych ugrupowań. Potwierdza to dotychczasowa praktyka samorządowa, szczególnie w miastach, w których

⁷³Zob. szerzej: D. Wąsik, *Zasady tworzenia okręgów wyborczych*, „Wspólnota” 2011, nr 11, s. 19-20.

⁷⁴K. Urbaniak, *Okręg wyborczy w świetle samorządowego prawa wyborczego*, „Studia Politologiczne” 2011, t. 22, s. 188-189.

podział dokonywany był na wniosek prezydentów posiadających tzw. „większość w radzie miasta”⁷⁵.

W wyborach do rad powiatu wybiera się w każdym okręgu wyborczym od trzech do dziesięciu radnych (art. 453 k.w.). Okręgiem wyborczym jest jedna gmina (art. 454 § 2 k.w.). Możliwe jest łączenie gmin tylko w przypadku, gdy liczba radnych przypadająca na którąkolwiek z gmin, wynikająca z normy przedstawicielstwa dla okręgów, wynosiłaby mniej niż trzy (art. 454 § 3 k.w.). Podział gminy na dwa lub więcej okręgów jest dopuszczalny jedynie w przypadku, gdyby liczba radnych przypadających na tę gminę, wynikająca z normy przedstawicielstwa dla okręgów, wynosiła więcej niż dziesięć (art. 543 § 4 k.w.). Jeżeli na obszarze gminy tworzy się dwa lub więcej okręgów wyborczych, występuje wymóg porozumienia z radą tej gminy. Należy uwzględnić także podział danej gminy na okręgi wyborcze dla wyborów do rad gmin (art. 543 § 4 k.w.). W przypadku łączenia dwóch lub więcej gmin w celu utworzenia okręgu wyborczego wymagane jest zasięgnięcie opinii rad tych gmin (art. 543 § 5 k.w.).

W wyborach do sejmiku województwa okręgiem wyborczym jest powiat lub jego część. W okręgach wybiera się od pięciu do piętnastu radnych. Łączenie powiatów w celu utworzenia okręgu wyborczego jest dopuszczalne tylko w sytuacji, gdy liczba radnych wybieranych w danym powiecie do sejmiku województwa była mniejsza niż pięć. Na przykład w województwie podlaskim tylko w Białymstoku – mieście na prawach powiatu, liczba radnych wybieranych w powiecie jest większa niż pięć. W pozostałych przypadkach, żeby uzyskać liczbę radnych wybieranych w okręgu wyborczym większą niż pięć, należy dokonać łączenia powiatów. Zgodnie z regułą przyjętą w art. 462 § 4 k.w. łączenie nie może naruszać więzi społecznych łączących wyborców należących do mniejszości narodowych lub etnicznych zamieszkujących na terytorium łączonych powiatów. W związku z tym połączono w jeden okręg wyborczy powiaty: hajnowski, bielski i siemiatycki, gdzie zamieszkują skupiska wyborców należących do mniejszości narodowych⁷⁶. W mojej ocenie powyższa regulacja jest dyskusyjna, ingerująca w sposób ustalania okręgów wyborczych.

W tym miejscu warto wspomnieć o udziale mniejszości narodowych, które od 1990 r.

⁷⁵Miastami, w których występują wyłącznie okręgi pięciomandatowe są np. Kalisz, Legnica, Opole, Elbląg, Gorzów Wielkopolski czy Zielona Góra. W Gdyni okręgi wyborcze obejmują od pięciu do sześciu mandatów, a więc w zasadzie ustawowe minimum, co związane jest z niemożliwością utworzenia wyłącznie okręgów pięciomandatowych w wyborach do rady liczącej dwudziestu ośmiu radnych. Do pozytywnych wyjątków można zaliczyć tylko kilka miast takich jak Krosno (okręgi siedmiomandatowe), jak Piekary Śląskie, Jastrzębie Zdrój, Ostrołęka, które nie zdecydowały się na utworzenie okręgów pięcio- i sześciomandatowych (okręgi obejmują od siedmiu do ośmiu mandatów); www.pkw.gov.pl (dnia 12.03.2016 r.).

⁷⁶Uchwała nr XLII/494/14 Sejmiku Województwa Podlaskiego z dnia 4 sierpnia 2014 r. w sprawie podziału województwa podlaskiego na okręgi wyborcze w wyborach do sejmiku województwa.

uczestniczą w wyborach samorządowych w Polsce. Podkreślić trzeba, że w przypadku wyborów lokalnych (regionalnych) nie korzystają one z żadnych preferencji i uczestniczą w wyborach na identycznych zasadach, jak inne komitety wyborcze⁷⁷. Wyniki z poszczególnych wyborów parlamentarnych i samorządowych wskazują, że przedstawiciele mniejszości włączają się w aktywne do rzeczywistego udziału w życiu publicznym. Mandat parlamentarny jest w stanie uzyskać tylko mniejszość niemiecka w województwie opolskim i to pod warunkiem utrzymania preferencji wyborczych. Sytuacja mniejszości narodowych zdecydowanie lepiej wygląda w wyborach samorządowych, zwłaszcza w gminach niebędących miastami na prawach powiatu. Warto podkreślić, że w Polsce są rady gmin, czy powiatów, w których przedstawiciele mniejszości narodowej litewskiej, białoruskiej i niemieckiej uzyskują większość mandatów (np. rada powiatu opolskiego, strzeleckiego – mniejszość niemiecka, gmina Czyże i Orla – mniejszości białoruska, gmina Puńsk – mniejszość litewska). Należy wspomnieć także o sukcesach mniejszości niemieckiej w Sejmiku Województwa Opolskiego, która w wyborach samorządowych w 2014 r. zdobyła siedem z trzydziestu mandatów, stając się w ten sposób trzecią co do wielkości frakcją w sejmiku⁷⁸.

W wyborach wójta (burmistrza, prezydenta miasta) zasada równości w znaczeniu materialnym jest zachowana bez potrzeby obliczenia normy przedstawicielstwa dla danej jednostki terytorialnej, ponieważ wyborcy wybierają tylko jednego spośród wszystkich kandydatów.

c) System wyborczy a równość materialna wyborów

System wyborczy w wąskim znaczeniu, rozumiany jako metoda alokacji mandatów pomiędzy podmioty uczestniczące w wyborach, ma kluczowe znaczenie dla określenia stopnia realizacji zasady równości materialnej wyborów. Systemy wyborcze mają bezpośredni wpływ na siłę głosu poszczególnych wyborców, gdyż to one wiążą się z przekładaniem oddanych głosów na mandaty w organie przedstawicielskim. Nie występuje system wyborczy idealnie odzwierciedlający rzeczywiste poparcie wyborców⁷⁹.

W wyborach do organów stanowiących samorządu terytorialnego stosowany jest system proporcjonalny (wybory do rad miast na prawach powiatu, rad powiatowych, sejmików województw) oraz większościowy (wybory do gmin niebędących miastami na

⁷⁷Zob. szerzej: G. Janusz, *Udział mniejszości narodowych w wyborach samorządowych w Polsce*, [w:] *Stan i perspektywy demokracji bezpośredniej w Polsce*, red. M. Marczevska-Rytka, Lublin 2010, s. 67 i n.

⁷⁸http://samorząd2014.pkw.gov.pl/357_Sejmiki_wojewodztw/0/16 (30.04.2017)

⁷⁹P. Uziębło, *Zasada...*, op. cit., s. 145.

prawach powiatu). Uważa się, że systemy proporcjonalne realizują postulat równości materialnej wyborów. Jednakże zależy jej uzyskanie nie tylko od samej metody alokacji mandatów stosowanej w ramach tego podziału, ale również od wielkości okręgów wyborczych i liczby wybieranych w nich radnych. W mniejszych okręgach występuje większe naruszenia siły głosu. Dlatego też ustawodawca powinien mieć ów fakt na względzie przy wyborze sposobu podziału mandatów. Wystarczyłoby dokonać modyfikacji tej metody, żeby zmienić liczbę głosów potrzebnych do uzyskania jednego mandatu. Metoda d'Hondta stosowana w Polsce w wyborach do organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego uważana jest za korzystną dla największych ugrupowań, co wynika z faktu, że występuje stosunkowo niewielka, bo jednostkowa, różnica pomiędzy poszczególnymi dzielnikami, które kształtują kolejne ilorazy wyborcze. Im mniejsza różnica, tym większymi liczbami stają się kolejne ilorazy wyborcze, w związku z tym ugrupowania uzyskujące większą liczbę głosów otrzymują więcej takich ilorazów, które dają szansę na uzyskanie kolejnych mandatów. W systemie Saint Laguë'a podział przez kolejne ilorazy (1,4;3;5;7...) sprawia, że wyniki wyborów lepiej odzwierciedlają poglądy wyborców.

W systemie większościowym w skali okręgu zachowanie równej siły głosów wszystkich wyborców jest z natury niemożliwe, gdyż wszystkie głosy oddane na kandydata innego niż zwycięski mają zerową siłę. Ocena realizacji zasady równości materialnej w takich systemach musi być powiązana z systemem partyjnym. Im mniejsza liczba ugrupowań uczestniczących w wyborach, tym bardziej prawdopodobne jest zachowanie proporcji pomiędzy sumą głosów oddanych na dane ugrupowanie a liczbą uzyskanych mandatów.

d) Klauzula zaporowa

Klauzule zaporowe, zwane też progami wyborczymi, polegają na ustawowym (rzadziej konstytucyjnym) uzależnieniu udziału ugrupowań w podziale mandatów od konieczności uzyskania określonej liczby głosów bądź mandatów bezpośrednich⁸⁰. W związku z powyższym pojęcie to uważa się za „stosowany w wyborach o formule proporcjonalnej mechanizm uzależniający uczestnictwo komitetów wyborczych biorących udział w wyborach w podziale mandatów od uzyskania wyznaczonej prawem liczby głosów w skali okręgu wyborczego, jednostki podziału terytorialnego lub państwa”⁸¹. Wprowadzenie tego mechanizmu jest uzasadnione dążeniem do uniknięcia nadmiernego rozczłonkowania

⁸⁰D. Nohlen, *Prawo wyborcze i system partyjny. O teorii systemów wyborczych*, Warszawa 2004, s. 99.

⁸¹A. Sokola, B. Michalak, P. Uziębło, *Leksykon prawa wyborczego i referendalnego oraz systemów wyborczych*, Warszawa 2013, s. 98.

wybieralnego organu. Daje też większą możliwość powstania po wyborach w nim stabilnej większości⁸². Po raz pierwszy klauzule zaporowe zostały zastosowane dopiero po II wojnie światowej w Republice Federalnej Niemiec w wyborach do Bundestagu (1949 r.), gdzie dopiero od 1953 r. próg wyborczy liczony jest w skali całego kraju (wynosi on 5%), gdyż początkowo klauzula zaporowa była przyjmowana oddzielnie dla każdego landu⁸³.

Obowiązywanie klauzul zaporowych zwanych też progami wyborczymi (np. w Szwecji, Hiszpanii, Austrii, Polsce) jest dyskusyjne z punktu widzenia zasady równości prawa wyborczego, gdyż prowadzą one do zmiany siły głosów⁸⁴.

Warto podkreślić, że nawet brak progów wyborczych nie będzie skutkować zniknięciem tak zwanych zmarnowanych głosów, czyli głosów oddanych na komitety, które nie uzyskały mandatów (np. w wyborach do danej rady gminy), ponieważ nawet w najbardziej demokratycznym systemie wyborczym będą istniały komitety wyborcze, dla których zdobyte poparcie nie będzie wystarczające do uzyskania choćby jednego mandatu. Taki stan rzeczy jest wynikiem istnienia tzw. naturalnych progów wyborczych⁸⁵, które są zależne od wielkości okręgów wyborczych⁸⁶. Im mniejszy okręg wyborczy, tym odpowiednio wyższe są naturalne progi, często nawet przewyższające progi ustawowe, co przy zastosowaniu systemu wyborczego preferującego największe ugrupowania na scenie politycznej może powodować, że z ich punktu zbędne są klauzule zaporowe.

Polskie prawo wyborcze przewiduje klauzule zaporowe w wyborach krajowych (do Sejmu RP, Parlamentu Europejskiego) oraz w wyborach do rad miast na prawach powiatu, rad powiatów i sejmików województw na poziomie 5%. Listy koalicyjnych komitetów wyborczych muszą uzyskać co najmniej 8% ważnie oddanych głosów w skali kraju. W wyborach do Parlamentu Europejskiego przy podziale mandatów uwzględnia się jedynie listy okręgowe tych komitetów wyborczych, które uzyskały co najmniej 5% ważnych głosów w skali kraju. W odniesieniu wyborów do rad gmin w miastach na prawach powiatu w podziale mandatów w okręgach biorą udział wyłącznie komitety wyborcze, które uzyskały co najmniej 5% ważnie oddanych głosów w skali miasta. Klauzule zaporowe o tej samej wysokości obowiązują też w wyborach do rad powiatów i do sejmików województw, z tym że próg ustawowy 5% liczy się odpowiednio w skali powiatu lub województwa. Stosowane obecnie w krajach demokratycznych klauzule zaporowe wynoszą w wyborach parlamentarnych od

⁸²Tamże, s. 98.

⁸³L. Garlicki, *Republika Federalna Niemiec: progi wyborcze*, „Przegląd Sejmowy” 1998, nr 2, s. 145.

⁸⁴Zob. szerzej: M. Rulka, *Progi wyborcze – analiza prawnoporównawcza*, „Studia Wyborcze” 2009, t. VIII, s. 23-66.

⁸⁵Zob. więcej A. Sokola, B. Michalak, P. Uziębło, *Leksykon...*, op. cit., s. 183-185.

⁸⁶A. Antoszewski, R. Herbut, *Systemy polityczne współczesnego świata*, Gdańsk 2001, s. 227.

1,8% (np. Cypr) do 10% (np. Turcja⁸⁷). W wyborach do organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego utrzymują się pośrodku tej skali i progi ustawowe wynoszą 4% (np. Norwegia, Austria) lub 5% (np. Słowacja, Hiszpania).

Stosowanie progów ustawowych w wyborach do rad miast na prawach powiatu i sejmików wojewódzkich powoduje, że wybory lokalne stają się upolitycznione oraz w sposób jednoznaczny sprzyjają dużym partiom politycznym i organizacjom społecznym o zasięgu ogólnokrajowym, przyczyniając się tym samym do wpływania negatywnie na rozwój lokalnych inicjatyw społecznych⁸⁸.

4. Równość szans wyborczych

a) Zagadnienia ogólne

Zasadę równości trzeba rozpatrywać również przez pryzmat zasady równych szans wyborczych uczestniczących w procesie wyborczym podmiotów. Istotą realizacji zasady równości szans wyborczych jest zagwarantowanie wszystkim podmiotom uczestnictwa w wyborach na takich samych zasadach. Sens tej zasady odnosi się do stwierdzenia, że każdy podmiot uczestniczący w wyborach powinien spełniać takie same warunki uczestnictwa⁸⁹.

Zgodnie z kodeksem dobrej praktyki w sprawach wyborczych równość szans między kandydatami i partiami powinna być zapewniona. W celu realizacji niniejszej zasady, powinna być zachowana neutralność władz państwa w odniesieniu do kampanii wyborczej, dostępu do mediów (z uwzględnieniem mediów publicznych), publicznego finansowania partii politycznych i kampanii wyborczych⁹⁰.

W wielu państwach wprowadza się procedury i instytucje prawne, które uprzywilejowują w procesie wyborczym podmioty cieszące się większym poparciem społecznym. Ideą takiego postępowania jest stworzenie wyborcom komfortu wyboru pomiędzy takimi kandydatami, którzy mają realną szansę na realizację swojego programu. Istotne jest również, by wyłoniony w wyborach organ był zdolny do działania. Istnieją w związku z tym takie rozwiązania, jak wstępne wymogi dotyczące rejestracji kandydatów (np. obowiązek zbierania podpisów pod listami kandydatów, konieczność wpłacenia kaucji wyborczej), różnice ilości bezpłatnego czasu antenowego, wypłacanie subwencji wyborczej w

⁸⁷Celem zastosowania takiego kształtu klauzuli zaporowej było wyłączenie szans na zdobycie mandatów przez ugrupowania kurdyjskie, które zdobywały 8-9 % głosów.

⁸⁸B. Banaszak, *Porównawcze...*, op. cit., s. 252.

⁸⁹Por., A. Sokola, B. Michalak, P. Uziębło, *Leksykon...*, op. cit., s. 209, hasło *równość wyborów zasada*.

⁹⁰*Kodeks...*, op. cit., s. 7.

zależności od uzyskanych przez podmiot wyników, czy przyjęcie systemów wyborczych uprzywilejowujących duże ugrupowania.

Zachowanie wyborczego *fair play* może być oceniane na różnych etapach procedury wyborczej, od już zarządzenia wyborów, aż do ich weryfikacji. Kluczowe jednak znacznie dla oceny realizacji aspektu zasady równości wyborów ma zgłaszanie kandydatów, kampania wyborcza i jej finansowanie. Podnoszony jest także problem równości kobiet i mężczyzn. Właśnie te obszary zostaną poddane analizie pod kątem równości szans wyborczych, gdyż to one mogą przyczynić się do ewentualnego wykluczenia niektórych podmiotów z rywalizacji wyborczej lub ich osłabienia⁹¹.

b) Zgłaszanie kandydatów a równość szans wyborczych

Równość szans wyborczych jest najmniej dyskutowanym w polskiej doktrynie prawnokonstytucyjnej elementem zasady równości wyborów. Związane jest to zapewne z poprzednim systemem politycznym w Polsce, w którym w żaden sposób nie mówiło się o równej rywalizacji wyborczej, a tym bardziej rywalizacji swobodnej. Obecnie równość szans jest kluczem do oceny demokratyczności procesu wyborczego, co silnie wiąże ją z zasadą wyborów wolnych⁹².

Kandydaci w polskich wyborach zgłaszani są przez komitety wyborcze. Najważniejszym politycznie wymogiem dokonania zgłoszenia listy kandydatów lub kandydata jest wymóg uzyskania odpowiedniego poparcia wyborców. Przyjęty w celu wyeliminowania z procesu wyborczego osób i ugrupowań, które mają minimalne poparcie w społeczeństwie, a w związku z tym nie mają szans na zdobycie mandatów⁹³. W wyborach do organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego prawo zgłaszania kandydatów na radnych przysługuje również komitetom wyborczym (art. 84 i 399 k.w.). Tworzyć je mogą cztery kategorie podmiotów: 1) partie polityczne, które zostały wpisane do ewidencji partii prowadzonej przez Sąd Okręgowy w Warszawie; 2) koalicje partii politycznych, przy czym partia polityczna może wchodzić w skład tylko jednej koalicji wyborczej; 3) stowarzyszenia i organizacje społeczne; 4) wyborcy.

Partia polityczna może utworzyć tylko jeden komitet wyborczy w celu samodzielnego zgłaszania kandydatów na radnych i wójtów (burmistrzów, prezydentów miast). Ustanawia

⁹¹Zob. szerzej: P. Uziębło, *Zasada...*, op. cit., s. 67.

⁹²Por. G. Kryszew, *Standardy prawne wolnych wyborów parlamentarnych*, Białystok 2007, s. 196-201; zob. szerzej G. Kryszew, *Problematyka zgłaszania kandydatów w świetle kodeksu wyborczego*, [w:] *Kodeks wyborczy. Wstępna ocena...*, op. cit., s. 159-194.

⁹³Zob. M. Jagielski, *Prawo...*, op. cit., s. 296-298.

tylko jednego pełnomocnika wyborczego i jednego pełnomocnika finansowego. Struktury terenowe partii politycznych nie mogą tworzyć komitetów wyborczych. Nazwa komitetu wyborczego partii politycznej musi zawierać wyrazy „Komitet Wyborczy” oraz nazwę partii politycznej lub skrót nazwy tej partii, wynikające z wpisu do ewidencji partii politycznych (art. 92 § 1 k.w.). Organ partii politycznej upoważniony do jej reprezentowania na zewnątrz zawiadamia Państwową Komisję Wyborczą o utworzeniu komitetu w okresie od dnia ogłoszenia rozporządzenia o zarządzeniu wyborów do siedemdziesiątego dnia przed dniem wyborów zgodnie z dostarczeniem załączników wymienionych w art. 400 k.w.⁹⁴. Kolejne art. 401 i 402 k.w. określają wymogi dotyczące zgłaszania kandydatów przez koalicyjne komitety wyborcze i komitety wyborczych organizacji.

Komitety wyborcze wyborców, zgodnie z art. 403 k. w., mogą tworzyć obywatele mający prawo wybierania w liczbie co najmniej piętnastu. Po zebraniu co najmniej tysiąca podpisów obywateli posiadających prawo wybierania i popierających utworzenie komitetu wyborczego wyborców pełnomocnik wyborczy musi zawiadomić PKW o utworzeniu komitetu. Zawiadomienie może być dokonane najpóźniej do siedemdziesiątego dnia przed dniem wyborów. Kodeks wspomina też o wyjątku, który dotyczy komitetu wyborczego stworzonego w celu zgłoszenia kandydatów tylko w jednym województwie, wówczas liczba obywateli wchodzących w skład komitetu wynosi pięć, zaś liczba podpisów osób popierających utworzenie komitetu – dwadzieścia. Zawiadomienie należy złożyć komisarzowi wyborczemu właściwemu ze względu na siedzibę komitetu. W przypadku, gdy komitet wyborczy wyborców został utworzony tylko w celu zgłoszenia kandydatów na radnych do rady gminy w gminie niebędącej miastem na prawach powiatu, pełnomocnik wyborczy jest jednocześnie pełnomocnikiem finansowym tego komitetu. Zawiadomienie o utworzeniu komitetu nie wymaga zebrania podpisów.

Zgłoszenie listy kandydatów na radnych musi odpowiadać wymogom formalnym określonym w sposób bardzo szczegółowy przez Kodeks wyborczy z 2011r. (art. 426 i 427). Muszą się w nim znaleźć w szczególności: nazwa komitetu wyborczego oraz dokładny adres jego siedziby, nazwa rady gminy oraz numer okręgu wyborczego, do którego dokonuje się zgłoszenia, nazwiska i imiona, wiek oraz miejsce zamieszkania kandydatów (w kolejności ustalonej przez komitet). Do każdego zgłoszenia należy dołączyć pisemne oświadczenie

⁹⁴ Art. 400 k.w. wymienia następujące załączniki: 1) oświadczenia pełnomocnika wyborczego i pełnomocnika finansowego komitetu wyborczego o przyjęciu pełnomocnictwa, a w przypadku pełnomocnika finansowego – również o spełnieniu przez niego wymogów ustawowych (zob. art. 127 § 2 i 3 k.w.); 2) uwierzytelniony odpis z ewidencji partii politycznych; 3) wyciąg ze statutu partii politycznej wskazujący, który organ jest upoważniony do jej reprezentowania na zewnątrz.

kandydatów o wyrażeniu zgody na kandydowanie oraz o posiadaniu biernego prawa wyborczego do danej rady⁹⁵.

Odwołując się do praktyki można podzielić komitety obywatelskie uczestniczące w wyborach samorządowych – biorąc pod uwagę motywy ich powstania – na kilka kategorii. Pierwszą z nich tworzą komitety *stricto* lokalne, których członkowie wyrażają przekonanie, że uda się coś zmienić w lokalnym środowisku. Dlatego często interesuje je tylko własna dzielnica lub osiedle; np. w wyborach w 2014 r. w Katowicach startował KWW „My z Katowic, a w Chorzowie KW „Wspólnie dla Chorzowa”. Do tej kategorii można zaliczyć komitety odwołujące się do ochrony interesów konkretnych grup społecznych, np. bezrobotnych (Konfederacja Ruch Obrony Bezrobotnych – wybory do Rady Miasta Katowic 2002 r., Obrona Ludzi Pracy – wybory do Rady Miasta Lublin w 2006 r.) czy studentów (KWW Studenci Śląscy Dla Katowic – wybory do Rady Miasta Katowice w 2010 r.). Drugą grupę stanowią komitety „konspiracyjne”, utworzone przez reprezentantów ugrupowań politycznych, żeby – przez zmienioną nazwę – zwiększyć szansę na zwycięstwo wyborcze. Na przykład w wyborach samorządowych 2002 r. w Lublinie członkowie PiS i LPR wchodzili w skład KWW Prawo i Rodzina, zaś w 2010 r. w tym samym mieście Blok Obywatelski Kochamy Lublin tworzyli byli członkowie PO i Partii Demokratycznej. Trzecia grupa to komitety powołane dla promocji konkretnego kandydata na prezydenta miasta, np. KWW Rafała Dudkiewicza (wybory samorządowe we Wrocławiu w 2002, 2006, 2010 i 2014 r.)⁹⁶.

Kodeks wyborczy z 2011 r., wzorem poprzednio obowiązujących ordynacji wyborczych, wprowadził wymóg poparcia każdej zgłoszonej listy kandydatów przez wyborców. W gminach niebędących miastami na prawach powiatu lista musi być podpisana przez co najmniej 25 wyborców⁹⁷, natomiast w gminach będących miastami na prawach powiatu wymóg poparcia każdej listy kandydatów wynosi co najmniej stu pięćdziesięciu wyborców. Lista kandydatów do rad powiatu musi być poparta podpisami co najmniej dwustu wyborców, a sejmiku województwa co najmniej trzystu uprawnionych do głosowania osób. Osoby popierające listę kandydatów muszą zamieszkiwać, w przypadku wyborów do rad gminnych i powiatowych, na terenie działalności danej rady, a w wyborach do sejmików

⁹⁵Zob. szerzej przesłanki biernego prawa wyborczego oraz przyczyny wygaszania mandatu radnego oraz formy, w jakich do tego dochodzi., J. Galicki, *Przyczyny wygaśnięcia mandatu radnego*, Przegląd Prawa Konstytucyjnego 2013, nr 3.

⁹⁶Zob. szerzej K.A. Kuć-Czajkowska, *Udział komitetów obywatelskich w wyborach samorządowych na przykładzie Lublina, Wrocławia i Katowic*, [w:] *Partycypacja społeczna w samorządzie terytorialnym*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2014, s. 974-1004.

⁹⁷Mimo że wybory te odbywają się w okręgach jednomandatowych, to z formalnego punktu głosi się na listy kandydatów. Kodeks wyborczy z 2011 r. w art. 425 § 2 postanawia, że zgłaszana przez komitet „lista kandydatów” może zawierać jedno nazwisko.

województw – w danym okręgu wyborczym. Należy podkreślić, że nie ma w Kodeksie wyborczym z 2011 r. żadnych ograniczeń co do liczby kandydatów czy list, którym dany wyborca może udzielić poparcia. Samo poparcie nie jest bowiem jednoznaczne z faktem, że w dniu wyborów wyborca musi oddać głos na kandydatów lub listy, którym wcześniej udzielił poparcia⁹⁸. Jedynym przypadkiem wyborów powszechnych przeprowadzanych w Polsce, w których nie trzeba zbierać podpisów, są wybory wójta (burmistrza, prezydenta miasta). Warto zwrócić jednak uwagę, że kandydata może zgłosić w nich jedynie komitet wyborczy, który zarejestrował listy w wyborach do rady gminy w co najmniej połowie okręgów, co związane jest pośrednio z koniecznością zebrania odpowiedniej liczby podpisów (art. 478 k.w.) .

Procedura zgłaszania kandydatów oraz list kandydatów w wyborach może być istotnym czynnikiem, który wpływa na realizację zasady równości wyborów⁹⁹. Występuje on wówczas, gdy przepisy prawa dokonują różnicowania wymogów w stosunku do podmiotów, które decydują się uczestniczyć w takich wyborach. W polskim systemie prawnym można zauważyć pewne odmienności wymogów stawianych komitetom wyborczym, związanych z poparciem wyrażonym przez wyborców. Dotyczy to samego przyjęcia zgłoszenia komitetów wyborczych zamierzających zgłosić kandydatów w wyborach do organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego. Komitety wyborcze wyborców są zobligowane do przedłożenia tysiąca podpisów wyborców popierających komitet, zaś komitety wyborcze partii politycznych i koalicyjne komitety wyborcze, nie muszą przedstawiać żadnych podpisów. W mojej ocenie nie jest to naruszenie zasady równości, gdyż partie polityczne zobowiązane są do zebrania analogicznej liczby podpisów podczas procedury ich rejestracji¹⁰⁰. W związku z powyższym konieczność zebrania przez komitet wyborczy podpisów staje się „swoistym wyrównaniem” wymogów prawnych stawianych wszystkim uczestnikom procesu wyborczego¹⁰¹. W literaturze podkreśla się, że równość nie oznacza tylko przyjęcia jednakowych kryteriów dla wszystkich kandydatów i ugrupowań. Prawo wyborcze musi ponadto stwarzać warunki do równej rywalizacji wyborczej. W związku z tym ustalenie zbyt wysokiego poziomu wstępnego poparcia dla przedkładanych list może mieć już na wstępie dyskryminujący charakter, polegający na wykluczeniu określonych ugrupowań politycznych z szansy na uczestnictwo w wyborach.

⁹⁸ M. Jagielski, *Prawo...*, op. cit., s. 297.

⁹⁹ A. Żukowski, *Systemy wyborcze*, Olsztyn 1999, s. 35.

¹⁰⁰ Zob. art 11 ust. 3 ustawy z dnia 27 czerwca 1997 r. o partiach politycznych (tekst jedn. Dz.U. z 2011 r., Nr 155, poz. 924 z późn. zm.).

¹⁰¹ P. Uziębło, *Zasada...*, op. cit., s. 222-223.

Warto w tym momencie przyjrzeć się dodatkowym warunkom przy zgłaszaniu kandydatów, które wprowadziły inne państwa. Jedną z takich metod stosowanych współcześnie są kaucje wyborcze (np. w Czechach). Zaletą tego typu rozwiązań jest zapobieżenie wszelkiego rodzaju patologiom, które mogą mieć miejsce podczas zbierania podpisów, przede wszystkim ich fałszowaniu czy też nawet ich kupowania. Kaucje mają też negatywny aspekt związany z niebezpieczeństwem eliminacji znaczącej grupy sił politycznych niemających odpowiedniego zaplecza finansowego warunkującego udział w wyborach¹⁰². Kaucje wyborcze mogą stanowić zagrożenie dla prawnego aspektu równości wyborów. Jednak sama ich idea nie może być „z góry” uznana za naruszającą równość wyborów. Wszystko uzależnione jest bowiem od jej wysokości i tego, czy ma ona charakter techniczny, czy może być uznana za czynnik zaporowy, który uniemożliwia podmiotom równe uczestnictwo w wyborach¹⁰³. W niektórych państwach kaucja wyborcza łączona jest z koniecznością zgromadzenia pewnej liczby podpisów poparcia dla list (np. w Holandii, czy Bułgarii)¹⁰⁴.

B. Banaszak uważał, że z punktu widzenia gwarancji zasady równości prawa wyborczego każdy wyborca winien mieć stworzoną możliwość brania w równym stopniu udziału w procesie nominacji kandydatów¹⁰⁵. Powinna być zawsze stworzona niezrzeszonym wyborcom możliwość udziału w tym procesie. Niezgodne z zasadą równości w znaczeniu formalnym, a także z zasadą powszechności prawa wyborczego i zasadą wolnych wyborów, jest ograniczenie prawa do mianowania kandydatów tylko do partii politycznych czy organizacji jakiegoś typu (np. w okresie Polski Ludowej występował monopol organizacji ludu pracującego). Występują kraje, w których tworzy się monopol partii politycznych przy zgłaszaniu kandydatów (rozwiązanie takie występuje m.in. w Austrii, Portugalii, Szwecji i Danii). W wyborach parlamentarnych wymaga się od partii spełnienia dodatkowych wymogów, np. posiadania pewnej minimalnej liczby członków (np. w Czechach – 10 tys., w Meksyku – 65 tys. zamieszkałych w połowie jednostek terytorialnych kraju). Zwolennicy monopolu partii politycznych w zakresie zgłaszania kandydatów podkreślają jego znaczenie dla uporządkowania reguł wyborczych oraz wzmocnienia i stabilizacji systemu wyborczego,

¹⁰²Wspomina o tym J. Sułkowski na gruncie wyroku czeskiego Sądu Konstytucyjnego; zob. J. Sułkowski, *Kaucje wyborcze w orzecznictwie Sądu Konstytucyjnego Republiki Czeskiej*, [w:] *Przemiany prawa wyborczego – doświadczenia nowych demokracji: Republika Czeska, Republika Słowacka, Republika Ukrainińska, Rzeczpospolita Polska*, red. A. Sokala, Z. Witkowski, Bydgoszcz 2007, s. 204.

¹⁰³G. Kryszewski, *Selekcja i zgłaszanie kandydatów w wyborach parlamentarnych w świetle standardów wyborów demokratycznych*, „*Studia Wyborcze*” 2006, t. 2, s. 17.

¹⁰⁴Zob. szerzej: P. Uziębło, *Zasada...*, op. cit., s. 232.

¹⁰⁵B. Banaszak, *Porównawcze...*, op. cit., s. 248-249.

co może być ważne w przypadku państw o niewykształconym w pełni systemie partyjnym¹⁰⁶. Występują państwa, w których w wyborach lokalnych również jedynie ugrupowania polityczne mogą zgłaszać kandydatów. Przykładem może być Austria, która jest najbardziej „upartyjnionym” krajem w Europie (do partii należy 17, 27 % elektoratu)¹⁰⁷. Zastosowanie wyżej wymienionych ograniczeń w wyborach samorządowych w Polsce mogłoby negatywnie wpłynąć na udział mieszkańców w wyborach, a tym samym zmniejszyć frekwencję wyborczą.

c) Kampania wyborcza i jej finansowanie a zasada równości szans wyborczych

Istotę kampanii wyborczej stanowi proces, na który składa się ogół zorganizowanych wysiłków o charakterze informacyjnym, perswazyjnym i mobilizującym nakierowanym na zrealizowanie wskazanego celu¹⁰⁸. W literaturze spotykamy także szersze pod względem podmiotowym definicje, zgodnie z którymi jest ona okresem obejmującym wszelkie czynności podejmowane w procesie wyborczym, w tym także prawno-organizacyjne, przewidziane w ustalonym przepisami prawnymi tzw. kalendarzu wyborczym¹⁰⁹.

Skupiając się na poszczególnych elementach kampanii wyborczej, związanych z zapewnieniem równości szans wyborczych w wyborach do organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego, należy rozpocząć rozważania od czasu trwania kampanii wyborczej. Regulacje dotyczące kampanii wyborczej zostały określone w Kodeksie wyborczym z 2011 r., który w art. 104 określił czas trwania kampanii wyborczej. Z jego treści wynika, że rozpoczyna się ona z dniem ogłoszenia aktu właściwego organu o zarządzeniu wyborów i ulega zakończeniu na dwadzieścia cztery godziny przed dniem głosowania. Wybory samorządowe, zgodnie z art. 371 § 1 i 2 k.w., zarządza Prezes Rady Ministrów, po zasięgnięciu opinii Państwowej Komisji Wyborczej, w drodze rozporządzenia, nie wcześniej niż na cztery miesiące i nie później niż na trzy miesiące przed upływem kadencji rad¹¹⁰. Prezes Rady Ministrów przedstawia również kalendarz (terminarz) wyborczy, określający dni, w których upływają terminy wykonania czynności wyborczych przewidzianych w Kodeksie

¹⁰⁶Tamże, s. 245.

¹⁰⁷P. Marczewski, *Partie polityczne a jakość polskiej polityki*, Warszawa 2017., s.12.

¹⁰⁸G. Kryszewski, *Standardy...*, op. cit., s. 178.

¹⁰⁹W. Skrzydło, *Leksykon wiedzy o państwie i konstytucji*, Warszawa 2000, s. 45; A. Żukowski, *Systemy...*, op. cit., s. 71.

¹¹⁰W przypadku przeprowadzenia wyborów przedterminowych danej rady z przyczyn określonych w ustawach, wybory zarządza, w formie rozporządzenia, Prezes Rady Ministrów. Przeprowadza się je w ciągu 90 dni od daty wystąpienia przyczyny rozwiązania danej rady (art. 372 § 1 i 2). Stosuje się przepisy dotyczące zarządzenia wyborów do rad (art. 371 k.w.), z tym że w kalendarzu wyborczym terminy zrealizowania czynności wyborczych mogą być krótsze od przewidzianych w kodeksie.

wyborczym. Od zakończenia kampanii wyborczej aż do zakończenia głosowania zabronione jest prowadzenie agitacji, np. rozdawanie ulotek, zwoływanie zgromadzeń, organizowanie pochodów i manifestacji, wygłaszanie przemówień. Osobom prowadzącym kampanię poza wyznaczonym czasem, naruszającym tzw. ciszę wyborczą, grozi kara grzywny (art. 498 k.w.).

Trudno stwierdzić, jaki czas trwania kampanii wyborczej, z punktu przestrzegania zasady równości, jest optymalny. Kampania zbyt krótka może bowiem nie zagwarantować możliwości dotarcia niektórym komitetom do wyborców; w szczególności dotyczy to podmiotów, których istnienie nie jest „zakorzenione w społeczności społecznej” (mam na myśli komitety wyborców tworzone *ad hoc*). Taki czas trwania jest korzystny dla działających w danej jednostce samorządu terytorialnego ogólnokrajowych partii politycznych, które wystawią w wyborach do rad swoje listy. Z drugiej strony, długotrwała kampania wyborcza również może wiązać się z istotnym zagrożeniem równości szans, gdyż w takiej sytuacji prowadzenie kampanii będzie wiązało się koniecznością poniesienia większych nakładów finansowych¹¹¹. Pewne jest, że krótkie kampanie wyborcze nie dają równych szans wyborczych. Korzystniejsze są bowiem dla partii i kandydatów znanych wcześniej środowisku lokalnemu niż dla partii i kandydatów trudniej rozpoznawalnych. Kampanie trwające dłużej stwarzają większą szansę dla tych drugich, żeby zaprezentować się wyborcom, a tym samym zwiększyć swój udział na wyborach. Im krótsza jest kampania, tym mniejszy jest jej wpływ na preferencje dokonywane w trakcie głosowania¹¹².

W odniesieniu do kampanii prowadzonej w innych państwach czas ten waha się od dwudziestu dni we Francji aż do kilku miesięcy (np. w Boliwii kampania wyborcza trwa pół roku)¹¹³. Uregulowanie czasu kampanii z punktu widzenia realizacji równości szans wyborczych należy odnieść także do sankcjonowania jej prowadzenia przed oficjalnym rozpoczęciem. Regulacje takie są konieczne ze względu na duże ryzyko wykorzystywania tego czasu na omijanie obowiązujących w jej toku zakazów, zarówno tych dotyczących limitów jej finansowania, jak i form, w których może być prowadzona. Dotyczy to przede wszystkim bezwzględnego zakazu publikowania materiałów promocyjnych przed oficjalnym rozpoczęciem kampanii wyborczej. Takie uregulowanie prawne na pewno będzie jednak budziło wątpliwości, szczególnie w kontekście gwarantowanej w prawie konstytucyjnym i międzynarodowym wolności słowa i wynikającej z niej wolności przekazu informacji.

¹¹¹Por. G. Kryszewski, *Ramy czasowe kampanii wyborczej do parlamentu*, „Administracja Publiczna” 2006, nr 1, s. 8.

¹¹²G. Kryszewski, *Standardy...*, op. cit., s. 183.

¹¹³P. Uziębło, *Zasada...*, op. cit., s. 248.

Dlatego też w mojej ocenie dopuszczalne byłoby nieokreślenie czasu rozpoczęcia prowadzenia kampanii wyborczej, gdyż unika się w ten sposób konieczności oceny, czy działania ugrupowań politycznych mieszczą się w zakresie dozwolonej aktywności, czy może stanowią naruszenie zakazów związanych z jej prowadzeniem poza dozwolonym terminem. Warto zwrócić uwagę też, że radni mogą prowadzić w ciągu całego czasu trwania kadencji tzw. „cichą agitację polityczną”, wykorzystując posiedzenia rady (często transmitowane lub komentowane w mediach), bądź też spotkania z mieszkańcami (uroczystości organizowane na terenie jednostki samorządu terytorialnego, w której został wybrany, dyżur radnego).

W polskim prawie wyborczym termin zakończenia kampanii wyborczej został konkretnie określony i wiąże się on z początkiem tzw. ciszy wyborczej. Ma ona w założeniu służyć podjęciu decyzji przez wyborcę w sposób wolny od wpływu reklamy politycznej, co w mojej ocenie związane jest z zapewnieniem równych szans wyborczych, gdyż zapobiega oddziaływaniu na wyborców tuż przed oddaniem głosu. W Polsce obowiązuje, najczęściej spotykany w regulacjach światowych, zakaz prowadzenia kampanii wyborczej w dniu głosowania oraz na dwadzieścia cztery godziny przed tym dniem¹¹⁴ (art. 107 § 1 k.w.). Istnienie ciszy wyborczej nie występuje (jedynie ograniczenie dotyczy lokali wyborczych) w wyborach do organów lokalnych w państwach skandynawskich i anglosaskich, zaś od 2002 r. również w Niemczech. Zasadniczo instytucja ciszy wyborczej jest elementem charakterystycznym dla państw, które przeszły transformację demokratyczną w ostatnich kilkudziesięciu latach¹¹⁵. Uważam, że brak ciszy wyborczej ma wpływ na naruszenie zasady równości szans wyborczych. Prowadzenie kampanii wyborczej w dniu wyborów oceniam negatywnie, gdyż ma to znaczący wpływ na ich rezultat. Szczególnie daje możliwość wpłynięcia w ostatniej chwili na decyzję elektoratu tym podmiotom politycznym, które posiadają dużą liczbę członków czy sympatyków gotowych prowadzić kampanię wyborczą w dniu wyborów. W efekcie tego duże ugrupowania polityczne miałyby przewagę nad lokalnymi komitetami, tworzonymi *ad hoc*, tuż przed wyborami samorządowymi. Przedstawiciele doktryny zauważają, że umożliwienie publikowania sondaży w dniu wyborów mogłoby jednak pozytywnie wpłynąć na frekwencję wyborczą¹¹⁶.

W polskim prawie wyborczym, podobnie jak w innych państwach, w których

¹¹⁴Na przykład termin czterdziestu ośmiu godzin przed dniem głosowania występuje w krajach Ameryki Południowej (Argentyna, Urugwaj, Wenezuela). Spotykane są kraje, gdzie cisza wyborcza obowiązuje aż do upłynięcia dwudziestu czterech godzin po dniu głosowania.

¹¹⁵P. Uziębło, *Zasada...*, *op. cit.*, s. 250.

¹¹⁶M. Chmaj twierdzi: „Cisza wyborcza to fikcja i anachronizm. Publikowanie sondaży w dniu głosowania wpłynęłoby na wzrost frekwencji. Nawet na krótko przed zamknięciem lokali wyborczych ludzie widzieliby, że warto oddać głos”. Wypowiedź dla „Wprost” 2010, nr 30.

obowiązuje cisza wyborcza, nie występuje obowiązek usunięcia materiałów wyborczych, o ile nie znajdują się one na terenie lokali wyborczych. Patrząc z perspektywy równości szans wyborczych, mam wątpliwości co do zasadności takiego unormowania. Każde ugrupowanie ma możliwość umieszczania reklam wyborczych w bliskim sąsiedztwie z lokalu wyborczego, jednak w praktyce z tego „przywileju” mogą korzystać głównie ugrupowania dysponujące odpowiednimi zasobami finansowymi. Nakaz usunięcia materiałów wyborczych przed rozpoczęciem ciszy wyborczej może być postrzegany jako forma wpływania na decyzję wyborców. Z drugiej strony, zasadne jest twierdzenie G. Kryszenia, że usunięcie takich materiałów „z miejsc publicznych krótko przed głosowaniem wprowadziłoby wiele zamieszania, a być może byłoby nawet zadaniem niewykonalnym”¹¹⁷.

Kodeks wyborczy z 2011 r. w art. 500 przewiduje surowe sankcje (kara grzywny od pięciuset tysięcy do jednego miliona złotych) za naruszenie ciszy wyborczej przez podanie wyników badań i sondaży, których publikacja może w istotny sposób wpływać na sympatie wyborców, szczególnie wtedy gdy są one manipulowane, albo też występuje duża liczba wyborców, którzy nie są w stanie wskazać rzeczywiście popieranych przez nich ugrupowań¹¹⁸. Współcześnie podkreśla się, że procesy globalizacyjne, w szczególności związane z przepływem informacji i ogromną rolą przekazu internetowego, w znaczący sposób utrudniają jego realizację. Problemów z wyegzekwowaniem nie ma w stosunku do kanałów telewizyjnych, radia czy prasy, w których większość wyborców w dalszym ciągu uzyskuje informacje¹¹⁹. W Polsce zakaz publikacji sondaży trwa w okresie od zakończenia kampanii wyborczej aż do zakończenia głosowania. Występują jednak państwa, w których zakaz ten obejmuje dłuższy okres, np. Włochy, gdzie obejmuje piętnaście dni przed wyborami, czy Bułgarię, w której okres jest o jeszcze jeden dzień dłuższy¹²⁰. Podzielam stanowisko G. Kryszenia, że zakaz publikacji sondaży, „aby mógł on spełniać rzeczywiście funkcję instrumentu ochrony swobody i niezależności podejmowania wszechstronnie przemyślanych decyzji wyborczych, musi być dłuższy, najlepiej trzy- lub nawet pięciodniowy”¹²¹. Warto wspomnieć, że sondaże z wyborów ogólnokrajowych odgrywają, w porównaniu do sondaży w wyborach lokalnych, dużą rolę. Związane jest to specyfiką wyborów samorządowych, podczas których często głosuje się na kandydatów nie związanych z jakąś partią polityczną.

¹¹⁷ G. Kryseń, *Standardy...*, op. cit., s. 186.

¹¹⁸ Por. K. Grzeszkiewicz-Radulska, W. Jabłoński, *Socjologiczne badania wyborcze*, „Studia Wyborcze” 2006, t. 1, s. 85, M. Staszewska, *Zakazy dotyczące agitacji wyborczej*, Wspólnota 2014, nr 22, s. 18-20.

¹¹⁹ Zob. W. Peszyński, A. Seklecka, *Rola sondaży w polskiej kampanii prezydenckiej w 2010 roku*, „Studia Wyborcze” 2010, t. X, s. 44.

¹²⁰ P. Uziębło, *Zasada...*, op. cit., s. 253.

¹²¹ G. Kryseń, *Ramy czasowe kampanii wyborczej do parlamentu*, „Administracja Publiczna” 2006, nr 1, s. 16.

Istotne z punktu równości szans wyborczych jest ustawowe zagwarantowanie prawa do nieodpłatnego rozpowszechniania audycji wyborczych w programach publicznych nadawców radiowych i telewizyjnych (art. 411 § 1 k.w.). Prawo to dotyczy nadawców ogólnokrajowych, w sytuacji gdy komitet zarejestrował listy kandydatów co najmniej w połowie okręgów wyborczych do wszystkich sejmików województw, w tym przynajmniej jedną listę do każdego sejmiku oraz nadawców regionalnych, jeżeli zarejestrował listę kandydatów w co najmniej jednym okręgu wyborczym.

W wyborach do organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego łączny czas nieodpłatnego rozpowszechniania audycji wyborczych wynosi w każdym ogólnokrajowym programie Telewizji Polskiej piętnaście godzin i w każdym ogólnokrajowym programie Polskiego Radia dwadzieścia godzin. Identyczna liczba godzin przysługuje w każdym regionalnym programie Telewizji Polskiej i Polskiego Radia. Podział czasu antenowego pomiędzy uprawnione komitety wyborcze jest dokonywany proporcjonalnie do liczby zarejestrowanych list kandydatów w okręgach, na obszarze objętym programem regionalnym, na podstawie informacji okręgowych komisji wyborczych właściwych dla tego obszaru (art. 411 § 5 k.w.). Na wyżej wymienionych zasadach dokonywany jest także podział czasu antenowego w audycjach jednostek lokalnych radiofonii publicznej w programach lokalnych. Przyjęte rozwiązania mogą wywoływać wątpliwości związane z równością szans wyborczych w kontekście wszystkich podmiotów uczestniczących w wyborach. Zgodzić się trzeba ze stwierdzeniem K. Czaplickiego, że nieuzasadnione byłoby jednakowe potraktowanie wszystkich komitetów, bez względu na liczbę kandydatów czy okręgów, w których ich listy zostały zarejestrowane¹²². W kwestii dostępu do bezpłatnego rozpowszechniania audycji wyborczych komitetów Kodeks wyborczy z 2011r. realizuje zasadę równości, rozumianą, zgodnie z orzeczeniem Trybunału Konstytucyjnego, jako zakaz różnego traktowania podmiotów posiadających „wspólną cechę istotną”¹²³. Na dokonane ustalenia dotyczące podziału czasu antenowego komitetom wyborczym przysługuje skarga do właściwego ze względu na siedzibę oddziału Telewizji Polskiej lub Polskiego Radia komisarza wyborczego. Skargę taką należy złożyć w ciągu czterdziestu ośmiu godzin od dokonania ustalenia. Komisarz ma ją rozpatrzyć niezwłocznie i wydać postanowienie, od którego nie przysługuje już środek prawny (art. 412 k.w.). Wspomniane wyżej uregulowania

¹²² K. Czaplicki, *Rola i zadania Państwowej Komisji Wyborczej w medialnej kampanii wyborczej*, [w:] *Oblicza polskiego systemu politycznego*, red. B. Krauz- Mozer, K. Sobolewska-Myślik, Toruń 2007, s. 16.

¹²³ Uchwała TK z dnia 25 września 1991 r., W 8/91 (OTK 1991, nr 1, poz. 25).

realizują zasadę równości szans wyborczych, także równości rozumianej bezwzględnie¹²⁴.

Zapewnienie równości szans wyborczych, mimo istotnego znaczenia problemu prowadzenia kampanii wyborczej czy zgłaszania kandydatów, współcześnie związane jest w dużej mierze z problemem finansowania kampanii wyborczych¹²⁵. Angażowanie środków finansowych w kampanie wyborcze, wynika przede wszystkim z ogromnej roli środków masowego przekazu w kształtowaniu woli wyborców. Prowadzi to do sytuacji, w której o sukcesie wyborczym często decyduje nie program wyborczy czy też jakość kandydatów, ale dysponowanie większymi środkami finansowymi od konkurentów politycznych. W Polsce istnieje bezwzględny zakaz finansowania kampanii wyborczych ze środków osób prawnych, innych jednostek organizacyjnych i podmiotów zagranicznych. Generalną zasadą, stosowaną także w wyborach do rad i sejmików, jest możliwość uzyskiwania przez komitety wyborcze środków wyłącznie z wpłat obywateli polskich zamieszkujących na terenie RP oraz kredytów bankowych zaciąganych wyłącznie na cele związane z wyborami (art. 132 k.w.).

W wyborach do rad i sejmików komitety wyborcze mogą wydatkować na prowadzenie kampanii wyłącznie kwoty ograniczone limitami wydatków (art. 378 k.w.), które ustala się, mnożąc kwotę, przypadającą na jeden mandat radnego przez liczbę mandatów przypadających na okręg lub okręgi, w których komitet wyborczy zarejestrował kandydatów. Kwota przypadająca na jeden mandat radnego wynosi: 1) w wyborach do rady gminy w gminach liczących do 40 tys. mieszkańców – 1000 złotych; 2) w wyborach do rady gminy w gminach liczących powyżej 40 tys. mieszkańców oraz w wyborach do rad dzielnic miasta stołecznego Warszawy – 1200 złotych; 3) w wyborach do rady powiatu – 2400 złotych; 4) w wyborach do rady miasta na prawach powiatu – 3600 złotych; 5) w wyborach do sejmiku województwa – 6000 złotych. Warto wspomnieć, że art. 379 Kodeksu wyborczego pozostawia delegację do wydawania rozporządzenia ministrowi właściwemu do spraw finansów publicznych. Minister ma możliwość podwyższyć wskazane wyżej kwoty, w przypadku wzrostu wskaźnika cen towarów i usług konsumpcyjnych ogółem o ponad 5%, w stopniu odpowiadającym wzrostowi tych cen. Wskaźnik ten ustala się na podstawie komunikatu Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego ogłaszanego w Dzienniku Urzędowym RP „Monitor Polski” do 20 dnia pierwszego miesiąca każdego kwartału.

Analizując regulację finansowania kampanii wyborczej pod kątem zasady równości szans warto wspomnieć o znaczącej przewadze środków finansowych posiadanych przez

¹²⁴ Por. M. Czakowska, P. Rażny, *Konstrukcja prawna komitetu wyborczego w kontekście zasady równości szans wyborczych*, „Studia BAS” 2011, nr 3, s. 85.

¹²⁵ Por. F. Tuesta Soldevilla, *La democracia tiene un costo: hacer elecciones*, „Elecciones” 2004, nr 4, s. 163.

partie polityczne, które korzystają ze wsparcia budżetowego (subwencje i dotacje uzyskiwane po wyborach parlamentarnych), szczególnie że liczba takich ugrupowań jest niewielka. Oczywiście wspomniane wyżej kwoty do wydatkowania przez kandydata nie są wysokie, to jednak biorąc pod uwagę ilość organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego oraz liczbę wybieranych w nich radnych w skali całego kraju, otrzymamy dużą kwotę pieniężną. Taki stan rzeczy sprawia, że komitety polityczne partii uzyskujące pieniądze publiczne wystawiając swoich kandydatów w wyborach lokalnych dysponują ogromnymi środkami na prowadzenie kampanii wyborczej. Jak zwraca uwagę P. Uziębło: „W wyborach samorządowych rozważyć trzeba zmianę sposobu finansowania kampanii wyborczej, przede wszystkim wiążącą się z łącznym rozliczeniem wydatków komitetów wyborczych, bez rozbicia na poszczególne jednostki samorządu terytorialnego. Prowadzi to do nieuzasadnionego, nadmiernego uprzywilejowania komitetów ugrupowań ogólnopolskich czy też regionalnych w stosunku do komitetów lokalnych. Prowadzi to do nieuczciwej konkurencji, w której komitety lokalne mają stosunkowo niewielkie limity wydatków na kampanie, a komitety ponadlokalne mogą już na wstępie zyskiwać przewagę finansową, naruszającą zasadę równości szans wyborczych”¹²⁶.

d) Problem parytetów i kwot płci na listach wyborczych w kontekście zasady równości

Pojęcie „kwota” najczęściej oznacza pewne minimum procentowe, wynoszące np. 20, 30 lub 40%. Z kolei parytet (od łac. *paritas*) określa jej równowartościową odmianę, dlatego w odniesieniu do płci wartość ta zawsze winna być utożsamiana z odsetkiem 50%¹²⁷.

Udział kobiet w sferze politycznej stał się możliwy dzięki przyznaniu im czynnego prawa wyborczego, które uzyskały po odzyskaniu przez Polskę niepodległości na mocy dekretu z dnia 28 listopada 1918 r. o *ordynacji wyborczej do Sejmu Ustawodawczego*¹²⁸. Józef Piłsudski wprowadził pełne prawa wyborcze dla wszystkich obywateli, bez względu na płeć, co znalazło swój wyraz w Konstytucji marcowej z 1921 r. Kobiety w Polsce stosunkowo wcześniej uzyskały prawo głosu, jednak ich obecne uczestnictwo w polityce i organach samorządowych jest niezbyt wysokie w porównaniu ilości kobiet w życiu publicznym w

¹²⁶ P. Uziębło, Opinia dla Fundacji im. Stefana Batorego;

<http://www.maszglos.pl/wp-content/uploads/2013/06/Raport-Obywatele-i-wybory-Dawid-Szescilo-Mikolaj-Czesnik-Radoslaw-Markowski-Warszawa-czerwiec-2013.pdf> (20.01.2016 r.)

¹²⁷ M. Półtorak, *Kwoty w wyborach samorządowych w Polsce na tle wybranych rozwiązań europejskich*, [w:] *Prawne problemy samorządu terytorialnego*, t. 1, red. B. Ćwiertniak, Katowice 2013, s. 166.

¹²⁸ Dz. P.P.P. nr 18, poz. 46.

innych państw¹²⁹; w kadencji Sejmu 2011-2015 odsetek kobiet wyniósł ponad 24%, a w obecnej na dzień wyborów 27% (125 kobiet)¹³⁰. Zauważyć trzeba jego wzrost, gdyż w kadencjach Sejmu 2007-2011 oraz 2005-2007 odsetek kobiet wynosił 20%¹³¹.

W państwach Unii Europejskiej występuje tendencja, że im wyższy szczebel władzy, tym niższy jest udział w nim kobiet. Udział kobiet w organach stanowiących i kontrolnych samorządu jest średnio o 10% większy od ich odsetka we władzach krajowych. Badania prowadzone przez Komisję Europejską przedstawiają jednak duże rozbieżności pomiędzy poszczególnymi państwami Unii Europejskiej¹³².

Liczba kobiet we władzach samorządowych w Polsce również nie jest wysoka. Według badań Instytutu Spraw Publicznych udział kobiet w samorządach wzrasta, to jednak następuje to bardzo powoli. Kobiety w radach stanowiły w 2006 r. 21%, a w 2010 r. odsetek ten wzrósł do zaledwie 25%, a w 2014 r. wyniósł już ponad 40 %¹³³. W samorządach wojewódzkich nawet w jednym wskaźnik feminizacji¹³⁴ nie osiągnął 50 proc. Najwyższy (ponad 40 proc.) dotyczy województwa lubuskiego, w którym marszałkiem jest kobieta, zaś najniższy opolskiego. W czterech województwach nie ma ani jednej kobiety w zarządzie. Wśród 315 powiatów, w dwunastu wskaźnik feminizacji przekracza 50 proc. (najwyższy jest w powiecie olsztyńskim – 74 proc.). W siedmiu wynosi 0 proc., w związku z czym, nie ma ani jednej kobiety zarówno w radzie, jak i w zarządzie powiatu. Wskaźnik feminizacji przekracza 50 proc. także w 7 miastach na prawach powiatu (w każdym z nich prezydentem jest kobieta), na czele zestawienia znajduje się Warszawa (wskaźnik – 79 proc.). Najmniejszy udział kobiet notujemy w Zielonej Górze. Stosunkowo najsilniej sfeminizowane są władze miast. W więcej niż co dziesiątym wskaźnik feminizacji przekracza 50 proc., a we Fromborku sięga 87 proc. i jest to rekord wśród wszystkich jednostek samorządowych w Polsce. Wśród gmin wiejskich jest 170, w których wskaźnik feminizacji władz przekracza 50 proc.,

¹²⁹ Udział kobiet w parlamentach krajów skandynawskich stanowi procentowo najwyższy wskaźnik i wynosi w granicach 40-50 % (Zob. E. Lisowska, *Równouprawnienie kobiet i mężczyzn w społeczeństwie*, Warszawa 2008, s. 208). Wysoki odsetek kobiet w organach stanowiących jednostek samorządu terytorialnego występuje w radach regionalnych we Francji, w wyniku wyborów w 2010 r. wskaźnik ten wyniósł 48% (M. Półtorak *Kwoty...*, op. cit., s. 70).

¹³⁰ Warto wskazać pierwsze doświadczenia z kwotami w wyborach do Sejmu w 2011 r. Jakkolwiek liczba kandydujących kobiet wzrosła w stosunku do wyborów w 2007 r. ponad dwukrotnie (z 1428 do 3063), to liczba posłanek nie zwiększyła się tak wyraźnie – z 94, które uzyskały mandat w 2007 r. do 110 wybranych w 2011 r. Trudno ocenić, na ile powyższy wzrost wiązał się z wprowadzeniem parytetów, a na ile z ogólnymi przemianami społecznymi czy też innymi czynnikami. Z powyższych informacji wynika, że spadła „skuteczność” kobiet w zdobywaniu mandatów, ponieważ uzyskał je znacznie mniejszy odsetek kandydatek niż cztery lata wcześniej. (www.pkw.gov.pl, dnia 05.04.2017).

¹³¹ Zob. www.pkw.gov.pl, (12 grudnia 2016 r.)

¹³² Zob. szerzej: *Kandydatki w wyborach samorządowych w 2010 r.*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2011. www.isp.org.pl/publikacje (19 listopad 2016 r.).

¹³³ J. Flis, A. Gendźwiłł, *Przedstawiciele i rywale – samorządowe reguły gry*, Warszawa 2017, s. 28.

¹³⁴ Stwierdza, ile kobiet w danym organie samorządowym przypada na określoną liczbę mężczyzn.

a w Dmosinie (woj. łódzkie) pokonał granicę 80 proc. Po wyborach samorządowych w 1990 r. w gminach wiejskich kobiet było niewiele ponad 9 proc., a już ich udział po 2014 r. był niemal trzykrotnie wyższy. Warto podkreślić, że w latach 90. wskaźnik feminizacji rad wiejskich był znacznie niższy niż miejskich, co można związane było z kulturowym konserwatyzmem wsi. Od wyborów samorządowych w 2010 r. zjawisko zanikło i różnice między największymi i mniejszymi miastami oraz gminami wiejskimi niemal zupełnie się zatarły¹³⁵. Warto wspomnieć, że po wyborach w 2014 r. w radach 61 gmin nie ma żadnej kobiety¹³⁶.

W 2014 r. po raz pierwszy partie i komitety wyborcze zobowiązane zostały do zastosowania mechanizmu kwotowego na lisach gmin na prawach powiatu, rad powiatów oraz sejmików wojewódzkich. Kwoty nie mają zastosowania w gminach nie będących na prawach powiatu ze względu na wprowadzenie okręgów jednomandatowych. Porównując wybory do organów stanowiących z 2006 r., 2010 r. i 2014 r. widać, że kwoty bezpośrednio przełożyły się na odsetek kandydatek startujących do organów stanowiących. W 2006 r. i 2010 r. kandydowało kolejno 29% i 31 % spośród wszystkich kandydatów, zaś podczas wyborów w 2014 r. odsetek wyniósł aż 38,04 %¹³⁷.

Warto nadmienić, iż liczba kobiet radnych w Unii Europejskiej to statystycznie 30 proc. Największy występuje w radach w Szwecji i we Francji to ponad 45 proc, zaś mniejsza kobiet samorządowców niż w Polsce jest np. we Włoszech, w Rumunii, na Węgrzech¹³⁸.

W tym miejscu należy również wspomnieć o niewielkiej liczbie kandydatek w wyborach do organów władzy wykonawczej (w 2006 r. – 13%, 2010 – 14%). Na 2471 stanowisk kobiety po wyborach w 2010 r. objęły 221, z czego 143 urzędów wójta, 71 urzędów burmistrza a także 7 urzędów prezydenta. W 2014 r. kobiety kandydujące do organów wykonawczych wygrały w 267 gminach, czyli o 46 gmin więcej niż w 2010 r. W 2010 r. kobiety objęły funkcję burmistrza i prezydenta tylko w 6 proc. gmin miejskich, zaś w 2014 r. - w co dziesiątej takiej gminie. Nieco więcej kobiet wygrało również wybory na wójta w gminach wiejskich i miejsko-wiejskich – w 2014 r. 11 proc. tych gmin, a cztery lata

¹³⁵ P.Swianiewicz, J. Łukomska, *Kobiety w samorządzie. Ranking najbardziej sfeminizowanych samorządów*, raport opracowany przez pismo samorządu terytorialnego Wspólnota, marzec 2017.

¹³⁶ www.samorząd.pap.pl/depesze/wybory/142244/Nie-ma-rownosci--W-radach-61-gmin-nie-ma-w-tej-kadencji-ani-jednej-kobiety, dnia 12.12.2016 r.

¹³⁷ Dane dla wyborów samorządowych w 2014 r. zostały przytoczone na podstawie prezentacji Monitoring list wyborczych w wyborach samorządowych 2014, „Obserwatorium Równości Płci”, Instytut Spraw Publicznych.

¹³⁸ Zob. M. Druciarek, M. Fuszara, A. Niżyńska, J. Zbieranek, *Kobiety na polskiej scenie politycznej*, Raport Instytutu Spraw Publicznych, Warszawa 2012; [www.serwisy.gazetaprawna.pl/samorzad/artykuly/828830,malo-kobiet-w-samorzadach-parytety-zmienia-nawyki \(14.12.2016 r.\)](http://www.serwisy.gazetaprawna.pl/samorzad/artykuly/828830,malo-kobiet-w-samorzadach-parytety-zmienia-nawyki (14.12.2016 r.))

wcześniej – w 9 proc¹³⁹.

Z dotychczasowej praktyki wynika, że wyborcy mają tendencję do głosowania przede wszystkim na osoby (mężczyzn) sprawujące dotychczas wykonywane funkcje. W związku z powyższym skuteczność rozwiązań ustawowych dotyczących zwiększenia udziału kobiet w organach przedstawicielskich może powodować pewne wątpliwości¹⁴⁰. Mimo że w organach stanowiących jednostek samorządu terytorialnego oraz wykonawczych liczba kobiet jest stosunkowo niewielka, to jednak właśnie one decydują w ogromnej mierze o pracy urzędów miast, gmin czy powiatu, gdyż stanowią od 70 do 80% ich pracowników¹⁴¹.

W ostatnich latach przedmiotem debaty publicznej był problem zwiększenia udziału kobiet w życiu politycznym Polski. Wprowadzone rozwiązania dotyczące kwot wyborczych dla płci były przedmiotem dyskusji jeszcze przed uchwaleniem Kodeksu wyborczego. W 2009 r. wpłynął do Sejmu obywatelski projekt ustawy o zmianie ustawy – ordynacja wyborcza Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i Senatu Rzeczypospolitej Polskiej, ustawy – Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw oraz ustawy – Ordynacja wyborcza do Parlamentu Europejskiego, w związku z wprowadzeniem parytetu płci na listach wyborczych. Pomysł wprowadzenia parytetów do polskiego prawa okazał się kontrowersyjny i miał swoich zwolenników, jak również przeciwników, zarówno wśród kobiet, jak i mężczyzn. W dyskusji publicznej podnoszono argumenty, że kobiety mają nierówno szanse, są niedoreprezentowane, co przekłada się na ich niewystarczający udział w składach parlamentów, czy rad. Kodeks wyborczy z 2011 r. wprowadził obowiązek zachowania tzw. kwot wyborczych przy rejestracji list kandydatów. Wymóg ten odnosi się do list kandydatów na posłów, do list kandydatów na radnych w miastach na prawach powiatu oraz w wyborach do sejmików województw.

Komentowane rozwiązanie w przypadku wyborów do organów stanowiących polega na tym, że na liście kandydatów liczba zarówno kobiet, jak i mężczyzn nie może być mniejsza niż 35% wszystkich kandydatów na liście (art. 425 § 3 k.w.). Próg ten liczony jest w odniesieniu do kandydatur realnie zgłoszonych, a nie potencjalnej maksymalnej liczby kandydatów na poszczególnych listach. Jeżeli lista nie spełnia tego wymogu, okręgowa komisja wyborcza wzywa osobę zgłaszającą listę do usunięcia wady zgłoszenia w terminie trzech dni. W sytuacji, w której lista nie zostanie poprawiona, komisja odmawia jej rejestracji (art. 431 § 2 k.w.). W niektórych krajach europejskich sankcje za niezastosowanie kwot w

¹³⁹Tamże.

¹⁴⁰M. Półtorak, *Kwoty...*, op. cit., s. 182.

¹⁴¹www.isp.org.pl (12.12.2016 r.).

wyborach do organów stanowiących samorządu terytorialnego są podobne jak w Polsce¹⁴², a w innych występuje nawet sankcja finansowa¹⁴³. W odniesieniu do wyborów do rad powiatowych kodeks zobowiązuje w zakresie nieregulowanym stosować przepisy dotyczące wyborów do rad gmin (art. 450 k.w.), a więc także art. 425 § 3 jak i art. 431 § 2. Dodatkowo przewiduje, że w przypadku zgłoszenia listy zawierającej trzech kandydatów liczba mężczyzn i kobiet nie może być mniejsza niż 1 (art. 457 k.w.). W przypadku wyborów do sejmików województw także w zakresie nieregulowanym stosuje się odpowiednio przepisy dotyczące wyborów do rad w miastach na prawach powiatu (art. 459 k.w.).

Wprowadzone rozwiązania odnoszące się do kwot płci budzą istotne wątpliwości co do ich zgodności z szeregiem norm konstytucyjnych. Dostrzec można sprzeczność z wyrażoną w art. 32 ust.1 Konstytucji RP zasadą równości wobec prawa oraz ustanowioną w art. 33 ustawy zasadniczej zasadą równouprawnienia kobiet i mężczyzn. Istota zasady równości polega na tym, że wszystkie podmioty prawa (adresaci norm prawnych), charakteryzujące się daną cechą istotną (relewantną) w równym stopniu mają być traktowane równo, to jest według jednakowej miary, bez różnicowań dyskryminujących i faworyzujących¹⁴⁴. Można jednak ustanowić dyskryminację pozytywną czy też uprzywilejowanie wyrównawcze. Zgodnie jednak z innym orzeczeniem Trybunału Konstytucyjnego¹⁴⁵ z punktu widzenia zasady równości niedopuszczalne jest różnicowanie obywateli ze względu na takie kryteria, które prowadzą do powstania zamkniętych kategorii obywateli o różnicowanym statusie prawnym. Przykładem tych kryteriów jest także płeć¹⁴⁶.

Wprowadzenie parytetów i kwot należy przeanalizować także z punktu widzenia zasady wolnych wyborów. G. Kryszewski uważa, że jest ona „co najmniej jakby dorozumianą zasadą prawa wyborczego i szeroko pojmowanego systemu wyborczego”, jest też „najważniejszym [...] punktem odniesienia oceny stopnia demokratyzmu konkretnych wyborów”¹⁴⁷. Stosowanie kwot „zawsze – mniej lub bardziej – zawęża ramy wolnej gry wyborczej, gdyż oznacza uprzywilejowanie w procesie wyborczym określonej grupy społecznej”¹⁴⁸. Następuję zamiast

¹⁴² Na przykład, w wyborach do organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego w Belgii, Francji, czy Słowenii (M. Półtorak, *Kwoty...*, *op. cit.*, s. 167, 170, 179).

¹⁴³ Np. w Irlandii sankcją za niezastosowanie kwot wyborczych jest utrata połowy finansowania, a w Portugalii, jeśli lista nie spełnia wymogu kwotowego, nieprawidłowość podawana jest do publicznej wiadomości, zaś sankcje finansowe określone są proporcjonalnie w stosunku do poziomu nierówności na listach (M. Półtorak, *Kwoty...*, *op. cit.*, s. 175, 178).

¹⁴⁴ Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 9 marca 1988 r., U 7/87 (OTK 1988, Nr 1, poz. 1).

¹⁴⁵ Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 3 dnia marca 1987 r., P 2/87 (OTK 1987, Nr 1, poz. 2).

¹⁴⁶ G. Kryszewski, *Kwoty i parytety wyborcze: równość czy nierówność wyborcza?*, [w:] *Niedemokratyczne wymiary demokratycznych wyborów*, red. J. Szymanek, Warszawa 2016.

¹⁴⁷ G. Kryszewski, *Standardy...* tamże., s. 15.

Tamże, s. 139

swobodnej selekcji kandydatów ma miejsce ich „dopasowywanie” do narzuconych kwot i wręcz odrębna selekcja kandydatów dla każdej z płci. Warto wspomnieć, że kwoty na listach kandydatów są przy tym mniejszym naruszeniem wolności wyborów, niż ma to miejsce w przypadku ich ustanawianiu w składzie organów przedstawicielskich.

Ponadto wątpliwa jest zgodność rozwiązań wprowadzających kwoty z zasadą pluralizmu politycznego zawartą w art. 11 Konstytucji RP, która gwarantuje nie tylko wolność tworzenia, ale także wolność działania partii politycznych. Wprowadzenie kwot na listach kandydatów wpływa na ograniczenie funkcji wyborczej partii politycznych, gdyż wyłącza całkowitą autonomię do samodzielnego decydowania o tym, kogo jako kandydata chcą zaproponować do objęcia mandatu. Jednak to wyborca w akcie głosowania decyduje, na kogo zagłosuje, czy płeć ubiegającego się ma wpływ na jego wybór¹⁴⁹.

W Kodeksie wyborczym z 2011 r. nie przewidziano żadnych szczególnych rozwiązań dotyczących rozmieszczenia kandydatur według płci na listach wyborczych, w związku z tym komitety wyborcze dysponują w tej kwestii pełną swobodą. Warto wspomnieć, że w wyborach do organów stanowiących jednostek samorządowych inne państwa stosują różne reguły pozycjonowania. Najczęściej spotkana jest tzw. metoda „suwakowa” (na przykład we Francji, Słowenia), ale występują regulacje, które określają, że dwoje pierwszych kandydatów na liście wyborczej nie może reprezentować tej samej płci (np. w Belgii), lub że na listach wyborczych w okręgach wielomandatowych maksymalnie dwa nazwiska tej samej płci mogą wystąpić bezpośrednio po sobie (np. w Portugalii)¹⁵⁰.

Analizując udział kobiet na listach wyborczych między 2006 r. a 2014 r., można dostrzec, że liczba kandydatek wzrosła, ale zostały umieszczane one na dalszych miejscach na liście. Wśród jedynek, czyli liderów list kobiet w wyborach do jednostek samorządu terytorialnego podczas ostatnich trzech wyborów samorządowych było mniej niż 20% z wyjątkiem miast na prawach powiatu w 2014 r., gdzie ten odsetek nieznacznie przekroczył 20 %¹⁵¹.

Warto wspomnieć o współczynniku sukcesu, czyli odsetku kandydatów, którzy zostali wybrani ponownie na radnych. Dla mężczyzn współczynnik ten w wyborach 2006 r. i 2010 r. był wyższy niż dla kobiet (mężczyźni 16 %, kobiety 11 %), ale już 2014 r. różnica ta zwiększyła się znacznie. Podczas ostatnich wyborów współczynnik sukcesu dla kobiet spadł poniżej 10 % na wszystkich szczeblach samorządu terytorialnego, a dla mężczyzn wzrósł do około 20 % (przekroczył tę wartość w wyborach do rad powiatów i sejmików województw).

¹⁴⁹ Zob. szerzej: A. Rakowska, K. Skotnicki, *Zmiany w prawie wyborczym wprowadzone przez kodeks wyborczy*, „Przegląd Sejmowy” 2011, nr 4, s. 9-32.

¹⁵⁰ *Kwoty...*, op. cit., s. 170, 178-179.

¹⁵¹ J. Flis, A. Gendźwiłł, *Przedstawiciele i...*, op. cit., Warszawa 2017, s. 29.

Oznacza to, że mężczyźni mieli średnio ponad dwa razy większe szanse uzyskania mandatu niż kobiety. Związane to było z umiejscowieniem mężczyzn i kobiet na listach wyborczych. Nierówności pojawiające się w tym wymiarze mają wpływ na wynik wyborczy i nawet instytucja parytetów nie jest w stanie temu zapobiec. Znaczenie miała z pewnością także „przewaga urzędowania”. Większe szanse wyboru mężczyzn są związane z tym, że ubiegającymi się o mandat ponownie są częściej mężczyźni niż kobiety. Należy przy tym pamiętać, że odsetek radnych wybranych na kolejną kadencję systematycznie rośnie, co jest oznaką stabilizacji lokalnych i regionalnych scen politycznych. Dokonując analizy wyborczej trzech ostatnich cykli wyborczych do organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego prawdopodobieństwo uzyskania mandatu radnego wśród ponownie ubiegających się o urząd jest zależne od płci kandydata. Z wyjątkiem miast na prawach powiatów mężczyźni uzyskali ponownie mandaty zasadniczo częściej niż kobiety. Ta dysproporcja współczynników sukcesu jest szczególnie duża w przypadku wyborów do sejmików wojewódzkich, a między 2010 a 2014 rokiem zwiększyła się znacznie w wyborach zarówno do sejmików, jak i do rad powiatów ziemskich. To zjawisko z pewnością wiąże się z nierównościami pomiędzy mężczyznami i kobietami występującymi w strategiach nominacyjnych, a także ze zmianami na scenie samorządowej, gdyż między 2006 a 2014 rokiem sporo mandatów straciły partie mające stosunkowo dużo kobiet wśród radnych poprzedniej kadencji¹⁵².

W dniu 21 marca 2013 r. Sejm RP opowiedział się za skierowaniem do dalszych prac w Sejmie dwóch projektów, z których pierwszy proponował, żeby kobiety i mężczyźni zajmowali na liście wyborczej miejsca naprzemiennie (tzw. metoda suwakowa). Drugi wprowadzał zmiany związane z zwiększeniem liczby kobiet na listach wyborczych. Projekt zakładał podwyższenie obowiązującej obecnie 35-procentowej kwoty zarezerwowanej dla kobiet i mężczyzn na listach wyborczych do poziomu 50-procentowego parytetu. Zgodnie z propozycją na liście osób kandydujących obowiązywałaby zasada, według której połowę liczby wszystkich osób kandydujących stanowią kobiety, a połowę mężczyźni. W przypadku nieparzystej liczby osób kandydujących liczba kobiet i mężczyzn nie mogłaby się różnić więcej niż o jedną osobę¹⁵³. W mojej ocenie nie należy dokonywać zmian związanych z parytetem płci. Narzucenie parytetów, czyli ingerencja państwa w to, jak układane są listy wyborcze (kto na nich się znajduje), jest nieodpowiednim instrumentem wpływania na wyniki wyborów. Decyzję o tym, czy dana partia, komitet wyborczy chce parytetu na swoich listach czy nie, powinno się zostawić jej samej (odpowiednie gwarancje są przewidziane w

¹⁵² Zob. szerzej, Tamże, s. 29-33

¹⁵³ www.sejm.gov.pl (07.04.2016).

regulacjach wewnątrzpartyjnych np. w Norwegii, Austrii, Niemczech czy Islandii¹⁵⁴). Listy wyborcze układa się (a przynajmniej powinno) patrząc na kompetencje kandydatów, a nie na ich płeć. Zastosowanie parytetów na listach wyborczych nie jest jednak właściwą metodą na zwiększenie udziału (wyrównanie liczby) kobiet w polityce. Wprowadzenie parytetów płci może spowodować, że miejsce na listach wyborczych będą miały osoby spełniające kryterium płci, ale nie koniecznie kompetentne. Obecnie nie może być mowy o dyskryminacji kobiet¹⁵⁵. Politykę państwa powinna stwarzać warunki, które umożliwiłyby kobietom łączenie obowiązków zawodowych i rodzinnych. Wprowadzenie odpowiednich zmian systemowych wspierających rodzinę i kobiety, które łączą obowiązki domowe z karierą zawodową, doprowadziłoby do wzrostu ich zaangażowania w życie publiczne.

¹⁵⁴ Por. A. Żukowski, *Wybory a reprezentacja polityczna kobiet*, „Studia Wyborcze” 2007, t. III, s. 45-66.

¹⁵⁵ P. Uziębło twierdzi, że parytety bądź kwoty, przez pryzmat celu, który mają realizować, są elementem dyskryminacji pozytywnej. Jeżeli są wprowadzane, muszą spełniać standardy demokratyczne, w szczególności zasady równości oraz wolności wyborów; P. Uziębło, *Parytety płci i kwoty na listach wyborczych*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2010, nr 1, s. 44-45.

ROZDZIAŁ IV

ZASADA BEZPOŚREDNIOŚCI

1. Uwagi ogólne

Podstawową funkcją zasady bezpośredniości jest zapewnienie wyborcy możliwości bezpośredniego oddania głosu na kandydata¹. Zasada bezpośredniości mimo dość jasnej treści bywa postrzegana w doktrynie prawa konstytucyjnego w trzech wykazujących pewne odmienności znaczeniach². Po pierwsze, zasada bezpośredniości oznacza wybory jednostopniowe, co związane jest z wyłonieniem organu wybieralnego w oparciu o treść głosów oddanych przez wyborców. Po drugie, zasada bezpośredniości gwarantuje oddanie głosu na konkretnego kandydata. Po trzecie, największe znaczenie zasady bezpośredniości zakłada spełnienie dwóch poprzednich wymogów, a dodatkowo wyraża się w głosowaniu osobistym, polegającym na oddaniu głosu w lokalu wyborczym, w sposób wyłączający jakiegokolwiek pośrednictwo³.

W przypadku bezpośredniości wyborów proporcjonalnych w wyborach do Sejmu RP, Parlamentu Europejskiego, w wyborach do rad miast na prawach powiatu, rad powiatowych i sejmików wojewódzkich występują pewne wątpliwości związane z przestrzeganiem zasady bezpośredniości. Zastosowanie w Polsce systemu imiennego preferencyjnego sprawia, że zasada ta jest zachowana. System ten służy zapewnieniu proporcjonalności wyborów i daje możliwość wyborcy dokładnego wyrażenia jego woli. Głos wyborcy ma wpływ także na kilka innych spraw, m.in. liczy się przy przekroczeniu przez komitet wyborczy właściwego progu wyborczego, czy wskazuje preferencje wyborcy co do jednego z kandydatów na liście okręgowej.

Do ustawowych gwarancji realizacji zasady bezpośredniości wyborów zaliczyć ponadto trzeba ustalony sposób głosowania oraz możliwość ubiegania się przez kandydatów o mandat tylko w jednym okręgu wyborczym⁴.

¹D. Nohlen, *Prawo wyborcze i system partyjny. O teorii systemów wyborczych*, Warszawa 2004, s. 38.

²K. Wojtyczek, *Konstytucyjna regulacja systemu wyborczego w III Rzeczypospolitej*, [w:] *Demokratyczne prawo wyborcze Rzeczypospolitej Polskiej (1990-2000)*, red. F. Rymarz, Warszawa 2000, s. 125-126.

³M.P. Gapski, *Nowe techniki głosowania w świetle zasady bezpośredniości wyborów*, „Przegląd Sejmowy” 2009, nr 2, s. 79.

⁴W. Skrzydło, S. Grabowska, R. Grabowski, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*

Moim zdaniem dobrym rozwiązaniem byłoby, żeby starosta i marszałek województwa byli wybierani w wyborach bezpośrednich. W dniu 12 lipca 2013 r. Sejm RP odrzucił projekt zmian w Kodeksie wyborczym autorstwa posłów klubu Solidarna Polska, wprowadzający bezpośrednie wybory starostów i marszałków województw. Wnioskodawcy w projekcie zmian ustawy stwierdzili, że wprowadzenie bezpośredniego wyboru starosty i marszałka województwa sprawiłoby, że powyższe organy władzy wykonawczej zyskały większą legitymizację społeczną sprawowanej funkcji ⁵.

2. Jednostopniowość wyborów

Zasada bezpośredniości oznacza, że wyborca głosuje bezpośrednio na kandydatów ubiegających się o mandat w organie kolegialnym, bądź jednoosobowe stanowisko obsadzone w drodze wyborów powszechnych (np. wójta, burmistrza, prezydenta miasta). Taki sposób głosowania można określić mianem wyborów jednostopniowych, ponieważ bezpośrednio wola wyborców decyduje o końcowym rezultacie ⁶.

Istotę wyborów jednostopniowych najlepiej zrozumieć, porównując wybory bezpośrednie z pośrednimi. Przeciwnością zasady bezpośredniości głosowania jest zasada pośredniości, w której wyborcy wybierają pośredników – tzw. elektorów, dokonujących w ich imieniu wyboru członków danego organu przedstawicielskiego. Elektor ma swobodę w podjęciu decyzji, którego kandydata wybrać. W wyborach bezpośrednich wyborca sam dokonuje wyboru przedstawiciela, w związku z czym samodzielnie podejmuje decyzję o wyborze danego kandydata.

Wybory pośrednie zmniejszają wpływ wyborców na strukturę osobową danego organu. W realizacji tego celu zasada pośredniości wyborów została wprowadzona w XVIII i XIX w. jako kompromis pomiędzy zachodzącymi w Europie procesami demokratycznymi a „zachowawczymi”. Siły konserwatywne w tym okresie historycznym upatrywały w wyborach pośrednich przeciwwagę dla zasady powszechności. Powoływani elektorzy mieli chronić systemy polityczne przed wynikami wyborów, które zagrażałyby ich stabilności. W XX w. wraz z postępem demokracji, zasada bezpośredniości wyborów stała się nierozdzieloną cechą państw demokratycznych ⁷.

Encyklopedyczny, Warszawa 2009, s. 113.

⁵Zob. <http://www.samorząd.pap.pl/depesze/redakcyjne.sejm/126242/Posrednio-bez-zmian---Nie-bedzie-wyborow-bezposrednich-starostow-i-marszalkow>, dnia 10.02.2016 r.

⁶W. Skrzydło, *Ustrój polityczny RP w świetle Konstytucji z 1997 r.*, Warszawa 2014, s. 123.

⁷B. Banaszak, *Porównawcze prawo konstytucyjne państw współczesnych*, Warszawa 2012, s. 301-302.

Obecnie wybory pośrednie (dwustopniowe) stosowane są tylko w niektórych państwach przy wyborze prezydenta (np. Niemiec) lub jednej z izby parlamentu np. w Wielkiej Brytanii⁸ czy Francji⁹. Najbardziej znanym przykładem pośredniego wyboru głowy państwa jest wybór prezydenta Stanów Zjednoczonych Ameryki, który dokonywany jest w dwóch etapach. Wyborcy wybierają elektorów (pierwszy stopień), którzy z kolei dokonują wyboru prezydenta (drugi stopień).

W Polsce w okresie międzywojennym wybory samorządowe wprowadziła ustawa z dnia 16 sierpnia 1938 r. o wyborze radnych gromadzkich, gminnych i powiatowych. Radnych w gminach, niepodzielonych na okręgi wyborcze, wybierało w głosowaniu tajnym gminne kolegium wyborcze, w którego skład wchodziło: sołtysi, podsołtysi oraz radni gromadzcy (art. 51 ust. 1 i 3). Jeżeli gromada nie posiadała rady gromadzkiej, w miejsce radnych gromadzkich, wchodziło delegaci w liczbie od dwóch do dziesięciu. Ich liczbę ustalał starosta powiatowy w zależności od liczby mieszkańców gromady (art. 51 ust. 3 pkt 2). Jeżeli gmina podzielona została na okręgi wyborcze, radnych wybierały w głosowaniu tajnym okręgowe kolegia wyborcze, w skład którego wchodziło: sołtysie, podsołtysi, radni gromadzcy i delegaci gromad, z obszarów, które położone są w granicach danego obszaru wyborczego (art. 51 ust. 2 i 4). Warto wspomnieć, że samorząd wojewódzki w województwach pomorskim i poznańskim posiadał organ uchwalający i kontrolujący w postaci sejmiku wojewódzkiego. Radnych sejmiku wybierały na czteroletnią kadencję rady powiatowe oraz rady miast wydzielonych z powiat. Na podstawie liczby mieszkańców określono dla każdego powiatu czy miasta liczbę członków sejmiku¹⁰.

Szczególnym rodzajem wyborów pośrednich mogą być wybory wielostopniowe. W porównaniu do wyborów pośrednich *sensu stricto*, których celem jest wybór elektorów celem przekazania im funkcji dokonania wyborów, w wyborach wielostopniowych wyborcy sami (tzn. bezpośrednio) dokonują wyboru składu niższych organów, które to dokonują powołania organów wyższego stopnia. Wybory wielostopniowe były stosowane do 1936 r. w ZSSR oraz od 1970 r. na Węgrzech (wyboru do rad wyższego szczebla dokonywały rady gmin). W

⁸Obecnie ośmiuset lordów dziedzicznych wybiera dziewięćdziesięciu członków Izby Lordów, a jedynie dwóch jej członków to lordowie dziedziczni. Większość członków tej Izby (ponad pięciuset) stanowią lordowie dożywotnio mianowani przez monarchę. W jej skład wchodzi ponadto dwudziestu sześciu lordów duchownych oraz pięciu członków rodziny królewskiej. Zob. szerzej: P. Biskup, *Skład, organizacja i funkcjonowanie Brytyjskiej Izby Lordów*, „Państwo i Prawo” 2003, z. 2, s. 90-92, a także P. Sarnecki, *Ustroje konstytucyjne państw współczesnych*, Kraków 2007, s. 34-35.

⁹Członkowie Senatu są wybierani w departamentach przez kolegia wyborcze, w skład których wchodzi deputowani, radcy regionalni, generalni oraz delegaci rad municypalnych (zob. W. Skrzydło, *Ustrój polityczny Republiki Francuskiej*, [w:] *Ustroje państw współczesnych*, red. E. Gdulewicz, Lublin 2000, s. 141).

¹⁰ Zob. A. Wereszczyński, *Wiadomości o Polsce i administracja Państwa Polskiego*, Lwów 1938, s. 295.

Polsce również w 1984 r. próbowano (bez powodzenia¹¹) wprowadzenia wyborów wielostopniowych wojewódzkich rad narodowych¹².

W głosowaniu imiennym wyborca oddaje głos na konkretnego kandydata, stawiając z właściwej strony karty wyborczej znak (np. „x”) przy jego nazwisku¹³. W wyborach do organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego wyborca ma możliwość oddania głosu na jednego z kandydatów przez postawienie z prawej strony jego nazwiska znaku „x”. W związku z powyższym nie istnieje żadne pośrednictwo w wyrażaniu woli przez wyborcę; występuje tylko relacja bezpośrednia: wyborca – kandydat¹⁴. Warto zauważyć, że ustawodawca w Kodeksie wyborczym z 2011 r. wykazał dużą troskę o uniknięcie ewentualnych wątpliwości w interpretacji znaków stawianych przez wyborców na kartach do głosowania, wyjaśniając że postawienie znaku „x” wymaga umieszczenia w obrębie kratki dwóch przecinających się linii. W sytuacji, w której w okręgu wyborczym do Senatu zarejestrowany został tylko jeden kandydat, oddanie na niego ważnego głosu polega na postawieniu tego znaku w kratce oznaczonej słowem „TAK” (art. 268 § 2 k.w.). W wyborach do rad głosowania nie przeprowadza się, jeżeli w okręgu wyborczym zarejestrowana liczba kandydatów jest równa liczbie radnych wybieranych w danym okręgu wyborczym lub od niej mniejsza. W takiej sytuacji za wybranych na radnych terytorialna komisja wyborcza uznaje zarejestrowanych kandydatów, a odpowiednio pozostałe mandaty pozostają nieobsadzone (art. 380 k.w.)¹⁵.

3. Głosowanie osobiste jako element zasady bezpośredniości

Podstawowym sposobem wzięcia udziału w głosowaniu w Polsce jest głosowanie osobiste. Oznacza to obowiązek udania się wyborcy w dniu wyborów do lokalu wyborczego i oddanie w tym miejscu swojego głosu. Ma to zabezpieczyć system wyborczy przed ewentualnymi fałszerstwami związanymi z oddaniem głosu poza lokalem wyborczym.

W Polsce głosowanie osobiste obowiązuje nieprzerwanie od wyborów do Sejmu

¹¹Argumentem przeciwko wprowadzeniu wyborów pośrednich (wielostopniowych) była konstytucyjna zasada bezpośredniości wyborów do organów przedstawicielskich, a także celowość zachowania bezpośredniej więzi radnych wojewódzkich z wyborcami.

¹²J. Buczkowski, *Podstawowe...*, op. cit., s. 164-165.

¹³W początkowym okresie głosowano jawnie przez podniesienie ręki lub słownie. Po raz pierwszy karty do głosowania, które wyborca sam wypełniał, zostały wprowadzone we Francji 1831 r., a karty drukowane w 1849 r.

¹⁴M. Chmaj, W. Skrzydło, *System...*, op. cit., s. 56.

¹⁵Obsadzanie mandatów bez głosowania tzw. „ciche wybory” (z ang. *tacit election*) lub też „wybory niekonkurencyjne”. W ustabilizowanych demokracjach, gdy liczba kandydatów zgłoszonych na wszystkich listach nie przekracza lub równa jest liczbie mandatów do obsadzenia nie przeprowadza się głosowania. Za wybranych uznaje się zgłoszonych kandydatów (np. wyborach do Izby Gmin w Wielkiej Brytanii).

Ustawodawczego 1919 r. Kończący rozdział I ordynacji wyborczej do Sejmu Ustawodawczego z dnia 28 listopada 1918 r.¹⁶ art. 6 stwierdzał, że prawo głosowania powinno być wykonywane osobiście. Aktualnie jest jedną z zasad polskiego systemu wyborczego (zob. art. 2 k.w.)¹⁷. W komentarzu do przepisów ordynacji wyborczych do Sejmu i do Senatu z dnia 18 lipca 1922 r. o głosowaniu osobistym w lokalu wyborczym jeden z twórców tych ustaw (członek Komisji Konstytucyjnej Sejmu Ustawodawczego) Józef Buzek stwierdził, że „głosować wolno tylko osobiście, głosowanie za pełnomocnictwem, wystawionym przez innego wyborcę albo przesłanie swego głosu pocztą jest więc zakazane”. Zakazu tego przestrzegać trzeba nie tylko ze względu na równość prawa wyborczego, ale ze względu na uczciwość wyborów. Wspomniany autor zwrócił uwagę na istniejące dawniej nieprzestrzeganie prawa w miejscach, gdzie można było głosować przez pełnomocnika. Przejawem tego był handel pełnomocnictwami, co mogło mieć poważny wpływ na wynik wyborów. Możliwość przesłania swojego głosu pocztą również prowadzi do nadużyć wyborczych¹⁸.

W doktrynie prawa konstytucyjne występuje spór, czy głosowanie osobiste powinno być uznawane za element zasady bezpośredniości. Podzielam pogląd większości konstytucjonalistów, że forma oddawania głosu jest bez znaczenia¹⁹. Wymaganie osobistego udziału w procesie wyborczym powinno traktować się jako odrębną kategorię. W. Skrzydło traktowanie wyborów bezpośrednich jako osobistych określa jako „pomieszanie pojęć”. Uzasadnia to tym, że wyborcy amerykańscy głosują na prezydenta osobiście, co wcale nie zmienia charakteru jego wyborów pośrednich. W związku z czym, „głosowanie osobiste” można co najwyżej traktować jako wzmocnienie bezpośredniości, ale nic więcej²⁰. Zgodnie z tym twierdzeniem, wybory bezpośrednie wyczerpują się w fazie jednostopniowości aktu wyborczego, w którym oddaje się głos na określonego kandydata. Powyższe przekonanie nie znajduje jednak powszechnej aprobaty w doktrynie, gdyż niektórzy eksperci prawa wyborczego wymieniają głosowanie osobiste wśród gwarancji bezpośredniości wyborów²¹.

W mojej ocenie analizując zasadę bezpośredniości w kontekście głosowania

¹⁶Dz.U. Nr 18, poz.47.

¹⁷M. Jagielski, *Prawo wyborcze*, [w:] *Polskie prawo konstytucyjne na tle porównawczym*, red. R. M. Małajny, Warszawa 2013, s. 268-269.

¹⁸J. Buzek, *Ordynacja wyborcza do Sejmu i do Senatu*, Warszawa-Lwów 1922, s. 117.

¹⁹Pogląd taki wyraził W. Skrzydło, *Ustrój polityczny Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej*, Rzeszów 1979, s. 103. twierdząc, że nie jest elementem bezpośredniości wyborów sposób głosowania, a więc głosowanie osobiste, przez pełnomocnika czy przez pocztę. Nie jest to element istotny, gdyż ten sam sposób może być stosowany zarówno w wyborach bezpośrednich, oraz pośrednich, a więc nie wpływa na ich charakter.

²⁰W. Skrzydło, *Ustrój polityczny RP...*, op. cit., s. 123.

²¹Z. Jarosz, *System...*, op. cit., s. 155 i n.; B. Banaszak, *Prawo wyborcze...*, op. cit., s. 17.

osobistego należy odróżnić akt podjęcia decyzji (wyrażenie woli) od aktu głosowania (zakreślenie na karcie do głosowania i wrzucenie jej do urny wyborczej). Oczywiście akt polegający na podjęciu decyzji musi być osobisty. W zakresie aktu głosowania można dopuścić wyjątki, np. głosowanie przez pełnomocnika czy głosowanie korespondencyjne. W pierwszym przypadku zawsze istnieje obawa, że pełnomocnik głosował niezgodnie z wolą mocodawcy. Głosowanie osobiste gwarantuje natomiast uniknięcie niepewności, że osoba wyznaczona przez wyborcę dokona innego, niż ona wyboru. Interesującą propozycją wyrażenia woli wyborcy w procesie wyborczym jest instytucja posłańca, który nie decyduje o treści głosu, a jedynie go przenosi. Wola jest wyrażona osobiście przez wyborcę, a posłaniec nie ma na nią żadnego wpływu. Zobowiązany jest jedynie przenieść decyzję wyborcy we właściwe miejsce, przekształcić w konkretny głos, wrzucić karty do urny wyborczej. Na podobnej zasadzie działa przecież idea głosowania korespondencyjnego. Instytucja posłańca (pełnomocnika w sensie publicznoprawnym) mogłaby okazać się rozwiązaniem dobrym dla osób, które mogą korzystać z praw politycznych, ale nie mogą tego uczynić przez osobisty udział w głosowaniu w lokalu wyborczym (np. osoby z niepełnosprawnością). Ważną kwestią jest zagwarantowanie osobie, która ustanowiła posłańca, że jego przedstawiciel nie będzie nadużywał swojej pozycji. Głosowanie musi odpowiadać wymaganiom tajności, dlatego treść głosu konkretnej osoby nie może być ujawniona²².

Głosowanie powinno być generalnie aktem osobistym, co nie oznacza jednak, że własnoręcznym²³. Jako podpis własnoręczny należy traktować każdy własny podpis wyborcy, który pozwoli na jego zidentyfikowanie. Wyborca zobowiązany jest potwierdzić otrzymane karty podpisem w przewidzianej na to rubryce spisu wyborców. Szczególnie jest to istotne w przypadku osób niepełnosprawnych, które pisząc posługują się ustami czy nogami. Ten sposób należy uznać za równorzędny, a nie alternatywny. Wymaganie zatem własnego podpisu nie jest wymogiem podpisu własnoręcznego, dzięki temu zapewnione jest równe traktowanie wszystkich osób, niezależnie od części ciała, której używają celem podpisania się osoby niepełnosprawne²⁴.

Rozpatrując instytucję głosowania osobistego należy wspomnieć o obowiązujących rozwiązaniach występujących w Kodeksie wyborczym. Przede wszystkim o spoczywającym na komisjach obwodowych obowiązku stwierdzenia tożsamości osoby, której jest wydawana

²² A. Bień-Kacała, *Osobisty udział w procesie wyborczym (zagadnienia wybrane)*, [w:] *Alternatywne sposoby...*, *op. cit.*, s. 228-229.

²³ Zgodnie z uchwałą Sądu Najwyższego z dnia 30 grudnia 1993 r., III CZP 146/93 (OSNCP 5/94, poz. 94) podpis własnoręczny musi obejmować co najmniej nazwisko. Złożyć go może jedynie osoba, która umie czytać i mogąc pisać, więc podpis musi stanowić wytwór pisma.

²⁴ A. Bień-Kacała, *Osobisty...*, *op. cit.*, s. 231.

karta do głosowania. Artykuł 52 § 1 k.w. określa, że przed przystąpieniem do głosowania wyborca przedstawia obwodowej komisji wyborczej dokument umożliwiający stwierdzenie jego tożsamości. W następnym paragrafie ustawodawca stwierdza, że wyborca potwierdza otrzymanie karty do głosowania własnym podpisem w przeznaczonych na to rubryce spisu wyborców. Tożsamość sprawdzana jest na podstawie dokumentu, którym przeważnie jest dowód osobisty, chociaż może być także inny dokument, z którego treści możemy ustalić, czy osoba chcąc zagłosować jest rzeczywiście tą, za którą się podaje. Do wglądu komisji może być przedłożony dokument wyposażony w zdjęcie wyborcy (np. książeczka wojskowa, prawo jazdy czy paszport)²⁵. Wątpliwości istnieją w przypadku uznania za dokument stwierdzenia tożsamości wyborcy dowód osobisty, który jest już nieważny. Zdania konstytucjonalistów w tym względzie są podzielone. Przychylam się do opinii Ryszarda Piotrowskiego, który zaleca racjonalne i rozsądne podejście do problemu. Podkreśla, że przepisy wyraźnie mówią o dokumencie umożliwiającym stwierdzenie tożsamości. Dowód osobisty, nawet jeśli utraci ważność, pozostaje dokumentem, który to umożliwia. Inna interpretacja mogłaby pozbawić określoną grupę wyborców z udziału w wyborach. Odmienne stanowisko prezentuje Piotr Winczorek, który twierdzi, że jeżeli dokument traci swoją ważność, nie można się nim posługiwać²⁶.

Przed wprowadzeniem Kodeksu wyborczego w Polsce, na wzór rozwiązań obowiązujących w czasie PRL oraz w okresie międzywojennym²⁷, ordynacje wyborcze dopuszczały, żeby wyborca ujęty w spisie wyborców, ale nieposiadający żadnego dokumentu potwierdzającego jego tożsamość, mógł powołać się na świadectwo dwóch wiarygodnych osób znanym członkom komisji.

Państwowa Komisja Wyborcza, biorąc niewątpliwie pod uwagę częste nieprawidłowości związane z głosowaniem osobistym w okresie PRL, przed każdymi wyborami przypomina komisjom obwodowym, że „niedopuszczalne jest głosowanie za członka rodziny lub za inną osobę”. Uprawnieni mają głosować osobiście. Zakaz ten nie dotyczy oczywiście osób posiadających pełnomocnictwa do głosowania. Osobie niepełnosprawnej, na jej prośbę, może pomagać w głosowaniu inna osoba, w tym także niepełnoletnia. Pomoc ma tylko techniczny charakter, nie może polegać na sugerowaniu

²⁵ J. Buczkowski, *Podstawowe...*, op. cit., s. 178.

²⁶ <http://prawo.rp.pl/artikel/710356.html>, (14.02.2014 r.)

²⁷ Zgodnie z ordynacją sejmową z 1922 r. wyborca nie miał obowiązku okazywania komisji wyborczej dokumentu tożsamości. Kartę do głosowania otrzymywał po podaniu swojego imienia i nazwiska oraz sprawdzeniu, czy podane dane znajdują się w spisie wyborców. Każdy członek komisji lub mąż zaufania w przypadku wątpliwości mógł zażądać od głosującego dokumentów potwierdzających jego tożsamość. Jeżeli osoba głosująca nie posiadała takich dokumentów, to mogła powołać się na świadectwo dwóch świadków, osobiście znanych co najmniej jednemu członkowi komisji (por. art. 73 ust. 1 w związku z art. 75 ust. 1 i 2).

wyborcy, na kogo ma oddać swój głos lub na głosowaniu w zastępstwie tego wyborcy. Na życzenie osoby niepełnosprawnej w pomieszczeniu za zasłoną może przebywać osoba udzielająca pomocy. Wsparcia w głosowaniu nie może udzielać członek komisji czy mąż zaufania²⁸.

Gwarancją eliminującą możliwość głosowania za inną osobę jest wprowadzony obowiązek nanoszenia przez członków komisji znaków w spisach wyborców obok nazwisk osób, które otrzymały karty do głosowania, a także poświadczenie tego osobiście złożonym podpisem przez wyborcę. Przy wydawaniu kart do głosowania członek komisji, informuje wyborcę, żeby potwierdził własnoręcznym podpisem, w przeznaczony na to rubryce spisu wyborców, fakt otrzymania karty. W przypadku odmowy złożenia podpisu wydający karty członek komisji w rubryce spisu „Uwagi” czyni adnotację „odmowa podpisu” i umieszcza swój czytelny podpis. Analogicznie powinien postąpić w sytuacji, gdy wyborca odmówił przyjęcia jednej z kart do głosowania. Adnotacja w rubryce „Uwagi” powinna wówczas brzmieć np. w przypadku wyborów do rady gminy – „bez gminy”, rady powiatu – „bez powiatu”, sejmiku województwa – „bez sejmiku”, czy wyborów do organu władzy wykonawczej – „bez wójta (burmistrza, prezydenta miasta)”. Potwierdzanie faktu otrzymania karty przez wyborcę należy składać w miejscach (w linii) odpowiadających nazwiskom wyborców oraz we właściwej rubryce zatytułowanej „Potwierdzenie odbioru karty do głosowania w dniu...”. Dopuszczalne jest składanie podpisu bez odwracania spisu²⁹.

Przegląd protestów wyborczych zgłoszonych do Sądu Najwyższego oraz wydane w tym zakresie orzeczenia potwierdzają troskę Państwa o gwarancję osobistego głosowania i wyeliminowanie działań polegających na nieodpowiednim stwierdzeniu tożsamości osoby. W jednej ze spraw Sąd Najwyższy uznał zarzut, że komisja obwodowa wydała wyborcy kartę do głosowania nie dokonując czynności sprawdzających jego tożsamość, w związku z czym naruszone zostało prawo wyborcze³⁰.

²⁸Załącznik do uchwały Państwowej Komisji Wyborczej Uchwała Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 29 września 2014 r., w sprawie wytycznych dla obwodowych komisji wyborczych dotyczących zadań i trybu przygotowania oraz przeprowadzenia głosowania w wyborach organów jednostek samorządu terytorialnego, zarządzonych na dzień 16 listopada 2014 r. (Monitor Polski, z dnia 22 października, Poz.934).

²⁹Tamże.

³⁰Prawo zgłoszenia protestu nie jest uzależnione od tego, czy wyborca wziął udział w wyborach. Złożeniem protestu nie jest pozbawiony wyborca, który został skreślony ze spisu wyborców z rażącym naruszeniem prawa w czasie uniemożliwiającym wykorzystanie środków zaskarżenia (zob. postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 19 października 2000 r., III SW 14/00). Zasadniczym jego celem jest ochrona interesu publicznego w procesie wyborczym. Protest wyborczy to uprawnienie wszystkich wyborców, które umożliwia wystąpienie z wnioskiem wymieniającym nieprawidłowości w przeprowadzeniu wyborów z jednoczesnym żądaniem unieważnienia wyborów w całości lub części. Stanowią one społeczny środek kontroli zgodności z prawem przebiegu wyborów oraz źródło informacji o występujących nieprawidłowościach (Zob. więcej M. Mistygacz, *Protesty wyborcze i ważności wyborów*, „Studia Politologiczne” 2011, t. 22, s. 142-149).

Innym przykładem jurysdykcji Sądu Najwyższego w zakresie głosowania osobistego jest sprawa³¹, w której komisja obwodowa poprzez nieformalny sposób sprawdzania tożsamości więźniów dokonała naruszenia przepisu art. 37 ust. 1 ordynacji wyborczej do Sejmu z 1993 r.³². Ustawodawca stwierdził w nim, że przed przystąpieniem do głosowania wyborca okazuje obwodowej komisji wyborczej dokument umożliwiający stwierdzenie jego tożsamości. Osoby skazane i przebywające w więzieniu nieposiadające odpowiednich dokumentów³³, zostały doprowadzone do lokalu wyborczego. Przed otrzymaniem karty do głosowania podawali swoje dane osobowe, a obecni funkcjonariusze więzienni mieli obowiązek reagowania w sytuacji podania przez nich nieprawdziwych danych. Brak reakcji uznawany był przez członka komisji wyborczej za milczące potwierdzenie tożsamości wyborców. Wyżej wymieniony wyrok Sądu Najwyższego potwierdził, że potwierdzenie składane przez funkcjonariusz powinno być wyraźne, a nie milczące³⁴.

Podstawowym, tradycyjnym sposobem udziału w wyborach jest osobiste głosowanie w lokalu wyborczym. Państwa wprowadzają dodatkowe procedury, które są dostosowane do oczekiwań wyborców³⁵. Wymóg głosowania osobistego jest podyktowany ściśle osobistym charakterem praw politycznych (w tym prawa wyborczego)³⁶. W doktrynie prawa konstytucyjnego toczy się dyskusja, czy przeprowadzanie wyborów w oparciu o zasadę bezpośredniości dopuszcza głosowanie za pomocą alternatywnych form głosowania (przez pełnomocnika, korespondencyjnie lub też za pośrednictwem głosowania elektronicznego). Zwłaszcza przy głosowaniu przez pełnomocnika występują liczne wątpliwości; przede wszystkim, gdyż brak jest możliwości sprawdzenia, czy pełnomocnik głosował zgodnie z zaleceniami mocodawcy. Procedury ustanawiania pełnomocnika różnią się nieznacznie w poszczególnych państwach, najczęściej jednak pełnomocnik posiada specjalny akt pełnomocnictwa, który przedstawia przed głosowaniem właściwej komisji wyborczej³⁷.

³¹Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 16 kwietnia 1993 r., III SW 35/93; zob. J. Buczkowski, *Podstawowe...*, op. cit., s. 179.

³²Ustawa z dnia 28 maja 1993 r. *Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej* (Dz.U. Nr 45 poz. 205).

³³ Dokumentem stwierdzającym tożsamość oprócz dowodu osobistego czy prawa jazdy, mogła być karta identyfikacyjna (z fotografią) sporządzona wewnętrznie przez administrację zakładu karnego według wzoru opracowanego przez Centralny Zarząd Zakładów Karnych.

³⁴Por. J. Buczkowski, *Podstawowe...*, op. cit., s. 179.

³⁵W Holandii nie ma ograniczeń dotyczących korzystania z głosowań alternatywnych. W Belgii w 2002 i 2009 r. złagodzone ograniczenia stosowania procedury pełnomocnika. Wcześniej z tego prawa korzystać mogła bardzo wąska grupa osób, a obecnie jest to szerokie grono wyborców np. osoby, które nie mogłyby głosować z przyczyn choroby lub kalectwa, zawodowych obowiązków na studiach, czy też przebywania w zakładzie karnym, areszcie, a nawet na wakacjach.

³⁶Zob. M. Chmaj, W. Skrzydło, *System wyborczy w Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2015, s. 55-56., Zob. szerzej, M. Rulka, *Głosowanie przez pełnomocnika*, „Wspólnota” 2010, nr 3, s. 18-20.

³⁷Por. K. Skotnicki, *Głosowanie przez przedstawiciela*, [w:] *Alternatywne sposoby głosowania a aktywizacja*

Niektórzy eksperci prawa wyborczego wskazują na ułomności zasady bezpośredniości oraz tajności głosowania, które mogą wystąpić w przypadku głosowania przez pełnomocnika³⁸. Podzielam pogląd, że zasada bezpośredniości jest równoznaczna z głosowaniem osobistym, a instytucja głosowania przez pełnomocnika, jako alternatywny sposób udziału w wyborach, opiera się na zaufaniu³⁹.

Jak już była mowa, zgodnie z Kodeksem wyborczym z 2011 r. wyjątkiem od głosowania osobistego w wyborach jest możliwość ustanowienia pełnomocnika wyborczego przez osoby o znacznym lub umiarkowanym stopniu niepełnosprawności oraz wyborców, którzy najpóźniej w dniu głosowania ukończyli siedemdziesiąt pięć lat (art. 54 § 1 i § 3 k.w.). Pełnomocnikiem może być jedynie osoba wpisana do rejestru wyborców w tej samej gminie co wyborca lub mająca zaświadczenie o prawie do głosowania (art. 55 § 1 k.w.). Nie może być osoba wchodząca w skład komisji obwodowej właściwej dla obwodu głosowania osoby udzielającej pełnomocnictwa, a także mąż zaufania oraz kandydat w danych wyborach (art. 55 § 4 k.w.).

W doktrynie prawa konstytucyjnego pojawiają się kontrowersje, czy głosowanie przez pełnomocnika wprowadzone przez Kodeks wyborczy z 2011 r. w odniesieniu do wszystkich rodzajów wyborów, w tym także wyborów do organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego, jest zgodne z konstytucyjną zasadą bezpośredniości prawa wyborczego. Zwolennicy omawianej procedury stwierdzili, że zasada bezpośredniości nie jest równoznaczna z głosowaniem osobistym⁴⁰.

Głosowanie przez pełnomocnika, co potwierdził w wyroku z dnia 20 lipca 2011 r. Trybunał Konstytucyjny⁴¹, jest postrzegane jako wyjątek od zasady, że w wyborach powszechnych głosuje się osobiście. Trybunał Konstytucyjny stwierdził ponadto, że głosowanie przez pełnomocnika nie jest sprzeczne z zasadą bezpośredniości. Zasada ta oznacza, że „jednostopniowość aktu wyborczego nie zawiera wymogu głosowania osobistego, z którym mogłoby kolidować głosowanie przez pełnomocnika.[...] Głosowanie przez pełnomocnika nie narusza zatem zasady bezpośredniości wyborów, gdyż z tej ostatniej nie wynika wymóg głosowania osobistego”. Trybunał stwierdził, że instytucja głosowania przez pełnomocnika ma wąski i ściśle określony prawem zakres zastosowania, co potwierdza,

elektoratu. *Międzynarodowa Konferencja Naukowa, Rzeszów 26 -27 marca 2007*, red. S. Grabowska, R. Grabowski, Rzeszów 2007, s. 128.

³⁸Zob. B. Michalak, A. Sokala, *Leksykon prawa wyborczego i systemów wyborczych*, Warszawa 2010, s. 43, M. Rulka, *Głosowanie przez pełnomocnika*, „Wspólnota” 2010, nr 3, s. 18-20.

³⁹A. Żukowski, *Systemy wyborcze. Wprowadzenie*, Olsztyn 1999, s. 37.

⁴⁰Por. J. Zbieranek, *Nowe procedury: głosowanie korespondencyjne i przez pełnomocnika*, [w:] *Kodeks wyborczy. Wstępna ocena*, red. K. Skotnicki, Warszawa 2011, s. 45.

⁴¹Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 lipca 2011 r., K 9/11 (OTK-A ZU 2011, Nr 6, poz. 61).

że nie koliduje z zasadą bezpośredniości głosowania. Zauważył, że „o wąskim zakresie tej instytucji świadczą liczne ustawowe ograniczenia możliwości jej stosowania. Dotyczą one w szczególności kręgu wyborców, którzy mogą skorzystać z tej formy głosowania, oraz kręgu osób, które mogą oddać głos w imieniu innego wyborcy jako pełnomocnik”. Trybunał wskazał, że wyborca decyduje, na kogo odda swój głos, a rolą pełnomocnika jest jedynie spełnienie jego woli. Forma głosowania alternatywnego nie pozostaje w sprzeczności z realizacją zasady bezpośredniości tylko poprzez fakt, że głosowanie to jest traktowane jako wyjątek od zasady osobistego udziału w wyborach. Potwierdza to większość przedstawicieli doktryny prawa konstytucyjnego i orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego.

A. Żukowski również twierdzi, że zasady bezpośredniości nie można mylić z głosowaniem osobistym⁴². Wynika z niej jedynie zakaz organizowania wyborów wielostopniowych (pośrednich), w których wyborcy oddają głos na elektorów, którzy dokonują właściwego wyboru. Głosowanie przez pełnomocnika jest w związku tym rozwiązaniem z zakresu techniki głosowania, które całkowicie zostało pozostawione do ukształtowania przez ustawodawcę. W literaturze przedmiotu podkreśla się ponadto m.in., że zasada bezpośredniości dotyczy wyrażenia woli, a nie całego procesu wyborczego, dlatego nie wyklucza (w przewidzianych prawem granicach) możliwości korzystania z wybranego przez siebie pełnomocnika. Głosowanie przez pełnomocnika nie jest w sprzeczności z zasadą bezpośredniości głosowania nawet przy uwzględnieniu występującego w doktrynie prawa konstytucyjnego poglądu, że zasada bezpośredniości *sensu largo* obejmuje również wymóg osobistego udziału w wyborach⁴³.

Niektórzy przedstawiciele doktryny jednak uważają, że zasada bezpośredniości równoznaczna jest z wymogiem głosowania osobistego⁴⁴. Duże znaczenie ma w tym zakresie osobisty charakter praw politycznych (czynnego prawa wyborczego). Głosowanie przez pełnomocnika oznacza, że o treści głosu decyduje nie sam wyborca, tylko jego pełnomocnik. W takiej sytuacji sens prawny tej instytucji tożsamy jest z typową formą wyborów pośrednich. Ważne podkreślenia jest, że przekazanie prawa decyzji do głosowania przez pełnomocnika ma charakter indywidualny i fakultatywny⁴⁵. Mocodawca nie ma prawnych możliwości nakazania, jak ma głosować pełnomocnik. Niektórzy uważają, że pełna swoboda pełnomocnika do dokonania wyboru prowadzi do wniosku, że instytucje pełnomocnictwa

⁴²A. Żukowski, *System wyborczy do Sejmu...*, op. cit., s. 17.

⁴³M. Pisz, *Władza ustawodawcza*, [w:] *Prawo konstytucyjne. Kompendium*, red. R. Piotrowski, Warszawa 2014, s. 88.

⁴⁴Zob. np. B. Banaszak, *Prawo wyborcze obywateli*, Warszawa 1996, s. 17; L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne Zarys wykładu*, Warszawa 2014, s. 154.

⁴⁵Z. Jarosz, *System wyborczy PRL*, Warszawa 1969, s. 155-156.

można uznać za przekazanie głosu na inną osobę⁴⁶.

W wielu państwach instytucja pełnomocnika wpływa na zwiększenia poprawy frekwencji wyborczej, zaś w nielicznych krajach (np. Holandii, Belgii, Francji czy Polsce) jest to niepopularna forma oddania głosu, na przykład w Wielkiej Brytanii w wyborach do Izby Gmin oddaje się w ten sposób mniej niż 1 % głosów⁴⁷. Obowiązujące w poszczególnych państwach rozwiązania różnią się między sobą m. in. kręgiem osób, które mogą udzielać pełnomocnictwa; określeniem osób, które mogą być pełnomocnikami; czasem, na jaki powinno być udzielane pełnomocnictwo, czy możliwościami cofnięcia pełnomocnictwa⁴⁸.

Uważam, że ustanowienie pełnomocnictwa w wyborach samorządowych nie wydaje się rozwiązaniem trafnym, gdyż występuje zagrożenie związane z naruszeniem podstawowych zasad prawa wyborczego (równości, bezpośredniości, tajności). Negatywne stanowisko jest tym bardziej uzasadnione, że wyborcom niepełnosprawnym przyznane zostało prawo do głosowania korespondencyjnego⁴⁹.

W wielu innych państwach (np. Austria, Niemcy, Litwa) regulacje prawne dotyczące prawa wyborczego pozwalają na oddawanie głosu za pośrednictwem poczty. Głosowanie korespondencyjne początkowo wywoływało kontrowersje (np. w Austrii). Badano jego zgodność z głosowaniem osobistym jako elementem zasady bezpośredniości oraz z zasadą tajności głosowania. W doktrynie prawa konstytucyjnego oraz orzecznictwie sądowym⁵⁰. zaaprobowano stanowisko, że wyborca wysyłając swój głos pocztą, sam decyduje o jego treści. Oczywiście istnieje niebezpieczeństwo, że inna osoba może wypełnić kartę do głosowania, czy karta z niezależnych przyczyn nie dotrze do komisji wyborczej.

Krytycy głosowania korespondencyjnego twierdzą, że narusza zasadę bezpośredniości wyborów. Stosowanie procedury głosowania korespondencyjnego rodzi niebezpieczeństwo powstania też innych nadużyć: naruszenia zasady tajności głosowania, przeprowadzenia wyborów w jednolitym terminie⁵¹. Twierdzą oni, że wyborca wysyłając swój głos listownie sam decyduje, na kogo będzie głosował, istnieje jednak niebezpieczeństwo, że ktoś za niego wypełni kartę do głosowania i następnie ją wyśle. Głosowanie korespondencyjne nie daje

⁴⁶A. Rakowska, *Głosowanie przez pełnomocnika. Uwagi krytyczne*, „Studia Wyborcze” 2007, t. IV, s. 68.

⁴⁷Dane za: *Postal votes, proxy votes and spoilt ballot papers at the 2001 general election*, www.Electoralcommission.gov.uk, s. 3.

⁴⁸B. Banaszak, *Porównawcze...*, op. cit., s. 255.

⁴⁹A. Rakowska, K. Skotnicki, *Zmiany w prawie wyborczym wprowadzone przez Kodeks wyborczy*, „Przegląd Sejmowy” 2011, nr 4, s. 9-32, K. Skotnicki, *Możliwości wykorzystywania alternatywnych sposobów głosowania podczas wyborów samorządowych*, [w:] *Wybory i referenda lokalne. Aspekty prawne i politologiczne*, red. M. Stec, Warszawa 2010, s. 119.

⁵⁰Wyrok Trybunału Konstytucyjnego w Polsce z dnia 20 lipca 2011 r.

⁵¹A. Żukowski, *Głosowanie korespondencyjne – wskazówki dla Polski*, „Studia Wyborcze” 2009, t. VII, s. 25.

pewności, że głos oddała osoba uprawniona do głosowania i uczyniła to osobiście. Jedną z form zabezpieczenia jest wymóg poświadczenia przez świadków, że wyborca osobiście włożył kartę czy karty do głosowania do przeznaczonej na to urzędowej kopercie lub też złożenie przez wyborcę oświadczenia, że oddał głos osobiście⁵².

Dyskusje w zakresie zgodności z zasadą bezpośredniości wywołuje także głosowanie elektroniczne⁵³. Ryszard Balicki i Artur Preisner wskazując doświadczenia z różnych krajów demokratycznych nakazują „daleko idącą powściągliwość” w ocenie głosowania elektronicznego w kontekście zasady bezpośredniości⁵⁴. Przy założeniu istnienia bezpiecznego systemu komputerowego można stwierdzić, że głosowanie elektroniczne nie narusza obowiązujących standardów prawa wyborczego⁵⁵. Trafne wydaje się stwierdzenie, że głosowanie elektroniczne jest zgodne z bezpośredniością interpretowaną jako głosowanie osobiste, ponieważ wypełniona przez wyborcę karta do głosowania może być przesłana automatycznie po zakończeniu aktu wyborczego do komisji wyborczej. Wirtualna weryfikacja danych wyborcy zastępuje natomiast fizyczną obecność w lokalu wyborczym⁵⁶.

4. Zasada bezpośredniości a dokonywanie preferencji wyborczej

Z punktu widzenia realizacji zasady bezpośredniości najbardziej odpowiedni jest system jednomandatowych okręgów wyborczych, w których głosowanie odbywa się na indywidualnie oznaczonych kandydatów (tzn. głosowanie imienne). System ten powoduje, że o personalnym składzie wybieranego organu decydują wyborcy. W sposób wyraźny wyborca głosuje na konkretnych kandydatów w wyborach do Senatu⁵⁷, gdzie nie ma list kandydatów, a tylko zestaw zgłoszonych nazwisk w karcie do głosowania. Także na konkretnego kandydata oddaje się głos we wszystkich gminach, niebędących miastami na prawach powiatu. Taki sposób głosowania zabezpiecza stosowanie zasady bezpośredniości⁵⁸.

Bardziej skomplikowana jest sytuacja w okręgach wielomandatowych, w których wyborca musi dokonać dodatkowo selekcji, głosując na jedną z list wyborczych. Z

⁵²A. Żukowski, *Głosowanie...*, op. cit., s. 32.

⁵³Ponadto podnoszone są takie kwestie, jak zapewnienie tajności wyborów oraz wysokie koszty wdrożenia zapewniającego bezpieczeństwo danych, systemu i jego obsług (zob. Ł. Kaczkowski, *Zasady prawa wyborczego*, [w:] *Prawo wyborcze obywateli*, red. A. Deryng, Wrocław 2010, s. 21).

⁵⁴Zob. szerzej, R. Balicki, A. Preisner, *E-voting – szanse, możliwości, zagrożenia*, [w:] *Alternatywne sposoby...*, op. cit., s. 73.

⁵⁵Por. K.W. Czaplicki, *Głosowanie elektroniczne (e-voting) – wybrane zagadnienia*, [w:] *Demokratyczne standardy prawa wyborczego Rzeczypospolitej Polskiej*, red. F. Rymarz, Warszawa 2005, s. 45.

⁵⁶M.P. Gapski, *Nowe techniki...*, op. cit., s. 88.

⁵⁷Zob. więcej: M. Dobrowolski, *Okręgi jednomandatowe w wyborach do Senatu w 2011 r.*, „Przegląd Sejmowy” 2012, nr 3, s. 67 i n.

⁵⁸Por. W. Skrzydło, *Ustrój polityczny RP...*, op. cit., Warszawa 2014, s. 119.

istniejących na świecie rozwiązań w przedmiocie sposobu głosowania wyróżnić możemy listy zamknięte, w których kolejność kandydatów jest wiążąca dla wyborcy. Partie polityczne, komitety wyborców decydują o umieszczeniu kandydatów na miejscach mandatowych. Głos wyborcy może jedynie wpłynąć na liczbę mandatów, jakie przypadną danemu ugrupowaniu. Przyjmuje się, że wyborca, aprobuując listę, popiera wszystkich znajdujących się na niej kandydatów. Rozwiązanie te budzi pewne wątpliwości z punktu widzenia zasady bezpośredniości, gdyż uniemożliwia wyborcy wskazanie konkretnej osoby lub konkretnych osób cieszących się jego zaufaniem społecznym (np. występuje w wyborach do niemieckiego Bundestagu). Zastosowanie tzw. list otwartych zwiększa demokratyzację wyborów, gdyż wyborca dokonuje preferencji personalnych. Daje to możliwość połączenia preferencji programowych z personalnymi oraz decydowania, kto z popieranej przez niego listy ma być reprezentantem w danym organie przedstawicielskim. Wyborca wskazuje wybranego kandydata albo stawiając przy jego nazwisku znak (np. „x”) lub skreślając kandydatów, których nie akceptuje.

Wymienić możemy także inne sposoby głosowania przez wyborców: np. głosowanie preferencyjne, które umożliwia wyborcy dokładniejsze i pełniejsze wyartykułowanie swoich preferencji politycznych, wiąże się to jednak ze skomplikowaniem procesu głosowania i ustalenia wyników głosowania⁵⁹. Na przykład w systemie głosów przenoszonych wyborca ma możliwość ustalania miejsc mandatowych poprzez możliwość dokonania zmian w zgłoszeniu kandydatów zaproponowanym przez partię. Możliwy jest do zastosowania zarówno w okręgach jedno-, jak i wielomandatowych. System ten występuje m.in. np. w Luksemburgu, na Malcie, czy w Holandii. Interesujące zastosowanie ma także głosowanie rozproszone (tzw. system pióropusza lub zmieszania), który daje wyborcom prawo wybierania kandydatów z różnych współzawodniczących list. Wyborca nie udziela poparcia kandydatom z jednej listy. Ma możliwości prawne dać wyraz swojemu poparciu kandydatom na różnych listach, ustalając w ten sposób własną listę. Mandaty uzyskują ci kandydaci, którzy otrzymali najwięcej głosów na poszczególnych listach. System ten występuje np. w Monako, Szwecji czy Szwajcarii. Funkcjonował też w Polsce w okresie międzywojennym przy wyborach do rad gmin. Ustawa z dnia 16 sierpnia 1938 r. o wyborze radnych *gromadzkich, gminnych i powiatowych* nie wiązała wyborcy kandydatami jednej listy, ale dawała możliwość swobodnie wybrać kandydata spośród ważnie zgłoszonych nazwisk, na jakichkolwiek listach w okręgu. Ograniczenia polegały głównie na tym, że jeden kandydat może oddać mógł tylko jeden głos.

⁵⁹ A. Sokala, B. Michalak, P. Uziębło, *Leksykon ...op.cit.*, s.68.

W Polsce w wyborach do Sejmu, wyborach radnych rad gmin miast na prawach powiatu, radnych rad powiatowych oraz sejmików województw przyjęto metodę głosowania sprzyjającą realizacji zasady bezpośredniości. W ten sposób ustawodawca częściowo zapobiega całkowitemu skrępowaniu woli wyborcy, wskutek narzucenia mu kolejności kandydatów przez zgłaszający daną listę komitet wyborczy. Kodeks wyborczy z 2011 r. kładzie nacisk na aktywność wyborcy podczas głosowania. Osoba, która chce oddać głos, zmuszona jest do zaznaczenia swoich preferencji programowych oraz personalnych. Należy zaakceptować system głosowania imiennego, gdyż spersonalizowanie wywołuje konkurencję pomiędzy kandydatami tego samego komitetu, ugrupowania. Myślę, że wewnętrzna rywalizacja wśród kandydatów z tej samej listy wyborczej wpływa pozytywnie na wynik wyborczy danej listy kandydatów.

Czy wypracowany system głosowania imiennego zabezpiecza realizację zasady bezpośredniości, a może stwarza możliwości występowania określonych nieprawidłowości? W mojej ocenie obecnie obowiązujący w Polsce kształt list kandydatów w wyborach do organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego w związku z przyjętym sposobem głosowania, ją gwarantuje. Realizacja tej zasady w kontekście wyborów w jednomandatowych okręgach wyborczych (wszystkie gminy z wyjątkiem miast na prawach powiatu) nie podlega żadnej wątpliwości. W powyższych wyborach sprawa jest prosta, listy mają zawsze układ alfabetyczny (każdy kandydat jest zarejestrowany odrębnie). Wyborca ma możliwość oddania głosu na preferowanego przez siebie kandydata, który uzyskuje mandat, gdy otrzyma większą liczbę ważnie oddanych głosów⁶⁰. Jednak w sytuacji, gdy łączy się zasadę bezpośredniości wyborów z systemem proporcjonalnego rozdziału mandatów, to mogą pojawić się pewne niejasności.

Wyróżnić można występowanie pewnych rozwiązań prawnych, które naruszają wskazaną wyżej zasadę. Kodeks wyborczy z 2011 r. utrzymał istniejącą w poprzednich ordynacjach instytucję ustąpienia mandatu przez kandydata mającego prawo do jego obsadzenia innemu kandydatowi z tej samej listy⁶¹. W doktrynie podkreśla się, że instytucja ta w praktyce oznacza ukształtowanie się niektórych organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego, czy poselskiego grona, niezależnie od wyrażanych w wyborach preferencji wyborców⁶². Ustawodawca mógłby przewidywać, że w przypadku rezygnacji z

⁶⁰J. Buczkowski, *Podstawowe...*, op. cit., s. 173.

⁶¹Instytucję ustąpienia mandatu przez kandydata na rzecz innego z tej samej listy wprowadził art. 114 ust. 3 ordynacji sejmowej z 1991 r.

⁶²Por. Z. Jackiewicz, *Ordynacja wyborcza do Sejmu RP w świetle doświadczeń wyborów 1993 r.*, „Państwo i Prawo” 1994, z. 3, s. 46.

mandatu nie byłby obsadzany on przez kolejną osobę z listy, tylko dany organ obradowałby w zmniejszonym składzie. Wówczas w interesie komitetu byłoby wystawianie osób, które chcą sprawować mandat radnego i mogłoby wyeliminować jednoczesne kandydowanie do organów władzy wykonawczej i stanowiącej. Zresztą taką sytuację już przewiduje Kodeks wyborczy, który stwierdza, że wyborów ponownych nie przeprowadza się, jeżeli ich data przypadałaby w okresie sześciu miesięcy przed zakończeniem kadencji rady(art.386 §5).

Istnienie wymogu uzyskania przez komitety 5% ważnie oddanych głosów w skali danego okręgu wyborczego powoduje, że znaczenie poszczególnego głosu wyborcy przekracza jego rzeczywiste intencje. Wyborca głosujący na danego kandydata z określonej listy wpływa nie tylko na uzyskanie mandatu przez tego kandydata, ale może przyczynić się do uzyskania mandatu przez nieokreślonego kandydata danego komitetu, w innym okręgu wyborczym. Zbigniew Jackiewicz, uważa że nieosiągnięcie klauzuli 5% ważnie oddanych głosów w skali kraju automatycznie pozbawia szans na uzyskanie mandatów przez tych kandydatów zgłoszonych na listach okręgowych, za którymi mogła głosować większość wyborców danego okręgu wyborczego⁶³. W przypadku wyborów do organów jednostek samorządu terytorialnego sytuacja taka raczej nie może mieć miejsca (ewentualnie wybory do sejmików województw), gdyż okręgi wyborcze, w porównaniu do wyborów do Sejmu, zawierają stosunkową niedużą liczbę wyborców. W związku z tym uzyskanie przez jednego kandydata większości możliwych głosów, przy jednoczesnym braku poparcia pozostałych kandydatów z listy, oznacza uzyskanie mandatu.

Z powyższą sytuacją związana jest też kolejna sytuacja podważająca faktyczny wpływ wyborcy na wybór preferowanego przez siebie kandydata. Na gruncie obowiązujących przepisów hipotetyczna jest sytuacja, że mandaty w okręgach wielomandatowych mogą otrzymać osoby, na które nie głosował żaden wyborca. Jeżeli okaże się, że listy danego komitetu przekroczyły wymagany próg wyborczy, to komitet będzie uczestniczył w podziale mandatów. Wyborcy mogą oddać swoje głosy np. tylko na jednego bądź dwóch kandydatów z danej listy, nie obdarzając zaufaniem pozostałych. Jeżeli dany komitet uzyskał np. trzy lub cztery mandaty, a kandydatów którzy uzyskali głosy było tylko dwóch, to trzeci i czwarty też uzyska mandat, nawet gdyby liczba uzyskanych przez niego głosów zero. W sytuacji takiej przeprowadza się wówczas losowanie wśród kandydatów z danej listy wyborczej. Powyższy przypadek można odnieść do sytuacji, w której mandat uzyskuje kandydat, który otrzymał minimalne poparcie w wyborach, a otrzymaniu dużej liczby głosów przez „lidera” listy

⁶³Tamże, s. 41.

zostaje radnym. Przedstawione wyżej sytuacje mogą powstać, jeżeli na danej liście będzie umieszczony bardzo popularny kandydat, który uzyska tak dużą liczbę głosów, że wpłynie na zwiększenie liczby mandatów dla listy okręgowej danego komitetu. W sytuacji takiej do rady gminy, sejmiku województwa, czy też do Sejmu mogą uzyskać mandaty osoby, które mają znikome (lub też żadne) poparcie wyborców.

Warto przypomnieć, że ordynacja wyborcza do rad narodowych z 1984 r.⁶⁴ przywróciła instytucję list ogólnokrajowych, najpierw wprowadzono listy wojewódzkiej w wyborach do wojewódzkiej rady narodowej, a ordynacja wyborcza do Sejmu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z 1985 r. krajową listę wyborczą⁶⁵. Lista wojewódzka spotkała się z totalną krytyką konstytucjonalistów. Podnoszony był zarzut, że radni wybrani z tej listy nie byli powiązani z żadnym okręgiem wyborczym i w związku z tym nie byli zdolni do utrzymywania więzi z żadną konkretną grupą wyborców. Rozwiązanie to poddawało pod wątpliwość zgodność z konstytucyjnymi podstawami przedstawicielstwa wyrażonymi w Konstytucji PRL, która głosiła zasadę, że przedstawiciele ludu „są odpowiedzialni przed swymi wyborcami i mogą być przez nich odwołani”. Okoliczność ta stanowiła postawę do kwestionowania legalności wprowadzonej w następnym roku instytucji krajowej listy wyborczej. Jak zauważył Wojciech Sokolewicz, wystąpił „prawnokonstytucyjny problem zgodności tej instytucji z deklarowaną w ustawie zasadniczej zasadą odpowiedzialności przedstawicieli przed wyborcami”⁶⁶.

Podpisane w kwietniu 1989 r. porozumienie władzy z opozycją (Okrągły Stół) przewidywało wybory parlamentarne według nowych zasad. Przyjęta ordynacja, która miała mieć jednorazowe zastosowanie, określała nowy podział miejsc w Sejmie między rządzącą koalicję (PZPR i jej sojusznicy) i solidarnościową opozycję w stosunku: 65 do 35%. Wybory określone jako „kontraktowe” nie były zatem wolne, ponieważ o wynikach w głównej mierze decydowali sygnatariusze umowy Okrągłego Stołu. Ordynacja dokonała podziału mandatów na dwie grupy: 425 posłów wybierano w wielomandatowych okręgach wyborczych, a 35 w ramach tzw. listy krajowej, do której stosowały się przepisy ordynacji z 1985 r. (na tej liście umieszczono prominentnych przedstawicieli rządzącej koalicji). W poszczególnych okręgach wyborczych Rada Państwa dokonała podziału na mandaty dla koalicji i opozycji. O wybór ubiegali się kandydaci mający poparcie władz partyjnych lub co najmniej trzech tysięcy

⁶⁴Zob. art. 9 ustawy z dnia 13 lutego 1984 r. – *Ordynacja wyborcza do rad narodowych* (Dz.U. Nr 8 poz. 32).

⁶⁵Zob. art. 11 ust. 1 ustawy z dnia 29 maja 1985 r. – *Ordynacja wyborcza do Sejmu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej* (Dz.U. Nr 26, poz. 112).

⁶⁶Zob. W. Sokolewicz, *Podstawowe zasady prawa wyborczego i ich ujęcie w konstytucji*, „Państwo i Prawo” 1987, z. 10, s. 87.

wyborców. W obrębie mandatów przeznaczonych dla „Solidarności” startowali kandydaci mający poparcie Lecha Wałęsy, działacze innych nurtów opozycji przeciwni umowie Okrągłego Stołu i kandydaci bezpartyjni, często blisko związani z aparatem władzy. Warunkiem wyboru w pierwszej turze było uzyskanie co najmniej 50% ważnie oddanych głosów. Warto przypomnieć, że w pierwszej turze wyborów (4 czerwca 1989 r.) opozycja solidarnościowa uzyskała 160 mandatów z przewidzianych dla niej 161. Wybory w ramach listy krajowej przyniosły władzom nieoczekiwaną klęskę — jedynie dwóch kandydatów zyskało wymagane poparcie co najmniej połowy głosujących. W drugiej turze przy 26-procentowej frekwencji obsadzono wakujące mandaty. Tym razem do elekcji wystarczyła zwykła większość głosów.

Kolejne wybory parlamentarne odbyły się 27 października 1991 r. i były pierwszymi „prawdziwie” wolnymi i demokratycznymi w powojennej Polsce. Warto wspomnieć, że podczas tych wyborów zastosowano również ogólnopolskie listy kandydatów. Wybierano 69 posłów z list ogólnopolskich w oparciu o zmodyfikowaną metodę Sainte-Laguë. Uwzględniane były komitety, które uzyskały co najmniej 5% głosów w skali kraju lub uzyskały mandaty w co najmniej 5 okręgach. W okręgach wielomandatowych według wprowadzonej po raz pierwszy zasady proporcjonalności wybierano 391 posłów. Głosy w okręgach przeliczano na mandaty za pomocą metody Hare’a-Niemeyera. Warto podkreślić, że nie było przy tym wymagane przekroczenie żadnego progu wyborczego. W wyniku wyborów do Sejmu w 1991 r. weszło 29 komitetów, z czego aż 11 posiadało zaledwie jednego posła. Spowodowało to destabilizację sceny politycznej. Kolejne wybory z dnia 19 września odbyły się już w oparciu o nową ordynację wyborczą z dnia 28 maja 1993 r., która również określała, że wybór posłów następuje w wielomandatowych okręgach wyborczych oraz z list ogólnokrajowych, ale z progiem 7 % i metodą D’Hondta. Kolejne wybory z 21 września 1997 r. także uwzględniały element list ogólnokrajowym, tylko próg został podniesiony do 8 %, przy zachowaniu metody D’Hondta. Były one także ostatnimi wyborami w Polsce, w których zostały zastosowane listy ogólnokrajowe⁶⁷.

Głosowanie imienne nie występuje w sytuacji list ogólnokrajowych, na których nie jest możliwe udzielenie poparcia konkretnemu kandydatowi. Mandaty otrzymują osoby, na które bezpośrednio nikt nie głosował, a jedynie ordynacje przewidują podział mandatów przez partie, które uzyskały największą liczbę głosów⁶⁸.

⁶⁷J.K. Sokołowski, K. Streb, *Skład polityczny Sejmu w latach 1997-2007*, [w:] *Wybrane aspekty funkcjonowania Sejmu w latach 1997-2007*, red. J.K. Sokołowskiego, P. Poznańskiego, Kraków 2008, s. 113-119.

⁶⁸Zob. M. Chmaj, W. Skrzydło, *System...*, op. cit., s. 57.

Uregulowanie w art. 96 ust. 2 Konstytucji zasady „wyborów proporcjonalnych” stwarza dla ustawodawcy podstawę do powstania instytucji list państwowych oraz stworzenie oddzielnego mechanizmu uzyskiwania mandatów przez kandydatów na nich umieszczonych. Instytucja listy, zgodna z konstytucyjną zasadą proporcjonalności wyborów, wywołuje pewne wątpliwości w zakresie realizacji zasady bezpośredniości wyborów, jeśli oczywiście rozumie się tę zasadę nie tylko w sferze wyborów jednostopniowych, ale również jako rzeczywisty wpływ wyborcy na wybór określonych kandydatów. Zrealizowanie tego drugiego postulatu było możliwe, jeżeli wyborcy mogliby bezpośrednio głosować na kandydatów umieszczonych na listach ogólnopolskich⁶⁹.

⁶⁹Por. L. Garlicki, *Komentarz do art. 3 Małej Konstytucji*, [w:] *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, red. L. Garlicki, Warszawa 1995, s. 18 i n.

ROZDZIAŁ V

ZASADA TAJNOŚCI GŁOSOWANIA

1. Istota zasady tajności głosowania

Zasada tajności, jak słusznie zauważa J. Buczkowski, odnosi się jedynie do aktu głosowania, dlatego też zarówno w przepisach konstytucyjnych, ustawowych oraz w ukształtowanej już w tym względzie tradycji, sformułowana jest jako „tajność głosowania”, a nie „tajność wyborów”¹. Odnosi się tylko do jednej z faz postępowania wyborczego, tj. tylko do głosowania i tym samym nie można rozciągać stosowania tego przymiotnika wyborczego na inne etapy procedury wyborczej, np. udzielania poparcia dla kandydatów (list), kampanii wyborczej czy udziału w wyborach. Taki sposób oddawania głosu jest zgodny z wymogami państwa demokratycznego państwa prawnego. Gwarantuje wyborcy, że nikomu poza nim samym nie będzie znana treść jego decyzji wyborczej. W związku z tym tajność głosowania jest gwarancją nieskrępowanego wyrażania indywidualnych preferencji wyborczych. Obowiązkiem organów odpowiedzialnych za przeprowadzenie wyborów jest zapewnienie braku jakichkolwiek negatywnych konsekwencji dla wyborcy, związanych z kierunkiem głosowania, a także skuteczne przeciwdziałanie kupowaniu głosów, zastraszaniu wyborców oraz innym bezprawnym wpływom².

W przeszłości tajność głosowania nie była uważana za warunek konieczny w wyborach demokratycznych. W demokracjach starożytnych (Grecji czy Rzymie), nawet w XVIII i XIX w. w istniejących wówczas państwach demokratycznych z reguły głosowano jawnie. Po raz pierwszy w Europie zasadę tajności głosowania w wyborach parlamentarnych wprowadziła we Francji ustawa o wyborach z dnia 22 grudnia 1789 r. (z wyjątkiem Paryża)³. W Wielkiej Brytanii jawność głosowania obowiązywała do roku 1872 r., kiedy to wprowadzono tajność głosowania w procesie wyborczym do parlamentu oraz do samorządu terytorialnego. Upowszechnienie tajności głosowania w Europie Zachodniej nastąpiło dopiero

¹J. Buczkowski, *Podstawowe....op.cit.*, Lublin 1998, s. 206.

²B. Naleziński, *Zagadnienie suwerenności i jej realizacji w Konstytucji RP*, [w:] *Prawo konstytucyjne Rzeczypospolitej Polskiej*, red. P. Sarnecki, Warszawa 2014, s. 194.

³B. Banaszak, *Porównawcze....op.cit.*, s. 259; Postulat wprowadzenia tajności głosowania po raz pierwszy poza Europą zrealizowano w Południowej Australii w 1857 r. (M. Chmaj, W. Skrzydło, *System wyborczy w Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2015, s. 58).

na przełomie XIX i XX w. Warto podkreślić, że przez cały wiek XIX tajność głosowania była ściśle związana z powszechnością wyborów. Siły konserwatywne widziały w jawności przeciwwagę dla ich zdaniem niekorzystnych następstw wprowadzenia zasady powszechności⁴. Z kolei siły postępowe liczyły, że dzięki zasadzie tajności większa część społeczeństwa będzie mogła wziąć udział w wyborach przez zapewnienie im możliwości swobodnego wyrażenia swojej woli⁵.

W II Rzeczypospolitej wybory samorządowe odbywały się z zastosowaniem formuły jawności głosowania. Ustawa samorządowa z 1933 r. wprowadziła zasadę tajności w sposób bezwzględny jedynie w wyborach do wiejskich rad gmin oraz rad miejskich⁶. W wyborach do rad gromadzkich oraz rad powiatowych obowiązywała jawność głosowania. Tajne oddanie głosu było możliwe jedynie na żądanie 1/5 obecnych wyborców. Niewątpliwą wadą ówczesnego prawa wyborczego do rad gromadzkich było wprowadzenie omówionej powyżej zasady jawności, która dawała możliwość pouczenia wyborcy co do zasad prawa wyborczego, czego nie gwarantowała zasada tajności. Jawność głosowania miała wśród „ludności niewyrobionej umysłowo” wyeliminować możliwość głosowania niezgodnie z przepisami prawa, czego konsekwencją była nieważność głosu. Doktryna prawa w okresie międzywojennym uznawała wprowadzenie zasady jawności za cechę dodatnią prawa wyborczego, uważając, że zasada tajności głosowania jest poprawna jedynie dla wyborców stojących na wysokim poziomie kulturalnym i intelektualnym. Ponadto głosowanie jawne umożliwiało prowadzenie agitacji na rzecz określonych kandydatów w czasie wyborów⁷.

Ordynacja wyborcza z dnia 16 sierpnia 1938 r. gwarantowała już zasadę tajności głosowania, jednak dopuszczała możliwość oddania przez wyborcę głosu przez ustne wymienienie do protokołu komisji wyborczej nazwisk kandydatów z zaznaczeniem tych, na których wyborca chce oddać swój głos. Ordynacja wyborcza do rad narodowych z dnia 25 września 1954 r. bezpośrednio nakazywała wyborcy udanie się do urny w celu dokonania wyboru (art. 6 oraz art. 63). Kolejna ordynacja wyborcza do rad narodowych z 1957 r. (art. 6) nie zawierała już przepisów zobowiązujących wyborcę do korzystania z urny. Tajność głosowania traktowana była jako uprawnienie wyborcy, a nie jego obowiązek. W związku z tym większość wyborców głosowała jawnie, co tworzyło niekomfortową sytuację, w postaci

⁴Tak na przykład O. v. Bismarck: „uważam zasadę powszechności prawa wyborczego nie tylko teoretycznie, ale i praktycznie za uzasadnioną, o ile tylko nie dopuści się tajności” (H. Meyer, *Prawo wyborcze*, [w:] *Parlament Republiki Federalnej Niemiec*, red. J. Isensee, P. Kirchhof, Warszawa 1995, s. 47).

⁵B. Banaszak, *Porównawcze...*, op. cit., s. 259.

⁶Zob. art. 27 ust. 1 ustawy z dnia 23 marca 1933 r. o częściowej zmianie ustroju samorządu terytorialnego (Dz. U. Nr 35, poz. 294).

⁷Por. Z. Zell, *Nowa polityka wyborcza*, „Wspólnota” 2001, nr 31.

presji na tych, którzy chcieli skorzystać z prawa do tajnego głosowania⁸. Taka praktyka wyborcza trwała do 1988 r., kiedy to po raz pierwszy zrezygnowano w wyborach do rad narodowych z systemu preferencyjnego⁹. Zrodziło to potrzebę przywrócenia tajności głosowania, czego efektem był art. 71 ustawy z dnia 10 marca 1988 r. zmieniającej ordynację wyborczą do rad narodowych¹⁰. Od tego czasu przepisy nakazują oddawanie głosu w miejscu zapewniającym tajność głosowania. Nakaz głosowania tajnego znalazł się w art. 72 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym¹¹. Zgodnie z tym przepisem po otrzymaniu karty do głosowania wyborca udawał się do pomieszczenia zapewniającego tajność głosowania, znajdującego się w lokalu wyborczym. Podobne sformułowanie nakazujące poszanowanie zasady tajności głosowania zawierał art. 45 ust. 4 samorządowej ordynacji wyborczej z 1998 r.

W Konstytucji RP z 1997 r. zasada tajności została określona w wyborach samorządowych w art. 169 ust. 2. W oparciu o zasadę tajności odbywają się także wybory do Sejmu (art. 96 ust. 2), Senatu (art. 97 ust. 2), a także na urząd Prezydenta RP (art. 127 ust. 1). Kodeks wyborczy z 2011 r. szczegółowo reguluje rozwiązania dotyczące zasady tajności (głosowania) w wyborach do organów stanowiących samorządu terytorialnego. Ustawa wyborcza wprowadziła nakaz, żeby wyborca po otrzymaniu karty do głosowania udał się do miejsca zapewniającego tajność głosowania, znajdującego się w lokalu wyborczym (art. 52 § 5 k.w.). Urna ma znajdować się w dostępnym i widocznym miejscu lokalu wyborczego (art. 52 § 6 k.w.). Karta do głosowania ma zostać wrzucona do urny w taki sposób, żeby strona zadrukowana była niewidoczna (art. 52 § 7 k.w.). Istotne znaczenie mają regulacje odnoszące się do warunków gromadzenia i przechowywania kart do głosowania (art. 43 k.w.). Rolą przewodniczącego obwodowej komisji wyborczej jest zapewnienie tajności głosowania (art. 49 § 1 k.w.). Warto wspomnieć, że ustawy wyborcze III Rzeczypospolitej zrezygnowały ze stosowanego w okresie PRL (za wyjątkiem ordynacji sejmowej z dnia 1 sierpnia 1952 r.¹²) wkładania kart do głosowania do kopert. Myślę, że jest to rozwiązanie słuszne, gdyż w praktyce wpływa na skrócenie czasu potrzebnego na ustalenie wyników głosowania.

⁸Ordynacje wyborcze PRL umożliwiały tzw. „głosowanie bez skreśleń”, co jednoznaczne było z udzieleniem poparcia kandydatom umieszczonym na początkowych miejscach listy wyborczej. Jeżeli wyborca chciał udać się za kotarę w lokalu wyborczym to mógł mieć obawy, czy nie zostanie to poczytane jako głosowanie przeciw kandydatom preferowanych przez władzę.

⁹Zob. B. Zawadzka, *Ewolucja systemu wyborów do rad narodowych (1944-1988)*, „Problemy Rad Narodowych” 1989, nr 75.

¹⁰Ustawa z dnia 10 marca 1988 r. o zmianie ustawy – Ordynacja wyborcza do rad narodowych (Dz.U. Nr 7, poz. 54).

¹¹Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2015 r., poz. 1515 z późn. zm.)

¹²Ustawa z dnia 1 sierpnia 1952 r. – Ordynacja wyborcza do Sejmu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (Dz.U. Nr 35, poz. 246 z późn. zm.).

Wyłączenie zasady tajności dopuszczalne jest jedynie w wyjątkowych sytuacjach (głosowanie przez osobę niepełnosprawną – pomoc osobie niewidomej). W takiej sytuacji nie ma mowy o łamaniu zasady tajności głosowania rozumianej jako zapoznanie się z głosem wyborcy wbrew jego woli. Wątpliwości związane z uszanowaniem woli wyborcy przez pełnomocnika zwolennicy tej instytucji argumentowali, że pełnomocnik nie powinien wykroczać poza zakres udzielonego mu pełnomocnictwa¹³. Prymat w tym przypadku ma zatem ogólna zasada równości oraz zasada powszechności głosowania¹⁴.

2. Forma głosowania tajnego – prawo czy obowiązek

Czy tajność głosowania jest prawem wyborcy, czy może obowiązkiem wyborcy głosowania, w taki sposób, żeby nikt nie poznał treści jego głosu. Aktualnie wśród przedstawicieli doktryny prawa konstytucyjnego dominuje pogląd, że zasada tajności to nie tylko prawo, ale i także obowiązek. Wprost pisze o tym L. Garlicki: „Zasadzie tajności głosowania należy przypisać charakter bezwzględny, to znaczy należy ją traktować jako obowiązek, a nie tylko uprawnienie”¹⁵. Potwierdzeniem tej opinii jest wypowiedź Hansa Meyera, który stwierdził, że „w czasach nam współczesnych zasada tajności wyborów nie jest tylko prawem wyborcy, lecz także staje się obiektywną zasadą wyborów, co związane jest z obowiązkiem wyborcy”¹⁶. Inny pogląd prezentuje Zdzisław Jarosz, który opowiada się za fakultatywnością głosowania tajnego: „Należy przychylić się do poglądu, który traktuje tajność głosowania i korzystanie w tym celu z odpowiednich urządzeń jako prawo wyborcy, nie zaś jego obowiązek. Wynika to z funkcji zasady tajności, jaką jest stworzenie dla obywatela odpowiednich gwarancji w procesie wyborczym, nie zaś skrupowanie go odpowiednią procedurą. Wyborca sam powinien decydować, czy korzystanie z tych gwarancji w konkretnej sytuacji jest mu niezbędne. Dla zrealizowania zasady tajności potrzeba i wystarczy, aby stworzone zostały warunki wykluczające obawę wyborcy przed ujemnymi konsekwencjami w związku z treścią głosu; aby w momencie głosowania nie znajdował się on pod presją żadnych czynników zewnętrznych, które by mogły wywrzeć wpływ na jego decyzję wyborczą”¹⁷. Bogumił Naleziński wskazuje, że „trudno wyciągnąć wnioski o obowiązkowym charakterze całej zasady głosowania tajnego (...). Wydaje się więc, że na

¹³Zob. wypowiedź K. Czaplickiego, podczas posiedzenia komisji nadzwyczajnej (Biul. 3205/III, <http://orka.sejm.gov.pl/Biuletyn.nsf>, 24.04.2017).

¹⁴J. Rzucidło, *Perspektywy głosowania za pośrednictwem Internetu w RP*, „Studia Wyborcze” 2013, t. XV, s. 81.

¹⁵L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2014, s. 155.

¹⁶H. Meyer, *Prawo...*, op. cit., s. 15.

¹⁷Z. Jarosz, *System wyborczy PRL*, Warszawa 1969, s. 175.

gruncie obowiązujących w Polsce przepisów uzasadnione jest potraktowanie tajności głosowania jako zasady rodzącej określone w ustawie obowiązki po stronie organów przygotowujących i przeprowadzających wybory. Dla obywatela zasada ta ma charakter przywileju, ograniczonego dwoma nakazami związanymi z postępowaniem wyborcy po otrzymaniu kart do głosowania¹⁸.

Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 20 lipca 2011 r. w sprawie zgodności z konstytucją niektórych przepisów Kodeksu wyborczego z 2011 r. wypowiedział się w kwestii dotyczącej zasady tajności głosowania następująco: „Dla wyborcy tajność głosowania jest przywilejem, z którego może on skorzystać, choć nie ma takiego obowiązku”. Ograniczył tym samym znaczenie zasady tajności głosowania wyłącznie do uprawnienia wyborcy. Zagwarantował też, że wyborca nie poniesie żadnych negatywnych ani pozytywnych konsekwencji wynikających z tego, jak głosował. Skorzystanie z prawa do tajnego głosowania nie wywołuje też żadnych skutków prawnych. Jawne oddanie głosu nie powoduje żadnych konsekwencji prawnych, chyba że jest formą agitacji wyborczej. Zasada tajności (głosowania) to także obowiązek. Świadczą o tym chociażby normy bezwzględnie obowiązujące, które nie pozostawiają wątpliwości, że tajność głosowania jest obowiązkiem, a nie uprawnieniem wyborcy. Świadczy, o tym treść art. 52 § 5 i 7 k.w., w którym ustawodawca obligatoryjnie stwierdza „udaje się”, a nie że wyborca „może się udać”, w związku z tym jest to nakaz, ponieważ osoba głosująca nie ma możliwości dokonania wyboru, czy chce skorzystać z tajności (głosowania); w związku z tym musi przestrzegać tej zasady.

Antoni Rost zwraca uwagę, że jeśli tajność głosowania jest tylko prawem wyborcy, to może dojść do manifestacyjnego głosowania grupy wyborców, a to z kolei wytworzy nacisk psychologiczny na innych wyborców, ograniczając im tym samym możliwość korzystania z prawa do tajnego głosowania¹⁹.

W Polsce ustawodawca nakłada określone obowiązki jedynie na organy przygotowujące i przeprowadzające wybory, pozostawiając wyborcy swobodę decyzji, czy po głosowaniu, chce skorzystać z tajności głosowania²⁰. Taki wolnościowy charakter zasady tajności głosowania oznacza, że wyborca może ujawnić po oddaniu głosu (np. w ramach sondażu wyborczego), na kogo głosował, ale nie może tego manifestować w lokalu wyborczym. Postanowienia ordynacji wyborczych państw europejskich wprowadzają

¹⁸Zob. art. 52 § 5 i 7 k.w., B. Naleziński, *Zagadnienie...*, op. cit., s. 195.

¹⁹A. Rost, *Instytucje polskiego prawa konstytucyjnego*, Poznań 2013, s. 105.

²⁰Zob. np. B. Banaszak, *Prawo wyborcze obywateli*, Warszawa 1996, s. 36; J. Buczkowski, *Podstawowe...*, op. cit., s. 207; M. Chmaj, W. Skrzydło, *System...*, op. cit., 58.

rozstrzygnięcia, czy głosowanie tajne stanowi obowiązek czy uprawnienie wyborcy. Na przykład włoskie przepisy wyborcze tajności głosowania jednoznacznie traktują jako obowiązek wyborcy. Przewodniczący komisji obwodowej nie dopuszcza do umieszczenia karty do głosowania w urnie wyborczej, jeżeli widzi, że wyborca nie głosował tajnie. W Bułgarii i Irlandii tajność głosowania można uznać za obowiązek wyborcy, lecz wynika to z przyjętych zasad oddawania głosu, a nie sankcji przewidzianych w prawie. Natomiast w Słowacji, Chorwacji, czy Austrii zasada tajności, podobnie jak w Polsce, ma charakter wolnościowy²¹.

Zgodnie ze standardami demokratycznych wyborów tajność głosowania powinna być przestrzegana bezwzględnie²². Podkreślane jest to w Kodeksie dobrej praktyki wyborczej z 2002 r.: „Dla wyborcy głosowanie tajne jest nie tylko prawem, ale i obowiązkiem, którego nieprzestrzeganie musi być karane unieważnieniem każdej karty do głosowania, której treść została ujawniona”. Identyczne stanowisko zajmuje Biuro Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka OBWE: „Zasada tajności głosowania wymaga, by przepisy wyborcze podkreślały, że głosowanie tajne jest nie tylko prawem przynależnym wyborcy, ale także bezwzględnym obowiązkiem”²³.

3. Ustawowe gwarancje zasady tajności głosowania

Realizacja zasady tajności wymaga stworzenia takich gwarancji, żeby nikt nie mógł ustalić treści głosu konkretnego wyborcy. W tym celu określone zostały procedury głosowania oraz odpowiednio przygotowane urządzenia techniczne.

W regulacjach prawa wyborczego istnieje cały szereg rozwiązań mających na celu zabezpieczenie możliwości oddania głosu bez ujawniania jego treści²⁴. Gwarancje te mają rozmaity charakter. Obowiązujące przepisy Kodeksu wyborczego z 2011 r. zabezpieczają tajność głosowania przez zapewnienie udziału przedstawicielom różnych komitetów udziału w składach obwodowych komisji wyborczych. Od chwili rozpoczęcia głosowania, aż do jego zakończenia, w lokalu wyborczym muszą być równocześnie obecne co najmniej trzy osoby

²¹S. Grabowska, K. Składkowski, *Podstawowe pojęcia z zakresu prawa wyborczego*, [w:] *Prawo wyborcze do parlamentu w wybranych państwach europejskich*, red. S. Grabowska, K. Składkowski, Kraków 2006, s. 18.

²²Zob. G. Kryszewski, *Tajność głosowania w wyborach parlamentarnych*, [w:] *Ustroje, doktryny, instytucje polityczne. Księga jubileuszowa Profesora zw. dr hab. Mariana Grzybowski*, red. J. Czajkowski, Kraków 2007, s. 160.

²³www.osce.org, dnia 15.03.2017.

²⁴Zob. szerzej: M. Jagielski, *Prawo wyborcze*, [w:] *Polskie prawo konstytucyjne na tle porównawczym*, red. R.M. Małajny, Warszawa 2013, s. 270; J. Buczkowski, *Tajność głosowania*, [w:] W. Skrzydło, S. Grabowska, R. Grabowski, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz encyklopedyczny*, Warszawa 2009, s. 580.

wchodzące w skład obwodowej komisji wyborczej, ale jedną z nich powinien być przewodniczący komisji lub jego zastępca (art. 42 § 3 k.w.).

Ponadto karty do głosowania mają być identyczne dla wszystkich wyborców. Winny być wydrukowane jednostronnie, wielkość i rodzaj czcionek ma być jednakowa dla oznaczenia wszystkich kandydatów (list wyborców). W przypadku głosowania za pomocą poczty wyborcom należy dostarczyć jednolite koperty (art. 52 § 6 i 7 k.w.). Warto przypomnieć, że podczas wyborów samorządowych przeprowadzonych w okresie międzywojennym istniała możliwość odręcznego pisania kart w lokalu wyborczym²⁵. Obecnie Państwowa Komisja Wyborcza szczegółowo reguluje warunki precyzujące sposób drukowania, gromadzenia czy przechowywania kart do głosowania²⁶. Regulacje prawne zabraniają wydanie wyborcy nowej karty do głosowania w sytuacji, gdy pierwsza została skreślona niewłaściwie. Podzielam zdanie J. Buczkowskiego, że „przy odpowiednich zabezpieczeniach prawnych (np. odnotowanie zwrotu, wadliwie wypełnionej karty, jak również faktu wydania karty nowej)” należy umożliwić wyborcy zagłosowanie jeszcze raz. Jednak w określonych sytuacjach pozwoliłoby członkom komisji obwodowych na rozszyfrowanie rzeczywistych preferencji wyborczych osób głosujących. Jeżeli takie rozwiązanie byłyby stosowane np. w wyborach na wójta, burmistrza czy prezydenta miasta w drugiej turze głosowania, gdzie o wybór ubiega się tylko dwóch kandydatów, ewentualne popełnienie błędu podczas głosowania i żądanie wydania nowej karty natychmiast ujawniłoby rzeczywiste preferencje wyborcy, a tym samym prowadziłoby do naruszenia zasady tajności głosowania. Powyższa zasada tajności obowiązywałaby także w odniesieniu do wyboru radnych w gminach niebędących miastami na prawach powiatu, w razie ubiegania się o mandat radnego w występujących tam okręgach jednomandatowych, ubiegało się tylko dwóch kandydatów, co powszechnie występuje podczas wyborów uzupełniających. Ponadto nawet podczas wyborów do rad miast na prawach powiatu, rad powiatowych czy sejmików województw dokonanie wadliwego skreślenia na liście kandydatów na radnych i wydanie nowej karty także naruszałoby tajność głosowania, gdyż pozwoliłoby komisji obwodowej domniemywać, na kogo wyborca nie chce głosować.

Kolejną gwarancją jest odpowiednie przygotowanie lokalu wyborczego. Obwodowa komisja wyborcza sprawdza, czy na miejscu znajduje się spis wyborców i potrzebna liczba kart do głosowania, jak również czy w lokalu wyborczym jest odpowiednia liczba łatwo

²⁵Por. art. 32 ust. 3 ustawy 1938 r. o wyborze radnych gromadzkich, gminnych i powiatowych.

²⁶Na przykład Uchwała Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 25 sierpnia 2014 r. w sprawie wytycznych i wyjaśnień dotyczących druku i przechowywania kart do głosowania ...op.cit.

dostępnych miejsc zapewniających tajność głosowania. Powinny znajdować się kotary, kabiny lub inne urządzenia, dzięki którym osoba oddająca swój głos będzie mogła zaznaczyć swój wybór na karcie do głosowania, tak żeby nikt nie poznał treści jej głosu (art. 52 § 5 k.w.).

Czy wypełnienie karty przez uprawnionego wyborcę, a następnie jej przekazanie, celem wrzucenia do urny, innej osobie przebywającej w lokalu wyborczym (np. dziecku lub małżonkowi) powoduje nieważność głosu? Regulacje określające „legalność” oddanych głosów nie wymieniają takich przypadków. Dla komisji obwodowej istotny powinien być fakt osobistego stawienia się uprawnionego wyborcy w lokalu wyborczym i osobistego pobrania karty do głosowania. Wyborca dokonuje aktu głosowania w lokalu wyborczym, nie ma już znaczenia, przez kogo karta będzie wrzucona do urny.

Gwarancją zachowania tajności głosowania jest także obowiązek komisyjnego (przy udziale mężów zaufania) wykonania określonych czynności np.: sprawdzania, czy urna jest pusta, czy jej opieczętowanie pieczęcią komisji (art. 43 k.w.). Musi być ona też tak skonstruowana, by uniemożliwić wyjęcie kart do głosowania bez konieczności jej otwierania, a także po zamknięciu lokalu wyborczego nie można było sprawdzić treści głosu konkretnego wyborcy.

Na przestrzeganie zasady tajności duży wpływ ma także instytucja mężów zaufania, którzy działając na podstawie upoważnienia udzielonego przez pełnomocnika komitetu wyborczego lub samego kandydata, posiadają uprawnienie do obserwowania czynności wyborczych a także mogą przyglądać się liczeniu głosów²⁷. Pełnomocnikowi wyborczemu komitetu wyborczego przysługuje prawo do wyznaczenia po jednym mężu zaufania dla każdej obwodowej komisji wyborczej na obszarze okręgu wyborczego, w którym komitet zarejestrował kandydata na wójta (burmistrza czy prezydenta miasta) lub listę kandydatów do rady. W wyborach do organów władzy wykonawczej w gminie komitet wyborczy ma prawo do wyznaczenia mężów zaufania na obszarze całej gminy. Mąż zaufania reprezentuje w komisji interesy kandydata lub listy kandydatów do rady. Jego funkcja kontrolna polega na możliwości zgłaszania zarzutów do protokołu głosowania, a obwodowa komisja wyborcza ma obowiązek do ustosunkowania się do tych zarzutów w formie pisemnego wyjaśnienia dołączonego do protokołu²⁸.

Warto wspomnieć, że zasada tajności jest chroniona także przepisami Kodeksu

²⁷M. Chmaj, W. Skrzydło, *System...*, op. cit., s. 58-59.

²⁸A. Sokala, *Mąż zaufania*, [w:] A. Sokala, B. Michalak, P. Uziębło, *Leksykon prawa wyborczego i referendalnego oraz systemów wyborczych*, Warszawa 2013, s. 129-130 (hasło „mąż zaufania”).

karnego²⁹, zawartym w rozdziale XXVI „Przestępstwa przeciwko wyborom i referendum”. Zgodnie z art. 251 k.k.: „Kto naruszając przepisy o tajności głosowania, wbrew woli głosującego zapoznaje się z treścią jego głosu, podlega grzywnie, karze ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do lat 2”. Z treści tego przepisu wynika, że odpowiedzialność karna za naruszenie tajności głosowania, oprócz postąpienia przez sprawcę wbrew regulacjom o tajności głosowania, wymaga także, by do zapoznania się z treścią głosu doszło wbrew woli głosującego. Użycie przez ustawodawcę, przy określaniu zakresu podmiotowego tego czynu, zaimka „kto” bez dodatkowego doprecyzowania sprawcy, stwierdza że podmiotem przestępstwa z art. 251 k.k. może być każda osoba zdolna odpowiadać karnie. Z praktyki wynika, że najczęściej jego sprawcami są osoby, które czynnie uczestniczą w przeprowadzaniu wyborów (np. członkowie komisji wyborczych, mężowie zaufania). Oczywiście sprawcami tego przestępstwa są także osoby niezaangażowane w organizację wyborów (np. osoba postronna może podejrzeć w kabinie, na kogo wyborca oddaje swój głos). Przestępstwo to może być popełnione wyłącznie umyślnie³⁰.

Ustawodawca nie ustanawia żadnych sankcji za niewywiązywanie się z nakazu udania się do miejsca w lokalu wyborczym zapewniającego tajność głosowania oraz wrzucenia do urny karty do głosowania w taki sposób, aby strona zadrukowana nie była widoczna dla osób postronnych, w związku z tym sprawcą przestępstwa z art. 251 k.k. nie może być sam wyborca oddający głos, ujawniający jego treść (np. pokazanie wypełnionej karty do głosowania jeszcze przed wrzuceniem do urny, ustnie przekazanie informacji o treści głosu, chwilowe pozostawienie wypełnionej karty do głosowania w miejscu dostępnym dla innych). Ujawnienie przez wyborcę treści głosu nie może powodować np. naruszenia regulacji o zakazie agitacji w lokalu wyborczym czy zakłócenia porządku i spokoju w lokalu wyborczym. Istnieje wówczas możliwość wniesienia protestu wyborczego, zarzucającego jawne oddanie głosu, tolerowane przez komisję wyborczą, co związane jest z prowadzeniem agitacji wyborczej w lokalu wyborczym. Uznanie takiego protestu w przypadku wyborów samorządowych przez właściwy sąd okręgowy za zasadny wymaga udowodnienia, że sposób, w jaki oddano głos, mógł mieć lub miał wpływ na wynik wyborów. Odziaływanie takie mogłoby mieć miejsce w przypadku takiego przekazywania informacji o treści oddanego

²⁹Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (Dz.U. Nr 88, poz. 553 z późn. zm.).

³⁰Zob. J. Piskorski, *Przestępstwa przeciwko wyborom i referendum*, [w:] *Kodeks karny. Część szczególna. Tom II. Komentarz art. 222-316*, red. M. Królikowski, R. Zawłocki, Warszawa 2013, s. 278-282; W. Kozielewicz, *Przestępstwa przeciwko wyborom i referendum*, [w:] *Przestępstwa przeciwko państwu i dobrom zbiorowym*, red. L. Gardocki, Warszawa 2013, s. 742.

głosu w lokalu wyborczym (lub na terenie budynku, w którym znajduje się lokal wyborczy), że byłaby to w istocie ustawowo zakazana agitacja wyborcza³¹.

Zgadzam się z niektórymi przedstawicielami doktryny, że należy wprowadzić zmiany w zakresie ukształtowanej w Polsce praktyki wyborczej nieprzestrzegania przez wyborców obowiązku w pełni tajnego głosowania³². W mojej ocenie dobrym rozwiązaniem byłoby wprowadzenie wysokich kar pieniężnych za naruszanie zasady tajności podczas głosowania. Zapoznanie się z treścią cudzego głosu nie jest uzależnione od określonego sposobu działania, w więc każde zachowanie sprawcy związane z naruszeniem przepisów o tajności głosowania, które zmierzać będzie do zapoznania się, wbrew woli wyborcy, z treścią jego głosu, może wyczerpywać od strony przedmiotowej znamiona występku z art. 251 k.k. (np. zagłębienie do kabiny do głosowania i podglądanie osoby głosującej, identyfikacja wrzuconej do urny karty, wyrwani z ręki wyborcy wypełnionej karty do głosowania i odczytanie treści głosu). Nie sposób natomiast uznać za wyczerpujące ustawowe znamiona występku z art. 251 k.k., np. zachowanie polegające na zapoznaniu się z notatkami głosującego czy nieformalną kartą do głosowania³³.

Warto wspomnieć, że do 2001 r. istniały przepisy pozwalające członkom obwodowych komisji udzielania pomocy osobie niepełnosprawnej przy oddawaniu głosu. Możliwość skorzystania z pomocy przy głosowaniu udzielona przez członka obwodowej komisji wyborczej prowadziłaby wprost do zapoznania się z treścią głosu wyborcy przez organ państwowy, jakim jest obwodowa komisja wyborcza. Przedstawiona sytuacja oczywiście nie byłaby zgodna z zasadą tajności głosowania.

W kontekście szeroko rozumianej zasady tajności (czy raczej prawa do utrzymania w tajemnicy swoich preferencji wyborczych) należy wspomnieć o listach z podpisami poparcia dla kandydatów na radnych. Problem ten dostrzega L. Garlicki określając jawność procedury zgłaszania kandydatów w wyborach jako „pewne zakłócenie zasady tajności”. W celu zgłoszenia listy kandydatów (np. rady powiatowe, sejmiki województw) konieczne jest przedstawienie podpisów określonej liczby wyborców. Udzielając tego poparcia, wyborcy ujawniają swoje preferencje, logika wskazuje, że „wyborca będzie głosować na tę właśnie listę”³⁴. Trzeba podkreślić, że zasada tajności głosowania nie dotyczy tego elementu

³¹M. Chmaj, W. Skrzydło, *System...*, op. cit., s. 58.

³²Por. G. Kryszewski, *Standardy ...op.cit.*, s. 221.

³³M. Jachimowicz, *Przestępstwo naruszenia tajności głosowania (art. 251 k. k.)*, „Prokurator” 2007, nr 3-4, s. 137.

³⁴Logika nie zawsze zgodna jest praktyką, gdyż w każdym dotąd wyborach prezydenckich kilku kandydatów otrzymało poniżej stu tysięcy głosów, choć dla zgłoszenia kandydatury konieczne jest uzyskanie stu tysięcy podpisów wyborców (L. Garlicki, *Polskie...*, op. cit., s. 164).

procedury wyborczej, a obywatel nie ma obowiązku podpisywania się pod żadną z list. Z drugiej strony, w sytuacji prawnej, w której obywatel może udzielić poparcia więcej niż jednej liście kandydatów, kwestia tajności głosowania nie ma większego znaczenia. Problem pojawiłby się w sytuacji wprowadzenia zakazu udzielania poparcia więcej niż jednej liście kandydatów. Wówczas istniałoby dużo większe prawdopodobieństwo, że wyborca, udzielając poparcia swoim podpisem jednemu z komitetów wyborczych, w wyborach zgłasza właśnie na ten komitet. Obecnie wyborca może udzielić poparcia więcej niż jednemu komitetowi wyborczemu, ukrywając w ten sposób swoje preferencje i zamiar głosowania na daną listę wyborczą³⁵.

Z przedstawionych powyżej gwarancji mających zapewnić tajność głosowania wynika, że obowiązki wyborcy są mniejsze niż zadania nakładane na organy władzy publicznej. Wyborca musi tylko sam „zabezpieczyć” swoją kartę do głosowania, a władze zagwarantować lokal wyborczy tak, żeby osoba postronna nie mogła dowiedzieć się bez zgody wyborcy o jego decyzji.

4. Alternatywne sposoby oddawania głosów a tajność głosowania

Głosowanie przez pełnomocnika oraz korespondencyjne przewidują oddanie głosu przez wyborcę bez konieczności udania się przez niego do lokalu wyborczego. W mojej ocenie, procedura głosowania przez pełnomocnika budzi zastrzeżenia w odniesieniu do naruszenia konstytucyjnej zasady tajności głosowania poprzez przekazanie pełnomocnikowi swoich preferencji wyborczych. Zasada tajności sprawia, że nie ma możliwości kontroli nad głosem oddanym przez pełnomocnika. Z. Jarosz wprost stwierdził, że o treści głosu decyduje pełnomocnik, a nie wyborca, który udziela pełnomocnictwa³⁶. Nie można mieć pewności, czy treść głosu oddanego przez pełnomocnika odzwierciedla rzeczywistą wolę zastępowanej osoby, można mieć nawet obawy, czy w ogóle wskazała ona, jak pełnomocnik ma głosować. Trafnie zauważa K. Skotnicki, iż „udzielając pełnomocnictwa, czyniąca to osoba nie ma prawnego obowiązku określenia (tzn. na kogo bądź na jaką listę) osoba otrzymująca pełnomocnictwo ma głosować”³⁷. Dobrym rozwiązaniem jest limitowanie liczby otrzymanych pełnomocnictw oraz prawa udzielania pełnomocnictwa, najlepiej do wąskiego

³⁵M. Przywara, *System wyborczy do Sejmu i do Senatu RP po 1989 roku – ciągłość i zmiany*, Warszawa 2012, s. 264-265.

³⁶Z. Jarosz, *System...*, op. cit., s. 155.

³⁷K. Skotnicki, *Zasada powszechności w prawie wyborczym. Zagadnienia teorii i praktyki*, Łódź 2000, s. 267.

kręgu osób, znajdujących się w ściśle określonych sytuacjach, np. osób niepełnosprawnych³⁸. Kodeks dobrej praktyki w sprawach wyborczych wskazuje, że „bardzo surowe reguły powinny być stosowane wobec głosowania przez pełnomocnika” oraz „liczba pełnomocnictw otrzymana przez pojedynczego wyborcę musi być ograniczona”. Podzielał także spostrzeżenie J. Mordwiłko: „Pełnomocnictwo udzielane przez wyborcę pełnomocnikowi do głosowania ma, ze względu na zasadę tajności głosowania, charakter ułomny, w istocie jest to nie tyle pełnomocnictwo co zastępstwo wyborcy”³⁹.

Zagadnienia dotyczące tajności głosowania dotyczą także głosowania korespondencyjnego. Wyborca niepełnosprawny o znacznym lub umiarkowanym stopniu niepełnosprawności głosuje za pomocą pakietu wyborczego, w skład którego wchodzi oświadczenie o osobistym i tajnym oddaniu głosu na karcie do głosowania (art. 61g k.w.). Tajność głosowania zapewniona jest w szczególności w przepisie Kodeksu wyborczego nakazującym wrzucenie do urny wyborczej koperty na kartę do głosowania, wyjętej z koperty zwrotnej doręczonej do obwodowej komisji wyborczej (art. 61h § 4 k.w.). Gwarancja tajności weryfikowana jest także poprzez podpisanie oświadczenia o osobistym i tajnym oddaniu głosu na karcie do głosowania. Z drugiej strony zapewnia się tajność głosowania poprzez zapewnienie wysokiego standardu bezpieczeństwa korespondencji. Tryb postępowania z przesyłanymi kartami do głosowania określają uchwały Państwowej Komisji Wyborczej; m. in. koperta na kartę do głosowania musi być wykonana w sposób uniemożliwiający odczytanie treści znajdującej się wewnątrz karty do głosowania, koperty na kartę przekazywane wyborcom w danej gminie nie mogą różnić się między sobą. Pakiety wyborcze w wyborach do organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego przesyłane są za pośrednictwem publicznego operatora pocztowego. Inaczej jest w przypadku np. wyborów do Sejmu i Senatu czy Prezydenta RP, w których pakiety wyborcze wysłane poza teren kraju mogą być obsługiwane przez innego operatora pocztowego⁴⁰. Grupa posłów poddała pod wątpliwość zgodność z zasadą tajności głosowania korespondencyjnego za granicą, wskazując, że przesyłki z głosem wyborcy przekazywane do właściwego konsula za pośrednictwem zagranicznych instytucji pocztowych, mogą powodować naruszenie przez inne państwa zasady tajności głosowania. Działanie takie może związane być np. z chęcią

³⁸K. Skotnicki, *Głosowanie przez przedstawiciela*, [w:] *Prawo wyborcze do parlamentu w wybranych państwach europejskich. Międzynarodowa Konferencja Naukowa, Rzeszów 3-4 kwietnia 2006 r.*, red. S. Grabowska, R. Grabowski, Rzeszów 2006, s. 122; K. Skotnicki, *Zasada...*, op. cit., s. 275.

³⁹J. Mordwiłko, *W sprawie ustanowienia w polskim prawie wyborczym instytucji pełnomocnika wyborcy oraz możliwości głosowania drogą pocztową (głosowania korespondencyjnego)*, „Przegląd Sejmowy” 2001, nr 1, s. 71.

⁴⁰Zob. M. Przywara, *System...*, op. cit., s. 262.

wpływania na wynik wyborów w Polsce⁴¹. Trybunał Konstytucyjny uznał, że obywatel decydując się na głosowanie poza lokalem wyborczym, przyjmuje obowiązek zorganizowania sobie we własnym zakresie warunków zapewniających tajność głosowania. Na państwie spoczywa obowiązek zachowania tajności głosowania za granicą na państwie spoczywa dopiero w momencie dostarczenia karty głosowania do konsula⁴².

Podobnie naruszenie tajemnicy korespondencji polegające na otwieraniu koperty zwrotnej, mimo że nie jest się jej adresatem, czy nawet otwieranie koperty zwrotnej w taki sposób, że możliwe jest skojarzenie treści głosu z podpisem pod oświadczeniem o osobistym i tajnym oddaniu głosu na karcie do głosowania, uznać trzeba za czynności umyślne, choćby w zamiarze ewentualnym, gdy np. otwarta zostaje koperta w taki sposób, że jednocześnie z kopertą zwrotną otwiera się kopertę na kartę do głosowania⁴³. Z użytego w art. 251 k.k. słowa „zapoznaje się” wbrew woli głosującego z treścią jego głosu można wyprowadzić wniosek, że jest to działanie niezgodne z prawem⁴⁴.

Warto wspomnieć o formie głosowania elektronicznego, która w Polsce nie jest wprowadzona, ale z punktu analizy zasady tajności (głosowania) w kontekście alternatywnych sposobów głosowania, jest niezwykle istotna. W stosunku do sposobów oddawania głosu w wyborach „na odległość”, tzn. np. za pomocą komputera, mam poważne zastrzeżenia o możliwości zagwarantowania realizacji zasady wolności wyborów i tajności głosowania, a także ze względu na polityczne i społeczne konsekwencje, jakie może on wywołać⁴⁵. Pogląd taki wyrażają Sarah Birch i Bob Watt: „właściwego poziomu tajności w zdalnym głosowaniu nie można faktycznie zagwarantować, jeżeli głosowanie jest przeprowadzone w sposób niekontrolowany i to jest jedna z najbardziej poważnych przeszkód we wprowadzaniu zdalnego elektronicznego głosowania”⁴⁶. G. Kryszewski wyraża podobne stanowisko, wskazując kolejne przykłady zasady tajności głosowania w przypadku głosowania „na odległość”. Podkreśla, że obywatele mają być równi i niezależni w dokonywaniu aktu wyborczego. Jeżeli głosowanie odbywa się w domu, wyborcy mogą być narażeni na presję ze strony domowników co do treści decyzji wyborczej oraz podejmować tę decyzję za ich wiedzą, co jest ewidentnym naruszeniem zasady tajnego głosowania. Wola osób przebywających z wyborcą może być transponowana w treść jego głosu, co jest

⁴¹Por. wyrok TK w sprawie K 9/11.

⁴²Tamże.

⁴³J. Piskorski, *Przestępstwa...*, op. cit., s. 281.

⁴⁴W. Koziół, *Przestępstwa...*, op. cit., s. 744.

⁴⁵G. Kryszewski, *Tajność...*, op. cit., s. 165.

⁴⁶S. Birch, B. Watt, *Remote Electronic Voting: Free, Fair and Secret?*, „The Political Quarterly” 2004, Vol. 75, No. 1, s. 62.

niezgodne z uznawanym powszechnie standardem wyborczym, czyli zakazem głosowania rodzinnego⁴⁷.

Warto podkreślić, że w perspektywie ewentualnego wprowadzania w przyszłości głosowania przez Internet w Polsce, można wzorować się na Estonii, gdzie władze państwowe intensywnie i konsekwentnie rozwijały administrację i usługi publiczne świadczone drogą elektroniczną. Dążono do upowszechniania dostępu do sieci informatycznej wśród obywateli oraz zapewnienia ich w urządzenia techniczne, które umożliwiają korzystanie z usług elektronicznej administracji. Potwierdzeniem tych działań było zapisanie prawa obywateli do dostępu do Internetu w estońskim ustawodawstwie⁴⁸. Działania takie na pewno mogą zmniejszyć ryzyko naruszenia zasady tajności głosowania. W Polsce ze względu na zauważalny dopiero w ostatnich kilku latach rozwój e-administracji oraz braku jeszcze zaawansowanych procedur bezpieczeństwa wprowadzenie głosowania elektronicznego jest obecnie niemożliwe do zrealizowania. W 2005 r. blisko 75% obywateli Estonii złożyło swoje zeznania podatkowe drogą elektroniczną⁴⁹, a w 2017 r. aż 95%⁵⁰. W Polsce w 2014 r. co trzecie zeznanie roczne podatku dochodowego miało formę elektroniczną, ale już 2017 ponad 50% wszystkich zeznań⁵¹.

Systemy głosowania elektronicznego posiadają wiele niedostatków, ułomności w związku z czym nawet najdoskonalszy będzie mógł spowodować zagrożenie dla prawidłowego przebiegu głosowania, a tym samym może naruszać zasadę tajności głosowania. Największą słabością takich systemów głosowania jest trudność zapewnienia im bezpieczeństwa, a zwłaszcza ryzyko włamania się do nich. Wspomina o tym A. Preisner: „Stworzenie całkowicie bezpiecznego systemu głosowania nie jest możliwe, szczególnie jeżeli system jest dostępny w Internecie, lecz osiągalne jest takie jego zabezpieczenie, by pokonanie zabezpieczeń wymagało ogromnych nakładów czasu, pieniędzy i mocy obliczeniowej”⁵². Powstaje jeszcze kolejny problem związany z włączeniem do procesu wyborczego elementów, które znajdują się poza kontrolą ciał publicznych. Związane jest to z

⁴⁷G. Kryszewski, *Tajność...*, op. cit., s. 167.

⁴⁸J. Zbieranek, *Alternatywne...*, op. cit., s. 58.

⁴⁹D. Boshel, *Can Internet voting increase participation? Remote electronic voting and turnout in the Estonian 2007 parliamentary elections*, Paper for the conference Internet and Voting, Fiesole, 3-4 czerwca 2010 r., s. 2.

⁵⁰*Estonia Parliamentary Elections, 6 March 2011*, OSCE/ODIHR Election Assessment Mission Report, Warsaw 2011, s. 15. Zob. szerzej, www.money.pl/gospodarka/wiadomosci/artykul/cyfrowa-ofensywa-z-estonii-wkracza-do-polski,212,0,2303188.pl (10.01.2018 r.)

⁵¹Wyniki badań GUS, Urząd Statystyczny w Szczecinie, *Spółeczeństwo informacyjne w Polsce*, Warszawa, październik 2015 (http://stat.gov.pl/cps/rde/xbcr/gus/nts_spolecz_inform_w_polsce-2013.pdf), Zob. www.bankier.pl/wiadomosc/Rekordowa-liczba-Polakow-rozliczyla-PIT-przez-internet-7516125.html

⁵²A. Preisner, *e-Voting przyszłość e-demokracji? Szkic kilku niełatwych kwestii*, [w:] *Prawo wyborcze do parlamentu...*, op. cit., s. 212.

przeniesieniem części odpowiedzialności za przebieg procesu wyborczego na podmioty prywatne (dostawców Internetu, operatorów telekomunikacyjnych, firmy informatyczne)⁵³. A. Preisner wspomina też o innych wadach elektronicznych systemów głosowania, jak np. brak możliwości zweryfikowania przez głosującego prawidłowości zarejestrowania jego głosu oraz wydrukowania indywidualnego potwierdzenia oddania głosu, skontrolowania procedury głosowania po jej zakończeniu, czy pozbawienie funkcjonariuszy wyborczych realnej możliwości weryfikowania wyników i dokonywanie prawidłowego przebiegu głosowania przez małą grupę informatyków⁵⁴. W mojej ocenie w Polsce obecnie można rozważyć jedynie możliwość głosowania elektronicznego w lokalach wyborczych, oczywiście pod warunkiem jego udoskonalenia w celu minimalizacji możliwości powstania niebezpieczeństwa naruszeń w procesie głosowania i ustalenia wyników. Sceptyczny jestem natomiast co do wprowadzeniu elektronicznego głosowania „na odległość”, które narażone jest na brak kontroli prawidłowości oddawania głosu, a przede wszystkim na nieprzestrzeganie zasady tajności wyrażania preferencji wyborczych.

⁵³H. Zięba-Załużka, *Demokracja elektroniczna a wybory*, [w:] *Alternatywne sposoby głosowania a aktywizacja elektoratu. Międzynarodowa Konferencja Naukowa, Rzeszów 26 -27 marca 2007*, red. S. Grabowska, R. Grabowski, Rzeszów 2007, s. 226.

⁵⁴A. Preisner, *E-Voting*,...op. cit. s.210-211.

ROZDZIAŁ VI

SYSTEM WYBORCZY

1. Pojęcie systemu wyborczego

Współcześnie nie występuje powszechnie przyjęta definicja systemu wyborczego. W szerszym zakresie (*sensu largo*) systemem wyborczym określa się ogół prawnych i pozaprawnych zasad dotyczących trybu przygotowania i przeprowadzenia wyborów oraz podziału mandatów. Pojęcie systemu wyborczego używa się jednak zazwyczaj w nauce prawa konstytucyjnego i aktach prawnych w ujęciu ścisłym (*sensu stricto*) – tzn. jako ogół zasad ustalania wyników wyborów. Takie też jego rozumienie przyjęto w dalszych rozważaniach. Zdaniem badacza problematyki wyborczej, niemieckiego politologa D. Nohlena system wyborczy jest pojęciem węższym niż prawo wyborcze, odnosi się bowiem tylko do wzorów zachowań, według których wyborcy wyrażają w głosowaniu swoje preferencje w stosunku do partii i/lub kandydata, oraz metod przeliczania wyników wyborczych w wyniki mandatowe. W skład systemu wyborczego wchodzi zatem regulacje dotyczące podziału na okręgi wyborcze, sposobu głosowania i metod podziału mandatów¹.

Warto wspomnieć, że A. Żukowski przedstawia jeszcze inne rozumienie systemu wyborczego, w którym wyodrębnia trzy główne elementy (zmienne): wielkość, kształt i granice okręgów wyborczych, strukturę głosowania oraz formułę wyborczą². Wielkość okręgów wyborczych związana jest z liczbą mandatów przypadającą na dany okręg. Okręgi w wyborach do rad gmin niebędących miastami na prawach powiatu są jednomandatowe, zaś w wyborach do rad miast powiatowych, rad powiatowych i sejmików wojewódzkich wielomandatowe. Kształt i granice danego okręgu wyborczego tworzone są z uwzględnieniem czynnika geograficznego i demograficznego. W strukturze głosowania wyróżnia się głosowanie kateryczne³, w którym wyborca głosuje na jednego lub więcej

¹D. Nohlen, *Prawo wyborcze i system partyjny. O teorii systemów wyborczych*, Warszawa 2004, s. 53.

²A. Żukowski, *Dylematy wyboru systemu wyborczego we współczesnych demokracjach – kontekst ordynacji do Sejmu i Senatu RP*, „Studia Wyborcze” 2010, t. IX, s. 8.

³Głosowaniem alternatywnym jest niewystępujące w polskim prawie wyborczym tzw. głosowanie zwykłe, zwane też porządkującym, w którym wyborca głosuje na różne komitety lub kandydatów różnych komitetów, m. in. poprzez oznaczenie kolejności kandydatów.

kandydatów danego komitetu wyborczego⁴.

Jednym z podstawowych dylematów związanych z samorządowym prawem wyborczym jest kwestia wyboru systemu wyborczego, który będzie z jednej strony „funkcjonalnym narzędziem demokracji”, a z drugiej zapewni najpełniejszą reprezentację wspólnot samorządowych⁵. Przy wyborze systemu wyborczego należy wziąć pod uwagę wiele uwarunkowań politycznych i społecznych. Przyjmując podstawowe determinanty przy konstruowaniu systemów wyborczych, w wypadku samorządu terytorialnego przyjmowane rozwiązania powinny: ułatwiać zgłaszanie kandydatów możliwie wielu podmiotom, również takim, których nie cechuje trwałe sformalizowanie; wiązać możliwie silnie kandydatów z konkretną grupą wyborców; przyjmować zrozumiały system wyborczy (rozumiany tutaj jako system ustalania wyników głosowania)⁶. W Polsce toczy się dyskurs polityczny pomiędzy zwolennikami proporcjonalności jako metody pozwalającej na lepsze odwzorowanie społecznych preferencji i zapewnienie reprezentacji mniejszościom a zwolennikami metody większościowej, która w założeniu ma pozwalać na lepszą realizację zasady samorządności. Przyjęcie systemu większościowego w przypadku gmin nie będących miastami na prawach powiatu oraz proporcjonalnego w miastach na prawach powiatu, radach powiatu i sejmikach województw jest trafnym rozwiązaniem dostosowanym do wielkości jednostki samorządu terytorialnego.

Mimo różnic występujących między poszczególnymi systemami wyborczymi rozumianymi w sposób przeze mnie przyjęty wspólną przesłanką ich tworzenia jest znalezienie metody przekształcenia efektu głosowania określonego liczbą głosów na podział mandatów⁷. Współcześnie w literaturze można doliczyć się ponad trzystu wariantów systemu wyborczego. Wiele z opracowanych systemów proporcjonalnych pozostało tylko ciekawymi propozycjami teoretycznymi, które nie zostały nigdy zastosowane w praktyce⁸. Wybór systemu wyborczego to jedno z najważniejszych rozstrzygnięć prawa wyborczego. Problematyka systemów wyborczych należy do zagadnień życia politycznego wywołującego najwięcej emocji społecznych. Ma istotny wpływ nie tylko na wynik wyborów, ale także na kształt systemu partyjnego w danym państwie oraz ma być skutecznym środkiem

⁴A. Żukowski, *Systemy wyborcze. Wprowadzenie*, Olsztyn 1999, s. 22.

⁵W. Wojtasik, *Systemowa specyfika wyborów samorządowych w Polsce*, „Rocznik Nauk Społecznych”, 2015, t. 5 nr 1, s. 60.

⁶Sarnecki P., *Ordynacja wyborcza w wyborach samorządowych*, [w:] *Wybory samorządowe w kontekście mediów i polityki*, red. M. Magoska, Kraków 2008, s. 13.

⁷B. Naleziński, *Zagadnienie...*, op. cit., s. 196.

⁸B. Banaszak, *Porównawcze prawo konstytucyjne państw współczesnych*, Warszawa 2012, s. 265.

eliminującym wiele patologii politycznych i dysfunkcji systemu politycznego⁹.

Rezultat przeprowadzonych wyborów w danej jednostce samorządu terytorialnego często uzależniony jest od przyjętego systemu wyborczego, czyli określonej współzależności między liczbą głosów otrzymanych na dane listy wyborcze a wynikami wyborów. Przyjęcie określonego systemu sprawia, że przy tych samych wynikach głosowania „dorobek wyborczy” może być zupełnie różny. Waga tego zagadnienia powoduje, że przyjęcie określonego sposobu podziału mandatów jest zawsze świadomą decyzją polityczną ustawodawcy¹⁰. Ze względu na jego wpływ na skład organów przedstawicielskich wywołuje on szerokie dyskusje.

Systemy wyborcze powinny uwzględniać: preferencje wyborców, wyłaniać stabilną większość w organie stanowiącym jednostki samorządu terytorialnego, a tym samym wpływać na stabilność systemu politycznego

W rozwoju historycznym wykształciły się dwa główne systemy wyborcze (formuły wyborcze): większościowy i proporcjonalny. Współcześnie występują także uregulowania prawne oparte na zasadzie systemów mieszanych¹¹. Największe zróżnicowanie systemów wyborczych występuje w wyborach do organów kolegialnych. Na przykład w wyborach do rady gminy (*conseil municipal*) we Francji zgodnie z ordynacją wyborczą z 17 maja 2013 r.¹² w gminach liczących mniej niż tysiąc mieszkańców wybory odbywają się za pomocą zasady większościowej w dwóch turach. Wyborca podczas głosowania oddaje swój głos na listę, na której znajduje się tylu kandydatów, ile miejsc liczy rada. Ciekawą propozycją jest możliwość zmiany kandydatów na liście. Wyborca może ich dokonywać jedynie spośród osób, które zgłosiły swoje kandydatury w wyborach. Głosuje się na poszczególnych kandydatów, a nie na listę. W gminach powyżej tysiąca mieszkańców wyborca głosuje na listę kandydatów odpowiadającą liczbie miejsc. Nie można dodawać ani usuwać nazwisk na liście wyborczej. W przypadku uzyskania przez listę większości absolutnej w pierwszej turze głosowania, lista otrzymuje połowę miejsc w radzie, a pozostałe dzielone są według zasady proporcjonalności. Jeżeli żadna lista nie uzyska większości absolutnej, odbywa się druga tura według tej samej procedury, a połowę miejsc w radzie otrzymuje lista, która zdobyła największą liczbę

⁹M. Jagielski, *Prawo wyborcze*, [w:] *Polskie prawo konstytucyjne na tle porównawczym*, red. R.M. Małajny, Warszawa 2013, s. 272; W. Sokół, *Geneza i ewolucja systemów wyborczych w państwach Europy Środkowej i Wschodniej*, Lublin 2007, s. 7.

¹⁰J. Buczkowski, *Podstawowe zasady prawa wyborczego III Rzeczypospolitej*, Lublin 1998, s. 303.

¹¹Stanowią one „kombinację” elementów systemów większościowych i proporcjonalnych w stosunku pół na pół. Jeżeli relacja 1:1 obu systemów nie będzie zachowana, wówczas nie jest to system mieszany, tylko jeden ze zmodyfikowanych systemów, którego elementy przeważają (B. Banaszak, *Porównawcze...*, s. 273-274).

¹²<http://www.elections2014.eu/pl/in-the-member-states/FR/electoral-law> (dnia 03.06.2014)

głosów¹³. Wybór organu monokratycznego (np. wójta, burmistrza, prezydenta miasta) oparty jest zawsze na jakiejś odmianie systemu większościowego¹⁴.

Polskie prawo wyborcze do organów jednostek samorządu terytorialnego przewiduje zastosowanie dwóch systemów wyborczych: większościowego w wyborach do rad gmin niebędących miastami na prawach powiatu i systemu proporcjonalnego w wyborach do rad miast na prawach powiatu, rad powiatów i sejmików województw. Zróżnicowanie systemu wyborczego w zakresie wyborów do organów stanowiących samorządu terytorialnego oraz dokonanie tego w akcie prawnym rangi niższej niż Konstytucja RP było przedmiotem skargi konstytucyjnej¹⁵. Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 8 lutego 2005 r. nie dopatrywał się niekonstytucyjności zróżnicowania systemu wyborczego do omawianych organów¹⁶. Zdaniem Trybunału ustrojodawca w Konstytucji nie zdecydował o pierwszeństwie jednego z systemów wyborczych (w znaczeniu ścisłym), a w kontekście do wyborów do organów stanowiących samorządu terytorialnego pozostawił ustawodawcy swobodę w wyborze zasad ustalania wyników wyborów (systemu wyborczego w znaczeniu ścisłym). Stanowisko Trybunału spotkało się z akceptacją przedstawicieli doktryny, którzy – odnosząc się do zróżnicowania systemu wyborczego w wyborach samorządowych – stwierdzili, że ustrojodawca celowo nie określił wyborów jako większościowych czy proporcjonalnych, uznając zresztą słusznie, że system musi być dostosowany do specyfiki konkretnych jednostek samorządu terytorialnego. Inaczej przedstawia się sytuacja w małych gminach, gdzie kandydaci są powszechnie znani i o ich wyborze decydują przede wszystkim cechy osobiste kandydata i jego poglądy społeczno-polityczne, zaś w dużych jednostkach samorządu terytorialnego, często głównym motywem wyboru jest przynależność polityczna¹⁷. Innego zdania była Teresa Rabska, która wskazywała, że różne traktowanie podmiotów należących do tej samej kategorii organów i wprowadzenie zasady większości w gminach poniżej 20 tys. mieszkańców (obecnie w gminach niebędących miastami na prawach powiatu) oraz zasadę proporcjonalności w gminach powyżej 20 tys. mieszkańców (obecnie w wyborach rad w miastach na prawach powiatu, do rad powiatów i sejmików województw) narusza jednolitość zasad wyboru organów stanowiących, określoną w art. 169 ust. 2 Konstytucji RP, która zawiera zasady prawa wyborczego, bez względu na liczbę

¹³K. Chorąży, *Zagadnienia ustroju lokalnego Francji*, Lublin 1998, s. 34.

¹⁴B. Naleziński, *Zagadnienie...*, op. cit., s. 196.

¹⁵A. Wierzbica, *Referendum i wybory oraz zarządzenia i uchwały jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 2014, s. 232.

¹⁶Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 8 lutego 2005 r., K 17/03 (OTK-A ZU 2005, Nr 2, poz. 14).

¹⁷Zob. P. Uziębło, *Glosa do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 lutego 2005 r., K 17/03, Wybory do organów stanowiących samorządu terytorialnego*, „Gdańskie Studia Prawnicze – Przegląd Orzecznictwa” 2005, nr 3, s. 169.

mieszkańców czy stopień organizacyjny jednostek samorządu terytorialnego¹⁸.

W dalszej części pracy pomijam wątek związany z systemem mieszanym, który określany jest jako „jeden z trzech podstawowych typów systemów wyborczych (obok większościowych i proporcjonalnych) polegający na odpowiednim połączeniu przedstawicielstwa proporcjonalnego i względnej lub bezwzględnej większości”¹⁹. Warto wspomnieć, że nie wszyscy badacze podzielają stanowisko, że systemy mieszane tworzą oddzielną kategorię systemów wyborczych²⁰. Rozbudowaną definicję tego pojęcia w literaturze przedstawił Bartłomiej Michalak. Według tej propozycji systemy mieszane to grupa systemów wyborczych, w ramach których wybory do danego organu kolegialnego przeprowadzane są równolegle w dwóch systemach wyborczych: większościowym i proporcjonalnym. Część przedstawicieli wybieranych jest w systemie większościowym, pozostała za pomocą metody proporcjonalnej. Mandaty, które można uzyskać w wyniku zastosowania jednej z tych zasad, są podzielone według z góry przyjętej proporcji. Oznacza to, że funkcjonują obok siebie oddzielne struktury okręgów wyborczych. Kandydaci w obydwu segmentach są zgłaszani osobno. Każdy wyborca dysponuje z reguły dwoma głosami, które oddaje oddzielnie w każdym systemie. Głosy takie są sumowane oddzielnie, a następnie za pomocą określonych metod podlegają „przetworzeniu na mandaty”, każdy w ramach swojego systemu. Na stan posiadania danego komitetu wyborczego w organie przedstawicielskim składają się mandaty uzyskane niezależnie od siebie w obydwu segmentach²¹.

W doktrynie podkreśla się, iż system mieszany uchodzi za „niemiecki „wynałazek wyborczy”²² i wykorzystuje to, co jest najlepsze obu podstawowych odmianach systemów

¹⁸Zob. T. Rabska, *Glosa do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 lutego 2005 r.* (sygn. akt K 17/03), „Przegląd Sejmowy” 2006, nr 1, s. 143.

¹⁹Zob. W. Sokół, *Mieszane systemy wyborcze*, [w:] *Encyklopedia politologii. Instytucje i systemy polityczne*, t. 2, red. W. Sokół, B. Dziemidok-Olszewska, Warszawa 2012, s. 289-290.

²⁰D. Nohlen, *Prawo wyborcze i system partyjny. O teorii systemów wyborczych*, Warszawa 2004, s. 123-124 ; D. Nohlen, *Elections and Electoral Systems*, [w:] *Elections in Europe. A Data Handbook*, eds. D. Nohlen, P. Stöver, Baden-Baden 2010.

²¹B. Michalak, *Mieszane systemy wyborcze*, [w:] *Leksykon prawa wyborczego i systemów wyborczych*, red. B. Michalak, A. Sokala, Warszawa 2008, s. 82-83; B. Michalak, *Mieszane systemy wyborcze. Cele, rozwiązania, konsekwencje*, Toruń 2013, s. 122.

²²Najwcześniej mieszany system wyborczy zastosowano w Wirtembergii w 1906 r. i w Danii w 1915 r. Systemy mieszane po drugiej wojnie światowej pojawiły się w wyborach do francuskiego Senatu (od 1948 r.), niemieckiego Bundestagu (od 1949 r.) Dopiero od lat 90. XX, system ten zaczął wzbudzać zainteresowanie reformatorów systemów wyborczych. W pierwszej kolejności implementowała go Nowa Zelandia, a następnie został zastosowany w wyborach do parlamentu szkockiego i walijskiego. W wyborach do Bundestagu każdy wyborca ma do dyspozycji dwa głosy. Pierwszy głos oddaje na jednego kandydata w części większościowej, a drugi „trafia na konto” listy krajowej wybranej partii (zob. szerzej J.A. Karp, *Political knowledge about electoral rules: Comparing mixed member proportional systems in Germany and New Zealand*, „Electoral Studies” 2006, nr 25, s. 715; L. Massicotte, A. Blais, *Mixed Electoral Systems: A Conceptual and Empirical Survey*, „Electoral Studies” 1999, nr 3, s. 117.

wyborczych²³. Z pewnością wśród zalet systemu większościowego można wskazać (na przykład: zbliżenie kandydatów do wyborców), przy jednoczesnym zabezpieczeniu pluralistycznego składu rady czy sejmiku; wybory w okręgach jednomandatowych mogą zachęcić do udziału w wyborach tych wyborców, którzy zniechęceni są dominacją partii. Do wad zaliczyć można to, że system mieszany jest nieprzejrzysty dla wyborców i może wprowadzać ich w dezorientację.

Zamiast systemu mieszanego w wyborach do organów stanowiących samorząd terytorialnego, warto rozważyć wprowadzenie pojedynczego głosu przechodniego, który jest odmianą systemu proporcjonalnego umożliwiającą wyborcom wskazanie pierwszego, drugiego i kolejnego wyboru. Niewątpliwą jego zaletą jest zwiększenie swobody wyborców i zmniejszenie odsetka zmarnowanych głosów. System ten funkcjonuje w wyborach lokalnych w Irlandii Północnej i Szkocji²⁴. Powyższe rozwiązanie jest dość skomplikowane, jeżeli chodzi o ustalenie wyników wyborów, ale proste dla wyborców. Warto nadmienić, że system pojedynczego głosu przechodniego funkcjonuje w wyborach wielomandatowych, zaś w wyborach jednomandatowych można zastosować zbliżony do niego australijski systemu jednomandatowego głosu alternatywnego²⁵. System ten ogranicza problem „zmarnowanych” głosów będący jedną z głównych wad wyborów w okręgach jednomandatowych. Oba powyższe systemy zwiększają szansę kandydatom bardziej umiarkowanym, którzy nie mają dużego elektoratu negatywnego.

Innym ciekawym rozwiązaniem, stosowanym w wyborach do rad gmin w Norwegii, jest głosowanie na kandydatów spoza wybranej listy i premia dla liderów. Specyfika systemu

²³B. Banaszak, *Porównawcze...*, op. cit., s. 274.

²⁴Głosowanie przeprowadza się w okręgach wielomandatowych. Do uzyskania mandatu kandydat musi uzyskać pewną liczbę głosów (tzw. kwotę), którą wylicza się, dzieląc liczbę oddanych ważnie głosów przez liczbę mandatów powiększoną o jeden. Wyborca szereguje kandydatów od najbardziej preferowanego do najmniej (np. przydzielając im numery od 1 do 4). W pierwszej kolejności liczy się głosy, które zostały oddane na kandydatów pierwszego wyboru. W przypadku, gdy któryś osiągnie kwotę, uzyskuje mandat. Nadwyżka głosów jest dystrybuowana pomiędzy kandydatów drugiego wyboru proporcjonalnie do liczby uzyskanych przez nich drugich głosów. Po podzieleniu drugich głosów oddanych na kandydata, który uzyskał mandat, przechodzi się do rozdzielania w ten sam sposób drugich głosów z oddanych na kandydata, który uzyskał najgorszy wynik wyborczy. Procedurę należy powtórzyć, aż do momentu podziału wszystkich mandatów (B. Michalak, A. Sokala, *Leksykon...*, op. cit., s. 236).

²⁵Każdy wyborca posiada jeden głos preferencyjny, w ramach którego tworzy indywidualny ranking kandydatów. Wyborca na karcie do głosowania podaje swoje uporządkowane preferencje, przyznając określonym osobom startującym w wyborach kolejne lokaty (tzn. pierwszą, drugą, trzecią itp.). Wyborca zaznacza tyle preferencji, ilu jest kandydatów, przy czym by głos był ważny, musi zaznaczyć przynajmniej pierwszą lokatę. Mandat uzyskuje kandydat, który uzyskał bezwzględną większość „pierwszych preferencji”. Jeżeli żaden z kandydatów nie otrzyma w ten sposób wymaganej większości ilości głosów, to z dalszej rywalizacji odpada kandydat, który uzyskał najmniejszą liczbę głosów (pierwszych preferencji), a oddane na niego głosy przesuwają się na kolejnych kandydatów według wskazań drugich, a nawet w razie potrzeby trzecich i kolejnych, preferencji uzyskanych przez tych kandydatów na kartach skreślonego kandydata. Jeżeli w takiej sytuacji nie uda się wybrać zwycięscy, procedurę ponawia się aż do skutku (B. Michalak, A. Sokala, *Leksykon...*, op. cit., s. 226).

norweskiego związana jest z możliwością przekazania części swoich głosów na personalnie wskazane osoby z innych list. Oczywiście wyborca może głosować tylko na jedną listę wyborczą. Jednak głosy oddane na kandydatów spoza „głównej” listy pomniejszą pulę przysługującą temu komitetowi. Liczba głosów osobistych nie jest ograniczona, nie może przekroczyć tylko liczby mandatów wyłanianych w danych wyborach²⁶.

W Norwegii istnieją też szczególne zasady podziału mandatów wewnątrz danej listy. Występuje bowiem możliwość uprzywilejowania danej grupy kandydatów przez komitet wyborczy, gdyż może on przyznać „premię” określonej liczbie kandydatów z najwyższych miejsc na liście. Kandydaci, których nazwiska na karcie do głosowania, są wyróżnione pogrubionym drukiem, uzyskują bonus w postaci 25% głosów oddanych na całą listę. Liczba kandydatów, którym można przyznać premię, uzależniona jest od liczby radnych wybieranych do danej rady. Na przykład w wyborach do rad liczących od 11 do 23 członków premię komitet wyborczy może przyznać nie więcej niż czterem kandydatom, a w radach liczących od 25 do 53 członków – nie więcej niż sześciu²⁷. Zaletą takiego systemu jest premia dla liderów list, która umożliwia ewentualne preferencje dla niedoreprezentowanych grup, np. kobiet, jednak taki przywilej mógłby nadmiernie uprzywilejować kandydatów wiernym władzom partyjnym.

Dopisywanie kandydatów do list wyborczych spotykane jest w wyborach do Senatu i Izby Reprezentantów w Stanach Zjednoczonych. Kandydaci danego ugrupowania wybierani są w prawyborach²⁸, jednak ich przegranie nie oznacza całkowitej klęski wyborczej, a to wszystko dzięki systemowi *write-in*. Polega on na tym, iż wyborcy mają możliwość oddania swojego głosu na kandydata, którego nazwisko nie znajduje się na karcie do głosowania, poprzez dopisanie go własnoręcznie. Wyborcy z Alaski w 2000 r. wybrali w ten sposób na swojego senatora Lisę Murkowski, która jest drugim w historii Stanów Zjednoczonych senatorem wygrywającym dzięki głosom dopisanym. Jako pierwszemu sztuka ta udała się w

²⁶D. Sześciło, M. Cześniak, R. Markowski, *Obywatele i wybory. Raport*, Warszawa 2013, s. 27.

²⁷Tamże.

²⁸Instytucja prawyborów pojawiła się w Stanach Zjednoczonych na początku XX w. jako efekt narastających dążeń do reformy systemu wyborczego zdominowanego przez skorumpowane elity polityczno-biznesowe. W celu ograniczania liczby kandydatów partie polityczne w większości stanów wprowadziły swoistą procedurę ich nominacji za pomocą prawyborów, które stały się elementem stałych regulacji wyborczych. Prawybory, które są zasadniczo procedurą wewnątrzpartyjną, regulowane są również przez prawo stanowe, a w pewnym sensie także i federalne. Określa to XXIV poprawka do konstytucji Stanów Zjednoczonych, która zabrania ograniczania praw wyborczych obywateli amerykańskich w różnego rodzaju wyborach, w tym prawyborach, ze względu na niezapłacenie jakiegokolwiek podatku. W latach czterdziestych XX wieku prawybory zostały uznane przez Sąd Najwyższy Stanów Zjednoczonych za integralną część prawa wyborczego. Zob. M. Potz, *Amerykańskie prawybory*, „Studia Wyborcze” 2008, t. VI, s. 104).

1954 r. Stromowi Thurmondowi, który kandydował z Karoliny Południowej²⁹.

2. Ewolucja systemu wyborczego w wyborach do organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego

Analizując ewolucję systemów wyborczych na uwagę zasługują przepisy z okresu międzywojennego tzw. ustawy scaleniowej z 1933 r. Zgodnie z jej treścią obszar gromady mógł stanowić jeden lub kilka okręgów wyborczych. W sytuacji, gdy gromada stanowiła jeden okręg wyborczy, stosowana była zasada tzw. ograniczonego głosowania imiennego, które oznaczało, że każdy wyborca mógł głosować na nazwiska tylu kandydatów, ile wynosiła $\frac{1}{4}$ mandatów przypadająca na gromadę. Jeżeli gromada była podzielona na okręgi wyborcze, każdy wyborca oddawał głos tylko na jednego kandydata, bez względu na to, czy z okręgu wybierano jednego, dwóch czy trzech radnych (z jednego okręgu mogło być wybieranych maksymalnie trzech radnych)³⁰. W gromadach nie podzielonych na okręgi radnymi zostawali kandydaci, którzy otrzymali kolejno największą liczbę głosów, nie mniejszą niż jedna dziesiąta wszystkich ważnie oddanych. Jeżeli zdarzała się sytuacja, że żaden z kandydatów nie otrzymał wymaganej liczby głosów lub nie wszystkie mandaty zostały obsadzone, następowało „głosowanie ściślejsze”. Polegało ono na tym, że w trakcie tego głosowania skreślano z listy kandydatów osoby, które w pierwszym głosowaniu uzyskały najmniejszą liczbę głosów, w taki sposób, żeby liczba pozostałych kandydatów nie była większa od podwójnej liczby mandatów pozostałych do obsadzenia. Głosowanie to było już ostateczne i za wybranych uznawano tych kandydatów, którzy otrzymali największą liczbę głosów. W sytuacji takiej samej liczby głosów uzyskanych przez dwóch lub więcej kandydatów o uzyskaniu mandatu radnego decydowało losowanie³¹.

Warto wspomnieć także o kilku rozwiązaniach dotyczących systemów wyborczych obowiązujących na gruncie lokalnego prawa wyborczego w okresie PRL-u. Na przykład ordynacja wyborcza do Sejmu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej i rad narodowych z dnia 17 stycznia 1976 r. zawierała wymóg uzyskania większości bezwzględnej głosów, przy udziale w wyborach co najmniej 50% uprawnionych³², który obowiązywał do 1984 r., tj. uchwalenia kolejnej nowej ordynacji wyborczej do rad narodowych. Podkreślić należy, że wyborach w

²⁹Zob. I. Hacia, *Ewolucja amerykańskiego prawa wyborczego*, „Studia Wyborcze” 2011, t. XII, s. 75.

³⁰Zob. J. Szczęsny-Wachholz, *Nowy ustrój samorządu terytorialnego w Polsce i jego wartości*, Kraków 1934, s. 50.

³¹Tamże, s. 50-51.

³²Por. S. Gebert, *Wspólna ordynacja wyborcza do Sejmu i rad narodowych*, „Państwo i Prawo” 1976, z. 1-2, s. 117.

1976, 1978, 1980 roku udział wzięła tylko jedna lista Front Jedności Narodu, na który kolejno oddano 99,43%, 99,74% i 99,52% ważnych głosów³³.

Ustawa wyborcza z 1984 r. powróciła do rozwiązań sprzed 1976 r. dotyczących względnej większości głosów jako większości wystarczającej do uzyskania mandatu radnego, przy jednoczesnym utrzymaniu wymogu 50% frekwencji. W przypadku listy wojewódzkiej mandat radnego otrzymywali ci kandydaci, którzy otrzymali kolejno najwięcej ważnie oddanych głosów. W stosunku do list okręgowych zasada względnej większości głosów miała zastosowanie osobno. Oznaczało to, że radnym zostawał ten kandydat, który w obrębie swojego mandatu, do którego został zgłoszony, otrzymywał większość ważnie oddanych głosów. Ordynacja wprowadziła skomplikowany sposób formułowania list kandydatów przez tzw. kolegia wyborcze, wybierane przez Polską Zjednoczoną Partię Robotniczą (dalej: PZPR) oraz inne koncesjonowane podmioty. Zgodnie z regulacjami tej ustawy każdy mandat był traktowany z osobna, mimo że istniały wielomandatowe okręgi oraz można było zgłosić w obrębie mandatu od dwóch do trzech kandydatów. Wprowadzone zmiany spotkały się z obojętnością społeczeństwa, które po wydarzeniach 1980 r. i reperkusjach stanu wojennego było bierne w stosunku do inicjatyw podejmowanych przez ówczesną władzę. Nowelizacja ordynacji wyborczej do rad narodowych w 1988 r. zrezygnowała z wymogu 50% frekwencji. Wprowadziła jednak konieczność uzyskania większości absolutnej przez kandydatów na radnych startujących z listy wojewódzkiej. W stosunku do kandydatów na radnych z list okręgowych obowiązywały zasady ustalone przez ordynację wyborczą z 1984 r.³⁴.

Zgodnie ze zobowiązaniami przyjętymi w trakcie I Krajowego Zjazdu Delegatów NSZZ „Solidarność” miała przygotować nową ustawę dotyczącą wyborów do rad narodowych³⁵. Zakładano m.in.: pięcioprzymiotnikowe wybory (powszechne, równe, bezpośrednie, tajne i proporcjonalne); wielomandatowe okręgi wyborcze i podział mandatów proporcjonalnie do liczby oddanych głosów obliczanych metodą d'Hondta, zgłaszanie kandydatów przez partie polityczne, zrzeszenia, stowarzyszenia, organizacje i związki zawodowe prawnie zarejestrowane oraz grupy obywateli, w tym przypadku warunkiem było uzyskanie minimum 5% podpisów wyborców okręgu, nie mniej jednak niż 50, a nie więcej

³³ Zob. szerzej, A. Ptak, *Ewolucja...op.cit.s*, 143-152.

³⁴ R. Radek, *Ewolucja systemu wyborczego do polskiego samorządu terytorialnego w okresie transformacji (wybrane problemy)*, [w:] *Wybory samorządowe 2010*, red. M. Kolczyński, W. Wojtasik, Katowice 2011, s. 80.

³⁵ Prace nad nową ordynacją podjęły dwa ośrodki: Ośrodek Badań Społecznych Regionu Mazowsze oraz Ośrodek Badań Społeczno-Zawodowych Regionu Małopolska. Autorzy obu projektów większość zagadnień rozstrzygnęli podobnie, jednak poglądy dotyczące kilku kwestii wyraźnie się różniły od siebie, np. projekt warszawski nie przesądzał o proporcjonalnym i wielomandatowym systemie, w tej kwestii przedstawiono szereg rozwiązań alternatywnych. Zob. J. Strzelecka, *Wybory do rad gminnych i miejskich*, „Tygodnik Solidarność” 1981, nr 31, s. 6-8.

niż 250; alfabetyczne układanie listy kandydatów, na których wyborca dokonuje skreśleń. Odrzucono system większościowy, który zniekształcał wolne wybory uprzywilejowując ugrupowania silne i prowadząc do zaniku małych. System ten pozbawiał szans wyborczych reprezentantów inicjatyw obywatelskich³⁶.

W 1990 r. podczas projektowania ordynacji wyborczej do rad gmin w Senacie doszło do wyraźnego sporu pomiędzy popierającymi system większościowy ze zwolennikami systemu proporcjonalnego. Przygotowano dwa projekty ordynacji jeden opierający się na systemie wyborów większościowych, a drugi na systemie wyborów proporcjonalnych. W Sejmie w czasie dyskusji nad projektem senackim pojawiły się głosy krytyczne wobec zawartego w nim systemu wyborów większościowych. Podkreślano, że system ten deformuje wynik wyborów i nie służy wzmacnianiu systemu wielopartyjnego na gruncie samorządowym, osłabiając pozycję partii politycznych w terenie³⁷. Ostatecznie zdecydowano się na wprowadzenie dwóch systemów, które były stosowane w oparciu o kryterium liczby osób zamieszkujących na terytorium danej jednostki terytorialnej. W gminach do 40 tys. mieszkańców wybory odbywały się według systemu większościowego, a powyżej tej liczby w oparciu o system proporcjonalny³⁸. Liczba 40 tys. mieszkańców wyznaczająca stosowanie poszczególnych systemów wyborczych została poddana krytyce, gdyż według jej przeciwników najwłaściwszą granicą miało być 20 tys. mieszkańców. Argumentowali oni, że w gminach do 20 tys. mieszkańców członkowie wspólnoty lokalnej dobrze znają się nawzajem, a więzi sąsiedzkie są bardzo ściśle. Specyfika takich gmin w sposób naturalny determinuje system wyborów większościowych. W gminach powyżej 20 tys. mieszkańców dobre relacje między sąsiadami ulegają osłabieniu, a relacje w ramach wspólnoty lokalnej są bardziej anonimowe³⁹.

Zagadnienie systemu wyborczego elekcji samorządowych było ważnym punktem podczas debaty nad projektem ordynacji wyborczej z 1994 r., w której powrócił problem wyznaczenia granicy w stosowaniu poszczególnych systemów. Pojawiły się propozycje jej obniżenia z 40 tys. mieszkańców, na 20 tys., 15 tys., a nawet 10 tys. Projekt nowej ordynacji wyborczej został zawetowany przez Prezydenta RP, w związku z czym wybory odbyły się w oparciu o przepisy ustawy wyborczej z 1990 r.⁴⁰. Wprowadzenie nowej granicy przyniosła

³⁶Zob. szerzej: R. Koziół, *Debata samorządowa w czasach pierwszej „Solidarności”*, Kraków 2004, s. 162-187.

³⁷Por. J. Raciborski, *Polskie wybory. Zachowania wyborcze społeczeństwa polskiego*, Warszawa 1997, s. 112.

³⁸Por. J. Mordwiłko, *Ewolucja prawa wyborczego i wyborów do samorządu terytorialnego 1990-2000*, [w:] *10 lat demokratycznego prawa wyborczego Rzeczypospolitej Polskiej (1990-2000)*, Warszawa 2000, s. 157.

³⁹M. Bąkiewicz, *System wyborczy do samorządu terytorialnego w Polsce na tle europejskim*, Toruń 2008, s. 140-141.

⁴⁰Tamże, s. 141-142.

dopiero ordynacja wyborcza z 1998 r. Na mocy przepisów nowej ustawy wybory większościowe odbywały się w gminach do 20 tys. mieszkańców (art. 87), zaś w powyżej 20 tys. obowiązywał system wyborów proporcjonalnych (art. 88). Systemem wyborów proporcjonalnych objęte zostały również wybory do rad powiatów (art. 134) i sejmików województw (art. 162). Warto wspomnieć, że od 2006 r. wybory proporcjonalne na każdym szczeblu gminnym, powiatowym oraz wojewódzkim odbywają się dodatkowo z zastosowaniem klauzuli zaporowej na poziomie 5% ważnie oddanych głosów.

Podczas prac nad Kodeksem wyborczym z 2011 r. wiele miejsca w dyskusji poświęcono wielkości okręgów jednomandatowych w wyborach do rad gmin. Sejm zaproponował wprowadzenie okręgów jednomandatowych w gminach do 40 tys. mieszkańców. Propozycja ta nie uzyskała poparcia w Senacie, który zgłosił poprawkę wprowadzającą jednomandatowe okręgi wyborcze we wszystkich gminach, bez względu na liczbę mieszkańców, ale z wyłączeniem miast na prawach powiatu. Zmiana została pozytywnie zaakceptowana przez nadzwyczajną komisję do rozpatrzenia niektórych projektów ustaw z prawa wyborczego, a następnie przez Sejm. Podczas obrad komisji pojawiła się nawet propozycja wprowadzenia okręgów jednomandatowych, a w związku z nią także systemu większościowego, podczas wyborów do rad powiatowych i sejmików województw⁴¹.

3. System większościowy

System większościowy jest najstarszym systemem wyborczym na świecie i przez długi czas był jedynym, cieszącym się zdecydowanym poparciem w doktrynie. Opowiadali się za nim m.in. John Locke⁴² i Jean Jacques Rousseau⁴³. Charakteryzuje się tym, że mandat w okręgu wyborczym uzyskuje ten komitet wyborczy (kandydat), który zdobywa największą liczbę głosów. Jeżeli więc do walki o mandat (mandaty) w danym okręgu wyborczym konkurują ze sobą różne komitety wyborcze (lub kandydaci), mandat uzyskuje tylko jeden z nich (lub jeden z kandydatów). Głosy oddane na pozostałe komitety (kandydatów) nie wywołują żadnych skutków prawnych, czyli „przepadają”⁴⁴. Warto wspomnieć, że system większościowy może funkcjonować nie tylko w okręgach jednomandatowych, choć jego

⁴¹K. Skotnicki, *Przebieg prac nad kodeksem wyborczym*, [w:] *Kodeks wyborczy. Wstępna ocena*, Warszawa 2011, s. 25.

⁴²Por. J. Locke, *Dwa traktaty o rządzie*, Warszawa 1992.

⁴³Por. J.J. Rousseau, *Umowa społeczna*, Kęty 2007.

⁴⁴J. Buczkowski, *Podstawowe...*, s. 304.

występowanie w okręgach wielomandatowych jest współcześnie bardzo rzadkie⁴⁵.

Systemy większościowe są stosowane w dwóch podstawowych postaciach: większości względnej i bezwzględnej. Pierwszą z nich warunkuje zdobycie przez kandydata mandatu w sytuacji, gdy otrzyma on największą liczbę głosów, bez względu na to, jaką część ogółu głosów oddanych one stanowią. Drugi natomiast wprowadza konieczność uzyskania ponad 50% ważnie oddanych głosów⁴⁶. Jak już była mowa, na gruncie podstawowej regulacji samorządowej system taki ma zastosowanie w bezpośrednich wyborach wójta, burmistrza lub prezydenta miasta. Nieuzyskanie przez żadnego z kandydatów wymaganej większości oznacza ponowne głosowanie. W drugiej turze głosowania rywalizują dwaj kandydaci, którzy uzyskali największą ilość głosów w pierwszej turze. O zwycięstwie w drugiej turze decyduje już zwykła większość głosów. Wybory przeprowadzane w dwóch turach determinują powstawanie, w szczególności przed drugą turą, sojuszy wyborczych. Warto wspomnieć, że w niektórych krajach w drugiej turze biorą udział wszyscy kandydaci, którzy ubiegali się o mandat w pierwszej, ale wyboru dokonuje się już na zasadzie większości względnej, nierzadko wyłączając z udziału w drugiej turze kandydatów, którzy nie uzyskali pewnego minimum głosów w pierwszej turze głosowania⁴⁷.

System większości względnej w okręgach jednomandatowych jest stosowany w wyborach do rad gmin. Początkowo (elekcje w latach 1990 i 1994 r.) były nim objęte wybory w gminach liczących do 40 tys. mieszkańców, następnie (od 1998 do 2010 roku) do 20 tys. mieszkańców. Zgodnie z obowiązującymi od 2011 r. przepisami Kodeksu wyborczego stosowany jest w wyborach do wszystkich rad gmin z wyjątkiem miast na prawach powiatu. System większości względnej charakteryzuje się prostotą zastosowania w nim reguł ustalania wyników wyborów. Mandat uzyskuje ten kandydat, który otrzymuje największą liczbę ważnie oddanych głosów (art. 443 ust. 1 k.w.). W sytuacji, gdy dwóch kandydatów lub więcej otrzymują równą liczbę głosów uprawniającą do uzyskania mandatu, decyduje większa liczba obwodów, w których kandydaci otrzymali największą liczbę głosów, a gdy liczby obwodów są równe, o uzyskaniu mandatu decyduje losowanie przeprowadzone przez komisję (art. 443 ust. 2 k.w.). W mojej ocenie powyższe rozwiązania należy ocenić pozytywnie, gdyż nie dyskryminują żadnego kandydata. Warto w tym miejscu wspomnieć o rozwiązaniach

⁴⁵System większościowy występujący w wielomandatowych okręgach wyborczych jest szczególnie niesprawiedliwy dla ugrupowań słabszych. Wynika to z faktu, że zwycięstwo jednej listy wyborczej (choćby minimalną większością głosów np. jednym) zapewnia mu więcej niż jeden mandat, a pozostałym komitetom nie przyznaje nawet jednego.

⁴⁶G. Kryszewski, *Prawo wyborcze do parlamentu. Status prawny posłów i senatorów*, [w:] *Prawo konstytucyjne*, red. S. Bożyk, Białystok 2014, s. 182.

⁴⁷Klasycznym przykładem są wybory do Zgromadzenia Narodowego we Francji. Do drugiej tury przechodzą kandydaci, którzy w pierwszym głosowaniu otrzymali co najmniej 12,5% głosów.

przyjętych w innych krajach. Na przykład w Belgii przepisy ordynacji samorządowej dotyczącej procedury obsadzania mandatu w sytuacji uzyskania przez kandydatów równej liczby głosów odwołują się do wieku kandydata, w związku z czym mandat uzyskuje kandydat starszy⁴⁸. Ciekawym rozwiązaniem, lecz niezgodnym ze współcześnie obowiązującymi standardami prawa wyborczego, jest możliwość rozszerzenia składu rady o dodatkowy mandat. Sprzeczne jest to z zasadą równości w znaczeniu materialnym. Ponadto warto zauważyć, że takie działanie powoduje powstanie problemu „parzystych składów rad”, co może przyczynić się do braku podejmowania istotnych uchwał, na skutek takiej samej liczby radnych po stronie „rywalizujących ze sobą” komitetów lub koalicji komitetów⁴⁹. Warto nadmienić, że propozycja rozszerzenia składu rady o dodatkowy mandat była przedmiotem dyskusji w pracach na projektem samorządowej ordynacji wyborczej z 1990 r.⁵⁰.

Repartycja mandatów dokonywana na podstawie systemów większościowych jest o tyle niesprawiedliwa, że nie odzwierciedla rzeczywistego układu preferencji wyborczych mieszkańców danej jednostki samorządu terytorialnego. W wyborach parlamentarnych system większości zazwyczaj względnej faworyzuje dwie najsilniejsze partie, prowadząc do ich nadreprezentacji w organie przedstawicielskim i umniejsza udział pozostałych w podziale mandatów lub całkowicie je z niego eliminuje. System większościowy nie sprzyja tworzeniu dogodnych warunków do wyłaniania reprezentacji kobiet i grup mniejszościowych. Skutkiem tego systemu jest rezygnowanie przez część wyborców, obawiających się tzw. zmarnowania głosu, z popierania kandydatów z komitetów średnich i najsłabszych na rzecz tych najsilniejszych⁵¹. W związku z tym jedną z wad systemu większościowego może być kształtowanie się układów dwupartyjnych lub dwublokowych w samorządach. Podstawą takiego założenia jest tzw. prawo Duvergera, które oznacza, że w systemie większościowym z jednomandatowymi okręgami wyborczymi powstaje dwubiegunowy układ partyjny wskutek zaistnienia efektu mechanicznego, oznaczającego zanikanie partii niezdobywających mandatów i efektu psychologicznego polegającego na przenoszeniu przez wyborców głosów poparcia na kandydatów mających szansę na zdobycie mandatów, czyli tych reprezentujących

⁴⁸M. Bąkiewicz, *System...*, op. cit., s. 143.

⁴⁹ Sejmik Województwa Podlaskiego liczący trzydziestu radnych i wyłoniony w drodze wyborów, które odbyły się 12 listopada 2006 r., w związku z faktem, że iż do 20 lutego 2007 r. nie wybrał zarządu województwa, z mocy prawa uległ rozwiązaniu.

⁵⁰R. Chruściak, *System wyborczy i wybory w Polsce 1989-1998: parlamentarne spory i dyskusje*, Warszawa 1999, s. 34.

⁵¹G. Kryszewski, *Prawo...*, op. cit., s. 177.

dużą partię⁵². Głosowanie na „swojego” kandydata lub komitet wyborczy oznacza „marnowanie głosu” (badania wskazują, że w większości wyborca nie chce popierać kandydatów lub listy wyborcze z góry skazane na porażkę, chce być utożsamiany ze „zwycięzcą”). Dlatego zmuszony jest do zmiany swoich preferencji wyborczych i popierania kandydata lub komitet wyborczy, który jest mu bliższy programowo lub też głosuje „negatywnie”, czyli oddaje głos, w taki sposób, żeby nie dopuścić do zwycięstwa nieakceptowanego przez niego kandydata. W literaturze przedmiotu określa się to zjawisko tzw. efektem antycypacyjnym. Wyborca może także nie głosować na żadnego kandydata lub głosować przeciwko wszystkim kandydatom (głos protestu) lub zrezygnować z udziału w wyborach⁵³.

W systemach opartych na większości względnej wystarczy zdobyć tylko jeden głos więcej niż pozostali kontrkandydaci, żeby uzyskać mandat. Może się zatem zdarzyć, że jakiś komitet wyborczy uzyska większość mandatów w organie stanowiącym jednostki samorządu terytorialnego, mimo że nie otrzymał większości głosów wyborców. Warto wspomnieć, że w wyborach do Rady Miejskiej Stalowej Woli w 2014 r. na 23-osobową radę aż 19 mandatów zdobyli kandydaci startujący z komitetu wyborczego Prawo i Sprawiedliwość. Uwzględniając jednak głosy zdobyte przez wszystkich kandydatów w 23 okręgach jednomandatowych ich suma nie była większa niż pozostałych kandydatów startujących z innych komitetów. Komitet wyborczy Prawo i Sprawiedliwość zdobył 8144 głosów (19 mandatów), kww Andrzeja Szlęzaka 6721 głosów (3 mandaty), zaś kww Forum Mieszkańców 3354 głosów (tylko jeden mandat).⁵⁴ Realna jest także sytuacja, kiedy komitet wyborczy w wyborach do rady miasta niebędącego miastem na prawach powiatu otrzyma dobry wynik i ani jednego mandatu. W Kutnie komitet Zbigniewa Burzyńskiego uzyskał 38,66 % poparcia, co dało mu 21 miejsc w radzie miasta (100 %). W związku z tym, komitet wyborczy Prawo i Sprawiedliwość, który uzyskał ponad 21 % głosów nie uzyskał żadnego mandatu. Wszyscy zwycięzcy radni startowali z list prezydenta miasta, który w organie stanowiącym i jednocześnie kontrolującym działalność organu wykonawczego nie ma żadnej opozycji⁵⁵. Wyjątkowo system większości względnej może doprowadzić do sytuacji, w której komitet w skali danej jednostki samorządu terytorialnego uzyskał najwięcej głosów, a przegrał wybory⁵⁶.

⁵²J. Haman, *Demokracja, decyzje, wybory*, Warszawa 2003, s. 243.

⁵³A. Żukowski, *Dylematy...*, op. cit., s. 23.

⁵⁴www.samorzad2014.pkw.gov.pl/359_Rady_gmin/0/181801 (04.05.2017 r.)

⁵⁵www.samorzad2014.pkw.gov.pl/359_Rady_gmin/0/100201 (04.05.2017r.)

⁵⁶Na przykład w Wielkiej Brytanii w wyborach do Izby Gmin w 1951 r. Partia Pracy uzyskała największe poparcie wyborców co dało jej 295 mandatów, tymczasem Partia Konserwatywna zdobywając w skali całego kraju mniejszą liczbę głosów, uzyskała 321 mandatów i tym samym bezwzględną większość w Izbie Gmin.

W politologii sytuację, w której powstają duże rozbieżności pomiędzy oddanymi głosami a uzyskanymi przez dane ugrupowanie mandatami, nazywane jest efektem św. Mateusza. Powstaje on wówczas, gdy komitet wyborczy danego ugrupowania, w skali okręgu, otrzymuje nieprawdopodobnie dużą liczbę mandatów, nawet gdy występuje względna równowaga w poparciu wyborców dla rywalizujących w procesie wyborczym komitetów⁵⁷. Według Ewangelii św. Mateusza (13:12): „kto ma, temu będzie dane, i nadmiar mieć będzie; kto zaś nie ma, temu zabiorą również to, co ma”. W nawiązaniu do tych słów, popularnie określa się, że bogaci będą bogatsi, a biedni staną się jeszcze bardziej biedni⁵⁸.

W związku z istotą systemu większościowego, w którym liczą się tylko głosy oddane na zwycięskiego kandydata, zdarza się, że w okręgach wyborczych, w których dominuje od kilku kolejnych wyborów dane ugrupowanie, komitety opozycyjne zniechęcone są do udziału w wyborach. Istnieje wówczas ryzyko, że może powstać „niebezpieczeństwo wyziębienia krajobrazu politycznego i zmniejszenia partycypacji wyborczej”⁵⁹. Krytycy systemu większościowego za przykład wskazują wybory, w których podziały polityczne przebiegają wzdłuż granic regionów. Wykształciły się nawet takie pojęcia, jak „okręg konserwatywny” oraz „laburzystowski” albo okręg „demokratyczny” i „republikański” w Stanach Zjednoczonych, gdzie od kilkudziesięciu lat wygrywają kandydaci danej partii⁶⁰. Istnienie „pewnych” okręgów wyborczych neguje „mit personalizacji” wyborów większościowych. Obala teorię, że wyborca – mając możliwość uczestniczenia w głosowaniu większościowym – preferuje indywidualne kompetencje i zasługi danego kandydata, umniejszając jego afiliację partyjną⁶¹. Na przykładzie doświadczeń brytyjskich czy amerykańskich można stwierdzić, że większościowa formuła wyborcza nie zawsze działa przeciwko nadmiernej partyjności.

Wybory przeprowadzane w jednomandatowych okręgach wyborczych powodują, że komitety wyborcze o podobnych programach zawierają koalicję jeszcze przed wyborami. Związane jest to z faktem, że w każdym okręgu może wygrać tylko jeden kandydat. W tym

⁵⁷Na przykład w wyborach do Izby Gmin w Wielkiej Brytanii w 1983 r. Partia Konserwatywna otrzymała 42%, Partia Pracy – 28%, zaś Sojusz Partii Liberalnej i Partii Socjaldemokratycznej – 25%. Rozkład mandatów różnił się jednak diametralnie od wyników głosowania. Partia Konserwatywna otrzymała 397 mandatów, Partia Pracy 209, zaś Sojusz Partii Liberalnej i Partii Socjaldemokratycznej tylko 23. Jak wynika z powyższego, Partia Pracy mimo że zdobyła tylko 3% głosów więcej niż koalicja liberalno-socjaldemokratyczna, uzyskała niemal dziesięciokrotnie więcej mandatów. M. Chmaj, W. Skrzydło, *System wyborczy w Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2015, s. 78.

⁵⁸A. Żukowski, *System...*, op. cit., s. 154.

⁵⁹D. Nohlen, *Prawo wyborcze i system partyjny. O teorii systemów wyborczych*, Warszawa 2004, s. 132.

⁶⁰Istnienie tzw. „pewnych” okręgów wyborczych powoduje, że w rezultacie inne ugrupowania wystawiają w tych okręgach najczęściej słabych kandydatów, albo nawet nie wystawiają wcale własnego kandydata, decydując, że okręg wyborczy jest „stracony”.

⁶¹J. Szymanek, *Optymalizacja formuły wyborczej. Dylematy wyboru ordynacji proporcjonalnej czy większościowej*, „Studia Wyborcze” 2007, t. 4, s. 32-33.

przypadku możliwe jest, że w kolejnych wyborach koalicyjne w przeszłości ugrupowania będą wolały połączyć siły niż wystawiać przeciwko sobie kandydatów, ryzykując, że któryś z nich nie zdobędzie mandatu, a otrzyma go kandydat z opozycyjnego komitetu⁶².

Znaczenie partii politycznych na najniższym szczeblu samorządu terytorialnego jest nieznaczące, jednak mają one znaczący wpływ w większych gminach, a szczególnie w miastach kilkudziesięciotysięcznych, w których wynik danego komitetu wyborczego jest już zależny od notowań ogólnokrajowych. W systemie większościowym istnieje możliwość, że kandydaci z partii, która wygrywa wybory parlamentarne (tj. mającej duże poparcie społeczne) mogą mieć większą szansę na zdobycie mandatu w jednomandatowych okręgach wyborczych. Jednakże jest to uzależnione od tego, jak dobrze zorganizowane lokalnie są dane partie polityczne oraz jakie mają poparcie w danej gminie czy powiecie. Warto też wspomnieć, że w Polsce partie polityczne posiadają tzw. swoje „mateczniki”, w których niezależnie od wyników ogólnokrajowych mają zawsze bardzo wysokie poparcie⁶³. Istotne jest też, jakich kandydatów umieszczają na listach wyborczych, gdyż niekiedy nawet start z listy popularnej w skali kraju partii politycznej nie wystarczy, jeżeli kandydat jest mało wyrazisty i mało znany wyborcom⁶⁴.

Za wadę systemu większościowego należy uznać fakt, że zwiększa ona liczbę tzw. „głosów straconych”. W każdym okręgu wygrywa tylko jeden kandydat z największą liczbą głosów. Głosy oddane na innych kandydatów, choć ważnie oddane, nie mają wpływu na podział mandatów. Może to powodować, o czym już wcześniej wspominałem, do popierania dużych ugrupowań, ale także zniechęcić ludzi do głosowania, jeżeli w okręgach, będzie zwyciężał od lat ten sam kandydat. W związku z tym frekwencja może się systematycznie zmniejszać⁶⁵.

Stosowanie systemu większościowego do rad gmin ma też istotne znaczenie dla samych kandydatów prowadzących swoje indywidualne kampanie wyborcze. W niewielkich terytorialnie okręgach mają oni możliwość dotarcia właściwie do każdego potencjalnego wyborcy (np. metodą *door to door*), dzięki czemu mogą zaprezentować indywidualnie swój program wyborczy. Warto przy tym wspomnieć, że wybór – dokonany zgodnie z systemem większościowym – może doprowadzić do sytuacji, w której kandydat-elekt cieszy się niewielkim, a wręcz bardzo niskim poparciem społecznym w swoim okręgu. W ten sposób wy-

⁶²Zob. M. Fijałkowski, *Wybory do rad gmin według kodeksu wyborczego, czyli wzrost znaczenia liderów lokalnych*, „Casus” 2012, nr 63, s. 54.

⁶³Na przykład Prawo i Sprawiedliwość w Wysokim Mazowieckiem, czy Platforma Obywatelska w Sopocie (www.pkw.gov.pl).

⁶⁴M. Fijałkowski, *Wybory...*, op. cit., s. 54.

⁶⁵Tamże, s. 55.

brany reprezentant posiada słabą legitymizację oraz może nie poczuwać się do reprezentowania większość wyborców we właściwy sposób⁶⁶.

Zaletą systemu większościowego jest sprzyjanie wyborowi trwałej, stabilnej większości w organie stanowiącym oraz tworzeniu tym samym przesłanek efektywnego działania takiej rady. Stosowanie systemu większościowego wpływa pozytywnie na budowanie osobistych więzi między wyborcami a kandydatami, którzy nie muszą legitymować się partyjną przynależnością, żeby móc wystartować wyborach i posiadać realną szansę na zdobycie mandatu. Okręgi jednomandatowe są mniejsze pod tym względem niż okręgi wielomandatowe, co sprzyja kształtowaniu się faktycznej odpowiedzialności radnego wobec wyborców. Przyjęty przez ustawodawcę system głosowania większościowego w gminach niebędących miastami na prawach powiatu należy ocenić pozytywnie. Powyższe argumenty związane ze szczególnymi więziami wyborcy z mieszkańcami i odpolitycznianiem „najmniejszych gmin” w Polsce przekonują mnie do dokonania zróżnicowania wyboru systemu do organów stanowiących jednostek samorządowych i umożliwienie wyboru w gminach niebędących miastami powiatowymi radnych zgodnie z zasadą większości względnej. Ponadto niepodważalną zaletą systemów większościowych jest ich „prostota i intuicyjność” przede wszystkim dla wyborców, ale także kandydatów, komitetów wyborczych, czy w kontekście opracowywania i podawania do wiadomości publicznej wyników wyborów, administracji wyborczej i członków komisji wyborczej⁶⁷. Zastosowanie systemu większości zwykłej w okręgach jednomandatowych w wyborach do rad gmin pozwala wskazać wszystkie zalety systemu większościowego, które prowadzą do „stworzenia czytelnego, łatwego, zrozumiałego sposobu wyłaniania lokalnych przedstawicieli, sposobu preferującego jakościowy wybór radnych, reprezentujących obywatelsko-samorządowe, a nie partyjne interesy społeczności lokalnych”⁶⁸.

Warto przyrzeć się także ciekawym rozwiązaniom stosowania systemu większościowego w innych państwach. Na przykład we Włoszech obowiązującym systemem wyborczym dla gmin o liczbie ludności poniżej piętnastu tysięcy mieszkańców jest system większościowy, gdyż w praktyce wyborca zmuszony jest oddać głos jednocześnie na wójta i całą listę. Wybór do rady gminy odbywa się wraz z wyborem wójta, gdyż na liście kandydatów do rady musi być umieszczone jego imię i nazwisko. Specyfiką zastosowania

⁶⁶ Stępień P., *Wybory samorządowe 2014 Perspektywa praktyczna i ocena systemu wyborczego*, Studia Wyborcze 2015, t.19, s. 86.

⁶⁷ A. Sokala, B. Michalak, P. Uziębło, *Leksykon prawa wyborczego i referendalnego oraz systemów wyborczych*, Warszawa 2013, s. 266, hasło: *większościowe systemy wyborcze*

⁶⁸ J. Mordwilko, cyt. za: P. Rażny, *Sprawozdanie z konferencji naukowej „Dwudziestolecie demokratycznych wyborów w Polsce”*, 2–3 lutego 2011 roku, Toruń, „Studia Wyborcze” 2011, t. XI, s. 123 i n.

tego systemu większościowego jest w praktyce to, że wyborca nie może dysponować głosem rozdzielnym przy wyborze wójta i głosowaniu na listę kandydatów do organów stanowiących samorządu terytorialnego. Oddając głos na daną listę, automatycznie oddaje się głos na kandydata na stanowisko wójta z tej listy. I odwrotnie, głosując na kandydata na urząd wójta, daje się preferencje dla listy, z której on kandyduje. Ponadto oddanie głosu na kandydata na radnego oznacza poparcie dla wszystkich pozostałych osób z listy. Każda lista kandydatów na radnych posiada tyle głosów, ile otrzyma ich kandydat na wójta z listy powiązanej. Lista, z której zostanie wybrany wójt otrzymuje dwie trzecie miejsc w sytuacji, kiedy liczba radnych do wyznaczenia będących na liście jest większa niż 50%. Pozostałe mandaty w radzie gminy rozdzielane są proporcjonalnie między inne listy zgodnie z uzyskanym wynikiem wyborczym, przy zastosowaniu metody d'Hondta. O wyborze radnego decyduje liczba uzyskanych głosów powiększona o głosy preferencyjne zgodnie z wynikami otrzymanymi przez listę. W sytuacji, gdy w gminie zostanie zarejestrowana tylko jedna lista kandydatów, musi osiągnąć ona ponad 50% ważnie oddanych głosów, a liczba głosujących nie może być mniejsza niż 50% wpisanych na listę wyborców w gminie. Wówczas wybierani są wszyscy kandydaci na niej umieszczeni oraz kandydat na wójta. Jeżeli te warunki nie zostaną spełnione, wybór uważa się za nieważny⁶⁹.

Trzeba zauważyć, że wybory rad gmin prowadzone wyłącznie w okręgach jednomandatowych są w Europie rzadkością. Wśród krajów zachodnioeuropejskich zdecydowanie dominują systemy, w których małych gmin w ogóle nie dzieli się na okręgi wyborcze. W państwach stosujących systemy większościowe zwykle dopuszcza się tworzenie okręgów wielomandatowych lub hierarchizowania kandydatów (tzw. głos przechodni)⁷⁰.

4. System proporcjonalny

a) Uwagi ogólne

Proporcjonalny system wyborczy to współcześnie najpopularniejszy „sposób transformacji preferencji elektoratu w państwach” demokratycznych. Główna zasada proporcjonalnych systemów wyborczych polega na idei głosowania w pierwszej kolejności na ugrupowanie polityczne (komitet wyborczy), a nie na indywidualnych kandydatów, jak w

⁶⁹Zob. M. Kwiatkowska, *Gminy we Włoszech. Wybrane zagadnienia ustrojowe*, „Samorząd Terytorialny” 2011, nr 4, s. 15-16.

⁷⁰A. Gendźwiłł, *Zmiany niezauważone? O tym, jak zadziałały jednomandatowe okręgi wyborcze w wyborach do rad gmin w 2014 roku*, badania w ramach projektu Dysproporcjonalność w wyborach do rad gmin w 2010 i 2014 roku w Polsce, finansowanego przez Narodowe Centrum Nauki (grant nr 2013/09/N/HS5/00276)

przypadku systemu większościowego. Komitety wyborcze przygotowują listy kandydatów w wielomandatowych okręgach wyborczych. Rozmiar list zależy od liczby mandatów, które można uzyskać w danym okręgu. Liczba głosów, jakie otrzyma dany komitet, decyduje o podziale mandatów. Ideą systemu proporcjonalnego jest podział mandatów między komitety wyborcze rywalizujące w wyborach proporcjonalnie do uzyskanego w nich poparcia wyrażonego w liczbie uzyskanych głosów, czyli zapewnienie tym komitetom wyborczym takiej reprezentacji w organie przedstawicielskim, jaka odpowiada ich rzeczywistym wpływom w danej społeczności lokalnej. Rozkład mandatów ma być więc najbardziej zbliżony do rozkładu głosów, jakie padły na poszczególne komitety. System ten uważany jest często za rozwiązanie najbardziej sprawiedliwe, które oddaje preferencje wyborcze elektoratu⁷¹. Według L. Garlickiego „system proporcjonalny pojawił się w ustawodawstwie wyborczym (...) jako reakcja na niesprawiedliwości wynikające ze stosowania systemu większościowego. Z różnym powodzeniem wypróbowywano go we wszystkich niemal krajach Europy kontynentalnej, współcześnie łączy się zwłaszcza z systemami rozbicia wielopartyjnego (...), bo tylko wybory proporcjonalne pozwalają wejść do parlamentu większej liczbie partii politycznych”⁷². Warto nadmienić, że zasada proporcjonalności może być stosowana wyłącznie w okręgach wielomandatowych, w których o mandaty rywalizują różne komitety wyborcze, przystępujące do wyborów z własnymi programami wyborczymi oraz osobnymi listami kandydatów⁷³.

Po raz pierwszy potrzebę utworzenia proporcjonalnego systemu wyborczego podniósł w 1785 r. francuski matematyk Jean Antoine Nicolas de Condorcet. Kontynuatorem tej myśli był jego rodak Joseph Diez Gergonne oraz angielski konstytucjonalista Thomas Hare. Początki systemu proporcjonalnego są związane z koncepcjami obliczania liczby mandatów, które przedstawili: Victor d'Hondt (Belgia), Eduard Hagenbach-Bischoff (Szwajcaria), André Sainte Laguë (Francja) czy wspomniany T. Hare⁷⁴. W związku z tym sposoby obliczania liczby mandatów w proporcjonalnym systemie wyborczym swoje nazwy zyskały od nazwisk wymienionych osób. W drugiej połowie XIX w. w Belgii oraz Szwajcarii, państwach zróżnicowanych pod względem narodowościowym i wyznaniowym, pojawiły się pierwsze naciski na przeprowadzenie reformy, która sprzyjałaby przedstawicielstwu proporcjonalnemu. Widoczna była tendencja do przyjęcia takiego systemu wyborczego, który zapewniłby

⁷¹Tak np. W. Sokół, *Główne tendencje w polityce reform wyborczych w wyborach parlamentarnych*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska. Sectio K” 2013, Vol. XX, nr 2, s. 122.

⁷²L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2014, s. 159.

⁷³G. Kryszewski, *Prawo...*, op. cit., s. 182.

⁷⁴Zob. C. Hoag, G. Hallett, *Proportional Representation*, New York 1926, s.128.

reprezentację różnych społeczności. Stowarzyszenia zainteresowane reformą powstały w Szwajcarii oraz Belgii (V. d'Hondt był jednym z jego założycieli). W 1885 r. w Antwerpii odbyła się konferencja, na której m. in. akcentowano zalety różnych systemów wyborczych. T. Hare przekonywał do systemu pojedynczego głosu przeniesionego, a V. d'Hondt do systemu list partyjnych, którego propozycja uznana została wówczas za lepsze rozwiązanie. W konsekwencji tego w 1899 r. w Belgii po raz pierwszy miało miejsce praktyczne zastosowanie systemu proporcjonalnego rozdziału mandatów. Kolejnym państwem, które zaakceptowało ten system, była w 1906 r. Finlandia, a w 1907 r. – Szwecja⁷⁵. W pierwszej połowie XX w. rozpowszechnił się on na świecie, co spowodowane było ukształtowaniem się w państwach kapitalistycznych nowoczesnego systemu wielopartyjnego oraz uzyskaniem przez partie monopolu w dziedzinie kierowania życiem politycznym kraju. Współcześnie system ten obowiązuje w ogromnej liczbie państw o rozbudowanym systemie wielopartyjnym w wyborach do parlamentów krajowych (np. Zgromadzenia Republiki w Portugalii czy Izby Reprezentantów w Belgii) oraz w wyborach do organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego (np. wybory do rad gmin w Republice Czeskiej)⁷⁶.

W Polsce system proporcjonalny obowiązuje w wyborach do rad miast na prawach powiatu, rad powiatów i sejmików województw. Występuje system list otwartych, w których mandaty dzieli się w pierwszej kolejności pomiędzy listy, ale już w ramach listy podział przyznanych jej mandatów zależy od liczby głosów oddanych na konkretnych kandydatów. W praktyce w ramach komitetów wyborczych przed każdymi wyborami odbywa się rywalizacja o pozycję na liście. Wynika to z faktu, że część wyborców, szczególnie tych mniej przygotowanych do udziału wyborach lub niezdecydowanych, głosuje na liderów list, nawet jeżeli nie wiąże się to z ich rzeczywistą preferencją dla tych kandydatów. Szczególnie jest to widoczne w wyborach do sejmików województw oraz rad tzw. dużych miast (Warszawa, Łódź, Kraków), mniej w przypadku wyborów do miast na prawach powiatu, w których wpływ partii politycznych na wybór organów przedstawicielskich jest mniejszy. Warto w tym przypadku posłużyć się analizą wyborów do Sejmu, podczas których media informują o rywalizacji w obrębie komitetów wyborczych o „dobre miejsca” na liście. Używany jest wówczas termin „miejsce biorące”, co oznaczać ma, że jeśli komitet w okręgu wyborczym spodziewa się uzyskać x mandatów, to „miejscami biorącymi” jest x kolejnych miejsc na liście od numeru pierwszego⁷⁷. Istotne znaczenie psychologiczne ma pierwsze miejsce na

⁷⁵W. Sokół, *Geneza...*, op. cit., s. 48.

⁷⁶J. Buczkowski, *Podstawowe...*, op. cit., s. 327.

⁷⁷Trafnym przykładem jest wypowiedź kandydatki Nelly Rokity, że „dostała tzw. biorące miejsce na

liście, które wskazywane jest przez wyborców nie tyle jako wybór konkretnego kandydata, ale całej listy popieranego przez siebie komitetu⁷⁸.

System otwartych list wyborczych pozostawia wyborcy możliwość decydowania, kto z popieranego przez niego komitetu powinien uzyskać mandat. Wyborca głosuje na indywidualnego kandydata, a jego głos zaliczany jest także dla całej listy, do której dany kandydat przynależy⁷⁹. Ten system sprzyja wyższej frekwencji wyborczej, ponieważ wyborcy w systemie list otwartych chętniej głosują, gdyż mają większy wpływ na wybór kandydata⁸⁰. W przypadku listy zamkniętej ich wybór zostaje zminimalizowany tylko do wskazania komitetu wyborczego. Za rozważeniem systemu list zamkniętych przemawia argument, że pod pewnymi warunkami, może sprzyjać kandydatom wywodzącym się z grup nieuprzywilejowanych. System taki może zapewnić większą reprezentację np. mniejszości narodowej⁸¹. Listy zamknięte w polskim kontekście mogłyby posłużyć jako uzupełnienie systemu kwot płci na listach wyborczych, szczególnie jeśli wprowadzony byłby mechanizm suwakowy (naprzemienne lokowanie kobiet i mężczyzn na liście wyborczej). Zamknięte listy wyborcze są więc rozwiązaniem zapewniającym skuteczność parytetu. Przedstawiony system jest zagrożeniem dla frekwencji wyborczej, dlatego wskazana jest szczególna ostrożność przy wprowadzaniu zmian do tego systemu. Ponadto powyższe rozwiązanie zwiększa rolę partii w systemie politycznym, co jest zagrożeniem dla demokratycznego charakteru wyborów. Wyłanianie kandydatów przez partie polityczne jest nieprzejrzyste i mało demokratyczne, w związku z tym wprowadzenie systemu list zamkniętych w polskich warunkach musiałoby być poprzedzone zmianą reguł wyłaniania kandydatów partyjnych.

Wśród wielu zalet systemu proporcjonalnego w sposób szczególny należy zwrócić uwagę na kilka najistotniejszych. Głównym argumentem przemawiającym za systemem proporcjonalnym jest to, że najlepiej odzwierciedla istniejące w danej jednostce samorządu terytorialnego preferencje wyborcze, oczywiście bez zastosowania wysokich klauzul zaporowych. W porównaniu do systemu większościowego zapobiega występowaniu zbyt dużym deformacjom wyników wyborów. Umożliwia lepszą gwarancję wypełniania zasady

warszawskiej liście PiS, tuż za Jarosławem Kaczyńskim”, D. Olszewska, I. Szpala, J. Fusiecki, *Bitwa warszawska 2007. Subiektywny przegląd kandydatów do parlamentu*, „Gazeta Wyborcza” („Gazeta Stołeczna”) z dnia 19 października 2007 r.

⁷⁸Zob. S. Kubas, *System wyborczy a model polskiej demokracji*, „Studia Wyborcze” 2008, t. VI, s. 16-17.

⁷⁹Lista otwarta, Michalak B., Sokala A., *Leksykon ...op.cit.*, s. 117-118.

⁸⁰P. Grzelak, M. Cześniak, *Frekwencja wyborcza w Polsce w latach 1990-2007*, [w:] *Zmień kraj, idź na wybory. Raport o przebiegu kampanii i rekomendacje na przyszłość*, red. J. Beldowski, P. Chylińska, Warszawa 2007, s. 6.

⁸¹*Electoral System Design: The New International IDEA Handbook*, eds. A. Reynolds, B. Reilly, A. Ellis, Stockholm 2005, s. 84.

równości w znaczeniu materialnym. System proporcjonalny zachęca komitety wyborcze do umieszczania na listach wyborczych kandydatów wywodzących się z różnych środowisk społecznych. Organ uchwałodawczy wyłoniony w systemie proporcjonalnym uwzględnia interesy różnych grup społecznych, umożliwia reprezentację w organach przedstawicielskich różnych poglądów (w tym m.in. mniejszości religijnych, czy narodowych). Kształtowanie polityki powinno odbywać się z uwzględnieniem preferencji wyborczych wszystkich obywateli, a nie tylko wygranego komitetu czy koalicji ugrupowań⁸². Klasykiem tego rozumienia zasady proporcjonalności był John Stuart Mill, który napisał: „W rzeczywistości równej demokracji każdy sektor winien być reprezentowany, i to proporcjonalnie. Większość musi mieć większość reprezentantów, dla mniejszości wyborców musi także przysługiwać mniejszość reprezentantów (...) jeżeli tak się nie dzieje nie ma rządów równości”⁸³. System proporcjonalny zapewnia lepszą realizację zasady równości siły głosu. Poważnie zmniejsza liczbę głosów straconych, nawet jeżeli efekt ten zostaje zmniejszony w wyniku przyjęcia klauzuli zaporowej. System ten stwarza większe możliwości do reprezentowania przez radnych różnorodnych poglądów i interesów⁸⁴. Zdaniem M. Chmaja i W. Skrzydło umożliwia wybranemu przedstawicielowi i jego komitetowi lepsze rozpoznanie potrzeb i interesów całej społeczności lokalnej (regionalnej), a nie tylko wyborców z jednego okręgu⁸⁵.

Praktyka powyborcza wskazuje, że często w wyniku tworzenia koalicji przedwyborcze programy w czasie trwania kadencji nie były realizowane. Utworzenie koalicji w organie stanowiącym jednostek samorządu terytorialnego jest wynikiem trudnych negocjacji (przetargów) komitetów wchodzących w jej skład, a nie decyzji wyborców. Często nawet są one sprzeczne z ich decyzjami⁸⁶. Wybory charakteryzuje niski stopień ich personalizacji. W systemie tym, w szczególności w większych jednostkach samorządu terytorialnego, dominująca jest rola kierownictwa partii politycznej, która dokonuje nie tylko selekcji kandydatów, ale szereguje ich na listach. Teza ta jest również adekwatna do systemów większościowych.

Kolejną wadą stosowania systemu proporcjonalnego jest sytuacja, w której mandat uzyskuje kandydat z minimalnym poparciem wyborczym. Na przykład w wyborach do Rady Miejskiej w Łomży w 2002 r. kandydat uzyskał mandat radnego, otrzymując zaledwie 34

⁸²G.B. Powell Jr, *Wybory jako narzędzie demokracji. Koncepcje większościowe i proporcjonalne*, Warszawa 2006, s.11.

⁸³J.S. Mill, *O rządzie reprezentacyjnym*, Kraków-Warszawa 1995 (rozdział VII).

⁸⁴W stosunku do parlamentarzystów podobnie stanowisko przedstawili M. Chmaj i W. Skrzydło (*System..., op. cit.*, s. 60).

⁸⁵Tamże.

⁸⁶A. Żukowski, *Dylematy..., op. cit.*, s. 27.

głosy (0,83 ważnych głosów na liście). Sytuacja powtórzyła się w wyborach w 2006 r., w których inny kandydat otrzymał 35 głosów (0,56% ważnych głosów na liście). Sytuacja taka ma miejsce najczęściej, gdy tzw. „lokomotywa wyborcza” na danej liście uzyskuje bardzo dobry wynik wyborczy⁸⁷ (w pierwszym przypadku „lider” uzyskał 1498 głosów – 36,46% ważnych głosów, a w drugim 360 głosów – 5,77% ważnych głosów)⁸⁸.

W systemie proporcjonalnym stosuje się tzw. klauzule zaporowe. Stosowanie progów wyborczych podważa w pewnym stopniu sprawiedliwy charakter wyborów proporcjonalnych jednak nie wypacza jej istoty⁸⁹. Rolą ustawodawcy jest ustalenie takiej granicy, która wyklucza nadmierne rozbitcie polityczne oraz jednocześnie określa w sposób maksymalny preferencje wyborców. Naturalny próg wyborczy w większości okręgów w wyborach samorządowych jest dużo większy niż podstawowy 5% ustawowy próg wyborczy. Ustawodawca powinien zastanowić się nad zasadnością istnienia klauzul zaporowych w wyborach rad miast na prawach powiatu czy sejmików wojewódzkich. Takie rozwiązania prawne są potrzebne w wyborach parlamentarnych, ale nie w lokalnych.

b) Podział mandatów w systemie proporcjonalnym

Pojęcie metod ustalania wyników wyborów oznacza „matematyczne określone sposoby przekładania liczby otrzymanych głosów na liczbę uzyskanych mandatów przez daną partię (ugrupowanie) wedle z góry ustanowionych reguł”⁹⁰. Państwa, które przyjęły proporcjonalne systemy ustalania wyników wyborów, wybierając metodę liczenia głosów, wpływają na wierne odzwierciedlenie proporcji w liczbie uzyskanych mandatów w stosunku do liczby głosów oddanych na poszczególne ugrupowania, bądź preferują dane partie w zależności od tego, czy mają duże, średnie czy też słabe poparcie elektoratu⁹¹. Matematyka i lata doświadczeń pozwoliły określić, które metody proporcjonalnego podziału mandatów są korzystne dla jakich ugrupowań, w zależności od ich poparcia społecznego.

W kontekście wyborów do organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego należy zwrócić uwagę na dwie metody ustalania wyników wyborów: za pomocą metody

⁸⁷Por. W wyborach do Sejmu, w których startuje polityk popularny, jeszcze bardziej widoczny jest wpływ wyników uzyskiwanych przez liderów list na podział mandatów. Kandydat Donald Tusk, zdobywając w wyborach w 2007r. 86% głosów oddanych na całą listę, zapewnił zdobycie mandatu dla siebie i „8,5 innych kandydatów”, w tym także dla kandydata Michała Szczęsny z 26 miejsca na liście, który otrzymał mandat z najmniejszą liczbą głosów spośród wszystkich posłów kadencji 2007-2011.

⁸⁸<http://wybory2002.pkw.gov.pl/grada/gw1/w20/m2062/o15807/k2816.html>, dnia 05.05.2016 r.

⁸⁹M. Bąkiewicz *System..., op. cit.*, s. 80.

⁹⁰S. Gebethner, *System wyborczy: Deformacja czy reprezentacja?*, [w:] *Wybory parlamentarne 1991 i 1993 a polska scena polityczna*, red. S. Gebethner, Warszawa 1995, s. 14.

⁹¹J. Buczkowski, *Podstawowe..., op. cit.*, s. 348.

d'Hondta oraz Sainte-Laguë⁹².

W systemie d'Hondta głosy ważne oddane w danym okręgu wyborczym na poszczególne komitety wyborcze dzieli się przez kolejne liczby naturalne (1, 2, 3, 4 itd.) aż do momentu, gdy z otrzymanych w ten sposób ilorazów można uszeregować tyle kolejno największych liczb, ile wynosi liczba mandatów do podzielenia między te listy. Każdemu komitetowi przyznaje się tyle mandatów, ile spośród stworzonego w powyższy sposób szeregu ilorazów przypada jej liczb kolejno największych⁹³. Współcześnie system ten stosowany jest najczęściej wśród systemów proporcjonalnych, m.in. w Belgii, Niemczech, czy Portugalii.

Metoda Sainte-Laguë jest bardzo podobna do systemu d'Hondta, ale w swojej podstawowej postaci przewiduje dzielenie ilości głosów uzyskanych przez poszczególne komitety nie przez kolejne liczby naturalne, ale przez kolejne liczby nieparzyste (1, 3, 5, 7 itd.). Wyniki wyborów, podobnie jak w systemie d'Hondta, ustala się w oparciu o kolejne najwyższe ilorazy. System ten doczekał się kilku modyfikacji. Jednym z nich jest zastąpienie pierwszego dzielnika (1) dzielnikiem 1,4. Eliminuje to najmniejsze ugrupowania, dzięki czemu zyskują ugrupowania średniej wielkości. Powyższa metoda nazywana jest mianem wersji skandynawskiej i stosowana jest np. w Norwegii, Szwecji czy Danii⁹⁴.

W Polsce najczęściej stosowaną była metoda d'Hondta. Warto przypomnieć, że występowała już w okresie międzywojennym. Obecnie obowiązuje przy ustalaniu wyników wyborów w wyborach do Sejmu, Parlamentu Europejskiego oraz organów jednostek samorządu terytorialnego, oczywiście z wyjątkiem miast niebędących miastami na prawach powiatu. Zmodyfikowany wariant metody Sainte-Laguë był zastosowany w wyborach samorządowych w 1990 i 1994 r. w okręgach wielomandatowych. W pracach nad projektem ordynacji wyborczej w 1994 r. zwrócono uwagę na wady systemu proporcjonalnego, który czasami wykluczał z walki o mandaty kandydatów uzyskujących dobry wynik wyborczy (np. na poziomie 10 %). Przypadki pozbawienia możliwości zdobycia mandatu radnego przez kandydata, który uzyskał dobry wynik wyborczy, wpłynęły na dokonanie zmian podziału mandatów w sposób gwarantujący uzyskanie mandatu radnego kandydatom, którzy indywidualnie uzyskali wysoki poziom poparcia, ale wynik wyborczy ich komitetu jako całości nie uprawniał do uzyskania mandatu⁹⁵.

⁹²Warto wiedzieć, że w państwach europejskich w wyborach lokalnych stosowane są także inne systemy liczenia głosów np. system Hare'a-Niemeyera (Dolna Saksonia w wyborach do Landtagu i w wyborach komunalnych).

⁹³A. Żukowski, *System...*, op. cit., s. 152.

⁹⁴M. Grzybowski, *Systemy konstytucyjne państw skandynawskich*, Warszawa 2010, s. 47.

⁹⁵M. Bąkiewicz, *System...*, op. cit., s. 147-148.

Zmianę ustalania wyników wyborów za pomocą metody d'Hondta przyniosła ustawa wyborcza z 16 lipca 1998 r. Nowa ordynacja dotyczyła już nie tylko wyborów na poziomie gminy, ale także powiatów i województw. System proporcjonalny znalazł zastosowanie w wyborach do rad powiatowych i sejmików województw oraz w wyborach do rad gmin powyżej 20 tys. mieszkańców. Wybór metody rozdziału mandatów jest istotnym czynnikiem kształtowania sceny politycznej polskiego samorządu. Mająca wówczas duże poparcie społeczne Akcja Wyborcza Solidarność promowała korzystną dla siebie metodę rozdziału mandatów – d'Hondta, zaś ugrupowania o mniejszym poparciu społecznym na czele z Unią Wolności dążyły do przyjęcia metody Sainte-Laguë. Wpływ zastosowanej metody d'Hondta w wyborach samorządowych w 1998 r. znalazł odzwierciedlenie w podziale mandatów do sejmików województw. W ówczesnym czasie na polskiej scenie politycznej dominowały dwa ugrupowania: Akcja Wyborcza „Solidarność” i Sojusz Lewicy Demokratycznej. Przyjęta wówczas metoda podziału mandatów przyczyniła się do potwierdzenia ich dominującej pozycji na scenie politycznej⁹⁶. Pozostałe ugrupowania mające średnie lub małe poparcie społeczne były niedoreprezentowane⁹⁷. W 2001 r.⁹⁸ powrócono do systemu poprzedniego (Saint-Lague'a), ale tylko jednorazowo, bo nowelizacją z 6 września 2006 r.⁹⁹ przywrócono system d'Hondta, sprzyjający komitetom, które zdobyły największą liczbę głosów, kosztem tych cieszącym się mniejszym zaufaniem wyborców¹⁰⁰. Kodeks wyborczy z 2011 r. utrzymał regulację techniki wyborów dotyczącą stosowania systemu d'Hondta.

Wybory parlamentarne przebiegają w „cieniu zasadniczego dylematu: czy parlament ma wiernie odzwierciedlać układ sił politycznych w społeczeństwie albo utworzenie możliwie funkcjonalnego parlamentu”¹⁰¹. W przypadku wyborów samorządowych powyższe rozważania nie są tak istotne. We wspólnotach samorządowych ważne jest stworzenie możliwie silnych więzi przedstawicieli z mieszkańcami oraz umożliwienie przenoszenia postulatów mieszkańców do realizacji przez rady gmin. Wyrazem dążenia do odpolitycznienia

⁹⁶ Akcja Wyborcza „Solidarność” otrzymała poparcie w sejmikach województw 33%, uzyskując 40% mandatów, zaś Sojusz Lewicy Demokratycznej z poparciem na poziomie 31,5% uzyskał 38,5% mandatów w sejmikach.

⁹⁷ Na przykład Unia Wolności z poparciem na poziomie 11,6% uzyskała 8,9 % mandatów, a Rodzina Polska z poparciem 5,1 % zdobyła zaledwie 0,12 % mandatów. Zob. szerzej, M. Bąkiewicz, *System..., op. cit.*, s. 152.

⁹⁸ Ustawa z dnia 11 kwietnia 2001 r. o zmianie ustaw: o samorządzie gminnym, o samorządzie powiatowym, o samorządzie województwa, o administracji rządowej w województwie oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 45, poz. 497), art. 8 pkt 5.

⁹⁹ Ustawa z dnia 6 września 2006 r. o zmianie ustawy – Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw (Dz.U. Nr 159, poz. 1127)

¹⁰⁰ Por. K. Skotnicki, *Wpływ funkcji wyborów na prawo wyborcze i system wyborczy. Zarys problematyki*, „Przegląd Sejmowy” 2007, nr 2, s. 26.

¹⁰¹ P. Sarnecki, *System wyborczy do organów stanowiących samorządu terytorialnego*, [w:] *XX lat samorządu terytorialnego w Polsce. Doświadczenia – problemy - perspektywy*, red. J. Kowalik, A. Bednarz, Toruń 2011, s. 55-56.

były regulacje ordynacji wyborczej z 1998 r., które w wyborach do rad najmniejszych gmin wprowadziły możliwość głosowania przez wyborców w okręgach wielomandatowych na kandydatów z różnych list (art. 117).

c) Problem grupowania list kandydatów w wyborach samorządowych

Instytucja blokowania list pojawiła się w polskim prawie wyborczym w dekreście Naczelnika Państwa z dnia 28 listopada 1918 r. o ordynacji wyborczej do Sejmu Ustawodawczego¹⁰². Rozwiązanie takie zostało przyjęte w pierwszych powojennych wolnych wyborach z 1991 r. w ordynacji wyborczej do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z 28 czerwca 1991 r.¹⁰³, w której ustawodawca nie określił konkretnie zasad podziału mandatów w ramach danego bloku określając tylko, że „mandaty przypadające łącznie zblokowanym listom przydzielane są proporcjonalnie do liczby głosów uzyskanych przez każdą z tych list”. Pełnomocnicy komitetów mogli w pisemnym oświadczeniu o utworzeniu bloku list inaczej określić zasady podziału mandatów w ramach bloku (art. 77 ust. 2 i 3).

Ustawa z 6 września 2006 r. O zmianie ustawy – Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw, przywróciła instytucję grupowania list, tym razem w wyborach do organów stanowiących jednostek stanowiących samorządu terytorialnego. Znajdowała ona zastosowanie w każdym przypadku, gdy przeprowadzane były wybory proporcjonalne na radnych sejmików województw, rad powiatów i rad gmin liczących powyżej 20 000 mieszkańców. W ustawie dodano art.64la, zgodnie z którym dwa lub więcej komitety wyborcze mogły w drodze umowy utworzyć jedną grupę list kandydatów w danej jednostce samorządu terytorialnego w celu wspólnego udziału w przydziale mandatów między listy kandydatów. W danej jednostce samorządu terytorialnego komitet wyborczy mógł przystąpić tylko do jednej grupy list kandydatów. Znowelizowano także art. 88 odnoszący się do wyborów do rad gmin liczących powyżej 20 000 mieszkańców określając, że podziału mandatów pomiędzy listy kandydatów lub grupy list dokonuje się proporcjonalnie do łącznej liczby ważnie oddanych głosów odpowiednio na kandydatów danej listy albo grupy list. Ustawodawca podwyższył klauzulę zaporową wobec „grupy list”, które musiałyby uzyskać poparcie co najmniej 10% wyborców w gminach i powiatach, a 15% w województwach, żeby uczestniczyć przydzielaniu mandatów.

Interesujące były przewidziane przez prawodawcę różne konsekwencje nieprzekroczenia progu wyborczego. W sytuacji nieprzekroczenia progu wyborczego dla list

¹⁰²Dziennik Praw Państwa Polskiego, Nr 18, poz.46.

¹⁰³Dz.U. Nr 59, poz. 252.

kandydatów tych komitetów wyborczych, na które w skali gminy oddano co najmniej 5% ważnie oddanych głosów, wyłączało je się z podziału mandatów, także wówczas gdy zblokowane były z innymi komitetami (art. 88 ust.3 zd. 2). Jeżeli grupa list nie przekroczyła progu 10% wówczas porozumienie o blokowaniu list nie wywoływało skutków, zaś wyniki głosowania ustalano osobno dla każdej z list wchodzących w skład grupy (art. 88 ust. 4). Z treści powyższych regulacji prawnych wynika, że na blokowaniu list skorzystały jedynie ugrupowania, które przekroczyły 5% próg wyborczy. Pozostałe komitety, niezależnie od wyniku grupy list, nie uzyskiwały mandatów, a otrzymane przez nie głosy były *de facto* dodane do wyniku pozostałych komitetów z grupy, które przekroczyły próg (art. 88 ust. 5). Warto nadmienić, że blokowanie list nie okazało się korzystne dla porozumienia szeregu mniejszych ugrupowań, gdyż w sytuacji nawet przekroczenia progu 10% przez całą grupę, nawet żaden z jej uczestników mógł nie uczestniczyć w podziale mandatów, gdy nie przekroczył progu 5%¹⁰⁴.

W gminach liczących powyżej 20 000 mieszkańców podział mandatów pomiędzy listy i grupy list dokonywany był według systemu d'Hondta (art. 123 ust. 1 i 2). Podział mandatów między listy wewnątrz grupy dokonywany był z zastosowaniem metody klasycznej Sainte-Laguë'a (art. 123 ust.1 pkt 3 i ust.). Mandaty przypadające danej grupie uzyskiwali kandydaci, którzy uzyskali kolejno największą liczbę głosów (art. 123 ust. 4). Powyższe regulacje dotyczące blokowania list i podziału mandatów pomiędzy listy i grupy list wprowadzone zostały także w wyborach do rad powiatu (art. 134 i 151) oraz sejmików województw (art. 162 i 178), w tym ostatnim przypadku dla grup list zastosowano wyższy próg wyborczy na poziomie 15% ważnie oddanych głosów (art. 162 ust. 3).

Interesujące są abstrakcyjne porównania następstw podziału mandatów w gminie powyżej 20 000 mieszkańców, zgodnie z nowelizacją ordynacji z 2006 r., dokonane przez Kazimierza Czaplickiego¹⁰⁵. W ośmiomandatowym okręgu wyborczym zarejestrowano pięć list: „A”, „B”, „C”, „D” oraz „E”, z tym że listy „C”, „D” i „E” tworzą grupę list pod nazwą „X”. Liczba uzyskanych głosów i, z wyliczonym podziałem mandatów wynosi: „A” - 370- 2 mandaty, „B” -300 głosów 2 mandaty, „C”- 300 głosów – 2 mandaty , „D” - 160 głosów – 1 mandat, „E” - 70 głosów 1 mandat. Z symulacji tej wynika, że blokowanie list jest dla nich korzystne. Dwie pierwsze pojedyncze listy („A” i „B”) uzyskały łącznie 670 głosów, co oznacza uzyskanie po 2 mandaty dla każdej z nich, to grupa list z poparciem 530 głosów

¹⁰⁴M. Rakowski, *Blokowanie list w wyborach samorządowych – nowelizacja ordynacji wyborczej i jej skutki na przykładzie wyborów do rad miast wojewódzkich*, „Studia Wyborcze” 2007, t. III, s. 8.

¹⁰⁵K.W. Czaplicki, B. Dauter, A. Kisielewicz, F. Rymarz, *Samorządowe prawo wyborcze. Komentarz. Suplement*, Warszawa 2006, s. 49-51.

także otrzymała 4 mandaty, a wewnątrz grupy nawet lista, która zdobyła 70 głosów uzyskała jeden mandat. W sytuacji, gdyby tylko jedna lista z grupy przekroczyła pięcioprocentową klauzulę zaporową, a pozostałe otrzymały poparcie poniżej tego progu wówczas, sytuacja jeszcze mogłaby być bardziej korzystna dla komitetu, który został „zablokowany”. Wówczas tylko on byłby jedynym beneficjentem mandatowym¹⁰⁶.

Należy wspomnieć jeszcze o skardze do Trybunału Konstytucyjnego o stwierdzenie niezgodności z Konstytucją RP instytucji grupowania list kandydatów oraz trybu uchwalania ustawy, przede wszystkim zbyt krótkiego *vacatio legis*¹⁰⁷. Została ona wniesiona po pięciu dniach od uchwalenia nowelizacji ordynacji samorządowej przez posłów Platformy Obywatelskiej, Sojuszu Lewicy Demokratycznej oraz Polskiego Stronnictwa Ludowego. Wnioskodawcy podnosili zarzut, że nowelizacja ordynacji wyborczej potęguje efekt deformacji wyniku wyborczego (przez nadreprezentację silnego podmiotu), narusza zasadę równości prawa wyborczego w znaczeniu materialnym, komplikuje system wyborczy. Blokowanie list ponadto podważa wiarygodność procesu wyborczego, ponieważ komitety wyborcze cieszące się większym poparciem mogą przypisać sobie głosy słabszych list wchodzących w skład grupy.

Warto wspomnieć, że już na samym wstępie uzasadnienia wyroku Trybunał stwierdził, że Konstytucja RP pozostawia ustawodawcy zwykłemu w regulacji prawa wyborczego do jednostek stanowiących samorządu terytorialnego większą swobodę niż w wyborach do Sejmu. Artykuł 169 ust. 2 Konstytucji pozwala na przyjęcie systemu większościowego, proporcjonalnego, czy nawet systemu mieszanego. Ustawodawca, decydując się na wprowadzenie regulacji pozwalającej na grupowanie list kandydatów, nie naruszył treści tego przepisu. Ustawa zasadnicza nie określa stosunkowego rozdziału mandatów w wyborach samorządowych. Ponadto w kwestii deformacji wyborczej Trybunał Konstytucyjny zauważył, że podwyższenie progu nastąpiło wyłącznie w stosunku do grup list, ale bez skutku wyłączającego poszczególne zablokowane listy kandydatów w przypadku, jeżeli dana grupa nie uzyskalaby ustawowego progu wyborczego. W wyroku stwierdził, że „nowe regulacje mogą (ale nie muszą) doprowadzić do spotęgowania deformacji wyborczych, w zestawieniu z progami wyborczymi”, ale nie zgadza się z poglądami wnioskodawców, że „deformacja wyniku wyborczego może być tak znaczna, iż zamiast proporcjonalnej reprezentacji

¹⁰⁶ F. Rymarz, *Grupowanie list kandydatów w wyborach samorządowych w 2006 r.*, „Przegląd Sejmowy” 2007, nr 2, s. 58.

¹⁰⁷ Zob. wyrok TK z dnia 3 listopada 2006 r., K 31/06 stwierdzającego zgodność z Konstytucją RP nowelizacji ordynacji samorządowej wraz ze zdaniem odrębnymi trzech sędziów o niekonstytucyjności sześciodniowego *vacatio legis* i trybu uchwalania ustawy (OTK-A ZU 2006, Nr 10, poz. 147).

(pojmowanej jako dopuszczalna relatywizacja zasady równości), powstać może reprezentacja dysproporcjonalna”. Trybunał przypomniał, że zbyt daleko deformacje wyników wyborów zawarte w przepisach prawa nie tyle podważają zasadę równości materialnej prawa wyborczego, tylko poddają pod wątpliwość reprezentacyjność ciała przedstawicielskiego. W uzasadnieniu wyroku podkreślono, że każda z metod podziału mandatów „powoduje w mniejszym lub większym stopniu deformuje, zaś celem wyborów jest wyłonienie większości mogącej realizować konstytucyjne i ustawowe kompetencje”. Trybunał nie podzielił opinii, że blokowanie list powoduje tzw. „marnowanie głosów” tych list, które nie przekroczą pięcioprocentowej klauzuli zaporowej, a ich głosy są przenoszone na inne komitety wyborcze z grupy, które spełniają warunki do podziału mandatów. Stwierdził, że lista kandydatów występująca pojedynczo przy braku 5% progu i tak nie uczestniczy w podziale mandatów, a głosy są bezpowrotnie stracone, zaś w przypadku blokowania list wyborca może mieć pewność, że jego głos zostanie przeniesiony na rzecz silniejszego komitetu, z którym została zawarta umowa o grupowaniu list.

Na sumę głosów całej „grupy list” składały się również wyniki osiągane przez listy, które nie przekraczały klauzuli zaporowej 5%. W porównaniu z listami, które nie wchodziły w skład żadnego „bloku list” odgrywały one jednak pewną rolę w repartycji mandatów. Mianowicie „grupa” traktowana była jako całość, na którą składały się głosy uzyskane przez wszystkie komitety ją tworzące. Moim zdaniem działanie takie było niezgodne z art. 32 Konstytucji, który zapewnia równe traktowanie obywateli i zakaz ich dyskryminowania w „życiu politycznym”¹⁰⁸, co odnosi się do równego traktowania list kandydatów, gdyż prawo ich zgłaszania jest konstytucyjnym uprawnieniem partii politycznych i wyborców¹⁰⁹. Wprawdzie art. 100 Konstytucji dotyczy bezpośrednio wyborów parlamentarnych, ale zasada ta odnosi się także dla wyborów samorządowych¹¹⁰. Listy „zgrupowane”, które nie przekroczyły klauzuli zaporowej 10%, były uwzględniane przy podziale mandatów pod warunkiem uzyskania poziomu 5%, a „niezgrupowane”, dla tego celu musiały przekroczyć ustawowy próg wyborczy. Zapewne należy traktować to jako pewną rekompensatę za „dyskryminowanie” grup list przez podwyższoną dla nich klauzulę zaporową. Trybunał Konstytucyjny w wyżej wymienionym wyroku uznał powyższe rozwiązania za zgodne z Konstytucją. Dalszy podział mandatów odbywał się już w obrębie grupy, z zastosowaniem

¹⁰⁸Zob. szerzej: L. Garlicki, *Artykuł 32*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. III, red. L. Garlicki, Warszawa 2003, s. 1-24.

¹⁰⁹Zob. szerzej: L. Garlicki, *Artykuł 100*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. I, red. L. Garlicki, Warszawa 1999, s. 1-7.

¹¹⁰P. Sarnecki, *System...*, *op. cit.*, s. 57.

systemu Sainte-Laguë’a w wersji niezmodyfikowanej (tj. podział liczb uzyskanych głosów przez ciąg liczb nieparzystych¹¹¹. Komitety, które nie przekroczyły klauzuli zaporowej nie brały udziału w tym wewnątrzgrupowym podziale. W wyniku tak przyjętego systemu partie ówczesnej koalicji rządowej zyskały 277 mandatów (najwięcej Samoobrona 120, Liga Polskich Rodzin – 80 mandatów) do rad wszystkich szczebli, partie „nierządowe” utraciły 199 mandatów (najwięcej LiD-144). W kraju do obsadzenia było łącznie 46 790 mandatów. Warto nadmienić, że mimo wprowadzenia nowej instytucji, która miała sprzyjać partiom politycznym, aż 67,07% (31 381 mandatów) zdobyły niepartyjne komitety wyborcze¹¹². Nowelizacja ordynacji z dnia 11 kwietnia 2008 r.¹¹³ zlikwidowała „grupowanie list”, co należy ocenić jednoznacznie pozytywnie. Podzielał opinie krytyków tej instytucji (środowiska samorządowego¹¹⁴ oraz ekspertów¹¹⁵), że wzmacniała pozycję komitetów uczestniczących w bloku kosztem startujących samodzielnie. Uprzywilejowanie grupy list oraz najsilniejszego komitetu w ramach bloku list wywołało dyskusje, czy jest to zgodne z materialną zasadą równości. Wprowadzenie instytucji blokowania list może przyczyniać się do upolitycznienia organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego. Większa zdolność do blokowania list oraz prowadzenia kampanii wyborczej przez ugrupowania polityczne niosła niebezpieczeństwo, że głównymi beneficjentami będą partie polityczne, które zmonopolizują ośrodki decyzyjne na gruncie lokalnym¹¹⁶.

¹¹¹Por. art. 123 ust.1 pkt 3; 151 ust. 1 pkt 3 i 178 ust. 3 pkt 3.

¹¹²P. Sarnecki, *System...*, op. cit., s. 57.

¹¹³Ustawa z dnia 11 kwietnia 2008 r. o zmianie ustawy – *Ordynacja wyborcza do rad gmin, powiatów i sejmików województw* (Dz.U. Nr 96, poz. 607).

¹¹⁴Por. Stanowisko Strony Samorządowej Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego z 20 lipca 2006 r., www.sejm.pl (dnia 07.05.2014 r.)

¹¹⁵Por. J. Marszałek-Kawa, *Wybory samorządowe 2006 a kwestia nowelizacji samorządowej ordynacji wyborczej*, [w:] *Samorząd terytorialny. Studium politologiczne*, red. J. Marszałek-Kawa, Toruń 2007, s. 200 i n.

¹¹⁶Zob. M. Bąkiewicz, *System...*, op. cit., s. 154.

ROZDZIAŁ VII

ZASADA WOLNYCH WYBORÓW

1. Pojęcie i gwarancje wolnych wyborów

Najważniejszym punktem oceny demokratycznego procesu kreacji ciał przedstawicielskich dokonywanej przez instytucje międzynarodowe jest realizacja zasady wolnych i uczciwych wyborów¹. Społeczność międzynarodowa od dawna uznaje je za niezbędny instrument demokracji. Zasada wyborów wolnych została umieszczona w art. 3 Pierwszego Protokołu Dodatkowego do Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności z 1952 r.². Europejska Komisja Praw Człowieka w 1975 r. stwierdziła, że prawo do wolnych wyborów zawarte w art. 3 Protokołu I, „nie jest ani absolutne, ani nieograniczone”, natomiast „państwa mogą nakładać pewne ograniczenia na prawo do głosowania i prawo do kandydowania, pod warunkiem, że ograniczenia takie nie mają charakteru arbitralnego ani nie godzą w swobodne wyrażanie opinii ludności”³. Warto odnotować, że art. 21 Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka ONZ z dnia 10 grudnia 1948 r. wskazuje, że procedura wyborcza powinna zapewnić wolne głosowanie: „Wola ludu ma być

¹W omawianym rozdziale przedmiotem nie będzie zasada uczciwych wyborów. Warto wiedzieć jednak, że katalog szczegółowych zasad, pozwalający nazwać wybory uczciwymi jest bardzo szeroki. G. Kryszeń wskazuje zagadnienia i wiążące się z nimi standardy wyborcze, w których kontekście powinna być rozpatrywana zasada uczciwych wyborów. Zalicza do nich: 1) niezaangażowanie państwa w proces rywalizacji wyborczej; 2) niezależność, bezstronność i przejrzystość działania tzw. administracji wyborczej; 3) zagwarantowanie właściwych technicznych i organizacyjnych warunków głosowania, jak też prawidłowego, w pełni wiarygodnego obliczania wyników wyborów i uznawania głosów za nieważne; 4) finansowanie wyborów; 5) istnienie skutecznych procedur składania i rozpatrywania skarg na nieprawidłowości pojawiające się w procesie wyborczym, czy też rozpatrywania sporów wyborczych; 6) prawnokarna ochrona wyborów; 7) weryfikacja wyborów; 8) stworzenie warunków do obserwacji przebiegu wyborów przez niezależnych obserwatorów międzynarodowych oraz z państwa, w którym one się odbywają. Z punktu widzenia realizacji zasady uczciwych wyborów istotne znaczenie ma ponadto właściwy poziom poinformowania wyborców o procesie wyborczym, strukturze i mechanizmach rządzenia, jak też o kandydatach i partiach konkurujących w wyborach, Zob. G. Kryszeń, *Uczciwość wyborów jako zasada prawa wyborczego*, *Studia Wyborcze* 2016, t. XXI, s. 7-28; por. G.S. Goodwin-Gill, *Free and Fair Elections*, Inter-Parliamentary Union, Geneva 2006, s. 71-75.

²Trybunał Strasburski podkreślił jej znaczenie w wyroku Mathieu-Mohin i Clerfayt: „Zgodnie z Preambułą Konwencji, fundamentalne prawa i wolności człowieka najlepiej są podtrzymywane przez efektywną demokrację polityczną. Ponieważ wpisuje on charakterystyczną zasadę demokracji, art. 3 Protokołu i ma – co za tym idzie – pierwszorzędne znaczenie w systemie Konwencji”- sprawa Mathieu-Mohin and Clerfayt v. Belgium z dnia 2 marca 1987 r. seria A/113.

³Sprawa W., X., Y. i Z. p-ko Belgii z dnia 30 maja 1975; zob. *Orzecznictwo Strasburskie. Wolność pokojowych zgromadzeń i zrzeszania się. Wolność związkowa. Prawa i systemy wyborcze. W dwudziestolecie „Polskiego doświadczenia Solidarności”*, tł. T. Jasudowicz, Toruń 2001, s. 40.

podstawą władzy rządu”, dodając, że „wola ta winna się przejawiać w periodycznych i uczciwie przeprowadzonych wyborach, na warunkach powszechności i równości, w głosowaniu tajnym, albo w równoznacznym trybie zapewniającym wolność głosowania”. Powyższa regulacja dokonuje ogólnej charakterystyki wyborów demokratycznych, jednocześnie podkreśla cechę ich wolności w odniesieniu do aktu głosowania. Ważne znaczenie miało także zagwarantowanie wyborcom w art. 25 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych, przyjętego przez Zgromadzenie Ogólne ONZ w dniu 16 grudnia 1966 r., swobody wyrażania w akcie wyborczym swojej woli. Warto wiedzieć, że Pakt i Pierwszy Protokół Fakultatywny do Paktu weszły w życie dopiero 23 marca 1976 r.⁴. Wspomnieć też należy, że Kodeks Dobrej Praktyki w Sprawach Wyborczych z 2002 r. wśród zasad tworzących „europejskie dziedzictwo wyborcze” i będących filarami wyborów demokratycznych wymienia wolność wyboru⁵.

Termin „wolne wybory” używany był w celu podkreślenia różnicy pomiędzy wyborami przeprowadzanymi w państwach demokratycznych a wyborami organizowanymi w krajach autorytarnych lub totalitarnych. Wprowadzenie zasady wolnych wyborów miało potwierdzić możliwość pełnej swobody wyrażenia woli przez wyborców i zgłaszania kandydatur. Wolne wybory miały być oparte na fundamentach pluralizmu politycznego, swobodzie wyboru opcji i programów politycznych, nieograniczonej możliwości zgłaszania kandydatów oraz wolnej kampanii wyborczej⁶. Potwierdzeniem powyższego stanowiska jest fakt, iż zasadę wolnych wyborów wprowadzono po II wojnie światowej, m.in. w konstytucjach Republiki Włoch z 1947 r., Republiki Federalnej Niemiec z 1949 r., czy konstytucji Hiszpanii z 1978 r. Niektóre państwa postsocjalistyczne, m.in. Rumunia i Polska, uczyniły to na początku lat dziewięćdziesiątych XX w.⁷. Warto także dodać, że Konstytucja Estonii w § 156 określa, że wybory do organów samorządu terytorialnego są wolne⁸.

Zasada wolnych wyborów do polskiego prawa wyborczego została wprowadzona po raz pierwszy w ordynacji wyborczej do Sejmu z 1991 r. M. Chmaj i W. Skrzydło podkreślają, że wprowadzenie terminu „wybory wolne” miało na celu ukazanie różnicy pomiędzy

⁴Zob. szerzej: G. Kryszewski, *Zasada wolnych wyborów w dokumentach prawa międzynarodowego*, [w:] *Z zagadnień współczesnych społeczeństw demokratycznych*, red. A. Jamróz, S. Bożyk, Białystok 2006, s. 63-75.

⁵Ponadto kodeks dobrej praktyki w sprawach wyborczych wskazuje na inne filary: głosowanie powszechne, równe, tajne i bezpośrednie. Uzupełnia je wymóg przeprowadzenia wyborów w regularnych odstępach czasu.

⁶F. Rymarz, *Udział sędziów w organach wyborczych*, [w:] *Demokratyczne prawo wyborcze Rzeczypospolitej Polskiej (1990-2000)*, red. F. Rymarz, Warszawa 2000, s. 33.

⁷M.P. Gapski, *Treść zasady wolnych wyborów*, [w:] *Amicus Hominis Et Defensor Iustitiae – Przyjaciel człowieka i obrońca sprawiedliwości. Księga Jubileuszowa w 70. rocznicę urodzin Sędziego Ferdynanda Rymarza*, red. D. Dudek, M.P. Gapski, W. Łączkowski, Lublin 2010, s. 172.

⁸Ponadto wybory do organów stanowiących w Estonii są powszechne, równe, bezpośrednie i tajne. Zob. *Konstytucja Estonii*, wstęp L. Garlicki, P. Łossowski, Warszawa 1997, s. 67.

wyłanianiem posłów w okresie Polski Ludowej a wyborami do Sejmu po przywróceniu demokratycznych zasad funkcjonowania systemu politycznego⁹. Ponadto zasada ta, wyłącznie jednak w odniesieniu do wyboru Senatu, znalazła się w tzw. Małej Konstytucji z 1992 r. Wprowadzenie zasady wyborów wolnych do izby drugiej polskiego parlamentu, przy jednoczesnym pominięciu tej zasady w wyborach do Sejmu, na urząd Prezydenta oraz wyborach samorządowych, było niekonsekwentne. Konstytucja z 1997 r. oraz kolejne ordynacje wyborcze nie określały już zasady wolnych wyborów¹⁰.

Pionierami w ustaleniu istoty wolnych wyborów byli William James Millar Mackenzie i Robert Alan Dahl, którzy jako pierwsi wskazali warunki, które muszą być spełnione, żeby można uznać wybory za wolne¹¹.

W.J.M. Mackenzie wskazał cztery tego rodzaju warunki, które dotyczą istnienia: 1) niezależnego sądownictwa interpretującego prawo wyborcze; 2) uczciwej, kompetentnej, pozapartyjnej administracji przeprowadzającej wybory; 3) rozwiniętego systemu partii politycznych, które są wystarczająco przygotowane do przedstawienia programów politycznych i kandydatów, pomiędzy którymi wyborcy mogliby dokonywać wyboru; 4) ogólnej akceptacji przez „społeczność polityczną” pewnych reguł gry w rywalizacji wyborczej. Wskazane warunki są idealne i nigdy w całości nie zostały zrealizowane. Ważne jest podejmowanie działań przybliżających ich urzeczywistnienie, choć nigdy nie będzie możliwe zrealizowanie ich w pełni¹².

W podobnym, idealistycznym wzorcu swoją koncepcję przedstawia Robert. A. Dahl. Wymienia on osiem warunków, mających form reguł, które są niezbędne do realizacji wolnych i demokratycznych wyborów. Odnoszą się one do poszczególnych faz procesu wyborczego: a) głosowania¹³, b) okresu przed głosowaniem¹⁴, c) okresu po głosowaniu¹⁵ oraz d) okresu między wyborami¹⁶.

⁹M. Chmaj, W. Skrzydło, *System wyborczy w Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2015, s. 40.

¹⁰Należy nadmienić, że zasada wolnych wyborów została przywrócona w 2004 r. w ordynacji wyborczej do Parlamentu Europejskiego, jednak w trakcie prac komisyjnych nad k. w. uznano, że wprowadzenie do niego tej zasady jest bezzasadne (Tamże, s. 38).

¹¹G. Kryszewski, *Standardy prawne wolnych wyborów parlamentarnych*, Białystok 2007, s. 68.

¹²Zob. W.J.M. Mackenzie, *Free Elections. A Elementary Textbook*, London 1958, s. 14.

¹³1) Wszyscy członkowie organizacji państwowej mogą głosować; 2) siła poszczególnych głosów powinna być równa; 3) „alternatywy”, na które oddano największą liczbę głosów jest są uznawane za zwycięskie, Zob. R.A. Dahl, *A Preface to Democracy*, Chicago 1956, s. 63.

¹⁴1) Wyborcy, którzy stwierdzą, że wśród „alternatyw” nie ma przez nich preferowanych, mogą je dołączyć do ostatecznej listy; 2) wszystkie jednostki mają identyczny dostęp do informacji, która umożliwi im dokonanie właściwego, zgodnego z ich wolą wyboru. Zob. R.A. Dahl, *A Preface...*, *op.cit.*, s. 64.

¹⁵1) „Alternatywy” mające największe poparcie w głosowaniu wprowadzane są w życie; 2) decyzje podejmowane przez wybrane osoby są realizowane, Zob. R.A. Dahl, *A Preface...*, *op.cit.*, s. 65.

¹⁶Podjęmowane w tym czasie decyzje muszą być podporządkowane rozstrzygnięciom dokonanych przez wyborców. Zob. R.A. Dahl, *A Preface...*, *op.cit.*, s. 67 i n.; R.A. Dahl, *Democracy and Human Rights under*

G. Kryszewski zauważa, że „wolne wybory” przestały być już tylko terminem z zakresu aksjologii wyborów, kategorią polityczną, propagandowym hasłem, wyidealizowanym postulatem, czy „modnym powiedzeniem urzędników ONZ, dziennikarzy, polityków i naukowców zajmujących się polityką”. Zasada wolnych wyborów stopniowo przenikała do regulacji prawnych, nabierając większego znaczenia jurystycznego. Obecnie głoszona jest m.in. w wielu dokumentach międzynarodowych, konstytucjach. Stanowi podstawę orzeczeń w zakresie międzynarodowej sądowej ochrony praw człowieka¹⁷, sądów konstytucyjnych i sądów powszechnych, a także jest zasadniczym kryterium wyborów parlamentarnych¹⁸.

W polskiej nauce prawa występują znaczne różnice w określeniu definicji wolnych wyborów, zwłaszcza w wymienianych katalogach ich elementów. Zdaniem L. Garlickiego i Krzysztofa Gołyńskiego: „zasadę tę trzeba rozumieć jako zasadę politycznego niezaangażowania państwa w proces wyborczy, istnienie nieograniczonej konkurencji kandydatów (list kandydatów), a także nieskrępowaną politycznymi ograniczeniami kampanię wyborczą, podejmowanie rozsądnych decyzji wyborczych”¹⁹.

B. Banaszak podobnie podchodził do treści wolnych wyborów, akcentując dodatkowo jej dwa ważne elementy: swobodę zgłaszania kandydatów i swobodę formułowania programów wyborczych. Oba te elementy decydują o pluralizmie politycznym i wolnej konkurencji w czasie trwania wyborów, co z kolei zapewnia ich wolnościowy charakter²⁰. W doktrynie prawa konstytucyjnego w najszerszym znaczeniu zasadę wolnych wyborów przedstawiają Adam Jamróz i A. Żukowski, obejmując nią m.in. elementy innych podstawowych zasad prawa wyborczego²¹. Pierwszy z nich zakłada, że pojęcie wolnych wyborów zawiera następujące elementy: wolność kandydatur, wolne warunki wyborów (brak cenzusu rasy, płci, narodowości, majątkowego czy zamieszkania), zagwarantowanie wszystkim wyborcom i kandydatom w wyborach maksimum wolności oraz swobodnego wyboru, wolność głosowania (równe warunki podejmowania decyzji wyborczej), tajność aktu głosowania, itp.²².

A. Żukowski określając zasadę wolnych wyborów stwierdza, że każdy wyborca może

Different Conditions of Development, [w:] *Human Rights in Perspective. A Global Assessment*, red. A. Eide, B. Hagvert, Oxford 1992, s. 235 i n.

¹⁷T. Jasudowicz, *Prawo do wolnych wyborów w byłych europejskich państwach socjalistycznych w świetle orzecznictwa strasburskiego*, „Polski Rocznik Praw Człowieka i Prawa Humanitarne” 2011, nr 2, s. 19-36.

¹⁸G. Kryszewski, *Standardy...*, op. cit., s. 15.

¹⁹L. Garlicki, K. Gołyński, *Polskie prawo konstytucyjne*, Warszawa 1996, s. 71-72.

²⁰B. Banaszak, *Prawo wyborcze obywateli*, Warszawa 1996, s. 39.

²¹G. Kryszewski wskazuje jeszcze J. Raciborskiego i W. Sokoła (zob. szerzej: G. Kryszewski, *Standardy...*, op. cit., s. 78).

²²Zob. A. Jamróz, *Demokracja współczesna. Wprowadzenie*, Białystok 1993, s. 33.

korzystać z przysługującego prawa wyborczego w sposób wolny od jakiegokolwiek przymusu fizycznego lub psychicznego, czy też innych czynników zewnętrznych. W szerokim znaczeniu to nieograniczenie w żaden sposób wyborcy możliwością wyboru danego kandydata czy ugrupowania. Wyróżnia on cztery warunki, które są wymagane do spełnienia formuły wolnych i demokratycznych wyborów. Wśród nich wymienia: 1) globalność (dopuszczenie do udziału w wyborach, na równych prawach, wszystkich obywateli oraz grup obywateli), 2) konkurencyjność (zapewnienie wyborcom rzeczywistego wyboru, czyli wybór pomiędzy przynajmniej dwoma kandydatami oraz zapewnienie kandydatom i ugrupowaniom wolności słowa, zgromadzeń, swobodnego poruszania się, czy stworzenie jednakowych warunków prezentowania swoich programów wyborczych w środkach masowego przekazu), 3) okresowość (przeprowadzanie wyborów regularnie, kadencyjność), 4) ostateczność (po ogłoszeniu wyników wyborów i stwierdzeniu ich ważności przez sąd wszystkie podmioty uczestniczące w wyborach mają akceptować wolę wyborców)²³.

Zgadzam się z poglądem, że zasadę wolnych wyborów należy uznać za odrębną zasadę prawa wyborczego, a nie jedynie wypadkową czy też sumą tradycyjnych zasad powszechności, równości, bezpośredniości i tajności²⁴. Według G. Krysznia zasada wolnych wyborów powinna być stawiana na czołowym miejscu w katalogu zasad prawa wyborczego, ponieważ najbardziej odzwierciedla specyfikę wyborów jako podstawowej płaszczyzny realizacji idei suwerenności narodu. W tym przypadku podstawowe zasady prawa wyborczego (powszechność, bezpośredniość, równość, tajność głosowania, zasada określająca podział mandatów) „pełnią wobec niej funkcję pomocniczą, wspomagającą”²⁵. Warto zauważyć, że może powstać problem interpretacyjny, gdy te podstawowe zasady są *expressis verbis* wyrażone w konstytucji, a zasada wolności – jedynie dorozumiana. W związku z tym powstaje pytanie, czy zasada jedynie dorozumiana może być nadrzędna w stosunku do zasad zawartych bezpośrednio w ustawie zasadniczej. Moim zdaniem, ze względu na jej szczególny charakter, który pozwala stwierdzić, czy w państwie funkcjonuje demokratyczny system wyborczy, można przyjąć, że pozostałe zasady prawa wyborczego są podporządkowane zasadzie wolnych wyborów. G. Kryszń podkreśla ponadto, że za wyodrębnieniem zasady wolnych wyborów przemawia możliwość określenia „własnego” przedmiotu, obejmującego realizację trzech wolności wyborczych: „kandydowania,

²³A. Żukowski, *Systemy wyborcze. Wprowadzenie*, Olsztyn 1999, s. 37 oraz 40 i n.

²⁴Por. B. Banaszak, *Porównawcze prawo konstytucyjne państw współczesnych*, Warszawa 2012, s. 260.

²⁵Zob. G. Kryszń, *Standardy...*, *op. cit.*, s. 255.

prowadzenia kampanii wyborczej oraz wyrażenia preferencji w akcie głosowania”²⁶. W. Wojtasik podejmuje polemikę z powyższym badaczem twierdząc, że przedstawione ujęcie powyżej zasady jest zbyt wąskie, ponieważ do przedstawionego katalogu można byłoby dodać m.in.: wolność wyrażania poglądów politycznych, preferencji politycznych oraz możliwości uchylecia się od aktu głosowania²⁷. Warto jednak wiedzieć, że G. Kryszewski przedstawił dokładną analizę zasady przymusu wyborczego²⁸.

Istotne jest podkreślenie, że zasada wolnych wyborów wynika z przepisów Konstytucji z 1997 r. Jej funkcjonowanie w polskim systemie wyborczym wymagało stworzenia po stronie ustawodawcy odpowiednich prawnoustrojowych regulacji zabezpieczających jej realizację. Wśród jej gwarancji wyróżniamy: zasadę demokratycznego państwa prawnego, suwerenności narodu, pluralizmu politycznego, nakaz przeprowadzenia wyborów w określonych odstępach czasu czy instytucję stwierdzenia ważności wyborów²⁹.

Jedną z podstawowych gwarancji wolnych wyborów do organów jednostek samorządu terytorialnego jest określona w art. 2 Konstytucji – zasada demokratycznego państwa prawnego. Zasada wolności wyborów, obok wolności myśli, prasy, zgromadzeń czy zrzeszania stanowi jedną z fundamentalnych podstaw ustroju demokratycznego, która gwarantuje demokratyczną legitymizację wybieralnych organów władzy. Demokracja jest w stanie zagwarantować funkcjonowanie każdej ze wskazanych wolności, w tym także wolności wyborów³⁰.

Kolejną gwarancją jest suwerenność narodu, która zgodnie z Konstytucją RP z 1997 r. (art.4) stwierdza, że władza zwierzchnia w Rzeczypospolitej Polskiej należy do narodu. Podstawę stanowią wolne i powszechne wybory swoich przedstawicieli. Naród polski sprawuje także władzę w sposób bezpośredni (referendum). Warto podkreślić, że przy wyborach lokalnych suwerenem jednostki samorządu terytorialnego są wyborcy zamieszkujący na danym terenie, gdyż udział, po spełnieniu odpowiednich warunków, w elekcjach samorządowych mają także osoby, które nie są obywatelami polskimi.

Następna regulacja zabezpieczająca realizację zasady wolnych wyborów jest zawarta w art. 11 Konstytucji. Istotą zasady pluralizmu politycznego jest wolność tworzenia i działania partii politycznych. Zakłada istnienie systemu wielopartyjnego, zapewniając

²⁶Zob. szerzej: tamże, s. 151-254.

²⁷W. Wojtasik, *Funkcje wyborów w III Rzeczypospolitej. Teoria i praktyka*, Katowice 2012, s. 21.

²⁸Zob. szerzej: G. Kryszewski, *Standardy...*, op. cit., s.255-259

²⁹Zob. szerzej, B. Opaliński, *Wolność wyborów parlamentarnych i jej gwarancje na gruncie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2012, nr 2, s. 63.

³⁰Por. J. Jaskiernia, *Międzynarodowe obserwowanie wyborów jako czynnik demokratyzacji procesów wyborczych*, [w:] *Z zagadnień współczesnych społeczeństw demokratycznych*, red. A. Jamróz, S. Bożyk, Białystok 2006.

wszystkim partiom równoprawnego udziału w wyborach oraz zakazuje wprowadzania jakiegokolwiek monopartyjności. Zgodnie z art. 12 Konstytucji obywatele mają możliwość aktywnego uczestnictwa w życiu publicznym, a tym samym w kształtowaniu kierunków polityki państwowej (wolność tworzenia i działania związków zawodowych, organizacji społeczno – zawodowych rolników, stowarzyszeń, ruchów obywatelskich, innych dobrowolnych zrzeszeń oraz fundacji). Upodmiotowienie obywateli czyni ich współodpowiedzialnymi za losy państwa. Społeczeństwo obywatelskie to społeczeństwo pluralistyczne, w którym każdy ma możliwość działania w wybranych przez siebie instytucjach i organizacjach. Podejmowane przez mieszkańców działania mają na celu właściwe zarządzanie sprawami dotyczącymi całej społeczności, w imię dobra wspólnego i wspólnych korzyści danej jednostki samorządu terytorialnego ³¹.

Gwarancją zasady wolności wyborów do organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego jest także nakaz przeprowadzenia wyborów w określonych odstępach czasu. Związane jest to z kadencyjnością prac rad gmin, rad powiatowych, czy sejmików województw. Organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego są „w pewnym sensie” organami przedstawicielskimi suwerena. Ich skład powinien być odnawiany w ściśle określonych prawem terminach ³².

Pośród regulacji gwarantujących wolność wyborów do organów samorządu terytorialnego jest także instytucja stwierdzenia ważności wyborów. Za wolne wybory można uznać tylko takie, które zostały przeprowadzone zgodnie z obowiązującymi procedurami, a więc przy zaistnieniu wszelkich prawem określonych pozytywnych przesłanek niezbędnych do zdobycia mandatu przez osoby kandydujące, przy jednoczesnym braku przesłanek negatywnych ³³. Celem weryfikacji ważności wyborów jest ustalenie, czy skład organów jednostek samorządu terytorialnego został ukształtowany zgodnie z wolą wyborców w określonych prawem ramach. Po rozpoznaniu protestów sąd okręgowy rozstrzyga o ważności wyborów oraz o ważności wyboru radnego (art. 394 § 1 k.w.). Bada, czy okoliczności stanowiące podstawę protestu miały wpływ na wynik wyborów (art. 394 § 2 k.w.). W sytuacji, gdy sąd orzekając o nieważności wyborów oraz o ważności wyboru radnego, stwierdza wygaśnięcie mandatu, to w takiej sytuacji postanawia o przeprowadzeniu wyborów

³¹K. Prokop, *Podstawowe zasady ustrojowe*, [w:] *Prawo konstytucyjne*, red. S. Bożyk, Białystok 2014, s. 79-80.

³²Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego akcentuje trzy najważniejsze elementy składające się na zasadę kadencyjności: nakaz nadania pełnomocnictwom danego organu z góry określonych ram czasowych; kadencyjność wymaga ustanowienie stosownych regulacji prawnych gwarantujących ukonstytuowanie się nowo wybranego organu w taki sposób, żeby mógł on rozpocząć wykonywanie funkcji bez zbędnej zwłoki po zakończeniu poprzedniej kadencji; ramy czasowe nie mogą przekraczać pewnych rozsądnych granic (wyrok TK z dnia 26 maja 1998 r., K 17/98, OTK ZU 1998, Nr 4, poz. 48).

³³B. Opaliński, *Wolność...*, *op. cit.*, s. 67.

ponownych lub o podjęciu niektórych czynności, wskazując czynności, od których należy wznowić postępowanie wyborcze (art. 394 § 3 k.w.).

Przepisy art. 101 ust. 2 i 129 ust. 2 Konstytucji wprowadzają do polskiego prawa wyborczego instytucję tzw. protestu wyborczego skierowanego przeciwko prawomocności przeprowadzonego postępowania, zgodnie z zasadami określonymi przez ustawę³⁴. Powyższa regulacja dotyczy jednak tylko wyborów parlamentarnych. Protest przeciwko ważności wyborów (wyboru) trzeba uznać za swoistą instytucję prawa wyborczego, której „nie można redukować do znanych z innych dziedzin prawa instytucji umożliwiających kwestionowanie jakichś rozstrzygnięć i to zarówno osób prywatnych (np. odmowa zapłaty długu), jak i organów publicznych”³⁵. W kontekście wyborów do organów stanowiących samorządu terytorialnego szczegółowa regulacja tego zagadnienia została zawarta w art. 392 k.w., zgodnie z którym protest przeciwko ważności do danej rady lub sejmiku albo wyborowi radnego może być wniesiony w ciągu czternastu dni od daty wyborów. Kodeks nie określa charakteru tego terminu, jednak należy uznać, że jest to termin zawity³⁶. Takie orzeczenie sądu okręgowego może zostać zaskarżone, wówczas rozstrzyga o nim sąd apelacyjny³⁷. Przeciwko ważności wyborów, ważności wyborów w okręgu lub wyborowi określonej osoby może być wniesiony protest z powodu: dopuszczenia się przestępstwa przeciwko wyborom, określonego w rozdziale XXXI k.k., mającego wpływ na przebieg głosowania, ustalenie wyników głosowania lub wyników wyborów lub naruszenia przepisów k.w. dotyczących głosowania, ustalenia wyników głosowania lub wyników wyborów, mającego wpływ wyborów (art. 82 § 1 k.w.).

Powyższy katalog przesłanek ma charakter zamknięty. Protest z powyższych powodów może wnieść każdy wyborca, którego nazwisko było umieszczone w dniu wyborów w spisie wyborców w jednym z obwodów głosowania (art. 82 § 2 k.w.). Protest przeciwko wyborowi radnego w okręgu wyborczym mogą wnieść jedynie trzy rodzaje podmiotów: wyborca, którego nazwisko w dniu wyborów było umieszczone w spisie wyborców w jednym z obwodów głosowania na obszarze danego okręgu wyborczego; przewodniczący właściwej komisji wyborczej; pełnomocnik wyborczy (82 § 3 i 5 k.w.).

Warto wspomnieć, że w trakcie prac nad Kodeksem wyborczym z 2011r. zwracano uwagę na konieczność ujednolicenia w ustawie wyborczej regulacji, określających konieczny

³⁴Zob. szerzej: K. Gołyński, *Prawa wyborcze w praktyce*, Warszawa 1995, s. 41 i n.

³⁵W. Sanetra, *Ważność wyborów w świetle Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, „Przegląd Sądowy” 2012, nr 7-8, s. 16.

³⁶M. Chmaj, W. Skrzydło, *System...*, op. cit., s. 171.

³⁷W. Sanetra, *Ważność...*, op. cit., s. 9.

dla unieważnienia wyborów wpływ stwierdzonych naruszeń prawa wyborczego lub przestępstw wyborczych na ostateczny wynik głosowania³⁸. Podkreślano, że „w tej chwili tylko w przypadku wyborów do rad gmin przewiduje się, że do ich unieważnienia konieczne jest, aby przestępstwo lub inne naruszenie przepisów wywarło istotny wpływ na wynik głosowania; zgodnie z projektem kodeksu jest to przesłanka niezbędna do unieważnienia także innych wyborów”³⁹. Współcześnie Kodeks wyborczy z 2011 r. wymaga, żeby Sąd Najwyższy w przypadku wyborów do Sejmu i Senatu, na Prezydenta RP, czy Parlamentu RP, stwierdził, czy w następstwie naruszonych regulacji dotyczących głosowania, mandaty uzyskały inne osoby, niż te, które by je otrzymały, gdyby do naruszeń nie doszło. Na tle unormowań Kodeksu wyborczego może pojawić się pewna wątpliwość dotycząca wnoszenia protestów wyborczych w wyborach na wójta (burmistrza, prezydenta miasta). W jego dziale VIII, w art. 470 stanowi się, że do wyborów wójta w zakresie nieuregulowanym stosuje się odpowiednio przepisy rozdziału 10 działu VII (chyba, że przepisy działu VIII nie stanowią inaczej), natomiast sprawa ważności wyborów zawarta jest w rozdziale 6 działu VII k.w. Walerian Sanetra uważa, że ze sposobu ujęcia odesłania w art. 470 k.w. „nie należy wyprowadzać zbyt daleko idących wniosków”⁴⁰.

W pracy przyjąłem za „elementy” zasady wolnych wyborów następujące wolności: kandydowania, rywalizacji wyborczej, wyrażania preferencji wyborczych.

2. Wolność kandydowania

Wśród rozpoznawalnych przez orzecznictwo strasburskie praw podmiotowych podlegających ochronie na podstawie art. 3 Protokołu, wyraźnie wymieniono prawo do głosowania i prawo do kandydowania w wyborach⁴¹. Trybunał stwierdził m.in., że „przyznany państwu margines manewru zawsze jest ograniczony przez obowiązek poszanowania fundamentalnej zasady art. 3, a mianowicie swobodnego wyrażania opinii ludności w wyborze ciała ustawodawczego”⁴². Trybunał odwołuje się do „zasady skuteczności praw”. Stwierdził, że „prawo do kandydowania w wyborach zagwarantowane w art. 3 Protokołu I, nieodłączne od koncepcji reżimu autentycznie demokratycznego, byłoby czysto

³⁸Por. Ł. Buczkowski, *Stwierdzenie ważności wyborów parlamentarnych w myśl rozstrzygnięć Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 oraz Ordynacji wyborczej do Sejmu RP i Senatu RP z 12 kwietnia 2001 r.*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2010, nr 4, s. 71.

³⁹Por. A. Patrzalek, W. Skrzydło, *Cele i zasady kodyfikacji prawa wyborczego w Polsce*, „Przegląd Sejmowy” 1997, nr 2, s. 19.

⁴⁰W. Sanetra, *Ważność...*, op. cit., s. 9.

⁴¹Protokół nr 1 do Konwencji o Ochronie Praw Człowieka ...op.cit.

⁴²T. Jasudowicz, *Prawo...*, op. cit., s. 19-36.

iluzorycznym, gdyby zainteresowana osoba w jakimkolwiek momencie mogłaby być go pozbawiana”.

Wymogi prawne, jakie powinny być stawiane procedurze zgłaszania kandydatów w demokratycznym systemie politycznym, określa wolność kandydowania. Punktem wyjścia przy omawianiu tej gwarancji wolności jest określenie kręgu osób posiadających zdolność prawną do kandydowania w wyborach do organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego⁴³. Ustalenie społecznego zasięgu biernego prawa wyborczego jest jednym z najważniejszych zadań stojących przed każdym „twórcą prawa wyborczego”. Formuła wolnych wyborów nakazuje przy podejmowaniu takiej decyzji przestrzegania reguł bezpośrednio nawiązujących do standardów czynnego prawa wyborczego, dopuszczając jednak pewne dodatkowe ograniczenia, co w konsekwencji prowadzi to tego, że „zasięg personalny biernego prawa wyborczego jest węższy”⁴⁴. Standardom tym odpowiadają polskie regulacje prawne z zakresu biernego prawa wyborczego zawarte w Konstytucji oraz Kodeksie wyborczym. Cenzus wieku zróżnicowany jest w zależności od wybieralnego organu: najwyższy obowiązuje w wyborach Prezydenta RP – trzydzieści pięć lat, o pięć lat jest niższy w wyborach do Senatu RP, o dziesięć w wyborach na wójtów, burmistrzów, prezydentów miast, dwadzieścia jeden lat w wyborach do Sejmu RP oraz Parlamentu Europejskiego, zaś osiemnaście lat – do organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego.

Zasada wolności kandydowania opisuje rozwiązania prawne określające podmioty uprawnione do dokonywania zgłaszania kandydatów. Krąg takich podmiotów powinien być tak określony, żeby umożliwiał wszystkim wyborcom warunki do powszechnego i równego uczestnictwa w procesie zgłaszania kandydatów⁴⁵. Wolność wyborów w procesie wyborczym przejawia się w swobodzie zgłaszania kandydatów nie tylko przez partie polityczne, ale także inne podmioty, w tym także przez obywateli. Istotne jest, żeby żadna z grup społecznych nie była dyskryminowana, zwłaszcza z przyczyn politycznych, w procesie zgłaszania kandydatów w wyborach.

W doktrynie prawa konstytucyjnego formułowany jest pogląd, że każdemu wyborcy udział w procesie zgłaszania kandydatów gwarantuje zasada powszechności prawa wyborczego⁴⁶. Ponadto stwierdza się, że również zasada równości prawa wyborczego powinna być odnoszona do wszystkich faz procesu wyborczego. W związku z tym rolę

⁴³Krąg podmiotów posiadających bierne prawo wyborcze w wyborach do organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego został omówiony w rozdziale II.

⁴⁴G. Kryszewski, *Standardy...*, op. cit., s. 151.

⁴⁵Zob. G. Kryszewski, *Problematyka zgłaszania kandydatów w świetle kodeksu wyborczego*, [w:] *Kodeks wyborczy. Wstępna ocena*, red. K. Skotnicki, Warszawa 2011, s. 162-163.

⁴⁶Np. B. Banaszak, *Porównawcze...*, op. cit., s. 349.

tworzącego prawo wyborczego jest stworzenie wszystkim wyborcom, jak i podmiotom występującym w ich imieniu, prawnych warunków do równego uczestnictwa w zgłaszaniu kandydatów⁴⁷. Podzielam zdanie G. Kryszenia, który twierdzi, że postulowanych wymogów nie można wyprowadzać z wymienionych powyżej podstawowych zasad prawa wyborczego, lecz z zasady wolnych wyborów⁴⁸.

Konstytucja nie określa, komu przysługuje prawo w wyborach do organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego. Przepisy Kodeksu wyborczego z 2011 r. zawierają enumeratywny wykaz podmiotów, które mają legitymację do zgłaszania kandydatów na radnych⁴⁹. Z treści art. 399 k.w., w którym wskazany jest zamknięty krąg podmiotów mogących zgłaszać kandydatów na radnych, wynika, że prawo to realizowane jest grupowo. Nie ma zatem możliwości indywidualnego zgłoszenia swojej kandydatury na radnego gminy, powiatu czy województwa, ponieważ prawo to przysługuje komitetom wyborczym. G. Kryszień powyższą regulację uważa za zgodną ze standardami wolnych wyborów i uzasadnioną, gdyż stanowi pewną barierę chroniącą przed zgłaszaniem „kandydatów niepoważnych, niezwyfikowanych społecznie, niemających predyspozycji do pełnienia funkcji przedstawicielskiej”⁵⁰.

Warty podkreślenia jest fakt, że w wyborach samorządowych oraz w wyborach na wójta, burmistrza, prezydenta miasta komitety wyborcze, w przeciwieństwie do pozostałych wyborów w Polsce (wybory parlamentarne, do Parlamentu Europejskiego, na urząd Prezydenta RP) mogą być tworzone nie tylko przez partie polityczne i koalicje partii politycznych oraz przez wyborców, ale także przez stowarzyszenia i organizacje społeczne. Kodeks wyborczy nie przewiduje, w przeciwieństwie do uprawnień ugrupowań politycznych, możliwości wchodzenia przez te struktury w koalicje wyborcze. Uczestniczenie w zgłaszaniu kandydatów wielu kategorii podmiotów „wzmocnia” realizację zasady wolnych wyborów⁵¹.

Wspomnieć trzeba także o silnej pozycji partii politycznych w procesie zgłaszania kandydatów do organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego. W wyborach samorządowych szereg regulacji prawnych uprzywilejowuje ugrupowania polityczne w porównaniu z innymi podmiotami (np. wymóg zebrania określonej liczby podpisów)⁵². W polskiej praktyce wyborczej można zauważyć, że im szerszy zasięg terytorialny danych

⁴⁷Np. Tamże, 354; A. Żukowski, *Systemy...*, op. cit., s. 35.

⁴⁸Zob. G. Kryszień, *Problematyka...*, op. cit., s. 163-164.

⁴⁹Zagadnienie zgłaszania kandydatów do organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego zostało omówione w rozdziale III.

⁵⁰G. Kryszień, *Problematyka...*, op. cit., s. 176.

⁵¹Tamże, s. 166-167.

⁵²Zob. szerzej: M. Jastrzębski, *Instytucjonalizacja prawna funkcji wyborczej partii politycznych w wyborach samorządowych w Polsce*, „Studia Wyborcze” 2007, t. III, s. 69 i n.

wyborów, to tym większy wpływ ugrupowań politycznych⁵³. W związku z tym dobór kandydatów do rad gmin, powiatów czy sejmików wojewódzkich rozstrzyga się w ramach procedur wewnątrzpartyjnych. Współcześnie nawet w małych gminach, w których potencjalnie istnieją mechanizmy kontroli obywatelskiej i większa przejrzystość życia publicznego, znani liderzy lokalni lub osoby cieszące się szacunkiem i uznaniem nie zawsze mają szansę wyboru, jeśli nie przynależą do partii politycznej lub „*ad hoc* tworzonego ugrupowania wyborczego”. Często na listach wyborczych pojawiają się lojalni „ludzie partii”, którzy są mało znani i bez odpowiednich kwalifikacji merytorycznych. Coraz silniejsza ekspansja partii politycznych powoduje, że zauważyć można mniejszy udział w wyborach ludzi aktywnych i przedsiębiorczych⁵⁴. Regulacje zawarte w Kodeksie wyborczym z 2011 r. faworyzują duże partie polityczne, które z reguły dysponują silnym i rozbudowanym aparatem wykonawczym. Przepisy prawa wyborczego powinny bardziej wspierać aktywność obywatelską, która z natury ma charakter lokalny i grupowy.

Większość ugrupowań każdorazowo, odpowiednio wcześniej przed wyborami, uchwała zasady selekcji kandydatów. Dotyczy to nie tylko wyborów samorządowych, ale także wyborów parlamentarnych czy do Parlamentu Europejskiego. Regulaminy tworzenia list kandydatów do organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego są dosyć podobne w największych ugrupowaniach w Polsce. W statutach poszczególnych partii omówione są szczegółowe zasady wyboru kandydatów danego ugrupowania do poszczególnych szczebli samorządu terytorialnego. Warto przyjrzeć się strukturze władzy partii na poziomie lokalnym. We współczesnych polskich partiach politycznych selekcja kandydatów do wyborów do organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego odbywa się różnoraki sposób. Specyficzny, odbiegający od rozwiązań stosowanych w innych partiach sposób ustalania list kandydatów na radnych poszczególnych szczebli samorządowych występuje w PSL, gdyż kompetencje w tej sprawie posiadają konwencje wyborcze, jako niestandardowe organy partyjne⁵⁵. W SLD wybór kandydatów do organów stanowiących samorządu terytorialnego odbywają się na danym partyjnym szczeblu organizacyjnym (wojewódzkim, powiatowym, gminnym), przy czym zarząd (organ wykonawczy) danego szczebla przygotowuje listy kandydatów, a rada (organ stanowiący)

⁵³Por. B. Żabka, *Znaczenie polskich partii w lokalnych systemach politycznych*, [w:] *XX lat samorządu terytorialnego w Polsce. Doświadczenia – problemy – perspektywy*, red. J. Kowalik, A. Bednarz, Toruń 2011, s. 120-138.

⁵⁴Zob. szerzej: E. Wojciechowski, *Zarządzanie w samorządzie terytorialnym*, Warszawa 2012, s. 75.

⁵⁵Statut PSL obejmujący zmiany uchwalone na X Kongresie PSL w dniu 8.11.2008 r.

listy zatwierdza⁵⁶. W Platformie Obywatelskiej statut określa jedynie organ zatwierdzający listy kandydatów i jest nim w zależności od szczebla do szczebla samorządowego – rada regionu lub rada powiatu⁵⁷. W Prawie i Sprawiedliwości listy kandydatów na radnych w gminie i powiecie najpierw opiniuje zebranie członków komitetu, potem listy „przechodzą” przez zarząd komitetu/powiatu, aby wreszcie zostać zatwierdzone przez zarząd okręgu. Listy do sejmiku województwa zatwierdza w tej partii rada regionalna⁵⁸. Warto podkreślić, że w ramach przygotowań do wyborów samorządowych w 2018 r. Prawo i Sprawiedliwość powołało dodatkowe struktury. Prezes partii wybrał 41 pełnomocników okręgowych, którzy wchodzi w skład Wojewódzkich Zespołów Samorządowych. Do ich zadań należy m.in. stworzenie wojewódzkiego programu PiS, zorganizowanie i przeprowadzenie szkoleń dla kandydatów na radnych czy opiniowanie kandydatów w wyborach do sejmików województw i ustalanie kandydatów na prezydentów, burmistrzów i wójtów oraz do rad powiatów, miast i gmin z danego terenu. Przewodniczący Wojewódzkiego Zespołu Samorządowego powołuje Obwodowe Zespoły Samorządowe, których obszar działania stanowi okręg wyborczy do sejmiku województwa⁵⁹.

W innych partiach władze uchwałodawcze ograniczają się jedynie do ogólnych uchwał w sprawie wyborów, a wybór kandydatów nie jest w żaden sposób sformalizowany. Dotyczy to przede wszystkim ugrupowań nowych lub niewielkich. Znane są nawet przypadki, w których ugrupowania decydowały się na kolportaż ogłoszeń zachęcających do udziału w wyborach z ramienia partii (Samoobrona RP)⁶⁰. Powszechną, chociaż nieoficjalną praktyką w wielu partiach politycznych stało się „sprzedawanie miejsc” na listach wyborczych. Tego typu działania mają charakter „zakulisowy i niejawny”. Oznacza on, że w zamian za wpłaty na konto partii lub zobowiązanie do samofinansowania kampanii wyborczej kandydowanie z ramienia danej partii, czy wysoka pozycja na liście do rady, czy sejmiku. W przypadku ugrupowań nowych, mało znanych spotykana jest praktyka odwrotna polegająca na poszukiwaniu kandydatów na swoje listy wyborcze, lecz nie po to, żeby je „zapełnić”, ale po to, żeby znajdowały się na nich ludzie znani w danym regionie, których obecność spowoduje większe zainteresowanie kandydatami partii w wyborach i w konsekwencji zapewni lepszy

⁵⁶Statut SLD w brzmieniu uchwalonym na VI Kongresie SLD w dniu 23.01.2016 r.

⁵⁷Statut PO – tekst jednolity, obowiązujący na dzień 25.08.2014 r.

⁵⁸Statut PiS przyjęty podczas IV Kongresu Prawa i Sprawiedliwości w Warszawie w dniu 29 czerwca 2013 r.

⁵⁹<http://www.portalsamorzadowy.pl/polityka-i-spoleczenstwo/wybory-samorzadowe-2018-pis-powolalo-41-pelnomocnikow-okregowych,91619.html> (10.05.2017)

⁶⁰Zob. szerzej: T. Bichta, *Struktura organizacyjna partii politycznych w Polsce po 1989 roku*, Lublin 2010 s. 170-171.

wynik⁶¹.

Według M. Chmaja w polskich partiach politycznych występuje problem demokracji wewnątrzpartyjnej. Statuty zawierają często regulacje wewnętrznie sprzeczne, bądź też są napisane ogólnie, co sprzyja uznaniowości. Kierownictwo partii może w ten sposób dokonywać interpretacji służących „do forsowania wygodnych dla siebie decyzji”. Stwierdził, że w polskich partiach „zapanował system wodzowski” – partie są zarządzane przez lidera, który minimalizuje różnice zdań i tłumi konkurencję wewnątrz partii⁶². Badania przeprowadzone przez CBOS w sondażu na zlecenie Instytutu Spraw Publicznych potwierdzają, że demokracja wewnątrz partii funkcjonuje źle⁶³. Za brak mechanizmów demokratycznych działań ugrupowania polityczne są oceniane krytycznie przez Polaków. Niewielu obywateli decyduje się na wstąpienie do struktur partii. Status polityka jest bardzo niski, co ma wpływ także na brak zaufania do najważniejszych instytucji państwa. Frekwencja wyborcza w Polsce jest jedną z najniższych w Europie⁶⁴.

Proces dostosowania selekcjonowania kandydatów do organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego do wymogów wolnych wyborów jest tym większy, im wyższy jest poziom demokracji i decentralizacji. Analizując statuty największych partii politycznych w Polsce zauważyć trzeba, że w ostatnich latach pojawiła się tendencja do demokratyzowania wewnątrzpartyjnych metod selekcjonowania kandydatów, co jest spowodowane m.in. wzrostem poziomu świadomości i wykształcenia dotychczasowych członków niegodzących się na „bezgraniczne posłuszeństwo” wobec przywódców partyjnych, dążeniem ugrupowań politycznych do zachęcania wstępowania w ich szeregi⁶⁵. Demokracja wewnątrzpartyjna ma znaczący wpływ nie tylko na działanie samych ugrupowań politycznych, ale bezpośrednio przekłada się na jakość życia publicznego. W silnych i licznych ugrupowaniach potencjalni kandydaci do organów stanowiących samorządu terytorialnego są często wyłaniani bądź przynajmniej opiniowani na walnych zgromadzeniach członków podstawowych struktur. Opinia może dotyczyć nie tylko osoby kandydata, ale też miejsca, które powinien zająć na liście kandydatów. To, w jakim stopniu opinia struktur jest

⁶¹Tamże, s. 171.

⁶²Zob. szerzej: M. Chmaj, *Prawne aspekty demokracji wewnątrzpartyjnej*, [w:] *O demokracji w polskich partiach politycznych*, red. M. Chmaj, M. Waszak, J. Zbieranek, Warszawa 2011.

⁶³Na pytanie, czy w polskich partiach funkcjonują zasady demokratyczne, a ich członkowie mają realny wpływ na wyłanianie władz lub decyzje dotyczące programu ugrupowania? 42 proc. badanych odpowiedziało negatywnie, zdaniem 32 proc. zasady demokratyczne „raczej działają”, zdecydowanie pozytywnie oceniło je 3 proc. badanych osób. 23 proc. badanych nie miało zdania. Sondaż przeprowadzono w dniach 3-9 lutego 2012 przez CBOS.

⁶⁴M. Cześniak, *Partycypacja wyborcza Polaków*, Warszawa 2009, s. 9-12.

⁶⁵Zob. G. Kryszewski, *Standardy...*, op. cit., s. 177.

brana pod uwagę, zależy w dużej mierze od ich aktywności i liczebności oraz pozycji ich liderów w ogólnej partyjnej hierarchii. Jest to najczęstsza metoda selekcji w wyborach samorządowych, w których do obsadzenia jest wiele miejsc. Podstawowe jednostki organizacji są wtedy zobowiązywane do wyłonienia określonej liczby kandydatów.

Jednym z najistotniejszych czynników wpływających na szanse kandydata w wyborach do rad powiatów będących miastami na prawach powiatu, a przede wszystkim wyborach do sejmików wojewódzkich jest pozycja kandydata na liście. W wyborach do rad gmin nie będących miastami na prawach powiatu rywalizacja w ramach własnego komitetu wyborczego często polega na wyborze okręgu⁶⁶. W praktyce kandydaci umieszczeni na pierwszym miejscu także w wyborach do organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego są w uprzywilejowanej pozycji. Niektórzy wyborcy sugerują się propozycjami komitetów i niejako z automatu głosują na „jedynek” z listy. Świadczą o tym wyniki wyborów do rad gmin na prawach powiatu czy sejmików województw, w których tacy kandydaci częściej zdobywają mandaty w porównaniu z innymi kandydatami na tej samej liście wyborczej. Warto wiedzieć, że kandydaci z „jedynek” nie są w żaden formalny sposób faworyzowani przez procedury wyborcze. Pozostałe miejsca na listach wyborczych są już zdecydowanie mniej zróżnicowane pod względem liczby głosów oddawanych na kandydatów je zajmujących. Statystycznie im wyższe miejsce na liście wyborczej, tym większa liczba uzyskanych głosów. Znane są często przypadki, w których kandydat zaangażowany we własną kampanię uzyskuje dobry wynik i zdobywa mandat startując nawet z dalszego miejsca, pokonując wyżej ustawionych kandydatów ze swojej listy wyborczej. Warto zauważyć, że przez wyborców zauważani są również kandydaci zajmujący ostatnie miejsce. Z reguły na dobry wynik może też liczyć pierwsza kobieta na liście wyborczej. Najbardziej uwagę wyborcy przykuwają nazwiska ze środka i drugiej połowy listy⁶⁷.

W demokracji przedstawicielskiej idea suwerenności narodu jest realizowana za pomocą jego reprezentantów wybranych w wolnych wyborach, przy czym udział partii politycznych w wyborach, także samorządowych, jest pierwszoplanowy. Jednak na selekcji kandydatów powinna kończyć się rola partii. Jeżeli ugrupowanie nadal steruje wybranymi już przez suwerena (czyli wyborców), organami władzy publicznej, to sama niejako „wchodzi” w rolę suwerena. Warto przytoczyć ciekawe spostrzeżenie Jarosława Flisa, iż polski system wyborczy stwarza obywatelom złudzenie wpływu na kreowanie władz

⁶⁶Znane są okręgi wyborcze, w których „od lat” wygrywa dane ugrupowanie polityczne. Temat został umówiony w rozdziale trzecim

⁶⁷Por. J. Paradowska, *Magia pierwszych miejsc*, „Polityka” 2001, nr 22.

samorządowych. Wyborca oddając głos na kandydata z listy jest przekonany o dokonaniu wyboru „swojego” kandydata. Obywatel z reguły nie wie, jak wielka gra interesów występuje podczas układania list wyborczych, w związku z tym dokonał on wyboru spośród „już wybranych” przez grono kierownicze partii⁶⁸.

Dla partii politycznych wybory samorządowe są istotnym wskaźnikiem zaufania społecznego, szczególnie przed wyborami parlamentarnymi czy na Prezydenta RP. Często te polityczne plany krzyżują komitety niezależne, które uaktywniają się przy okazji wyborów lokalnych. Uczestnikami rywalizacji w wyborach samorządowych są przecież nie tylko partie polityczne, ale także podmioty reprezentujące lokalne interesy, takie jak stowarzyszenia, ruchy społeczne i indywidualne inicjatywy osób fizycznych, nieobecne w innego rodzaju wyborach. Wybory samorządowe adresowane są do społeczności lokalnych i wspólnot terytorialnych, w związku z czym wręcz wymuszają aktywność społeczną grup obywateli mogących się powoływać na swoje kompetencje w sprawach lokalnych⁶⁹. Wybory lokalne są uprzywilejowane, gdyż katalog podmiotów jest większy niż w wyborach ogólnokrajowych. Uczestnictwo w wyborach komitetów wyborczych pozwala (formalnie) zrównać w rywalizacji pozycję kandydatów - osób fizycznych z pozycją partii politycznej przez nadanie tym pierwszym pewnej formy organizacyjnej, a tym już zorganizowanym (stowarzyszenia, organizacje) zapewnić możliwość rywalizacji wyborczej. W kontekście wolności kandydowania i komitetów niepartyjnych warto jednak podnieść argument o nierównych zasadach, na jakich kandydują osoby z komitetów partyjnych i lokalnych. Perspektywa konieczności spełnienia warunków rejestracji komitetu niepartyjnego określona przez Kodeks wyborczy z 2011 r., zniechęca do rejestracji własnych komitetów wyborczych, skłania potencjalnych kandydatów do ubiegania się o miejsce na liście jednego z partyjnych komitetów wyborczych⁷⁰.

Zdecydowana większość osób sprawujących władzę na szczeblu lokalnym w Polsce nie należy do partii politycznych. Taki stan rzeczy wydaje się oczywisty w przypadku małych gmin, gdzie nie ma zwykle „infrastruktury partyjnej”. Z wielkością jednostki samorządu terytorialnego wiąże się poziom organizacji lokalnego życia publicznego, np. obecność

⁶⁸Zob. szerzej: J. Flis, *Instytucjonalny labirynt demokracji wewnątrzpartyjnej*, [w:] *O demokracji w polskich partiach politycznych*, red. M. Chmaj, M. Waszak, J. Zbieranek, Warszawa 2011, s. 89.

⁶⁹ E. Ganowicz, W. Opióła, *Specyfika partyjnej rywalizacji politycznej w wyborach do samorządu terytorialnego w roku 2014 na przykładzie województwa opolskiego*, *Przegląd Polityczny* 2017, nr. 2, s. 139-140.

⁷⁰<http://www.portalsamorzadowy.pl/polityka-i-spoleczenstwo/ruch-samorzadowy-bezpartyjni-chce-byc-alternatywa-dla-partii-politycznych,91142.html> (07.05.2017).

lokalnych oddziałów partii politycznych, profesjonalnych mediów lokalnych itp.⁷¹.

Specyfiką wyborów samorządowych jest występowanie w rywalizacji wyborczej, obok partii politycznych, także innych podmiotów. Wyróżniamy wśród nich: jednostkowych kandydatów niezależnych; powstałe wyłącznie dla celów wyborczych koalicje takich kandydatów; stowarzyszenia mające za główny cel udział w rywalizacji wyborczej oraz stowarzyszenia, które udział w wyborach traktują jako cel dodatkowy swojej działalności. Pozapartyjne podmioty nie posiadają struktur ogólnokrajowych, a swoim zasięgiem obejmują głównie miasto (gminę) oraz powiat. Na potrzeby wyborów tworzą komitet wyborczy wyborców lub komitet wyborczy organizacji. Bardzo często się zdarza, że w przypadku kiedy wybory kończą się porażką, same stowarzyszenie (inicjatywa) zostaje rozwiązane. Warto podkreślić, że czasami za wieloma lokalnymi inicjatywami wyborczymi kryją się struktury partyjne lub osoby reprezentujące oraz angażujące się w działalność partii politycznych⁷².

Wyniki wyborów do organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego potwierdzają, że lokalne komitety wyborcze zachowują silną pozycję jedynie na poziomie gmin niebędących miastami na prawach powiatu, np. w 2002 r. komitety niepartyjne uzyskały 3672 mandaty (65,23% ogółu mandatów), natomiast w 2010 r., komitety te zdobyły 3097 mandatów (55,62% ogółu). Podobnie sytuacja wyglądała w miastach na prawach powiatu w 2002 r., gdzie komitety niepartyjne uzyskały ponad 46% możliwych do zdobycia mandatów, zaś w 2010 zdobyły one jedynie 30,2% mandatów. Domniemywać można, że od 2002 r. do 2010 r. następowało stopniowe upolitycznienie składu analizowanych rad gmin. Natomiast w 2014 r. skuteczność komitetów niepartyjnych w gminach powyżej 20 tys. mieszkańców wzrosła o ponad 16%, podczas gdy w miastach na prawach powiatu, skuteczność utrzymała się na poziomie 30%. Zauważony wzrost świadczy o wzmocnieniu pozycji niepartyjnych komitetów na lokalnych scenach politycznych. A. Gendźwił w swoich badaniach zauważył, że wprowadzenie jednomandatowych okręgów wyborczych w miejsce systemu proporcjonalnego, zmniejszyło pozycję partii politycznych w wyborach lokalnych, a wzmocniło niezależne komitety lokalne⁷³. Wybory samorządowe z 2014 r. potwierdzają zdecydowany wzrost liczby startujących komitetów niepartyjnych w gminach powyżej 20 tys.

⁷¹Zob. szerzej, A. Gendźwił „Bezpartyjni prezydenci miast i ich znaczenie w lokalnej polityce”, „Studia regionalne i lokalne” 2010, nr 2, s.99-101; M. Molewicz, *Ugrupowania lokalne i partie polityczne w wyborach samorządowych w województwie zachodniopomorskim w latach 2002-2014*, Opuscula Sociologica 2015, nr 3, s. 53; D. Sieklucki, *Praktyczne konsekwencje zmian samorządowego systemu wyborczego w Kodeksie Wyborczym – uwagi i refleksje na tle wyborów z 2014 roku*, „Polityka i Społeczeństwo” 2015 r., nr 3, s.88-89.

⁷²A. Ptak, *Rywalizacja...* op.cit., s. 26-27.

⁷³A. Gendźwił, *Zmiany niezauważone? O tym jak zadziałały jednomandatowe okręgi wyborcze w wyborach do rad gmin w 2014 roku*, www.glosuj.org.pl/wp-content/uploads/2015/05/Adam-Gendzwill-Zmiany-niezauwazone.pdf, (05.05.2017).

mieszkańców. W porównaniu z wyborami w 2010 r. liczba startujących komitetów niepartyjnych wzrosła w tych gminach ponad dwukrotnie (z 904 do 1873), przy wzroście o 15,53 % wszystkich startujących komitetów. Natomiast w miastach na prawach powiatu, w 2014 r. liczba startujących komitetów wyborczych spadła o 5,13 % (z 273 do 257 komitetów). Należy stwierdzić, że wzrost (procentowy jak i ilościowy) startujących komitetów niepartyjnych występuje jedynie w gminach powyżej 20 tys. mieszkańców. W związku z czym można domniemywać, że wzrost liczby startujących komitetów niepartyjnych w 2014 r., wynika ze zmiany formuły wyborczej z proporcjonalnej na większościową⁷⁴.

W przypadku sejmików wojewódzkich mamy do czynienia z przeniesieniem rywalizacji ze sceny ogólnokrajowej na lokalną. Dla partii politycznych jest to pewnego rodzaju sondaż, jak kształtuje się ich „siła w terenie”. Można w ten sposób także testować różne możliwości koalicyjne pomiędzy ugrupowaniami oraz potraktować to jako sprawdzian przed ewentualną współpracą ogólnopolską. Część działaczy lokalnych traktuje swój udział w wyborach do sejmików jako próbę generalną przed startem do parlamentu krajowego⁷⁵.

3. Wolność rywalizacji wyborczej

Istotne z punktu widzenia przestrzegania wolności rywalizacji wyborczej są regulacje prawne dotyczące kampanii wyborczej. Pozostaje ona w kręgu zainteresowania nie tylko prawników, ale także politologów, socjologów i językoznawców⁷⁶. Zgodnie z definicją zawartą w leksykonie prawa wyborczego kampania wyborcza to etap procesu wyborczego, w którym w określonych w prawie ramach za pomocą różnorodnych środków i działań (organizacyjnych, finansowych oraz reklamowych) komitety wyborcze promują wśród wyborców swoich kandydatów i programy wyborcze⁷⁷. Warto zauważyć, że w literaturze spotkać można szersze ujęcie kampanii wyborczej jako zjawiska obejmującego nie tylko aktywność kandydujących i wyborców, ale także administracji wyborczej. Jerzy Muszyński postrzega kampanię wyborczą jako „ustawowo unormowany okres na przygotowanie i przeprowadzenie wyborów parlamentarnych, samorządowych, prezydenckich oraz

⁷⁴J. Mielewczyk, *Wpływ jednomandatowych okręgów wyborczych na wyniki wyborów do rad gmin w gminach powyżej 20 tys. mieszkańców*, Pismo naukowe studentów i doktorantów WNPiS UAM 2015, nr 12, s. 242-243.

⁷⁵M. Kopański, *System wyborczy w wyborach organy władzy uchwalodawczej w jednostkach samorządu terytorialnego. Analiza przepisów, propozycje zmian*, [w:] *Decentralizacja współczesnego państwa. Wybrane problemy*, red. R. Radek, Katowice 2013, s. 121.

⁷⁶Zob. szerzej różne definicje kampanii wyborczej: A. Rakowska, *Funkcje wyborów a kampania wyborcza*, [w:] *Ustrój polityczny państwa. Polska, Europa, świat*, red. S. Sulkowski, J. Szymanek, Warszawa 2013, s. 607-611.

⁷⁷A. Sokala, *Kampania wyborcza*, [w:] A. Sokala, B. Michalak, P. Uziębło, *Leksykon prawa wyborczego i referendalnego oraz systemów wyborczych*, Warszawa 2013, s. 94 -95.

referendum, ale także określenie czynności koniecznych do zorganizowania i odbycia głosowania”⁷⁸. W związku z tym włącza on w zakres kampanii wyborczej czynności podejmowane przez administrację wyborczą, nastawione na przygotowanie i przeprowadzenie wyborów. Cechą kampanii wyborczej do organów samorządowych jest bliski, bezpośredni kontakt kandydata z wyborcami. Skuteczna kampania wyborcza wymaga zdecydowanie jasnego i konkretnego formułowania programów wyborczych. Kandydaci muszą zdawać sobie sprawę z faktu, że za abstrakcyjnie składane w czasie kampanii obietnice mogą być „w swoich środowiskach” rozliczeni dokładniej niż np. posłowie czy senatorowie⁷⁹.

Przesłanką realizacji zasady wolnych wyborów samorządowych jest istnienie systemu gwarancji prowadzenia swobodnej, nieskrępowanej rywalizacji o mandaty do rad gmin, rad powiatowych czy sejmików województw. Zasada wolnych wyborów zakazuje stosowania wszelkich form monopolu, zakłada pluralizm polityczny, swobodę w zgłaszaniu kandydatów oraz wolną konkurencję komitetów wyborczych w kampanii wyborczej⁸⁰. Podstawowym elementem zasady wolnych wyborów jest zagwarantowanie pełnej swobody podejmowania decyzji oraz wyrażenia woli przez wyborców nie tylko podczas głosowania, ale także w trakcie całego procesu wyborczego. Zgodnie z większością definicji wolne wybory występują wówczas, gdy poszczególni kandydaci, reprezentujący odmienne komitety wyborcze, mogą bez ograniczeń prezentować swoje poglądy przed wyborcami, komunikować się z nimi. Dla zapewnienia wolności podejmowania decyzji trzeba umożliwić zapoznanie się przez wyborców z programami komitetów wyborczych oraz poszczególnymi kandydatami. Istotny jest także szeroki dostęp do informacji o kandydatach i komitetach wyborczych, w ramach którego wyborca powinien mieć możliwość zapoznania się nie tylko z programami wyborczymi, ale także z dotychczasowym życiem publicznym i prywatnym kandydatów. Wyborca musi posiadać możliwość wyboru i swobodę wyboru. Tylko ten może wybierać, kto ma wybór pomiędzy dwoma ofertami. Wybór ten musi być swobodny, w przeciwnym razie w ogóle go nie ma. W związku z tym, żeby była mowa o wolnych wyborach, obywatele muszą mieć prawo i możliwość wybierania⁸¹.

Czas trwania kampanii wyborczej jest jednym z najistotniejszych elementów procesu wyborczego, gdyż wyznacza okres, w którym mają zastosowanie określone procedury oraz

⁷⁸Zob. J. Muszyński, *Leksykon...*, op. cit., s. 72.

⁷⁹Zob. M. Chmaj, *System wyborczy do organów samorządu terytorialnego*, [w:] *Prawo samorządu terytorialnego*, red. M. Chmaj, Warszawa 2013, s. 50.

⁸⁰M. Chmaj, W. Skrzydło, *System...*, op. cit., s. 40.

⁸¹Zob. M.P. Gapski, *Treść...*, op. cit., s. 174; K. Spryszak, *Wolne i uczciwe wybory jako przesłanka demokratyzmu systemów politycznych w świetle standardów międzynarodowych*, [w:] *Państwo i prawo wobec współczesnych wyzwań. Teoria i filozofia państwa i prawa oraz aksjologia demokracji i ochrony praw człowieka*, red. R. M. Czarny, K. Spryszak, Toruń 2012, s. 524-525.

dopuszczalne są określone zachowania przedwyborcze. Początek kampanii wyborczej związany jest zazwyczaj z ogłoszeniem dnia wyborów przez organ władzy. Koniec kampanii przypada na dobę przed rozpoczęciem głosowania i wiąże się z wprowadzeniem ciszy wyborczej uniemożliwiającej agitację wyborczą⁸². Z zasady wolnych wyborów wynika dyrektywa, określająca czas prowadzenia kampanii wyborczej⁸³. Zgodnie z nią powinna być ona na tyle długa, żeby w czasie jej prowadzenia komitety wyborcze i kandydaci, byli w stanie rozwinąć akcję agitacyjną w stopniu pozwalającym wyborcom dokonanie świadomych, przemyślanych preferencji wyborczych, opartych na uzyskanych informacjach. Krótkie kampanie nie dają równych szans wyborczych, ponieważ są korzystniejsze dla ugrupowań czy kandydatów, które funkcjonują dłużej na „rynku politycznym”. W związku z tym kampanie trwające dłużej stwarzają szansę dla partii i kandydatów mniej znanych do wszechstronnego zaprezentowania się wyborcom, a tym samym wzmocnieniem swojej pozycji w rywalizacji o mandaty do organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego⁸⁴. Warto dodać, że G. Kryseń uznaje, że czynności prawno-organizacyjne organów administracji wyborczej, które zawarte są w kalendarzu wyborczym, należy wyłączyć z pojęcia kampanii wyborczej⁸⁵.

W Kodeksie wyborczym z 2011 r. nie podjęto próby uregulowania różnych form promocji kandydatów czy też komitetów wyborczych w okresie poprzedzającym rozpoczęcie kampanii wyborczej. Często już w tym okresie są prowadzone działania „prekampanijne” często z wykorzystaniem znaczących środków finansowych. Prowadzone są one przez osoby sprawujące władzę w danej jednostce samorządu terytorialnego. Przykładami mogą tu być: kampanie promocyjne miejscowości, które jednocześnie popularyzują polityków lokalnych [najczęściej dotyczy to urzędujących piastunów władzy wykonawczej (prezydentów, burmistrzów czy marszałków województw), a zdecydowanie rzadziej kandydatów do rad gminy czy miast], publiczne konferencje, wywiady udzielane mediom, nagłaśnianie akcji dobroczynnych, publikowanie własnych wizerunków. W przypadku posłów i senatorów, którzy kandydują w wyborach samorządowych także publikowanie sprawozdań poselskich i senatorskich, co związane jest z pełnieniem mandatu⁸⁶. Wprowadzenie zakazu wyżej

⁸²M. Bąkiewicz, *System wyborczy do samorządu terytorialnego w Polsce na tle europejskim*, Toruń 2008, s. 94.

⁸³Zagadnienie kampanii wyborczej i jej finansowanie w kontekście zasady równości zostało omówione w rozdziale III niniejszej dysertacji.

⁸⁴Zob. G. Kryseń, *Standardy...*, op. cit., s. 183.

⁸⁵Tamże, s. 179; G. Kryseń, *Standardy rywalizacji wyborczej w wyborach parlamentarnych*, „Przegląd Sejmowy” 2007, nr 2, s. 30.

⁸⁶M. Grzelka, *Kampania wyborcza. Zagadnienia wybrane*, „Przegląd Wyborczy” 2012, nr 5, s. 47; A. Rakowska, K. Skotnicki, *Wykorzystanie bilbordów w kampanii politycznej*, [w:] *Państwo i prawo wobec*

wymienionych działań byłoby jednak niezwykle trudne w kontekście konstytucyjnych praw i wolności jednostki, w szczególności wolności słowa. W okresie przed kampanią wyborczą nie ma pewności, czy dana osoba będzie kandydatem w wyborach⁸⁷

W czasie trwania kampanii wyborczej obowiązują niezbędne, podstawowe standardy rywalizacji wyborczej. Zgodnie z treścią dokumentu Spotkania Kopenhaskiego są one niezbędne, żeby: „prawo i polityka umożliwiały prowadzenie kampanii politycznej w atmosferze uczciwości i swobody, w której działania administracyjne, przemoc ani zastraszanie nie przeszkadzają partiom i kandydatom swobodnie przedstawiać ich poglądy i oceny, ani nie staną wyborcom na przeszkodzie w ich poznawaniu i dyskusowaniu lub w oddawaniu ich głosów swobodnie, bez obawy o następstwa” (§ 7.7)⁸⁸. G. Kryszewski na podstawie tej dyrektywy oraz charakterystyki dokonanej w innych dokumentach międzynarodowych wyróżnia kilka zasad, stanowiących elementarny zestaw standardów prowadzenia kampanii wyborczej zgodnie z zasadą wolnych wyborów. Naczelną z nich jest zasada swobody rywalizacji wyborczej. Inne zasady charakteryzujące wolne wybory są wobec tej zasady pochodne i pełnią w stosunku do niej funkcję „gwarancyjną i stymulującą”. Są to następujące zasady: 1) równego statusu prawnego podmiotów rywalizacji w toku kampanii wyborczej, 2) uczciwego i zgodnego z prawem prowadzenia przez te podmioty walki o mandaty, 3) neutralności organów władzy publicznej i organów wyborczych. Realizacja wymienionych powyżej zasad jest uzależniona w dużym stopniu od stworzenia odpowiednich warunków przez władze państwowe⁸⁹.

Podstawową przesłanką realizacji zasady swobody rywalizacji wyborczej jest zagwarantowanie działalności agitacyjnej, umożliwiającej wszystkim konkurującym komitetom i kandydatom „dotarcie” do wszystkich potencjalnych wyborców. Specyfika wolnych wyborów polega na tym, że podczas trwania kampanii wyborczej wszyscy obywatele, kandydaci oraz partie polityczne mają swobodę prowadzenia działalności agitacyjnej w każdej dopuszczonej przez prawo formie i legalnymi metodami, w trybie i terminach przewidzianych prawem, w warunkach realnego pluralizmu poglądów, jak też nieistnienia cenzury oraz arbitralnego i dyskryminującego blokowania informacji wyborczej”

współczesnych wyzwań, t. II: *Współczesne ustroje państwowe i rozwój demokracji w Polsce. Księga jubileuszowa Profesora Jerzego Jaskierni*, red. R.M. Czarny i K. Spryszak, Toruń 2012, s. 779.

⁸⁷P. Uziębło, *Kampania wyborcza do rady gminy – rozwiązania kodeksu wyborczego a praktyka ustrojowa*, Gdańskie Studia Prawnicze 2015, t. XXXIV, s. 137.

⁸⁸Dokument Kopenhaski został podpisany 29 czerwca 1990 r. na konferencji KBWE w Kopenhadze dotyczącej praw człowieka (Zob. <http://www.osce.org/odihr/elections/14304>, dnia 16.07.2014)

⁸⁹Zob. G. Kryszewski, *Standardy...*, op. cit., s. 192.

Wprowadzenie w Kodeksie wyborczym legalnej definicji agitacji wyborczej jest nowością w polskim prawie wyborczym. Zgodnie z art. 105 § 1 „agitacją wyborczą jest publiczne nakłanianie lub zachęcanie, do głosowania w określony sposób lub do głosowania na kandydata określonego komitetu wyborczego”. Ustawodawca nie określił sposobu prowadzenia agitacji przez komitety wyborcze i kandydatów, słusznie pozostawiając w tej mierze swobodę działania tych podmiotów. Jednolitość regulacji prawnych takich działań nie byłaby celowa i zamykałaby możliwość odróżnienia się od innych uczestników kampanii wyborczej, a także mogłaby już na wstępie nie uwzględniać postępu technologicznego. Wybór form agitacji musi być także wypadkową charakteru gminy, w której wybory są przeprowadzane, oraz jej wielkości, jak również strategii danego kandydata czy też komitetu go wystawiającego⁹¹.

Sprawą kluczową jest obowiązek zapewnienia możliwości równego dostępu do środków masowego przekazu wszystkim korzystającym z biernego prawa wyborczego, bez względu na to, jaki podmiot utworzył dany komitet wyborczy. Do środków masowego przekazu zaliczamy: radio, telewizję, prasę. Medium, jakim jest Internet, jest coraz bardziej powszechny we współczesnym świecie. Jako środek komunikacji międzyludzkiej, przysparza dużo trudności w egzekwowaniu konsekwencji związanych z czynnościami sprzecznymi z przepisami prawa wyborczego⁹². Istotne jest, żeby regulacje prawne dotyczące działalności wszystkich mediów chroniły prawo wyborców i kandydatów, a także mediów, do wolności wyrażania swoich poglądów. G. Kryszewski podkreśla o ustanowieniu „procedur pozwalających uczestnikom kampanii wyborczej skuteczne występowanie przeciwko niezgodnym z prawem i nieuczciwym działaniom środków masowego przekazu” oraz odpowiedniego nadzoru realizacji wyżej wymienionych uregulowań przez „niezależne ciała, legitymowane przez wszystkie najważniejsze rywalizujące w wyborach siły polityczne”. Wskazuje on, że mogą być to ciała specjalnie powołane na okres wyborów, centralny organ wyborczy (np. centralna komisja wyborcza), czy ciała usytuowane w samych mediach (np. rady redakcyjne)⁹³.

Zgodnie z zasadą równości oraz wolnych wyborów media publiczne nie mogą wspierać konkurujących ze sobą komitetów czy kandydatów. Kodeks wyborczy określa zasady prowadzenia kampanii wyborczej w publicznym radiu i telewizji. Obok emitowania

⁹⁰ I.C. Kamiński, *Prawo do wolnych wyborów w Europejskiej Konwencji Praw Człowieka*, Problemy Współczesnego Prawa Międzynarodowego, Europejskiego i Porównawczego 2015, nr 13.

⁹¹ P. Uziębło, *Kampania...* op.cit.s. 138.

⁹² Por. M. Czakowska, P. Raźny, *Konstrukcja prawna komitetu wyborczego w kontekście zasady równych szans wyborczych*, „Studia BAS” 2011, nr 3, s. 84-85.

⁹³ Zob. G. Kryszewski, *Standardy...*, op. cit., s. 194.

nieodpłatnych audycji poszczególnych komitetów Telewizja Polska jest zobowiązana do przeprowadzenia debat wyborczych. Trzeba podkreślić, że dotyczy to jednak tylko wyborów do Sejmu, Parlamentu Europejskiego oraz Prezydenta RP. Tylko w tym ostatnim przypadku wszyscy kandydaci mają możliwość uczestniczenia w takich debatach. W dwóch pierwszych uczestnictwo w debatach mają zagwarantowane wyłącznie te komitety, które zarejestrowały listy kandydatów we wszystkich okręgach wyborczych (art. 120 k.w.). Rozwiązanie to nie zabrania Telewizji Polskiej zapraszania do udziału w debatach również innych podmiotów, czy też nie ogranicza możliwości organizowania debat przez inne media, w tym komercyjne⁹⁴. W przypadku wyborów samorządowych praktyka wskazuje na zapraszanie przez media do udziału w debatach kandydatów na wójtów (burmistrzów, prezydentów miast), rzadziej kandydatów do sejmików wojewódzkich czy rad gmin, powiatów. Zauważyć można też tendencję zapraszania przedstawicieli tylko największych komitetów, mających szansę na zdobycie mandatu, czy urzędu. Współczesne debaty wyborcze, zwłaszcza telewizyjne, traktowane są jako jeden z najistotniejszych elementów kampanii wyborczej, mogącej zdecydować o jej wynikach.

Emisja bezpłatnych audycji ma miejsce w okresie od 15 dnia przed dniem wyborów aż do zakończenia kampanii wyborczej. W tym samym czasie odbywają się wybory do rad gmin, powiatów, sejmików wojewódzkich oraz wójtów, burmistrzów i prezydentów miast. W związku z czym widoczne jest uprzywilejowanie medialne komitetów wystawiających listy wyborcze w wyborach do sejmików województwa. Związane jest to z faktem, że tylko komitety wyborcze, które zarejestrowały listy kandydatów w co najmniej w połowie okręgów w wyborach do wszystkich sejmików województw, w tym przynajmniej jedną listę do każdego sejmiku, korzystają z bezpłatnego czasu antenowego w programach publicznych nadawców radiowych i telewizyjnych o zasięgu ogólnokrajowym (411 §1 k.w.). Audycje wyborcze w nich nadawane nie muszą jednak ograniczać się do promowania kandydatów do sejmiku, ale także mogą mieć na celu wsparcie innych kandydatów w wyborach na poziomie gmin czy powiatów. W związku z czym widoczna jest tu przewaga tych komitetów w stosunku do komitetów lokalnych, gdyż mają możliwości nadawania bezpłatnych audycji wyborczych w telewizji publicznej, która ma znaczący krąg odbiorców. Pozostałe komitety wyborcze są uprawnione do uzyskania bezpłatnego czasu antenowego w programach publicznych nadawców regionalnych. Tutaj warunkiem uzyskania takiego czasu jest zarejestrowanie kandydata lub kandydatów w przynajmniej jednym okręgu wyborczym.

⁹⁴Zob. M. Jagielski, *Prawo wyborcze*, [w:] *Polskie prawo konstytucyjne na tle porównawczym*, red. R.M. Małajny, Warszawa 2013, s. 299.

Kodeks wyborczy z 2011 r. przewiduje, że na bezpłatne audycje wyborcze powinno zostać przeznaczone 15 godzin w Telewizji Polskiej i 20 godzin w Polskim Radiu w programach ogólnopolskich i 15 godzin w każdym regionalnym programie Telewizji Polskiej i 20 godzin w każdym regionalnym programie Polskiego Radia. Podział czasu dokonywany jest w oparciu o kryterium liczby zarejestrowanych list kandydatów przez poszczególne komitety wyborcze, przy czym w przypadku programów regionalnych dotyczy to liczby list na obszarze objętym programem regionalnym. Widoczna jest przewaga komitetów wyborczych o charakterze ponadlokalnym, ponieważ mają one możliwość zwiększenia czasu antenowego dla kandydatów z tych okręgów czy jednostek samorządu terytorialnego, w których realne szanse na odniesienie sukcesu są większe, przy jednoczesnym ograniczeniu go dla pozostałych uczestników wyborów, co może zwiększyć rozpoznawalność promowanych kandydatów. Podkreślić należy, w wyborach samorządowych bezpłatne audycje wyborcze trudno uznać za wiodący element kampanii, o czym świadczy chociażby niewielka oglądalność czy słuchalność takich audycji. Poza bezpłatnym czasem antenowym komitety wyborcze mają możliwość rozpowszechniania odpłatnie audycji wyborczych w programach publicznych i niepublicznych nadawców radiowych i telewizyjnych⁹⁵, przy czym audycje takie muszą być rozpowszechniane na takich samych warunkach dla wszystkich komitetów. Dotyczy to zarówno poziomu opłat za emisję takich audycji, jak także i innych warunków stosownych umów. Z perspektywy wyborów gminnych istotne znaczenie mają audycje rozpowszechniane za pośrednictwem mediów lokalnych. Związane jest to z możliwością dotarcia z informacją do potencjalnych wyborców w danej jednostce samorządowej, w której startuje kandydat, a także wynikiem kosztów, jakie musiałyby zostać poniesione w przypadku wykupienia audycji u nadawców ogólnopolskich. Niemniej jednak komitety największych partii politycznych wykorzystują także płatne audycje ogólnokrajowe, choć z reguły promując szyld partyjny, względnie kandydatów na prezydentów największych miast.

Warto w tym miejscu wspomnieć także o przykładach daleko idącej ingerencji państwa w sposób prowadzenia agitacji wyborczej przez komitety. Trybunał Konstytucyjny uznał za sprzeczny z Konstytucją zakaz posługiwania się plakatami i hasłami wyborczymi o powierzchni większej niż 2 m² oraz zakaz rozpowszechniania odpłatnych ogłoszeń wyborczych w radiu i telewizji (tzw. spoty wyborcze). Według Trybunału zakazy te naruszały wolność wyrażania poglądów oraz rozpowszechniania informacji⁹⁶. Znane są przykłady

⁹⁵ Propozycja wprowadzenia zakazu płatnych reklam wyborczych w radiu i telewizji została uznana za niekonstytucyjny, zob. wyrok TK z dnia 20 lipca 2011 r., K 9/11, OTK ZU 2001/6A/61.

⁹⁶ Zob. wyrok TK z 20 lipca 2011 r., K 9/11 (OTK-A 2011, Nr 6, poz. 61).

specyficznych regulacji nakładanych przez ustawodawcę na partie polityczne prowadzące kampanię wyborczą i na ich kandydatów. Za takie trzeba uznać postanowienia art. 236 ust. 2 meksykańskiego kodeksu wyborczego, zgodnie z którym partie, koalicje i kandydaci powinni używać w ramach propagandy wyborczej drukowane materiały promocyjne i inne jej nośniki, które nie są szkodliwe dla środowiska, a jednocześnie podlegają recyclingowi lub naturalnej degradacji. Wprowadzona regulacja ma służyć ochronie środowiska naturalnego⁹⁷.

Zgodnie z zasadą swobody rywalizacji wyborczej istotne jest stworzenie gwarancji urzeczywistniających wolność wypowiedzi, zgromadzeń, swobodnego poruszania się, prawa obywateli dostępu do informacji publicznych oraz wolności środków masowego przekazu. Zauważyć trzeba, że nie wolno traktować tych wolności i praw w sposób absolutny, tzn. dopuszczalne są pewne odstępstwa. Ograniczenia w przypadku kampanii wyborczych są naturalne pod warunkiem, że obowiązują w ustawach i tworzone są w oparciu o dyrektywy, które zawierają dokumenty międzynarodowej ochrony praw człowieka⁹⁸.

Pochodną zasady swobody rywalizacji wyborczej jest zasada równego statusu prawnego podmiotów rywalizacji wyborczej. Określana jest ona często jako element szerszej zasady równości szans wyborczych, traktowej jako jeden z aspektów ogólnej zasady równości szans wyborczych⁹⁹. Jej wysoka ranga podkreślana jest w wielu aktach międzynarodowych. Między innymi dokument Spotkania Kopenhaskiego stwierdza, że rolą państwa jest zapewnienie partiom i organizacjom politycznym niezbędnych gwarancji prawnych, by były zdolne rywalizować ze sobą wzajemnie na podstawie równego traktowania wobec prawa i przez władze (§ 7.6). G. Kryszewski w ramach realizacji tej zasady wymienia: obowiązek umożliwienia wszystkim konkurującym w wyborach partiom i kandydatom równego dostępu do środków masowego przekazu. Podkreśla, że uczestnicy kampanii wyborczej mają być jednakowo traktowani w przekazywanych przez media wiadomościach i doniesieniach, czy także reportażach, dyskusjach, komentarzach redakcyjnych i innych formach upowszechniania informacji o wyborach. Podejmuje też istotny problem dotyczący prywatnych środków masowego przekazu, żeby pobierały od wszystkich uczestników kampanii taką samą stawkę za reklamę i ogłoszenia wyborcze¹⁰⁰.

Z punktu widzenia zasady swobody rywalizacji wyborczej istotna jest zasada uczciwego i zgodnego z prawem prowadzenia kampanii wyborczej. Powinna obowiązywać

⁹⁷Zob. P. Uziębło, *Kilka uwag o systemie wyborczym do parlamentu Meksykańskich Stanów Zjednoczonych*, [w:] *Ustrój polityczny państwa. Polska, Europa, Świat*, red. S. Sulkowski, J. Szymanek, Warszawa 2013, s. 644-645.

⁹⁸G. Kryszewski, *Standardy...*, op. cit., s. 194-195.

⁹⁹Zob. szerzej: A. Żukowski, *Systemy...*, op. cit., s. 65.

¹⁰⁰G. Kryszewski, *Standardy...*, op. cit., s. 198.

ona nie tylko uczestników bezpośredniej walki wyborczej (komitety wyborcze i ich kandydaci), ale także inne podmioty (np. środki masowego, aparat państwowy i organy przeprowadzające wybory), które mogą wywierać wpływ na przebieg kampanii, a w związku z tym na wynik wyborów¹⁰¹. Opracowany przez Międzynarodowy Instytut Demokracji i Pomocy Wyborczej Kodeks postępowania partii politycznych określa katalog standardów należytej uczciwej rywalizacji wyborczej¹⁰².

Bardzo ważną rolę w zakresie realizacji zasady równości mogą odgrywać komisje lub inne ciała organizujące i przeprowadzające wybory. W wolnych wyborach wymaga się od władz państwowych neutralności. Proces wyborczy powinien być kierowany przez niezależne i bezstronne do zmieniającego się „układu politycznego” organy wyborcze, którym Państwo ma zagwarantować swobodę działania w ramach organizacji, przygotowania, przeprowadzenia poszczególnych jego etapów. Wolność organów wyborczych ma zapewnić rzetelne i uczciwe określanie wyników rywalizacji wyborczej¹⁰³. W regulacjach wyborczych coraz częstszym standardem jest określenie statutu centralnych organów wyborczych w przepisach konstytucyjnych, powodując tym samym wzmocnienie ich niezależnej pozycji¹⁰⁴. Istotne jest prawne uzależnienie organów wyborczych od administracji rządowej, która często złożona jest z urzędników politycznie zaangażowanych na rzecz jednej z opcji politycznych¹⁰⁵.

Warto wspomnieć o rywalizacji wyborczej, gdy kandydat na wójta, burmistrza czy prezydenta miasta nie ma żadnego kontrkandydata, a o jego wyborze decyduje głosowanie. Zgodnie z art. 268 § 2 k.w. wybory takie upodobią się do plebiscytu. Zamiast stawiać krzyżyk przy najlepszym kandydacie, mieszkańcy muszą wyrazić zgodę lub brak zgody na tego jedyne, który startuje. Jeśli większość ważnie oddanych głosów będzie na "TAK" kandydat zostaje wybrany. W sytuacji, kiedy nie uzyska poparcia połowy wyborców, to nowa rada gminy wskaże wójta, burmistrza czy prezydenta miasta¹⁰⁶. W wyborach samorządowych w 2014 r. w 246 gminach i miastach zarejestrowano jednego kandydata¹⁰⁷. Zdarzają się

¹⁰¹Zob. szerzej: A. Sokala, *Administracja wyborcza w polskim kodeksie wyborczym*, [w:] *Kodeks wyborczy. Wstępna ocena*, Warszawa 2011, s. 137-158.

¹⁰²Zob. J. Buczkowski, *Podstawowe zasady prawa wyborczego III Rzeczypospolitej*, Lublin 1998, s. 215 i n.

¹⁰³Por. tamże, s. 218-219.

¹⁰⁴F. Rymarz, *Konstytucjonalizacja Państwowej Komisji Wyborczej (wnioski de lege ferenda)*, [w:] *Demokratyczne standardy prawa wyborczego. Teoria i praktyka*, red. F. Rymarz, Warszawa 2005, s. 237.

¹⁰⁵M.P. Gapski, *Treść...*, op. cit., s. 178-179.

¹⁰⁶www.pkw.gov.pl dnia 20.10.2017 r.

¹⁰⁷www.pkw.gov.pl. Warto wspomnieć, że tylko jeden komitet wyborczy został zarejestrowany w suwalskiej delegaturze Krajowego Biura Wyborczego w przedterminowych wyborach wójta gminy Rutka Tartak w województwie podlaskim, które odbyły się 8 października 2017 r.

sytuacje, kiedy jedyny startujący kandydat nie wygrywa wyborów¹⁰⁸.

Należy wskazać, że w wyborach do rad w gminach nie będących miastami na prawach powiatu w 2014 r, aż w 1714 okręgach wyborczych zarejestrowała się tylko jedna osoba. W takiej sytuacji głosowania się nie przeprowadza, a mandat radnego otrzymuje jedyny zarejestrowany kandydat. W wyborach samorządowych nie było okręgów, w których w wyborach do rad nikt by nie startował, taka sytuacja nie zaistniała również, jeśli chodzi o wybory wóldarzy¹⁰⁹.

4. Wolność wyrażania preferencji wyborczych

Swoboda wyrażenia woli wyborczej polega na wolnym i nieskrępowanym udzieleniu poparcia właściwemu kandydatowi. Wyborca sam w ciszy i spokoju ma podejmować takie działanie. Nie może być przez nikogo nakłaniany ani zmuszany do oddania głosu w określony sposób¹¹⁰. Jak pisze A. Żukowski, bez przymusu fizycznego i psychicznego, czyli w zgodzie z własnym sumieniem¹¹¹.

Dokonywanie preferencji wyborczych odbywa się w ściśle określonych prawem terminach. Z punktu widzenia istoty zasady wolnych wyborów termin przeprowadzenia głosowania (jeden lub więcej dni, dzień roboczy czy dzień wolny od pracy) musi uwzględniać warunek, że jego wprowadzenie w życie nie jest oparte o kalkulację wyników wyborów i ich zmanipulowanie, oraz że nie narusza istoty tej zasady¹¹².

Do zapewnienia swobodnego, nieskrępowanego wyrażenia swoich poglądów w akcie głosowania istotne jest zagwarantowanie tajnego oddania głosu¹¹³, które pełni dwie ważne funkcje. Pierwsza z nich polega na zagwarantowaniu wyborcy indywidualnego wyrażenia preferencji w akcie głosowania. Druga ma zapewnić m.in. przeciwdziałanie kupowaniu głosów czy zastraszanie wyborców. Obie są ze sobą powiązane, stanowią nierozdzielalną całość, w związku z tym nadają zasadzie wolnych wyborów praktycznego charakteru. Innymi elementami procesu organizacji głosowania, będącymi przesłankami realizacji zasady

.(http://samorząd.pap.pl/depesze/wiadomosci_pap/177116/Jeden-kandydat--W-przedterminowych-wyborach-w-gminie-Rutka-Tartak-zarejestrowano-tylko-jednego-kandydata (20.10.2017r.)

¹⁰⁸ W 2014 r. w gminie Sosnówka (powiat bialski) wystartował tylko jeden kandydat - dotychczasowy wójt. Wybory przegrał, a rada gminy dokonała wyboru innej osoby na to stanowisko. Zob. więcej <http://www.dziennikwschodni.pl/biala-podlaska/byl-tylko-jeden-kandydat-na-wojta-a-i-tak-przegral-radni-wybrali-sami,n,141209936.html> . (10.07.2017r.).

¹⁰⁹ www.pkw.gov.pl (dnia 20.07.2017 r.)

¹¹⁰ T. Kowalczyk, *Znaczenie... op. cit.*, s. 243.

¹¹¹ Zob. A. Żukowski, Istota formuły demokratycznych wyborów – kilka refleksji teoretycznych i terminologicznych, *Studia Wyborcze* 2006, nr 1, s. 54.

¹¹² G. Kryszewski, *Standardy...*, op. cit., s. 216.

¹¹³ Tajność stanowi odrębną podstawową zasadę prawa wyborczego i została omówiona w Rozdziale V.

wolnych wyborów są: działania chroniące wyborców przed presją na dokonywane przez nich decyzje wyborcze oraz zapobieganie wielokrotnemu głosowaniu¹¹⁴.

W celu zapewnienia wolnego od nacisków wyrażenia przez wyborców swoich preferencji w lokalach wyborczych ważny jest wymóg osobistego głosowania w lokalu wyborczym. W tym miejscu należy zastanowić się, czy alternatywne sposoby głosowania mające zastosowanie także w wyborach do organów stanowiących samorządu terytorialnego budzą zastrzeżenia w odniesieniu do zasady wolnych wyborów. W mojej ocenie głosowanie przez pełnomocnika stoi w sprzeczności z elementarnymi wymogami wolnych wyborów. Jeżeli przyjmiemy założenie, że o treści głosu decyduje pełnomocnik, a nie wyborca, który udziela pełnomocnictwa, wyborca nie ma żadnych możliwości kontroli nad głosem oddanym przez pełnomocnika¹¹⁵. Drugie obowiązujące w wyborach do organów stanowiących samorządu terytorialnego głosowanie alternatywne polega na oddaniu głosu za pomocą poczty. Stosowanie procedury głosowania korespondencyjnego może wywoływać różnorodne nadużycia wolnych wyborów. Wśród nich wymienić należy m.in. możliwość wywierania presji na treść dokonywanego aktu wyborczego; brak przekonania wyborców, że ich głosy pozostaną anonimowe po przesłaniu do odpowiednich organów wyborczych; wielokrotne głosowanie; przymuszanie do głosowania o określonej treści¹¹⁶. Zagrożeniem dla zasady wolnych wyborów jest szeroko dyskutowana w Polsce metoda głosowania elektronicznego, z którą związana jest najbardziej zasada swobodnego wyrażania woli przez wyborcę. Wówczas istnieje zagrożenie m.in. możliwości wywierania nacisku na wyborcę związane z tzw. głosowaniem rodzinnym, czyli wpływaniem przez jedną osobę (najczęściej uważającą się za „głowę rodziny”) na pozostałych członków rodziny¹¹⁷.

G. Kryszewski wskazał na zachodzące relacje pomiędzy specyfiką wolnych wyborów a prawną zasadą przymusu wyborczego, który nakłada na obywateli prawny obowiązek udziału w wyborach, będący jednocześnie odejściem od zasady głosowania dobrowolnego. Sprzeciwia się on twierdzeniu, że „we współczesnych państwach nie stosuje się zasady przymusu wyborczego, gdyż narusza on podstawowe prawa człowieka, w tym wolność wyboru postępowania”¹¹⁸. W nauce prawa konstytucyjnego stawiany jest jednak zarzut

¹¹⁴Por. G. Kryszewski, *Standardy...*, op. cit., s.216-220.

¹¹⁵Z. Jarosz, *System wyborczy PRL*, Warszawa 1969, s. 155.

¹¹⁶Por. G. Kryszewski, *Standardy...*, op. cit., s. 225, A. Sokala, *Prawne ramy prowadzenia samorządowej kampanii wyborczej w III Rzeczypospolitej Polskiej*, [w:] *Demokratyczne standardy prawa wyborczego Rzeczypospolitej Polskiej. Teoria i praktyka*, red. F. Rymarz, Warszawa 2005, s. 259 i n.

¹¹⁷Zob. K.W. Czaplicki, *Głosowanie elektroniczne (e-voting)-wybrane zagadnienia*, [w:] *Demokratyczne standardy prawa wyborczego. Teoria i praktyka*, red. F. Rymarz, Warszawa 2005, s. 45.

¹¹⁸Zob. szerzej: G. Kryszewski, *Przymus wyborczy*, „Przegląd Sejmowy” 2004, nr 3, s. 61 i n.; Tenże, *Standardy...*, op. cit., s. 240-254.

sprzeczności przymusu wyborczego z zasadą wolnych wyborów ze względu na naruszanie swobody wyrażania przez wyborców ich woli. J. Buczkowski stwierdza, że rezygnacja z głosowania jest także świadomą decyzją wpływającą na wynik głosowania¹¹⁹. Piotr Winczorek głosi pogląd, że: „Wolność wyborów i referendum polega na tym, że można w nich nie uczestniczyć bez obawy szykan z czyjejkolwiek strony”¹²⁰. Naruszenie wolności jednostki nie jest jedynym zarzutem stawiany w stosunku do stosowania przymus wyborczego. Wskazuje się, że w wyniku zastosowania obowiązku głosowania m. in. zwiększa się liczba głosów nieważnych oraz głosów oddanych na kandydata z pierwszych miejsc; głosy oddawane są przez osoby niezainteresowane kampanią wyborczą, nieposiadające odpowiedniej wiedzy o uczestnikach rywalizacji wyborczej i problemach politycznych z nią związanych, czego efektem jest „przypadkowe” głosowanie na komitet wyborczy czy kandydata; konieczna jest rozbudowa „biurokracji” wyborczej, niezbędnej do wyegzekwowania obowiązku głosowania, w związku czym wzrastają koszty przeprowadzenia wyborów¹²¹.

W literaturze wskazuje się, że głównym argumentem zastosowania przymusu wyborczego jest wzrost frekwencji wyborczej. Praktyka wskazuje, że w państwach egzekwujących obowiązek głosowania frekwencja wyborcza jest średnio o ponad 15 % wyższa, niż w państwach nie podejmujących działań w tym celu (tylko 6 %). Efektywność wyborów przymusowych potwierdza analiza wyborów do Parlamentu Europejskiego przeprowadzonych w latach 1979-2014 r. W czterech państwach, w których głosowanie było obowiązkowe, przeciętna frekwencja wynosiła ok. 84%, a w pozostałych tylko około 46%¹²². Oddziaływanie prawnego przymusu wyborczego, zwłaszcza w krajach, w których stosowane są konsekwencje w stosunku do osób uchylających się od głosowania, ma wpływ na aktywność polityczną¹²³.

Myślę, że wprowadzenie obowiązku głosowania w wyborach do organów stanowiących w Polsce, jak także w każdych innych wyborach powszechnych w naszym kraju, współcześnie byłoby nie do zaakceptowania przez społeczeństwo. Niepokojący jest fakt bardzo wysokiej absencji wyborczej w naszym kraju. Przeciętna frekwencja w wyborach samorządowych wynosi poniżej 50 %. Warto podkreślić, że w 2010 r. wyniosła 47,32%, a w

¹¹⁹J. Buczkowski, *Podstawowe...*, op. cit., s. 214.

¹²⁰Zob. P. Winczorek, *Obowiązek głosowania a konstytucja*, „Rzeczpospolita” z 3 lutego 2003 r.

¹²¹G. Kryszewski, *Przymus...*, op. cit., s. 71.

¹²²Zob. Szerzej, Danuta M. Korzeniowska-Linkowska, Robert Stawicki, *Procedury wyborcze w krajach europejskich*, Kancelaria Senatu Biuro Analiz i Dokumentacji 2015; A. Lijphart, *The Problem of Low and Unequal Voter Turnout – and What We Can Do About It*, „Reihe Politikwissenschaft” 1998, nr 54, s. 8.

¹²³Zob. G. Kryszewski, *Standardy...*, op. cit., s. 246.

2014 r. 47, 40%¹²⁴. Uwzględniając jednak powszechną frustrację społeczeństwa, niski prestiż organów przedstawicielskich (rad gminnych, parlamentu RP) i elit politycznych mam obawy co do odbioru społecznego ewentualnej decyzji o wprowadzeniu obowiązku głosowania i jego skuteczności. Zachęcałbym do skoncentrowania się na tworzeniu różnorodnych form zachęcania obywateli do aktywnego udziału w wyborach oraz do wprowadzenia ułatwień w głosowaniu¹²⁵. Warto podkreślić, że w sytuacji istnienia przymusu wyborczego konieczne byłoby dokonanie zmian w Konstytucji, która udział obywatela w referendum oraz w wyborze Prezydenta Rzeczypospolitej, posłów, senatorów czy przedstawicieli do organów samorządu terytorialnego traktuje jako uprawnienie (art. 62 ust. 1).

Mimo że zasada wolnych wyborów nie narzuca posługiwania się określonymi formułami wyborczymi, zakres wypowiedzi jest zróżnicowany w zależności od przyjętej metody podziału mandatów. Poddając ocenie systemy repartycji mandatów do organów stanowiących samorządu terytorialnego należy stwierdzić, że bardziej korzystny jest ten, który przyznaje wyborcom większą władzę w decydowaniu o składzie personalnym danej rady gminy, powiatu, czy sejmiku województwa. System proporcjonalny metody podziału mandatów w wyborach radnych miast na prawach powiatu, radnych powiatu czy sejmików województw (okręgi wielomandatowe) umożliwia wyborcy szerszy zakres dokonywania preferencji wyborczych niż system większościowy stosowany w wyborach do rad gmin nie będących miastami na prawach powiatu (okręgi jednomandatowe). Istotna różnica polega na tym, że w okręgu jednomandatowym wyborca nie ma możliwości dokonania wyboru między kandydatami zgłoszonymi przez popieraną partię, to w pierwszym przypadku wyborca może wybrać kandydata spośród przedstawionych mu przez komitet. W mojej ocenie system pojedynczego głosu przechodniego, który zezwala głosującym na tworzenie własnego rankingu w okręgu wyborczym, daje najszersze pole do dokonywania preferencji wyborczych¹²⁶.

¹²⁴W II turze wyborów na wójtów, burmistrzów, prezydentów miast wyniosła zaledwie 39,97%.

¹²⁵G. Kryszewski, *Przymus...*, op. cit., s. 73-74.

¹²⁶Por. G. Kryszewski, *Standardy...*, op. cit., s. 236-237.

ZAKOŃCZENIE

Wybory samorządowe są istotne dla mieszkańców danej jednostki samorządu terytorialnego, gdyż duża część ważnych dla życia decyzji politycznych rozstrzygana jest na poziomie samorządowym. Poczucie wpływu na otoczenie zewnętrzne jest znaczącym elementem warunkującym zaangażowanie jednostek i przyczynia się do większej legitymizacji politycznej sprawujących władzę. Wzmacnia motywację do współuczestniczenia w aktywności obywatelskiej i partycypacji politycznej. Polityka lokalna stanowi płaszczyznę, w której obywatel może odnaleźć poczucie wpływu na miejsce, w którym mieszka. Wybory samorządowe to także sprawdzian siły lokalnego społeczeństwa obywatelskiego. Większe zaangażowanie mieszkańców w sprawy najbliższego otoczenia, czy zainteresowanie działaniami władz i mieszkańców będą przekładały się na większą partycypację w wyborach samorządowych oraz stopień postrzegania ich ważności¹. Zarówno pod względem frekwencji, jak i społecznego znaczenia wybory lokalne zaczynają być postrzegane jako coraz istotniejsze. Analiza partycypacji wyborczej w poszczególnych typach wyborów w Polsce wskazuje, że frekwencja wyborcza w wyborach lokalnych jest nieco niższa niż prezydenckich i parlamentarnych, ale za to znacząco wyższa niż w wyborach do Parlamentu Europejskiego². Udział obywateli w wyborach samorządowych jest coraz większy, jednak nadal jest niski³. Świadczy to o tym, że zwiększyło się poczucie wpływu mieszkańców na sprawy gminy czy powiatu oraz ich aktywność w organizacjach obywatelskich. Nie są to liczby bardzo wysokie, jednak wskazujące na przyrost zainteresowania społeczeństwa wyborami samorządowymi czy udziałem we współdecydowaniu o ważnych dla obywateli sprawach lokalnych. W najmniejszych polskich gminach frekwencja wyborcza jest wyraźnie większa niż w wyborach parlamentarnych. W związku z tym, więcej osób jest skłonnych wybierać wójtów czy radnych, niż głosować na posłów. A. Gendźwiłł stwierdził, że wyborców motywuje to, że lokalni kandydaci znajdują się

¹Zob. więcej, M. Kolczyński, W. Wojtasik, *Wybory samorządowe w Polsce 2010*, [w:] A. Turska-Kawa, *Wybory samorządowe w świadomości społecznej - postawy, zaangażowanie, percepcja*, Katowice 2011, s. 27-40.

² André Blais dokonał analizy danych dotyczących frekwencji wyborczej dla 14 zachodnich demokracji. Obliczył różnice pomiędzy średnim poziomem frekwencji w wyborach parlamentarnych i w wyborach lokalnych pojawiające się w kilkunasto- lub kilkudziesięcioletnich okresach. W 12 krajach średni poziom frekwencji wyborczej był wyższy w wyborach parlamentarnych. A. Blais, *To Vote or Not to Vote? The Merits and Limits of Rational Choice Theory*. Pittsburgh 2000, s. 37

³ Frekwencja w wyborach samorządowych w 2002 - 44,23% , 2006 - 45,99% , 2010 - 47,32% , 2014 - 47,40%.

„blisko wyborców”, tzn.: są oni zakorzenieni w „lokalnych sieciach społecznych”. Przyszli radni są często sąsiadami czy krewnymi. Występują sytuacje, że jeden czy dwa głosy przeważają, kto zostanie wybrany na radnego czy wójta, w związku z czym mieszkańcy „czują, że mają wpływ na sprawy lokalne”⁴.

Wybory samorządowe charakteryzują się różnorodnością podmiotów biorących udział w wyborach oraz tym, że angażują znaczącą część społeczeństwa. Kandydaci wywodzą się nie tylko z partii politycznych, ale również z wielu różnych lokalnych ugrupowań, środowisk czy organizacji społecznych. W Polsce mamy 46 797 radnych wszystkich szczebli samorządu terytorialnego⁵. Oznacza to, że kilkaset tysięcy osób angażuje się w rywalizację wyborczą.

Przeprowadzone w pracy rozważania koncentrowały się wokół analizy podstawowych zasad prawa wyborczego do organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego. Warto podkreślić, że w pracy wskazywałem na występujące specyficzne różnice pomiędzy wyborami samorządowymi a ogólnokrajowymi.

Okres III Rzeczypospolitej Polskiej jest czasem częstych zmian prawa wyborczego, przeważnie podyktowanych chęcią osiągnięcia określonych celów politycznych. Propozycje jego zmiany dotyczyły głównie przyjmowania określonego systemu wyborczego (proporcjonalnego i większościowego) czy ustalania metody obliczania głosów (przede wszystkim metod d'Hondt'a i Saint-Laguë'a). Po wielu próbach zainicjowania prac legislacyjnych ogromnym sukcesem okazało się uchwalenie Kodeksu wyborczego w 2011 r., który obejmuje przepisy wyborcze dotyczące wszystkich rodzajów wyborów w jednym akcie, adaptując przy okazji we wszystkich rodzajach wyborów takie rozwiązania, jak głosowanie korespondencyjne oraz przez pełnomocnika.

Podstawową kwestią przy określaniu zasady powszechności jest wskazanie kręgu osób, którym przysługuje prawo do głosowania. Warto przypomnieć, że może być ono ograniczone przez cenzusy wyborcze. Jednym z nich jest cenzus obywatelstwa. Trzeba podkreślić, że w porównaniu do wyborów o zasięgu ogólnokrajowym w wyborach samorządowych inne jest jego znaczenie. Zgodnie z postanowieniami Kodeksu wyborczego z 2011 r. w wyborach do rady gminy czynne i bierne prawo wyborcze posiada obywatel Unii Europejskiej, który nie jest obywatelem polskim i najpóźniej w dniu głosowania kończy osiemnaście lat oraz stale zamieszkuje na terytorium Polski. Należy jednak zadać pytanie o prawa wyborcze nieobywateli Unii Europejskiej, którzy od wielu lat zamieszkują w Polsce, i

⁴ A. Gendźwiłł, *Różne wybory, różne elektoraty? Specyfika uczestnictwa w wyborach lokalnych*, Studia Socjologiczne 2017, nr 1

⁵ Zob. szerzej, www.pkw.gov.pl (dnia 20.11.2017 r.)

w naszym kraju koncentruje się ich życie rodzinne i zawodowe. Ten sam problem dotyczy apatrydów. Moim zdaniem w przypadku wyborów samorządowych istotne jest zamieszkiwanie na terenie danej jednostki samorządu terytorialnego, gdyż w sprawach jednostki samorządu terytorialnego powinni decydować wszyscy, którzy do niej należą, w niej mieszkają i są zdolni do podjęcia decyzji, a nie tylko osoby, które mają pewną, formalną więź, kształtowaną przez obywatelstwo. Ustanowienie cenzusu domicylu jest ważne, gdyż określa konieczność istnienia więzi wyborcy (kandydata) z danym terytorium i jego mieszkańcami. Najsilniej kształtuje się ona poprzez zamieszkiwanie, z którym związane jest uczestnictwo w życiu wspólnoty. Cenzus zamieszkiwania uzupełnia cenzus obywatelstwa w kontekście wyborów do organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego w Polsce. Zamieszkiwanie na obszarze gminy, powiatu i województwa to podstawowa przesłanka warunkująca udział danej osoby w wyborach do organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego. Warunek stałego zamieszkiwania w kontekście posiadania praw wyborczych do organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego oddaje charakter wyborów samorządowych, które powinny być „domeną” wyłącznie mieszkańców określonego terytorium⁶. Problem pojawia się, gdy dana osoba mieszka w pewnej gminie, a jest zameldowana i pracuje w innej gminie. Wówczas ma ona prawo wybieralności w tej jednostce samorządu terytorialnego, w której w większym stopniu koncentruje się aktywność życiowa danej osoby. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem miejsce stałego zamieszkania znajduje się tam, gdzie osoba realizuje swoje podstawowe funkcje życiowe związane z pracą czy rodziną, tj. mieszka, nocuje, wypoczywa, spożywa posiłki, przechowuje swoje rzeczy niezbędne do codziennego funkcjonowania.

W większości krajów na świecie, podobnie jak i w Polsce, ustalono wiek wyborczy na poziomie osiemnastu lat. Pomysł wprowadzenia głosowania małoletnich jest szeroko dyskutowany w całej Europie. Moim zdaniem obniżenie wieku, na przykład do lat szesnastu, to niepotrzebna zmiana w prawie wyborczym, gdyż nacechowana jest ideologicznie, a jego realizacja oznacza wzrost poparcia dla najbardziej radykalnych środowisk politycznych. Osoby niepełnoletnie nie posiadają odpowiedniego doświadczenia, dojrzałości i wiedzy. Dopuszczenie do głosowania szesnastolatków może spowodować pozyskanie głosów grupy ludzi wyjątkowo mało odpornych na manipulacje i zabiegi specjalistów od marketingu politycznego. Trudno zaprzeczyć, że niepełnoletni wyborcy pozostają jeszcze pod wpływem rodziców, co również może determinować ich wybory polityczne⁷.

⁶M.P. Gapski, *Czynne ...op.cit.*, s. 199.

⁷K. Prokop, *Prawa ...op.cit.*, s. 103; Waszak M., Zbieranek J., *Propozycja...op.cit.*, s.6-7.

Występują ograniczenia o charakterze indywidualnym, wykluczające od udziału i startu w wyborach osób, które zostały pozbawione praw publicznych prawomocnym orzeczeniem sądu, pozbawione praw wyborczych prawomocnym orzeczeniem Trybunału Stanu, ubezwłasnowolnione prawomocnym orzeczeniem sądu. Moim zdaniem wyłączenie udziału w wyborach wyżej wymienionych kategorii osób jest jak najbardziej słuszne. Istotą zasady powszechności jest istnienie rozbudowanego systemu gwarancji zabezpieczającego pełną realizację praw wyborczych. Warto w tym miejscu zwrócić uwagę na dyskusję dotyczącą jej poszczególnych gwarancji. Uważam, że dwudniowe głosowanie utrudnia jego przeprowadzenie, a ponadto znacznie podwyższa koszt wyborów (dodatkowe zabezpieczenie lokali wyborczych, diety dla członków komisji). Należy rozważyć także utworzenie centralnego rejestru adresowego, który mógłby stać się podstawą dla rejestru wyborców. Rejestr mógłby być opracowany w oparciu o dane zgromadzone przez różne instytucje publiczne (urzędy gmin, urzędy skarbowe, ZUS, NFZ). Jedną z gwarancji są także obwody głosowania tworzone na podstawie liczby mieszkańców zamieszkujących dany teren. Wydaje się, że ustawodawca powinien zamiast kryterium liczby mieszkańców zastosować liczbę wyborców, ponieważ struktura demograficzna poszczególnych obwodów może być różna⁸. Mam wątpliwości związane z dopuszczeniem możliwości tworzenia zamkniętych obwodów głosowania w zakładach karnych i głosowaniem osób przebywających w takich ośrodkach, gdyż często mieszkają one na terenie innych jednostek samorządu terytorialnego. Decyzje wybranych przedstawicieli organów samorządowych z terenu położenia zakładu karnego, nie wpływają na sytuację osoby przebywającej w takim ośrodku.

Warto wspomnieć, że w polskim prawie wyborczym instytucja zaświadczeń do głosowania występuje tylko w wyborach ogólnokrajowych. W przypadku wyborów do organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego czy referendum lokalnego nie jest możliwe uzyskanie zaświadczenia o prawie do głosowania poza miejscem stałego zamieszkania⁹. Kodeks wyborczy z 2011 r. wprowadził rozwiązania mające pomóc osobom niepełnosprawnym (szczególnie osobom niewidomym i słabowidzącym). Uzyskali oni prawo do informacji wyborczych związanych z głosowaniem w wyborach oraz uzyskaniem informacji o ich wynikach. Szczególnie istotne z punktu widzenia gwarancji zasady powszechności są alternatywne sposoby głosowania: przez pełnomocnika i korespondencyjnie. Chciałbym też zwrócić uwagę na głosowanie elektroniczne, które w ciągu

⁸Zob. P. Uziębło, *Wprowadzenie ...op.cit.*, s. 9.

⁹Zob. A. Wierzbica, *Referendum i wybory oraz zarządzenia i uchwały jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 2014, s. 48.

najbliższych lat jest niemożliwe do wprowadzenia ze względu na stosunkowo wolny rozwój e-administracji w Polsce, a także brak zaawansowanych procedur bezpieczeństwa¹⁰.

W literaturze przedmiotu występuje spór, czy zasada powszechności wyborów obejmuje tylko czynne, czy może także bierne prawo wyborcze. Przychylam się do stwierdzenia, że zasada powszechności wyborów to jedynie czynne prawo wyborcze. Za pojmowaniem „powszechności” w prawie wyborczym w wąskim zakresie przemawiają regulacje prawne. Prawo wyborcze określa szeroki krąg osób uprawnionych do głosowania, przewiduje jednocześnie szereg wyłączeń w przypadku biernego prawa wyborczego. W literaturze przedmiotu gwarancje powszechności przedmiotu określone zostały tylko dla czynnego prawa wyborczego, nie ma zaś wymienionych gwarancji dla możliwości kandydowania. W pracy bierne prawo wyborcze jest jednak potraktowane jako element zasady powszechności.¹¹

Wyborcza zasada równości zapewnia równość praw wszystkim uczestnikom wyborów w toku procesu wyborczego. Zasada ta ma trzy główne znaczenia. Formalne oznacza, że każdej osobie, która posiada czynne prawo wyborcze, przysługuje prawo udziału w wyborach na takich samych zasadach. Wyrazem równości formalnej prawa wyborczego jest posiadanie przez każdego wyborcę tylko jednego głosu, ale nie jest to warunek konieczny. Ważne jest bowiem, czy wyborca posiada jeden lub tyle samo głosów w wyborach do tego samego organu co inni wyborcy.

W znaczeniu materialnym zasada ta oznacza, że głos każdego wyborcy powinien mieć taką samą siłę, tzn. aby jeden mandat przypadał na mniej więcej taką samą liczbę mieszkańców (wyborców). W związku z tym ustala się granice w okręgach jednomandatowych tak, żeby ich liczba była porównywalna. W okręgach wielomandatowych stosuje się tzw. jednolitą normę przedstawicielstwa. Problematiczny wpływ na urzeczywistnienie równości materialnej ma też zasada ustalania wyników wyborów oraz instytucja klauzul zaporowych (progów wyborczych).

Naturalny próg wyborczy jest skutkiem określonych parametrów systemu wyborczego (przede wszystkim wielkości okręgów wyborczych)¹². Warto wiedzieć, że w przeciętnych okręgach w wyborach do organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego jest wyższy niż próg ustawowy i wyższy niż przeciętny próg naturalny w wyborach sejmowych.

¹⁰ M. Zubik, *Nowe technologie jako wyzwanie i zagrożenie dla prawa, statusu jednostek i państwa*, [w:] *Prawo wobec nowych technologii*, red. P. Girdwoyń, Warszawa 2008, s. 125.

¹¹ A. Szmyt, *Wprowadzenie do prawa wyborczego*, [w:] *Konstytucja. Ordynacje wyborcze do Sejmu i Senatu*, Gdańsk 1991, s. 13.

¹² próg wyborczy, [w:] B. Michalak, A. Sokół, P. Uziębło, *Leksykon...op.cit.*, s. 185

Składy sejmików, rad miast na prawach powiatów, czy rad powiatowych i gminnych są znacząco mniejsze liczebnie niż ilość parlamentarzystów w Sejmie, dzielą się na mniejszą liczbę okręgów, w których rozdziela się niewielkie liczby mandatów. W związku z tym, ze względu na mniejszą liczbę mandatów dzielonych w okręgach naturalny próg wyborczy w jednostkach samorządowych jest najczęściej wyższy niż w wyborach sejmowych. Taki teoretyczny naturalny próg wyborczy dla przeciętnej wielkości okręgu sejmowego wynosi 7,7%, w przeciętnym okręgu sejmikowym rośnie do 14%, w miastach-powiatach – do 17%, a w powiatach ziemskich – do 20%.¹³

Każdy kandydat na radnego ma równe szanse w ubieganiu się o mandat przedstawiciela, np. może kandydować tylko w jednym okręgu wyborczym i tylko do jednego organu uchwałodawczego, bez względu na rodzaj wyborów. Zapewnia się również równoprawne warunki prowadzenia kampanii wyborczej, m.in. poprzez udostępnienie wszystkim kandydatom, komitetom wyborczym czasu antenowego w publicznej telewizji i radiu w takim samym wymiarze. Trudno jednak mówić o zupełnej równości w rywalizacji wyborczej. W uprzywilejowanej pozycji znajdują się partie polityczne, przede wszystkim te, którym udało się wprowadzić swoich reprezentantów do parlamentu. Z tego tytułu otrzymują one choćby prawo do dotacji z budżetu państwa (art. 150 § 1k.w), czy zapewnienie swej obecności w sferze życia publicznego.

Zasada bezpośredniości oznacza wybory jednostopniowe, gwarantuje głosowanie na konkretnego kandydata oraz wyraża się w głosowaniu osobistym, polegającym na oddaniu głosu w lokalu wyborczym, w sposób wyłączający jakiekolwiek pośrednictwo. Z punktu widzenia realizacji zasady bezpośredniości najbardziej odpowiedni jest system jednomandatowych okręgów wyborczych, w których głosowanie odbywa się na indywidualnie oznaczonych kandydatów (tzn. głosowanie imienne). System ten powoduje, że o personalnym składzie organu wybieranego decydują wyborcy. Osłabieniem omawianej zasady, w kontekście wyrażania preferencji personalnych, jest zaliczanie głosów oddanych na konkretnych kandydatów na konto całych list kandydatów, które współtworzyli. Podobnie sytuacja wygląda w przypadku głosowania korespondencyjnego oraz przez pełnomocnika. W obu formach głosowania wątpliwości dotyczą zachowania cech głosowania osobistego, a przy głosowaniu przez pełnomocnika istnieje również problem wiernego odwzorowania woli wyborcy. Można również zastanowić się, czy niewystępujące jeszcze, w Polsce głosowanie elektroniczne, jest zgodne z zasadą bezpośredniości wyborów. W doktrynie podkreśla jednak,

¹³ Zob. więcej, J. Flis, A. Gendźwiłł, *Przedstawiciele ...op.cit.*, s.4-5.

że głosowanie elektroniczne koresponduje z zasadą bezpośredniości wyborów, zarówno w aspekcie głosowania osobistego, jak i imiennego¹⁴

Tajność dotyczy tylko jednego stadium procesu wyborczego, a mianowicie głosowania. Nie jest zatem tajnym np. udział w wyborach czy podpisanie list poparcia kandydatów, podczas którego dochodzi w pewien sposób do ujawnienia preferencji politycznych, ale ostatecznie nie musi to jednak przekładać się na wyniki wyborów. Wyborca może też wskazać w sondażu wyborczym, jak głosował.

Istotę tajności stanowi zapewnienie głosującemu tajemnicy wyboru. Głosowanie przeprowadzone jest w sposób niepozwalający ustalić, na kogo wyborca oddał głos. Tajność może mieć charakter obligatoryjny i wyborca może zostać zmuszony do jej zachowania. Przychylam się do opinii, że tajność głosowania jest zarówno prawem i obowiązkiem obywatelskim. Na organach państwa ciąży obowiązek zagwarantowania tego uprawnienia. Obowiązywanie tej zasady podczas głosowania pełni ważną funkcję, gdyż jest istotnym uprawnieniem wyborcy o charakterze gwarancyjnym, które to ponadto ściśle koresponduje z zasadą wolności wyborów¹⁵. Procedura głosowania przez pełnomocnika budzi zastrzeżenia w odniesieniu do naruszenia konstytucyjnej zasady tajności głosowania poprzez przekazanie pełnomocnikowi swoich preferencji wyborczych. Zasada tajności sprawia, że nie ma możliwości kontroli nad głosem oddanym przez pełnomocnika. Nie można mieć pewności, czy treść głosu oddanego przez pełnomocnika odzwierciedla rzeczywistą wolę zastępowanej osoby. W kontekście głosowania korespondencyjnego tajność głosowania zapewniona jest w szczególności w art. 61h § 4 k.w nakazującym wrzucenie do urny wyborczej koperty na kartę do głosowania, wyjętej z koperty zwrotnej doręczonej do obwodowej komisji wyborczej. Gwarancja tajności weryfikowana jest również poprzez podpisanie oświadczenia o osobistym i tajnym oddaniu głosu na karcie do głosowania. Zapewnia się tajność głosowania także poprzez zapewnienie wysokiego standardu bezpieczeństwa korespondencji. W kontekście zasady tajności i alternatywnych sposobów głosowania warto wspomnieć o głosowaniu elektronicznym. Jeżeli głosowanie odbywa się w domu, wyborcy mogą być narażeni na presję

¹⁴Zdaniem M. P. Gapskiego „zakładając pomyślną weryfikację danych wyborcy przez system oraz właściwy sposób zaliczania przez niego głosów, wymagania wynikłe z zasady bezpośredniości, odnoszące się do konieczności zagwarantowania realnego wpływu wyborów na skład organów przedstawicielskich, mogą być w pełni urzeczywistnione”. Autor ten dodaje, że głosowanie elektroniczne jest zgodne z zasadą bezpośredniości, interpretowaną jako głosowanie osobiste, gdyż wypełniona przez wyborcę elektroniczna karta do głosowania może być przesyłana automatycznie po zakończeniu aktu wyborczego do komisji wyborczej, gdzie w zasadzie od razu możliwe jest ustalenie aktualnego wyniku wyborów. Przekaznikiem woli wyborców jest w tym przypadku impuls elektroniczny, który zastępuje niejako tradycyjny sposób wyrażania woli w postaci wypełniania karty do głosowania”. (*Nowe techniki głosowania w świetle zasady bezpośredniości wyborów*, „Przegląd Sejmowy” 2009, nr 2, s.88).

¹⁵ Zob. np. B. Banaszak, *Prawo...*, op. cit., s. 342.

ze strony domowników co do treści decyzji wyborczej oraz podejmować tę decyzję za ich wiedzą, co jest ewidentnym naruszeniem zasady tajnego głosowania. W związku z tym, w Polsce obecnie można rozważyć jedynie możliwość głosowania elektronicznego w lokalach wyborczych, jednak pod warunkiem stworzenia bezpiecznego systemu głosowania, który zminimalizowałby możliwość powstania niebezpieczeństwa naruszeń w procesie głosowania i ustalenia wyników.

. U podstaw funkcjonowania każdego państwa demokratycznego spoczywa kwestia określenia reguł zapewniających reprezentację obywateli oraz ich poglądów w organach przedstawicielskich. Rezultat przeprowadzonych wyborów w danej jednostce samorządu terytorialnego zależy od przyjętego systemu wyborczego, czyli określonej współzależności między liczbą głosów oddanych na dane listy wyborcze (kandydata) a wynikami wyborów. Przyjęcie określonego systemu sprawia, że przy tych samych wynikach głosowania wynik wyborczy może być różny. Waga tego zagadnienia powoduje, że przyjęcie określonego sposobu podziału mandatów jest zawsze świadomą decyzją polityczną ustawodawcy.

Każdy system wyborczy przetwarza preferencje wyrażone przez obywateli biorących udział w powszechnym głosowaniu na skład zgromadzenia przedstawicielskiego, które przez określony czas będzie podejmować najważniejsze decyzje w imieniu wspólnoty. Reguły wyborów muszą wziąć pod uwagę różne mechanizmy formowania się preferencji wyborczych.

Jedną z przesłanek decyzji wyborczej są preferencje partyjne. Rola partii politycznych jest istotna w wyborach ogólnokrajowych. W szczególności na niższych szczeblach terytorialnych lokalne systemy partyjne tylko w ograniczonym stopniu odzwierciedlają system ogólnokrajowy. W wielu jednostkach samorządu terytorialnego identyfikacje partyjne nie odgrywają większej roli. Poza partiami ogólnokrajowymi wyróżniamy komitety organizowane przez kończących kadencję włodarzy i ich zaplecze w radzie oraz liczne ugrupowania lokalne czy regionalne. Drugi istotny mechanizm kształtuje preferencje ze względu na identyfikacje terytorialne. Każda stosunkowo duża wspólnota terytorialna powinna mieć swojego reprezentanta w organie przedstawicielskim, gdyż taki przedstawiciel może pełnić funkcję „lokalnego rzecznika praw obywatela” pośredniczącego w kontaktach z władzą w indywidualnych sprawach, zabiegający o adekwatny do oczekiwań danej społeczności lokalnej udział w dobrach publicznych, tworzonych i dystrybuowanych poprzez władze (np. inwestycje infrastrukturalne). Trzeci mechanizm dotyczy rywalizacji personalnej. Na decyzję wyborczą może mieć wpływ ocena osobistej kompetencji kandydata, jego wiarygodności i skuteczności

w działaniach niezależnie od preferencji partyjnych, czy więzi z określonym terytorium¹⁶.

Wybory większościowe wymagają zsumowania wszystkich głosów i wskazanie zwycięzców wyborów. System proporcjonalny jest bardziej skomplikowany. Przeciętny wyborca może mieć trudności z określeniem, co dzieje się z jego głosem po akcie głosowania. Każdy głos oddany w wyborach powoduje pewne konsekwencje i ma wpływ na lokalny układ władzy publicznej. Oczywiście trudno mówić o jedynie słusznym systemie wyborczym. Kwestia wyboru systemu wyborczego w wyborach do organów samorządu terytorialnego jest kwestią zapewnienia, z jednej strony funkcjonalności narzędzi demokracji, z drugiej zaś strony – najpełniejszej reprezentacji wspólnot samorządowych. P. Sarnecki wskazuje, że rozwiązania dotyczące systemu wyborczego w wyborach do organów jednostek samorządu terytorialnego powinny się charakteryzować możliwie największą prostotą, które winny przy tym ułatwiać zgłaszanie kandydatów jak największej liczbie podmiotów i wiązać możliwie silnie kandydatów z konkretną grupą wyborców¹⁷.

W systemie proporcjonalnym z głosem preferencyjnym kandydaci są zhierarchizowani (miejsce zajmowane na liście) przez komitet wyborczy zgłaszający listy. W wyborach samorządowych, w szczególności do władz gminnych i powiatowych, wybór „personalny” (kandydata) ma większe znaczenie względem wyboru partyjnego (listy), niż w wyborach sejmowych. Związane jest to z zacieraniem się na szczeblach lokalnych podziałów partyjnych z ogólnopolskiej sceny politycznej oraz stosunkowo słabą obecnością ogólnokrajowych partii politycznych w mniejszych jednostkach samorządu terytorialnego. Kolejną przesłanką sprzyjającą większej personalizacji wyborów samorządowych jest rozmiar lokalnych scen politycznych, który sprzyja możliwości osobistej znajomości poszczególnych kandydatów. Warto przytoczyć dane CBOS z sondażu przeprowadzonego po wyborach samorządowych z 2014 r., w którym w wyborach gminnych i powiatowych 75% wyborców deklarowało, że w głosowaniu kieruje się przede wszystkim osobą kandydata, a tylko 11–13% bierze pod uwagę głównie nazwę partii lub komitetów wyborczych wystawiających kandydatów¹⁸.

Cechą charakterystyczną systemu proporcjonalnego w Polsce jest możliwość zgłaszania przez komitety wyborcze list wyborczych. Zgodnie z Kodeksem Wyborczym z 2011 r. muszą one liczyć minimum tylu kandydatów, ile mandatów jest do obsadzenia w okręgu, a maksymalnie dwukrotność tej liczby. Długie listy dają wyborcom bardzo szerokie pole wybo-

¹⁶ Zob. więcej, J. Flis, A. Gendźwiłł, *Przedstawiciele ...op.cit.*, s.2-3.

¹⁷ Zob. P. Sarnecki, *Ordynacja wyborcza w wyborach samorządowych*, [w:] *Wybory samorządowe w kontekście mediów i polityki*, red. M. Magoska, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2008, s. 160-163.

¹⁸ Zob. więcej *Polacy o swoim udziale w ostatnich wyborach samorządowych*, Komunikat CBOS K177/14, oprac. Barbara Badora.

ru personalnego, ale jednocześnie zawierają dużą liczbę kandydatów, którzy zdobywają niewielkie liczby głosów, w związku z czym mają małe szanse na mandat. Dobrym rozwiązaniem byłoby zmniejszenie liczby kandydatów na liście wyborczej, do liczby mandatów w danym okręgu. Zwolennicy obecnie obowiązujących rozwiązań twierdzą, że tak duża liczba miejsc na listach w wyborach proporcjonalnych są potrzebne, bo stanowią one zabezpieczenie na wypadek konieczności uzupełnienia składu rady bez potrzeby organizowania wyborów uzupełniających. W razie konieczności uzupełnienia składu rady mandat obejmuje następny kandydat z listy, według kolejności uzyskanych głosów preferencyjnych. Trzeba jednak zwrócić uwagę, że nie zdarzają się w Polsce sytuacje, w których jedna lista kandydatów zdobywa wszystkie mandaty w okręgu, czy następują masowe rezygnacje ze sprawowania mandatu w organach przedstawicielskich.

W ordynacji proporcjonalnej mandaty dostępne w okręgach są dzielone pomiędzy listy, które przekroczyły ustawowy 5% próg wyborczy, a jednocześnie uzyskały w okręgu wystarczająco dużo głosów (przekroczyły tzw. naturalny próg wyborczy). Wielkość okręgu (liczba mandatów do podziału) wpływa na liczbę ugrupowań biorących udział w podziale mandatów. Im mniejsze okręgi wyborcze, tym bardziej skonsolidowana scena polityczna, gdyż mniej ugrupowań osiąga naturalny próg wyborczy i bierze udział w podziale mandatów. Mniejsze okręgi wyborcze powodują wysoki procent głosów otrzymywanych przez kandydatów, których ugrupowania co prawda zdobywają mandaty, ale oni sami indywidualnie mandatów nie otrzymują. W takiej sytuacji zmarnowane głosy preferencyjne, chociaż padły na komitety wyborcze, które zdobyły mandaty, stanowią bardzo wysoki procent we wszystkich typach wyborów samorządowych - wyższy od tego, jaki jest znany z wyborów sejmowych¹⁹.

W systemie wyborczym obowiązującym w elekcjach do rad miast na prawach powiatu, powiatu oraz sejmików wojewódzkich charakterystyczny jest element konkurencji partyjnej (pomiędzy listami kandydatów) oraz personalnej (pomiędzy kandydatami). Występują sytuacje, w których kandydaci z jednej listy są dla siebie trudniejszymi rywalami niż kandydaci z innych, konkurencyjnych list. Zjawisko to jest także dobrze znane z wyborów sejmowych. Warto podkreślić, że system rywalizacji wewnętrznej pomiędzy kandydatami z tej samej listy wyraźnie wzmacnia szanse kandydatów z pierwszego miejsca.

Zasadę wolnych wyborów należy uznać za odrębną zasadę prawa wyborczego, a nie jedynie wypadkową czy też sumę tradycyjnych zasad powszechności, równości, bezpośredniości i tajności. Najlepiej zrozumieć istotę zasady wolnych wyborów dokonując

¹⁹ Zob. więcej, J. Flis, A. Gendźwiłł, *Przedstawiciele ...op.cit.*, s.14.

określenia „własnego” przedmiotu, obejmującego realizację trzech wolności wyborczych: kandydowania, prowadzenia kampanii wyborczej oraz wyrażenia preferencji w akcie głosowania²⁰. Zasada ta polega na tym, żeby każdy wyborca mógł skorzystać z przysługującego mu czynnego, albo także biernego prawa wyborczego, „w sposób wolny od jakiegokolwiek przymusu fizycznego czy psychicznego”²¹. Proces wyborczy ma sens wówczas, gdy z jednej strony pozwala na wyrażenie rzeczywistych preferencji personalnych politycznych społeczeństwa. Wolność wyborów w procesie wyborczym oznacza swobodę zgłaszania kandydatów, nie tylko przez partie polityczne, ale także inne podmioty, w tym przez obywateli. Istotne jest, żeby żadna z grup społecznych nie była dyskryminowana, zwłaszcza z przyczyn politycznych, w procesie zgłaszania kandydatów w wyborach. Należy jednak zaznaczyć wpływ partii politycznych na wybory samorządowe, tj. im szerszy zasięg terytorialny danych wyborów, to tym większy wpływ ugrupowań politycznych²². Wspomniana zasada nie może być tylko redukowana jedynie do swobodnego korzystania z czynnego i biernego prawa wyborczego. Dotyczy ona bowiem ponadto pozostałych etapów procesu wyborczego. Należy więc mówić o wolności prowadzenia kampanii wyborczej oraz wolności wyrażenia preferencji w akcie głosowania.

Istotny jest czas trwania kampanii, który zapewnia każdemu komitetowi („nowemu” lokalnego czy komitetowi znanej partii politycznej) możliwość zaprezentowania swojego programu wyborczego. Podstawową przesłanką realizacji zasady swobody rywalizacji wyborczej jest zagwarantowanie działalności agitacyjnej, umożliwiającej wszystkim konkurującym komitetom i kandydatom „dotarcie” do potencjalnych wyborców. Sprawą kluczową jest obowiązek zapewnienia możliwości równego dostępu do środków masowego przekazu wszystkim korzystającym z biernego prawa wyborczego²³. Z punktu widzenia swobody rywalizacji wyborczej kluczowe jest stworzenie gwarancji urzeczywistniających wolność wypowiedzi, zgromadzeń, swobodnego poruszania się, prawa obywateli dostępu do informacji publicznych oraz wolności środków masowego przekazu²⁴.

Z zasadą wolnych wyborów ma związek procedura wyrażania preferencji wyborczych, która musi być podporządkowana najważniejszemu podstawowemu celowi wyborów, jakim jest zapewnienie swobodnego, nieskrępowanego wyrażenia swoich poglądów w akcie

²⁰Zob. szerzej: G. Kryszewski, *Standardy prawne...* op.cit., s. 151-254.

²¹Zob. B. Banaszak, *Prawo konstytucyjne*, op. cit., s. 365.

²²Por. B. Żabka, *Znaczenie polskich partii w lokalnych systemach politycznych*, [w:] *XX lat samorządu terytorialnego w Polsce. Doświadczenia – problemy – perspektywy*, red. J. Kowalik, A. Bednarz, Toruń 2011, s. 120-138.

²³Por. M. Czakowska, P. Rażny, *Konstrukcja prawna komitetu wyborczego w kontekście zasady równych szans wyborczych*, „*Studia BAS*” 2011, nr 3, s. 84-85.

²⁴G. Kryszewski, *Standardy...*, op. cit., s. 194-195.

głosowania. W tym celu przyjęty jest wymóg osobistego głosowania w lokalu wyborczym. W mojej opinii głosowanie przez pełnomocnika stoi w sprzeczności z elementarnymi wymogami wolnych wyborów, zaś oddanie głosu za pomocą poczty, mimo również występujących zagrożeń naruszenia zasady wolnych wyborów, jestem skłonny zaakceptować. Procedura głosowania korespondencyjnego jest właściwszym rozwiązaniem niż głosowanie przez pełnomocnika, „perspektywicznym i rozszerzającym się”, co przyczynia się do zachęcania ludzi do udziału w wyborach, a tym samym, podniesienia wyników frekwencji²⁵. Zagrożeniem dla zasady wolnych wyborów jest metoda głosowania elektronicznego. Jeżeli głosowanie odbywa się w domu, wyborcy mogą być narażeni na presję ze strony domowników. Istnieje wówczas niebezpieczeństwo możliwości wywierania nacisku na wyborcę związanego z tzw. głosowaniem rodzinnym²⁶.

W państwie demokratycznym niedopuszczalne są utrudniania realizowania wyżej wymienionych wolności. Nie może być mowy o wywieraniu nacisków przez organy państwowe na proces wyborczy. Ich zadanie polega m.in. na organizacji i przeprowadzeniu wyborów. Organy te powinny zagwarantować wszelkie warunki, żeby wybory przebiegały w zgodzie z zasadą wolności wyborów.

W dyskursie dotyczącym podstawowych zasad prawa wyborczego do organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego podkreśliłem specyfikę wyborów samorządowych – ich podobieństwa i różnice w porównaniu do wyborów ogólnokrajowych. Mam nadzieję, że szczegółowa analiza tematu przyczyni się do popularyzacji opisywanych zagadnień wśród osób zainteresowanych działalnością na rzecz lokalnych samorządów.

²⁵ J. Filip, W poszukiwaniu...op.cit., s. 22.

²⁶ Zob. K.W. Czaplicki, *Głosowanie elektroniczne (e-voting)-wybrane zagadnienia*, [w:] *Demokratyczne standardy prawa wyborczego. Teoria i praktyka*, red. F. Rymarz, Warszawa 2005, s. 45.

BIBLIOGRAFIA

1. Akty normatywne

Ustawa z dnia 17 marca 1921 r. – *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej* (Dz.U. Nr 44, poz. 267 z późn. zm.)

Ustawa konstytucyjna z dnia 23 kwietnia 1935 r. (Dz.U. Nr 30, poz. 227)

Konstytucja Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z dnia 22 lipca 1952 r. (wersja pierwotna: Dz.U. Nr 33, poz. 232 z późn. zm.; tekst jedn. Dz.U. z 1976 r. Nr 7, poz. 36 z późn. zm.)

Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o *zmianie Konstytucji RP* (Dz. U. Nr 16, poz. 94)

Ustawa konstytucyjna z dnia 17 października 1992 r. o *wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym* (Dz.U. Nr 84, poz. 426 z późn. zm.)

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78 poz. 483 z późn. zm.)

Powszechna Deklaracja Praw Człowieka, uchwalona 10 grudnia 1948 r. przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych, [w:] *Prawo międzynarodowe publiczne. Wybór dokumentów*, oprac. A. Przyborowska-Klimczak, Lublin 1996

Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych, otwarty do podpisu w Nowym Jorku dnia 19 grudnia 1966 r. (Dz.U. z 1977 r., Nr 38, poz. 167).

Protokół nr 1 do Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, sporządzony w Paryżu w dniu 20 marca 1952 r. (Dz.U. z 1995 r. Nr 36, poz. 175)

Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej (Dz.U. UE C 2007.303.1 z 14.12.2007)

Europejska Karta Samorządu Lokalnego, sporządzona w Strasburgu dnia 15 października 1985 r. (Dz.U. z 1994 r., Nr 124, poz. 607)

Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (Dz.U. z 2004 r. Nr 90, poz. 86 z późn. zm.)

Ustawa z dnia 20 stycznia 1920 r. *o obywatelstwie Państwa Polskiego* (Dz.U. Nr 7, poz. 44 z późn. zm.)

Ustawa z dnia 22 marca 1929 r. *w sprawie ordynacji wyborczej do Sejmu Śląskiego* (Dz.U. z 1930 r., Nr 12, poz. 87)

Ustawa z dnia 23 marca 1933 r. *o częściowej zmianie ustroju samorządu terytorialnego* (Dz.U. Nr 35, poz. 294)

Ustawa z dnia 8 lipca 1935 r. *ordynacja wyborcza do Senatu* (Dz.U. Nr 47, poz. 320)

Ustawa z dnia 16 sierpnia 1938 r. *o samorządzie gminy m. st. Warszawy* (Dz.U. Nr 63, poz. 479)

Ustawa z dnia 16 sierpnia 1938 r. *o wyborze radnych miejskich* (Dz.U. Nr 63, poz. 480)

Ustawa z dnia 16 sierpnia 1938 r. *o wyborze radnych gromadzkich, gminnych i powiatowych* (Dz.U. Nr 63, poz. 481)

Ustawa z dnia 3 stycznia 1946 r. *o zmianie ustawy z dnia 11 września 1944 r. o organizacji i zakresie działania rad narodowych* (Dz.U. Nr 3, poz. 19)

Ordynacja wyborcza do Sejmu Ustawodawczego z dnia 22 września 1946 r. (Dz.U. Nr 48 poz. 274)

Ustawa z dnia 20 marca 1950 r. *o terenowych organach jednolitej w władzy państwowej* (Dz.U. Nr 14, poz. 130)

Ustawa z dnia 8 stycznia 1951 r. *o obywatelstwie polskim* (Dz.U. Nr 4, poz. 25 z późn. zm.)

Ustawa z dnia 1 sierpnia 1952 r. – *Ordynacja wyborcza do Sejmu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej* (Dz.U. Nr 35, poz. 246 z późn. zm.)

Ordynacja wyborcza do rad narodowych z dnia 25 września 1954 r. (Dz.U. Nr 43, poz. 193)

Ustawa z dnia 31 października 1957 r. *ordynacja wyborcza do rad narodowych* (Dz.U. Nr 55, poz. 270)

Ustawa z dnia 25 stycznia 1958 r. *o radach narodowych* (Dz.U. Nr 5, poz. 16)

Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. *Kodeks postępowania administracyjnego* (tekst jedn. Dz.U. z 2013 r. poz. 267 z późn. zm.)

Ustawa z dnia 15 lutego 1962 r. *o obywatelstwie polskim* (tekst jedn. Dz.U. z 2000 r. Nr 28, poz. 353 z późn. zm.)

Ustawa z dnia 28 czerwca 1963 r. *o zmianie ustawy o radach narodowych* (Dz.U. Nr 28, poz.164)

Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. *Kodeks cywilny* (tekst jedn. Dz.U. z 2014 r., poz. 121 z późn. zm.)

Ustawa z dnia z dnia 17 listopada 1964 r. *Kodeks postępowania cywilnego* (tekst jedn. Dz.U. z 2014 r. poz. 101 z późn. zm.)

Ustawa z dnia 29 listopada 1972 r. o utworzeniu gmin i zmianie ustawy o radach narodowych tekst. jedn. Dz.U. Nr 49, poz. 312 z późn. zm)

Ustawa z dnia 22 listopada 1973 r. o zmianie ustawy o radach narodowych (teks. jedn. Dz.U. Nr 47, poz. 276 z późn zm.)

Ustawa z 28 maja 1975 r. o dwustopniowym podziale administracyjnym państwa oraz o zmianie ustawy o radach narodowych (tekst. jedn. Dz.U. Nr 16, poz. 91 z późn. zm.)

Ustawa z dnia 10 kwietnia 1974 r. *o ewidencji ludności i dowodach osobistych* (tekst jedn. Dz.U. z 2006 r. Nr 139, poz. 993 z późn. zm.)

Ustawa z dnia 17 stycznia 1976 r. *Ordynacja wyborcza do Sejmu PRL i rad narodowych* (Dz.U. Nr 2, poz. 15)

Ustawa z dnia 26 marca 1982 r. *o Trybunale Stanu* (tekst jedn. Dz. U. z 2002 r. Nr 101, poz. 925 z późn. zm.)

Ustawa z dnia 20 lipca 1983 r. *o systemie rad narodowych i samorządzie terytorialnym* (tekst jedn. Dz.U. z 1988 r., Nr 26, poz. 183)

Ustawa z dnia 13 lutego 1984 r. *Ordynacja wyborcza do rad narodowych* (Dz.U. Nr 8 poz. 32)

Ustawa z dnia 29 maja 1985 r. – *Ordynacja wyborcza do Sejmu Polskiej Rzeczypospolitej Lu-*

dowej (Dz.U. Nr 26, poz. 112)

Ustawa z dnia 10 marca 1988 r. o zmianie ustawy – *Ordynacja wyborcza do rad narodowych* (Dz.U. Nr 7, poz. 54)

Ustawa z dnia 7 kwietnia 1989 r. *Ordynacja wyborcza do Sejmu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej X kadencji, na lata 1989-1993* (Dz.U. Nr 19, poz. 102)

Ustawa z dnia 7 kwietnia 1989 r. *Ordynacja wyborcza do Senatu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z dnia 7 kwietnia 1989 r.* (Dz.U. Nr 19, poz.103)

Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o *samorządzie gminnym* (Dz.U. z 2015 r., poz. 1515 z późn. zm.)

Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. – *Ordynacja wyborcza do rad gmin* (Dz.U. Nr 16, poz. 96)

Ustawa z dnia 27 września 1990 r. o wyborze Prezydenta RP (tekst jedn. Dz.U. z 2010 r. Nr 72, poz. 467 z późn. zm.)

Ustawa z dnia 28 czerwca 1991 r. *Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej* (Dz.U. Nr 59 poz. 252)

Ustawa z dnia 10 maja 1991 r. *Ordynacja wyborcza do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej* (tekst jedn. Dz.U. z 1994 r., Nr 54, poz. 224 z późn. zm.)

Ustawa z dnia 28 maja 1993 r. *Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej* (Dz.U. Nr 45 poz. 205)

Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – *Kodeks karny* (Dz.U. Nr 88, poz. 553 z późn. zm.)

Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. *Kodeks karny wykonawczy* (Dz.U. Nr 90, poz. 557 z późn. zm.)

Ustawa z 29 sierpnia 1997 r. o *ochronie danych osobowych* (Dz.U. z 2015 r., poz. 2135 z późn. zm.)

Ustawa z dnia 27 czerwca 1997 r. o *partiach politycznych* (tekst jedn. Dz.U. z 2011 r., Nr 155, poz. 924 z późn. zm.)

Ustawa z dnia 16 lipca 1998 r. – *Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw* (tekst jedn. Dz.U. z 2010 r. Nr 176, poz. 1190)

Ustawa z dnia 13 października 1998 r. *Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną* (Dz.U. Nr 91, poz. 576)

Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 *o samorządzie powiatowym* (tekst jedn. Dz.U. z 2015 r., poz. 1445 z późn. zm.)

Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 *o samorządzie województwa* (tekst jedn. Dz.U. z 2016 poz. 486 z późn. zm.)

Ustawa z dnia 11 kwietnia 2001 r. *o zmianie ustaw: o samorządzie gminnym, o samorządzie powiatowym, o samorządzie województwa, o administracji rządowej w województwie oraz o zmianie niektórych innych ustaw* (Dz.U. Nr 45, poz. 497)

Ustawa z dnia 12 kwietnia 2001 r. *Ordynacja do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej* (tekst jedn. Dz. U. z 2007 r. Nr 190, poz. 1360 z późn. zm.)

Ustawa z dnia 6 września 2001 r. *o dostępie do informacji publicznej* (tekst jedn. Dz.U. z 2015 r., poz. 2058 z późn. zm.)

Ustawa z dnia 20 czerwca 2002 r. *o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta* (tekst jedn. Dz.U. z 2002 r. Nr 113, poz. 984)

Ustawa z dnia 14 marca 2003 r. *o referendum ogólnokrajowym* (teks jedn. Dz.U. z 2003 nr.57 poz.507)

Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. *o zmianie ustawy – Ordynacja wyborcza do rad gmin, powiatów i sejmików województw oraz niektórych innych ustaw* (Dz.U. Nr 102, poz. 1055)

Ustawa z dnia 6 września 2006 r. *o zmianie ustawy – Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw* (Dz.U. Nr 159, poz. 1127)

Ustawa z dnia 18 października 2006 r. *o ujawnianiu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa z lat 1944–1990 oraz treści tych dokumentów* (Dz.U. Nr 63, poz. 425 z późn. zm.)

Ustawa z dnia 11 kwietnia 2008 r. *o zmianie ustawy – Ordynacja wyborcza do rad gmin, powiatów i sejmików województw* (Dz.U. Nr 96, poz. 607)

Ustawy dnia 2 kwietnia 2009 r. *o obywatelstwie polskim* (tekst jedn. Dz.U. z 2012 r., poz. 161 z późn. zm.)

Ustawa z 19 listopada 2009 r. o zmianie ustawy o wyborze prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, ustawy Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw oraz ustawy o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta (Dz.U. Nr 213, poz. 1651)

Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy (Dz.U. Nr 21, poz. 112 z późn. zm.)

Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. – Przepisy wprowadzające ustawę Kodeks wyborczy (Dz.U. Nr 21, poz. 113 z późn. zm.)

Ustawa z dnia 11 maja 2011 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (Dz.U. Nr 127, poz. 721 z późn. zm.)

Ustawa z dnia 23 listopada 2012 r. Prawo pocztowe (Dz.U. z 2012 r., p^{oz.} 1529)

Ustawa z dnia 24 września 2010 r. o ewidencji ludności (tekst jedn. Dz.U. z 2015 r. poz. 388 z późn. zm.)

Ustawa z dnia 23 lipca 2015 r. o zmianie ustawy o ewidencji ludności (Dz.U. z 2015 r. poz. 1337)

Dekret Naczelnika Państwa z dnia 27 listopada 1918 r. o radach gminnych (Dz.Pr.P.P. Nr 18, poz. 51)

Dekret z dnia 28 listopada 1918 r. o ordynacji wyborczej do Sejmu Ustawodawczego (Dz.P.P.P. , Nr 18, poz. 46 z późn. sprost. i zm.)

Dekret z dnia 5 grudnia 1918 r. o tymczasowej ordynacji wyborczej do sejmików powiatowych (Dz.Pr.P.P. Nr 19, poz. 51)

Dekret z dnia 13 grudnia 1918 r. o wyborach do rad miejskich na terenie byłego Królestwa (Dz.Pr.P.P. Nr 20, poz. 58)

Dekret z dnia 4 lutego 1919 r. o samorządzie miejskim (Dz.Pr.P.P. Nr 13, poz. 140)

Dekret z dnia 4 lutego 1919 r. o tymczasowej ordynacji powiatowej (Dz.Pr.P.P. Nr 13, poz. 141)

Dekret PKWN z dnia 21 sierpnia 1944 r. o trybie powoływania władz administracji ogólnej I i II instancji (Dz.U. Nr 2, poz. 8)

Dekret z dnia 11 września 1944 r. *o zakresie działania i organizacji rad narodowych* (Dz.U. Nr 5, poz. 22)

Dekret PKWN z dnia 23 listopada 1944 r. *o organizacji i zakresie działania samorządu terytorialnego* (Dz.U. Nr 14, poz. 74)

Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 29 lipca 2011 r. *w sprawie lokali obwodowych komisji wyborczych dostosowanych do potrzeb wyborców niepełnosprawnych* (Dz.U. Nr 158, poz. 938)

Rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 31 lipca 2001 r. *w sprawie lokali obwodowych komisji wyborczych dostosowanych do potrzeb osób niepełnosprawnych* (Dz.U. Nr 81, poz. 888).

Uchwała Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 25 sierpnia 2014 w sprawie *wytycznych i wyjaśnień dotyczących druku i przechowywania kart do głosowania oraz trybu ich przekazywania wraz z nakładkami na karty do głosowania sporządzonymi w alfabecie Braille'a obwodowym komisjom wyborczym w wyborach do rad gmin, rad powiatów, sejmików województw i rad dzielnic m.st. Warszawy oraz wyborów wójtów, burmistrzów i prezydentów miast, zarządzonych na dzień 16 listopada 2014 r.* (Monitor Polski Dziennik Urzędowy z dnia 16 września 2014 r. Poz.788)

Uchwała Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 29 września 2014 r. *w sprawie wytycznych dla obwodowych komisji wyborczych dotyczących zadań i trybu przygotowania oraz przeprowadzenia głosowania w wyborach organów jednostek samorządu terytorialnego, zarządzonych na dzień 16 listopada 2014 r.* (Monitor Polski z dnia 22 października poz.934)

Dyrektywa Rady 93/109/WE z dnia 9 grudnia 1993 r. *ustanawiająca szczegółowe warunki wykonywania prawa głosowania i kandydowania w wyborach do Parlamentu Europejskiego przez obywateli Unii mających miejsce zamieszkania w Państwie Członkowskim, którego nie są obywatelami* (Dz.U. L 329 z 30.12.1993)

Dyrektywa Rady 94/80/WE z dnia 19 grudnia 1994 r. *ustanawiająca szczegółowe warunki wykonywania prawa głosowania i kandydowania w wyborach lokalnych przez obywateli Unii mających miejsce zamieszkania w Państwie Członkowskim, którego nie są obywatelami* (Dz.U. L 368 z 31.12.1994)

Dyrektywa Rady 96/30/WE z dnia 13 maja 1996 r. *zmieniająca dyrektywę Rady 94/80/WE*

ustanawiającą szczegółowe warunki wykonywania prawa głosowania i kandydowania w wyborach lokalnych przez obywateli Unii, mających miejsce zamieszkania w Państwie Członkowskim, którego nie są obywatelami (Dz.U. L 122/14 z 22.5.1996)

Konstytucje państw obcych:

Konstytucja Francji z dnia 4 października 1958 r., wstęp i tł. W. Skrzydło, Warszawa 1997

Konstytucja Hiszpanii, tł. i wstęp T. Mołdawa, Warszawa 2008

Konstytucja Ukrainy, wstęp i tł. E. Toczec, Warszawa 1999

Konstytucja Republiki Czeskiej, tł. i wstęp M. Kruk, Warszawa 1994

Konstytucja Grecji, tł. G. i W. Uliccy, B. Zdaniuk, wstęp J. Kamiński, Warszawa 1992

Konstytucja Holandii, tł. i wstęp, A. Głowacki, Warszawa 2003

Konstytucja Rumunii, tł. A. Cosma, wstęp W. Brodziński, Warszawa 1996

Konstytucja Republiki Litewskiej, wstęp A.B. Zakrzewski, tł. H. Wisner, Warszawa 2006

Konstytucja Federalna Konfederacji Szwajcarskiej, tł. i wstęp Z. Czeszejko-Sochacki, Warszawa 2000

Konstytucja Kolumbii, tł. B. Bereza, Warszawa 2000

Konstytucja Estonii, wstęp L. Garlicki, P. Łossowski, Warszawa 1997

2. Orzecznictwo

a) Trybunał Konstytucyjny

Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 9 marca 1988 r., U 7/87 (OTK 1988, Nr 1, poz. 1)

Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 3 dnia marca 1987 r., P 2/87 (OTK 1987, Nr 1, poz. 2)

Uchwała TK z dnia 25 września 1991 r., W 8/91 (OTK 1991, nr 1, poz. 25)

Wyrok TK z dnia 26 maja 1998 r., K 17/98 (OTK ZU 1998, nr 4, poz. 48)

Wyrok TK z dnia 24 lutego 1999 r., SK 4/98 (OTK 1999, Nr 2, poz. 24)

Wyrok TK z dnia 2 kwietnia 2003 r., K 13/02 (OTK-A 2003, Nr 6, poz. 72)

Wyrok TK z dnia 31 maja 2004 r. K 15/04 (OTK-A 2004, Nr 5, poz. 47)

Wyrok TK z dnia 11 maja 2005 r., K 18/04 (OTK-A ZU 2005, Nr 5, poz. 49)

Wyrok TK z dnia 8 lutego 2005 r., K 17/03 (OTK-A ZU 2005, Nr 2, poz. 14)

Wyrok TK z dnia 20 lutego 2006 r. K 9/05 (OTK-A ZU 2006, Nr 2, poz. 17)

Wyrok TK z dnia 3 listopada 2006 r., K 31/06 (OTK-A ZU 2006, Nr 10, poz. 147)

Wyrok TK z dnia 20 lipca 2011 r., K 9/11 (OTK-A ZU 2011, Nr 6, poz. 61)

Postanowienie TK z dnia 24 października 2001 r., SK 10/01 (OTK 2001, Nr 7, poz. 225)

b) Sąd Najwyższy

Postanowienie Sądu Najwyższego z 4 stycznia 2011 r., SDI 32/10

Uchwała Sądu Najwyższego z dnia 30 grudnia 1993 r., III CZP 146/93

Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 16 kwietnia 1993 r., III SW 35/93

Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 9 maja 2000 r., WA 13/00

Postanowienie SN z dnia 25 października 2000 r., III SW 54/00

Postanowienie SN z dnia 19 października 2000 r., III SW 14/00

3. Literatura

Ajnenkiel A., *Polskie konstytucje*, Warszawa 1991

Aleksandrowicz T.R., *Komentarz do ustawy o dostępie do informacji publicznej*, Warszawa 2002

Antoszewski A., Herbut R., *Leksykon politologii*, Wrocław 2004.

Antoszewski A., Herbut R., *Systemy polityczne współczesnego świata*, Gdańsk 2001

Antoszewski A., *Systemy wyborcze, [w:] Demokracje zachodnioeuropejskie. Analiza porów-*

nawcza, red. A. Antoszewski, R. Herbut, Wrocław 1997

Balicki R., Preisner A., *E-voting – szanse, możliwości, zagrożenia*, [w:] *Alternatywne sposoby głosowania a aktywizacja elektoratu. Międzynarodowa Konferencja Naukowa, Rzeszów 26 - 27 marca 2007*, red. S. Grabowska, R. Grabowski, Rzeszów 2007

Banaszek B., A.Biszytyga, A.Feja-Paszkiewicz, *Aktualne problemy prawa wyborczego*, Zielona Góra 2015

Banaszak B., *Mandat przedstawicielski*, [w:] *Słownik wiedzy o Sejmie*, red. A. Preisner, Warszawa 2001

Banaszak B., *Porównawcze prawo konstytucyjne państw współczesnych*, Warszawa 2012

Banaszak B., *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 2010

Banaszak B., *Prawo wyborcze obywateli*, Warszawa 1996

Banaszak B., Preisner A., *Wprowadzenie do prawa konstytucyjnego*, Wrocław 1992

Bąkiewicz M., *System wyborczy do samorządu terytorialnego w Polsce na tle europejskim*, Toruń 2008

Bichta T., *Struktura organizacyjna partii politycznych w Polsce po 1989 roku*, Lublin 2010

Bień-Kacała A., *Osobisty udział w procesie wyborczym (zagadnienia wybrane)*, [w:] *Alternatywne sposoby głosowania a aktywizacja elektoratu*, red. S. Grabowska, R. Grabowski, Rzeszów 2007

Birch S., Watt B., *Remote Electronic Voting: Free, Fair and Secret?*, „The Political Quarterly” 2004, Vol. 75, No. 1

Biskup P., *Skład, organizacja i funkcjonowanie Brytyjskiej Izby Lordów*, „Państwo i Prawo” 2003, z. 2

Blais A., *To Vote or Not to Vote? The Merits and Limits of Rational Choice Theory*. Pittsburgh 2000, s. 37

Boć J., *Powiat. Z teorii. Kompetencje. Komentarz*, Wrocław 2001

Bodnar A., Płoszka A., *Rozszerzenie czynnego i biernego prawa wyborczego w wyborach sa-*

morządowych na osoby nieposiadające obywatelstwa Unii Europejskiej, „Samorząd Terytorialny” 2013, nr 9

Boshel D., *Can Internet voting increase participation? Remote electronic voting and turnout in the Estonian 2007 parliamentary elections*, Paper for the conference Internet and Voting, Fiesole, 3-4 czerwca 2010 r.

Bożyk S., *W sprawie projektów nowelizacji Konstytucji RP dotyczących ograniczenia biernego prawa wyborczego i immunitetu parlamentarnego*, „Przegląd Sejmowy” 2009, nr 3

Brzostowski W., *Prawo wyborcze w III RP (wyzwania, osiągnięcia, dylematy)*, [w:] *XV lat obowiązywania Konstytucji z 1997 r. Księga jubileuszowa dedykowana Zdzisławowi Jaroszewi*, red. M. Zubik, Warszawa 2012

Buczkowski J., *Podstawowe zasady prawa wyborczego III Rzeczypospolitej*, Lublin 1998

Buczkowski J., *Podstawowe zasady prawa wyborczego*, [w:] *Prawo konstytucyjne RP*, red. J. Buczkowski, Ł. Buczkowski, K. Eckhardt, Przemyśl-Rzeszów 2008

Buczkowski J., *Powszechność wyborów w praktyce III Rzeczypospolitej*, Rzeszów 1996

Buczkowski J., *Tajność głosowania*, [w:] W. Skrzydło, S. Grabowska, R. Grabowski, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz encyklopedyczny*, Warszawa 2009

Buczkowski Ł., *Stwierdzenie ważności wyborów parlamentarnych w myśl rozstrzygnięć Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 oraz Ordynacji wyborczej do Sejmu RP i Senatu RP z 12 kwietnia 2001 r.*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2010, nr 4

Buzek J., *Ordynacja wyborcza do Sejmu i do Senatu*, Warszawa-Lwów 1922

Chmaj M., *Prawne aspekty demokracji wewnątrzpartyjnej*, [w:] *O demokracji w polskich partiach politycznych*, red. M. Chmaj, M. Waszak, J. Zbieranek, Warszawa 2011

Chmaj M., *System wyborczy do organów samorządu terytorialnego*, [w:] *Prawo samorządu terytorialnego*, red. M. Chmaj, Warszawa 2013

Chmaj M., *Wybory do rady gminy*, [w:] *Status prawny rady gminy*, red. M. Chmaj, Warszawa 2012

Chmaj M., Skrzydło W., *System wyborczy w Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2015

Chmielnicki P., *Kierunki zmian w przepisach o ustroju jednostek samorządu terytorialnego w Polsce*, [w:] *Prawne problemy samorządu terytorialnego*, t. I, red. B. N. Ćwiertniak, Sosnowiec 2013

Chorąży K., *Zagadnienia ustroju lokalnego Francji*, Lublin 1998

Chruściak R., *System wyborczy i wybory w Polsce 1989-1998: parlamentarne spory i dyskusje*, Warszawa 1999

Chwistek J., *Rada narodowa jako podstawowy organ samorządu społecznego*, „Rada Narodowa, Gospodarka, Administracja” 1980, nr 3

Ciechanowski T., *Radny w przeszłości skazany*, „Wspólnota” 2013, nr 2, s. 49

Cybichowski Z., *Encyklopedia podręczna prawa publicznego (konstytucyjnego, administracyjnego i międzynarodowego)*, t. II, Warszawa, b.d.w.

Czakowska M., Rażny P., *Konstrukcja prawna komitetu wyborczego w kontekście zasady równości szans wyborczych*, „Studia BAS” 2011, nr 3

Czaplicki K., *O potrzebie stabilności prawa wyborczego. Wybrane problemy*, Toruń 2009

Czaplicki K.W., *Rola i zadania Państwowej Komisji Wyborczej w medialnej kampanii wyborczej*, [w:] *Oblicza polskiego systemu politycznego*, red. B. Krauz- Mozer, K. Sobolewska-Myślik, Toruń 2007

Czaplicki K.W., *Alternatywne sposoby głosowania (Zarys problemów)*, [w:] *Alternatywne sposoby głosowania a aktywizacja elektoratu. Międzynarodowa Konferencja Naukowa, Rzeszów 26 -27 marca 2007*, red. S. Grabowska, R. Grabowski, Rzeszów 2007

Czaplicki K.W., *Głosowanie elektroniczne (e-voting) – wybrane zagadnienia*, [w:] *Demokratyczne standardy prawa wyborczego Rzeczypospolitej Polskiej*, red. F. Rymarz, Warszawa 2005

Czaplicki K.W., Dauter B., Kisielewicz A., Rymarz F., *Samorządowe prawo wyborcze. Komentarz. Suplement*, Warszawa 2006

Czerw J., *Geneza polskiego samorządu gminnego na tle dziejów samorządu terytorialnego*, [w:] *Samorząd gminny w III Rzeczypospolitej. Doświadczenia i perspektywy*, red. M. Klimek, J. Czerw, B. Więckiewicz, Lublin 2013

Czeszejko-Sochacki Z., *System konstytucyjny Szwajcarii*, Warszawa 2002

Cześnik M., *Partycypacja wyborcza Polaków*, Warszawa 2009

Dahl R.A., *A Preface to Democracy*, Chicago 1956

Dahl R.A., *Democracy and Human Rights under Different Conditions of Development*, [w:] *Human Rights in Perspective. A Global Assessment*, red. A. Eide, B. Hagtvert, Oxford 1992

Dalton R.J., Gray M., *Expanding the Electoral Marketplace*, [w:] *Democracy Transformed? Expanding Political Opportunities in Advanced Industrial Democracies*, eds. B.E. Clain, R.J. Dalton, S.E. Scarrow, Oxford 2006

Dąbrowski M., *Ubezważnowolnienie częściowe a prawo wyborcze w świetle standardów europejskich*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2010, nr 2-3

A. Dec, *Rada – organ polityczny czy zarządczy?*, „Wspólnota 2014”, nr 8

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

Dolnicki B., *Niedostępny rejestr wyborców*, „Samorząd Terytorialny” 2011, nr 5

Dolnicki B., *Samorząd terytorialny*, Kraków 2006

Druciarek M., Fuszara M., Niżyńska A., Zbieranek J., *Kobiety na polskiej scenie politycznej*, Raport Instytutu Spraw Publicznych, Warszawa 2012

Działocha K., Trzcíński J., *Gwarancje pozycji prawnoustrojowej i jedności działania organów przedstawicielskich stopnia podstawowego*, AUW nr 632, Prawo CIX

Ehrlich S., *Prawo międzynarodowe*, Warszawa 1958

Ehrlich S., *Wstęp do nauki o państwie i prawie*, Warszawa 1979

Electoral System Design: The New International IDEA Handbook, eds. A. Reynolds, B. Reilly, A. Ellis, Stockholm 2005

Farrell D.M., *Comparing Electoral Systems*, London 1997

Fijałkowski M., *Wybory do rad gmin według Kodeksu wyborczego, czyli wzrost znaczenia liderów lokalnych*, „Casus” 2012, nr 63

Fijałkowski M., *Wybory do rad gmin według kodeksu wyborczego, czyli wzrost znaczenia liderów lokalnych*, „Casus” 2012, nr 63

Filip J., *Alternatywne sposoby głosowania i głosowanie korespondencyjne*, [w:] *Alternatywne sposoby głosowania a aktywizacja elektoratu. Międzynarodowa Konferencja Naukowa, Rzeszów 26 -27 marca 2007*, red. S. Grabowska, R. Grabowski, Rzeszów 2007

Filip J., *W poszukiwaniu nowych dróg dla głosowania i ich wpływ na aktywność wyborców*, „Studia Wyborcze” 2009, t. 7

J.Flis, A.Gendźwiłł, *Przedstawiciele i rywale – samorządowe reguły gry*, Warszawa 2017

Flis J., *Instytucjonalny labirynt demokracji wewnątrzpartyjnej*, [w:] *O demokracji w polskich partiach politycznych*, red. M. Chmaj, M. Waszak, J. Zbieranek, Warszawa 2011

Flis J., *Polityczne ramy samorządu -przykład sejmików wojewódzkich*, „Casus” 2010, nr 58

Galicki J., *Przyczyny wygaśnięcia mandatu radnego*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2013, nr 3.

Ganowicz E., Opiola W., *Specyfika partyjnej rywalizacji politycznej w wyborach do samorządu terytorialnego w roku 2014 na przykładzie województwa opolskiego*, „Przegląd Polityczny” 2017, nr. 2

Gapski M.P., *Czynne i bierne prawo wyborcze do organów samorządu terytorialnego w Polsce (wybrane zagadnienia)*, [w:] *Dziesięć lat reformy administracji publicznej w Polsce. Ogólnopolska konferencja naukowa, Łańcut, 12-14 czerwca 2008 r.*, red. J. Parchomiuk, B. Uljasz, E. Kruk, Warszawa 2009

Gapski M.P., *Nowe techniki głosowania w świetle zasady bezpośredniości wyborów*, „Przegląd Sejmowy” 2009, nr 2

Gapski M.P., *Prawo wyborcze*, [w:] *Synteza prawa polskiego 1918-1939*, red. T. Guz, J. Głuchowski, M.R. Pałubska, Warszawa 2013

Gapski M.P., *Treść zasady wolnych wyborów*, [w:] *Amicus Hominis Et Defensor Iustitiae – Przyjaciel człowieka i obrońca sprawiedliwości. Księga Jubileuszowa w 70. rocznicę urodzin Sędziego Ferdynanda Rymarza*, red. D. Dudek, M.P. Gapski, W. Łączkowski, Lublin 2010

Garlicki L., Gołyński K., *Polskie prawo konstytucyjne*, Warszawa 1996

Garlicki L., *Artykuł 100*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. I, red. L. Garlicki, Warszawa 1999

Garlicki L., *Artykuł 32*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. III, red. L. Garlicki, Warszawa 2003

Garlicki L., *Artykuł 96*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. I, red. L. Garlicki, Warszawa 1999

Garlicki L., *Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności. Komentarz*, t. II, Warszawa 2011

Garlicki L., *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2014

Garlicki L., *Republika Federalna Niemiec: progi wyborcze*, „Przegląd Sejmowy” 1998, nr 2

Gąsior T., *Przygotowanie lokalu wyborczego*, „Wspólnota” 2014, nr 8

Gebert S., *Wspólna ordynacja wyborcza do Sejmu i rad narodowych*, „Państwo i Prawo” 1976, z. 1-2

Gebethner S., *System wyborczy: Deformacja czy reprezentacja?*, [w:] *Wybory parlamentarne 1991 i 1993 a polska scena polityczna*, red. S. Gebethner, Warszawa 1995

Gierach E., *Ograniczenia biernego prawa wyborczego w wyborach do jednostek samorządu terytorialnego*, [w:] *Aktualne problemy konstytucyjne w świetle wniosków, pytań prawnych i skarg konstytucyjnych do Trybunału Konstytucyjnego*, red. P. Daniluk, P. Radziejewicz, Warszawa 2010

Gendźwił A., *Bezpartyjni prezydenci miast i ich znaczenie w lokalnej polityce*, „Studia regionalne i lokalne” 2010, nr 2

Gendźwił A., *Zmiany niezauważone? O tym, jak zadziałały jednomandatowe okręgi wyborcze w wyborach do rad gmin w 2014 roku*, badania w ramach projektu Dysproporcjonalność w wyborach do rad gmin w 2010 i 2014 roku w Polsce, finansowanego przez Narodowe Centrum Nauki (grant nr 2013/09/N/HS5/00276)

Gendźwił A., *Różne wybory, różne elektoraty? Specyfika uczestnictwa w wyborach lokalnych*, *Studia Socjologiczne* 2017, nr 1

- Gołyński K., *Prawa wyborcze w praktyce*, Warszawa 1995
- Goodwin-Gill G.S., *Free and Fair Elections*, Inter-Parliamentary Union, Geneva 2006
- Góralczyk W., Sawicki S., *Prawo międzynarodowe publiczne w zarysie*, Warszawa 2011
- Górski R., *Bez państwa. Demokracja uczestnicząca w działaniu*, Kraków 2007
- Górzyńska T., *Prawo do informacji i zasada jawności administracyjnej*, Kraków 1999
- Grabowska S., Składkowski K., *Podstawowe pojęcia z zakresu prawa wyborczego*, [w:] *Prawo wyborcze do parlamentu w wybranych państwach europejskich*, red. S. Grabowska, K. Składkowski, Kraków 2006
- Grabowski R., Grabowska S., *Środowisko teoretyków i praktyków prawa wyborczego wobec postulatu reformy polskiego systemu wyborczego z wykorzystywaniem alternatywnych sposobów głosowania*, [w:] *Alternatywne sposoby głosowania a aktywizacja elektoratu. Międzynarodowa Konferencja Naukowa, Rzeszów 26 -27 marca 2007*, red. S. Grabowska, R. Grabowski, Rzeszów 2007
- Granat M. , *O istocie mandatu przedstawicielskiego* [w:] *Mandat przedstawicielski w teorii, prawie i praktyce poselskiej*, red, M. Kruk, Warszawa 2013
- Grajewski K., *Mandat przedstawicielski – pojęcie i rodzaje*, [w:] *Leksykon prawa konstytucyjnego. 100 podstawowych pojęć*, red. A. Szmyt, Warszawa 2010
- Grajewski K., *Status prawny posła i senatora*, Warszawa 2006
- Greenhouse L., *Justices Void New York City's Government; Demand an End of 5 Boroughs' Inequality*, „New York Times”, 23 marca 1989 r.
- Griffith-Traversy M.A., *Demokracja, parlament i systemy wyborcze*, Warszawa 2007
- Grzelak P., Cześniak M., *Frekwencja wyborcza w Polsce w latach 1990-2007*, [w:] *Zmień kraj, idź na wybory. Raport o przebiegu kampanii i rekomendacje na przyszłość*, red. J. Bełdowski, P. Chylińska, Warszawa 2007
- Grzelka M. , *Kampania wyborcza. Zagadnienia wybrane*, „Przegląd Wyborczy” 2012, nr 5
- Grzeszkiewicz-Radulska K., Jabłoński W., *Socjologiczne badania wyborcze*, „Studia Wyborcze” 2006, t. 1

Grzybowski M., *Podstawowe zasady ustrojowe*, [w:] *Prawo konstytucyjne*, red. M. Grzybowski, Białystok 2009

Grzybowski M., *Systemy konstytucyjne państw skandynawskich*, Warszawa 2010

Gurdek M., *Wpływ warunkowego umorzenia postępowania karnego na bierne prawo wyborcze w wyborach samorządowych*, „Roczniki Administracji i Prawa” 2009, t. IX

Hacia I., *Ewolucja amerykańskiego prawa wyborczego*, „Studia Wyborcze” 2011, t. XII

Haman J., *Demokracja, decyzje, wybory*, Warszawa 2003

Hanging in the Balance, „New York Times”, 26 marca 1989 r.

Hoag C., Hallett G., *Proportional Representation*, New York 1926

Honka N., *Ewolucja systemu samorządu terytorialnego w Polsce po II wojnie światowej*, Wrocław 2012

Iwanek J., *Przywództwo polityczne w systemie demokratycznym*, [w:] *Przywództwo polityczne. Teorie i rzeczywistość*, red. L. Rubisz, K. Zuba, Toruń 2004

Izdebski H., *Samorząd terytorialny w II Rzeczypospolitej*, [w:] *Samorząd terytorialny. Zagadnienia prawne i administracyjne*, red. A. Piekara, Z. Niewiadomski, Warszawa 1998

Izdebski H., *Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności*, Warszawa 2011

Izdebski H., *Ustrój terytorialny Rzeczypospolitej Polskiej i zasada decentralizacji*, [w:] *Ustrój terytorialny państwa a decentralizacja systemu władzy publicznej*, red. A. Lutrzykowski, Toruń 2012

Jabłoński M., Jarosz-Żukowska S., *Prawa człowieka i system ich ochrony. Zarys wykładu*, Warszawa 2010

Jabłoński M., *Zakres podmiotowy realizacji praw obywatelskich w Konstytucji RP z 2.4.1997 r.*, [w:] *Prawa i wolności obywatelskie w Konstytucji RP*, red. B. Banaszak, A. Preisner, Warszawa 2002

Jachimowicz M., *Przestępstwo naruszenia tajności głosowania (art. 251 k. k.)*, „Prokurator” 2007, nr 3-4

Jackiewicz Z., *Ordynacja wyborcza do Sejmu RP w świetle doświadczeń wyborów 1993 r.*, „Państwo i Prawo” 1994, z. 3

Jagielski M., *Prawo wyborcze*, [w:] *Polskie prawo konstytucyjne na tle porównawczym*, red. R.M. Małajny, Warszawa 2013

Jamróz A., *Demokracja współczesna. Wprowadzenie*, Białystok 1993

Janusz G., *Udział mniejszości narodowych w wyborach samorządowych w Polsce*, [w:] *Stan i perspektywy demokracji bezpośredniej w Polsce*, red. M. Marczevska-Rytko, Lublin 2010

Jarosz Z., *System wyborczy PRL*, Warszawa 1969

Jaskiernia J., *Międzynarodowe obserwowanie wyborów jako czynnik demokratyzacji procesów wyborczych*, [w:] *Z zagadnień współczesnych społeczeństw demokratycznych*, red. A. Jamróz, S. Bożyk, Białystok 2006

Jaskiernia J., *Zasada równości w prawie wyborczym USA*, Warszawa 1992

Jastrzębski J., Zubik M., *Mandat wolny versus weksel*, „Przegląd Sejmowy” 2007, nr 2

Jastrzębski M., *Instytucjonalizacja prawna funkcji wyborczej partii politycznych w wyborach samorządowych w Polsce*, „Studia Wyborcze” 2007, t. III

Jasudowicz T., *Prawo do wolnych wyborów w byłych europejskich państwach socjalistycznych w świetle orzecznictwa strasburskiego*, „Polski Rocznik Praw Człowieka i Prawa Humanitarnego” 2011, nr 2

Jaworski S.J., *Zasady polskiego prawa wyborczego*, [w:] *Międzynarodowa konferencja naukowa pt. Prawo wyborcze i system partyjny w Polsce i na Litwie. Teoria i praktyka*, oprac. Z. Vaigauskas, Wilno 2013

Jendroszczyk P., *14 milionów nowych głosów*, „Rzeczpospolita” z dnia 11 lipca 2008 r.

Jeżewski J., *We Francji* [w:] *Gmina w wybranych państwach Europy Zachodniej*, red. J. Jeżewski, Wrocław 1995

Kacperski K., *System wyborczy do Sejmu i Senatu u progu drugiej Rzeczypospolitej*, Warszawa 2007

Kaczkowski Ł., *Zasady prawa wyborczego*, [w:] *Prawo wyborcze obywateli*, red. A. Deryng,

Wrocław 2010

Kallas M., Lityński A., *Historia ustroju i prawa Polskiej Ludowej*, Warszawa 2003

Kamiński I.C. , *Prawo do wolnych wyborów w Europejskiej Konwencji Praw Człowieka*, Problemy Współczesnego Prawa Międzynarodowego, Europejskiego i Porównawczego 2015, nr 13.

Karp J.A., *Political knowlegde about electoral rules: Comparing mixed member proportional systems in Germany and New Zealand*, „Electoral Studies” 2006, nr 25

Katz R.S., Mair P., *Changing Models of Party Organization and Party Democracy: The Emergence of the Cartel Parties in Western Europe?*, „Party Politics” 2005, nr 2

Katz R.S., *Democracy and Elections*, New York-Oxford 1997

Kawala J., *Kodeks wyborczy narzędziem budowy społeczeństwa obywatelskiego w skali lokalnej*, „Samorząd Terytorialny” 2012, nr 9

Kisielewicz A., *Prawo wyborcze*, [w:] *Samorządowe Prawo wyborcze. Komentarz*, red. K. Czaplicki, Warszawa 2010

Kodeks cywilny. Komentarz. Tom I. Komentarz do artykułów 1-449¹¹, red. K. Pietrzykowski, Warszawa 2008

Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, red. L. Garlicki, Warszawa 1995

Kolczyński M., Wojtasik W. , *Wybory samorządowe w Polsce 2010*, [w:] A. Turska-Kawa, *Wybory samorządowe w świadomości społecznej - postawy, zaangażowanie, percepcja*

Konopelko A., *Demokracja partycypacyjna w samorządzie lokalnym*, „Samorząd Terytorialny” 2011, nr 12

Konstytucja i podstawowe akty ustawodawcze Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej. Zbiór tekstów, z przedmową K. Biskupskiego, Warszawa 1954

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, t. III, red. L. Garlicki, Warszawa 2003

Kopański M., *System wyborczy w wyborach organy władzy uchwalodawczej w jednostkach samorządu terytorialnego. Analiza przepisów, propozycje zmian*, [w:] *Decentralizacja współczesnego państwa. Wybrane problemy*, red. R. Radek, Katowice 2013

Kopcińska M., *Konsensus czy konflikt polityczny w europejskich gminach*, „Wspólnota” 2017, nr 11

Korzeniowska-Linkowska D.M. , Stawicki R. , *Procedury wyborcze w krajach europejskich*” , Kancelaria Senatu Biuro Analiz i Dokumentacji 2015

Korzeniowski K., *Psychologiczne uwarunkowania zachowań wyborczych*, [w:] *Psychologia społeczna*, red. K. Skarżyńska, Poznań 1999

Kos A., *Istota wyborów w kontekście realizacji zasady suwerenności narodu*, [w:] *Państwo i prawo wobec współczesnych wyzwań. Teoria i filozofia państwa i prawa oraz aksjologia demokracji i ochrony praw człowieka*, Księga jubileuszowa Profesora Jerzego Jaskierni, red. R. M. Czarny, K. Spryszak, Toruń 2012

Kowalczyk T., *Charakter i znaczenie zasady powszechności prawa wyborczego – przegląd stanowisk we współczesnej doktrynie polskiej*, STUDIA IURIDICA TORUNIENSIA, 2016 , t. XVIII

Kowalczyk T., *Podstawowe zasady prawa wyborczego w kontekście orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego*, [w:] *Współczesne problemy wymiaru sprawiedliwości*, red. D. Gil, I. Butryn, A. Jakiela, K.M. Woźniak, Lublin 2012

T .Kowalczyk, *Znaczenie podstawowych zasad praw wyborczego w Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej a III Rzeczypospolitej Polskiej*, „Historia Slavorum Occidentis”, 2015, nr 2

Kozielewicz W., *Przestępstwa przeciwko wyborom i referendum*, [w:] *Przestępstwa przeciwko państwu i dobrom zbiorowym*, red. L. Gardocki, Warszawa 2013

Kozioł R., *Debata samorządowa w czasach pierwszej „Solidarności”*, Kraków 2004

Krasnowolski A. , *Procedury wyborcze w krajach europejskich*, Kancelaria Senatu Biuro analiz i dokumentacji, Warszawa 2015

Kręcis W., *Prawo wyborcze*, [w:] *Polskie prawo konstytucyjne*, red. W. Skrzydło, Lublin 2008

Krukowski S., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 1921 r.*, [w:] *Konstytucje Polski*, red. M. Kallas, Warszawa 1990

Kryszeń G., *Konstytucyjne formy aktywności narodu w procesie sprawowania władzy pu-*

bliczej, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2014, nr 2

Kryszeń G., *Kwoty i parytety wyborcze: równość czy nierówność wyborcza?*, [w:] *Niedemokratyczne wymiary demokratycznych wyborów*, red. J. Szymanek, Warszawa 2016

Kryszeń G., *Mandat Przedstawiciela (Próba zdefiniowania)*, „Państwo i Prawo” 1998, z. 3

Kryszeń G., *Prawo wyborcze do parlamentu. Status prawny posłów i senatorów*, [w:] *Prawo konstytucyjne*, red. S. Bożyk, Białystok 2014

Kryszeń G., *Problematyka zgłaszania kandydatów w świetle kodeksu wyborczego*, [w:] *Kodeks wyborczy. Wstępna ocena*, red. K. Skotnicki, Warszawa 2011

Kryszeń G., *Przymus wyborczy*, „Przegląd Sejmowy” 2004, nr 3

Kryszeń G., *Ramy czasowe kampanii wyborczej do parlamentu*, „Administracja Publiczna” 2006, nr 1

Kryszeń G., *Selekcja i zgłaszanie kandydatów w wyborach parlamentarnych w świetle standardów wyborów demokratycznych*, „Studia Wyborcze” 2006, t. 2

Kryszeń G., *Standardy prawne wolnych wyborów parlamentarnych*, Białystok 2007

Kryszeń G., *Standardy rywalizacji wyborczej w wyborach parlamentarnych*, „Przegląd Sejmowy” 2007, nr 2

Kryszeń G., *Tajność głosowania w wyborach parlamentarnych*, [w:] *Ustroje, doktryny, instytucje polityczne. Księga jubileuszowa Profesora zw. dr hab. Mariana Grzybowskiego*, red. J. Czajkowski, Kraków 2007

Kryszeń G., *Uczciwość wyborów jako zasada prawa wyborczego*, *Studia Wyborcze* 2015, t. XXI

Kryszeń G., *Zasada wolnych wyborów w dokumentach prawa międzynarodowego*, [w:] *Z zagadnień współczesnych społeczeństw demokratycznych*, red. A. Jamróz, S. Bożyk, Białystok 2006

Kubas S., *System wyborczy a model polskiej demokracji*, „Studia Wyborcze” 2008, t. VI

Kuć-Czajkowska K.A., *Udział komitetów obywatelskich w wyborach samorządowych na przykładzie Lublina, Wrocławia i Katowic*, [w:] *Partycypacja społeczna w samorządzie tery-*

torialnym, red. B. Dolnicki, Warszawa 2014

Kwiatkowska M., *Gminy we Włoszech. Wybrane zagadnienia ustrojowe*, „Samorząd Terytorialny” 2011, nr 4

Kwiecień S., *Prawo wyborcze do ustrojowych organów gminy wiejskiej i miejskiej w świetle ustawy z 23 III 1933 r. o częściowej zmianie ustroju samorządu terytorialnego*, „Roczniki Nauk Prawnych” 2004, t. XIV, z. 3

Leoński Z., *Samorząd terytorialny w RP*, Warszawa 2001

Leoński Z., *System organizacji i funkcjonowania terenowych organów przedstawicielskich i organów administracji państwowej PRL*, Warszawa-Poznań 1989

Lijphart A., *The Problem of Low and Unequal Voter Turnout – and What We Can Do About It*, „Reihe Politikwissenschaft” 1998, nr 54

Lisowska E., *Równouprawnienie kobiet i mężczyzn w społeczeństwie*, Warszawa 2008

Litwin A., *Samorząd w Polsce burżuazyjno-obszarowej w latach 1918-1938*, Warszawa 1954

Lorentz K., *Funkcje wyborów a kryteria oceny podziału mandatów*, „Studia Wyborcze” 2011, t. XII

Łączkowski W., *Dylematy polskiego prawa wyborczego*, [w:] *Iudices electionis custodes (Sędziowie kustoszami wyborów). Księga Pamiątkowa Państwowej Komisji Wyborczej*, red. F. Rymarz, Warszawa 2007

Dąbrowski M., *Obywatelstwo polskie a obywatelstwo Unii Europejskiej*, „Państwo i Prawo” 2005, z. 2

Mackenzie W.J.M., *Free Elections. A Elementary Textbook*, London 1958

Magoska M., *Słowo wstępne*, [w:] *Wybory samorządowe w kontekście mediów i polityki*, red. M. Magoska, Kraków 2008

Majewski J., *Czy każde skazanie za publicznie skargowe przestępstwo umyślne pozbawia prawa wybieralności do organów stanowiących samorządu terytorialnego?*, „Zeszyty Prawnicze Biura Analiz Sejmowych Kancelarii Sejmu” 2010, nr 4

Marczewski P., *Partie polityczne a jakość polskiej polityki*, Warszawa 2017

Marek A., *Podstawy prawa karnego i prawa wykroczeń dla studentów administracji*, Toruń 2009

Marszałek-Kawa J., *Wybory samorządowe 2006 a kwestia nowelizacji samorządowej ordynacji wyborczej*, [w:] *Samorząd terytorialny. Studium politologiczne*, red. J. Marszałek-Kawa, Toruń 2007

Massicotte L., Blais A., *Mixed Electoral Systems: A Conceptual and Empirical Survey*, „Electoral Studies” 1999, nr 3

Meyer H., *Prawo wyborcze*, [w:] *Parlament Republiki Federalnej Niemiec*, red. I. Isensee, P. Kirchhof, Warszawa 1995

Michalak B., *Mieszane systemy wyborcze*, [w:] *Leksykon prawa wyborczego i systemów wyborczych*, red. B. Michalak, A. Sokala, Warszawa 2008

Michalak B., *Mieszane systemy wyborcze. Cele, rozwiązania, konsekwencje*, Toruń 2013

Michalak B., Sokala A., *Leksykon prawa wyborczego i systemów wyborczych*, Warszawa 2010

Michałowski S., *Uwarunkowania pełnienia ról przywódczych w samorządzie terytorialnym*, [w:] *Przywództwo lokalne a kształtowanie demokracji partycypacyjnej*, red. S. Michałowski, K. Kuć-Czajkowska, UMCS, Lublin 2008

Mider D., *Głosowanie przez Internet a demokracja*, [w:] *Polityka na szczeblu samorządu terytorialnego*, red. S. Sulkowski, „Studia Politologiczne” 2011, t. 20

J. Mielewczyk, *Wpływ jednomandatowych okręgów wyborczych na wyniki wyborów do rad gmin w gminach powyżej 20 tys mieszkańców*, Pismo naukowe studentów i doktorantów WN-PiS UAM 2015, nr 12

Mill J.S., *O rządzie reprezentacyjnym*, Kraków-Warszawa 1995

Mistygacz M., *Protesty wyborcze i ważności wyborów*, „Studia Politologiczne” 2011, t. 22

Młynarska-Sobaczewska A., *Wybory a legitymizacja władzy (kilka pytań do dawno udzielonych odpowiedzi)*, [w:] *Zmiana ordynacji wyborczej a zmiana konstytucji. Międzynarodowa Konferencja Naukowa Rzeszów, 3-4 marca 2008 r.*, red. S. Grabowska, R. Grabowski, Rzeszów 2008

Molewicz M., *Ugrupowania lokalne i partie polityczne w wyborach samorządowych w województwie zachodniopomorskim w latach 2002-2014*, Opuscula Sociologica 2015, nr 3

Mordwiłko J., *Ewolucja prawa wyborczego i wyborów do samorządu terytorialnego 1990-2000*, [w:] *10 lat demokratycznego prawa wyborczego Rzeczypospolitej Polskiej (1990-2000)*, Warszawa 2000

Mordwiłko J., *W sprawie ustanowienia w polskim prawie wyborczym instytucji pełnomocnika wyborcy oraz możliwości głosowania drogą pocztową (głosowania korespondencyjnego)*, „Przegląd Sejmowy” 2001, nr 1

Muszyński J., *Leksykon marketingu wyborczego*, Wrocław 2001

Naleziński B., *Zagadnienie suwerenności i jej realizacji w Konstytucji RP*, [w:] *Prawo konstytucyjne Rzeczypospolitej Polskiej*, red. P. Sarnecki, Warszawa 2014

Nohlen D., *Elections and Electoral Systems*, [w:] *Elections in Europe. A Data Handbook*, eds. D. Nohlen, P. Stöver, Baden-Baden 2010

Nohlen D., *Prawo wyborcze i system partyjny. O teorii systemów wyborczych*, Warszawa 2004

Olszewska D., Szpala I., Fusiecki J., *Bitwa warszawska 2007. Subiektywny przegląd kandydatów do parlamentu*, „Gazeta Wyborcza” („Gazeta Stołeczna”) z 19 października 2007 r.

Olszewski P., *Koncepcje samorządu terytorialnego w latach osiemdziesiątych XX wieku*, [w:] *Samorząd terytorialny w programach ugrupowań politycznych w Polsce (1989-1998)*, red. P. Olszewski, Toruń 2007

Oniszczyk J., *Filozofia i teoria prawa*, Warszawa 2008

Oniszczyk J., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, Kraków 2000

Oniszczyk J., *Równość – najpierwsza z zasad i orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego*, Warszawa 2004

Opaliński B., *Wolność wyborów parlamentarnych i jej gwarancje na gruncie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2012, nr 2

Ortega y Gasset J., *Bunt mas*, Warszawa 2006

Orzecznictwo Strasburskie. Wolność pokojowych zgromadzeń i zrzeszania się. Wolność związkowa. Prawa i systemy wyborcze. W dwudziestolecie „Polskiego doświadczenia Solidarności”, tł. T. Jasudowicz, Toruń 2001

Tuleja P., *Konstytucyjne podstawy biernego prawa wyborczego do organów samorządu terytorialnego*, [w:] *Amicus hominis et defensor iustitiae. Przyjaciel człowieka i obrońca sprawiedliwości. Księga jubileuszowa w 70. rocznicę urodzin sędziego Ferdynanda Rymarza*, red. D. Dudek, M. Gapski, W. Łączkowski, Lublin 2010

Paciorek A., *Sześć lat z życia rad*, „Wspólnota” 1990, nr 2

Paradowska J., *Magia pierwszych miejsc*, „Polityka” 2001, nr 22

Parszewski K.K., *Europejska Karta Samorządu Terytorialnego gwarancją podstaw wyborów lokalnych*, „Zeszyty Naukowe Ostrołęckiego Towarzystwa Naukowego” 2006, t. 20

Patrzalek A., Skrzydło W., *Cele i zasady kodyfikacji prawa wyborczego w Polsce*, „Przegląd Sejmowy” 1997, nr 2

Peszyński W., Seklecka A., *Rola sondaży w polskiej kampanii prezydenckiej w 2010 roku*, „Studia Wyborcze” 2010, t. X

Pietrzyk-Reeves D., *Idea społeczeństwa obywatelskiego. Współczesna debata i jej źródła*, Wrocław 2004

Piskorski J., *Przestępstwa przeciwko wyborom i referendum*, [w:] *Kodeks karny. Część szczególna. Tom II. Komentarz art. 222-316*, red. M. Królikowski, R. Zawłocki, Warszawa 2013

Pisz M., *Mandat przedstawicielski w polskiej tradycji ustrojowej i we współczesnym polskim prawie konstytucyjnym*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2013, nr 3

Pisz M., *Władza ustawodawcza*, [w:] *Prawo konstytucyjne. Kompendium*, red. R. Piotrowski, Warszawa 2014

Podkowski M., *Samorząd gminny w Wielkopolsce 1919-1939*, Wrocław 2007

Podstawy prawa konstytucyjnego Rzeczypospolitej Polskiej, red. Z. Witkowski, Toruń-Warszawa 1999

Pokładecki J., *Samorząd terytorialny jako forma decentralizacji władzy lokalnej. Doświad-*

czenia europejskie i polskie, [w:] *Ustrój terytorialny państwa a decentralizacja systemu władzy publicznej*, red. A. Lutrzykowski, Toruń 2012

Potz M., *Amerykańskie prawybory*, „Studia Wyborcze” 2008, t. VI

Powell Jr. G.B., *Wybory jako narzędzie demokracji. Koncepcje większościowe i proporcjonalne*, Warszawa 2006

Półtorak M., *Kwoty w wyborach samorządowych w Polsce na tle wybranych rozwiązań europejskich*, [w:] *Prawne problemy samorządu terytorialnego*, t. 1, red. B. Ćwiertniak, Katowice 2013

A. Przyborowska-Klimczak, *Prawo międzynarodowe publiczne. Wybór dokumentów*, oprac., Lublin 1996

Preisner A., *e-Voting – przyszłość e-demokracji? Szkic kilku niełatwych kwestii*, [w:] *Międzynarodowa Konferencja Naukowa nt. Prawo wyborcze do parlamentu w wybranych państwach europejskich*, Rzeszów 3-4 kwietnia 2006 r., red. S. Grabowska, R. Grabowski, Rzeszów 2006

Prokop K., *Podstawowe zasady ustrojowe*, [w:] *Prawo konstytucyjne*, red. S. Bożyk, Białystok 2014

Prokop K., *Prawa wyborcze młodzieży*, „Studia Wyborcze” 2010, t. IX

Przywara M., *System wyborczy do Sejmu i do Senatu RP po 1989 roku – ciągłość i zmiany*, Warszawa 2012

Przywara M., *System wyborczy do Sejmu w Polsce Ludowej – rys historyczny*, [w:] *Konstytucja, wybory, partie*, red. A. Materska-Sosnowska, K. Urbaniak, Warszawa 2013

Ptak A., *Ewolucja systemu wyborczego do organów samorządu terytorialnego w Polsce*, [w:] *Prawo wyborcze i wybory. Doświadczenia dwudziestu lat procesów demokratyzacyjnych w Polsce*, red. A. Stelmach, Poznań 2010

Rabska T., *Glosa do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 lutego 2005 r. (sygn. akt K 17/03)*, „Przegląd Sejmowy” 2006, nr 1

Raciborski J., *Antynomie konstytucyjnych wartości w polskim prawie wyborczym*, „Studia Prawnicze” 2001, nr 1

Raciborski J., *Polskie wybory. Zachowania wyborcze społeczeństwa polskiego*, Warszawa 1997

Radek R., *Ewolucja systemu wyborczego do polskiego samorządu terytorialnego w okresie transformacji (wybrane problemy)*, [w:] *Wybory samorządowe 2010*, red. M. Kolczyński, W. Wojtasik, Katowice 2011

Rakowska A., *Funkcje wyborów a kampania wyborcza*, [w:] *Ustrój polityczny państwa. Polska, Europa, świat*, red. S. Sulkowski, J. Szymanek, Warszawa 2013

Rakowska A., *Głosowanie przez pełnomocnika. Uwagi krytyczne*, „Studia Wyborcze” 2007, t. IV

Rakowska A., Skotnicki K., *Wykorzystanie bilbordów w kampanii politycznej*, [w:] *Państwo i prawo wobec współczesnych wyzwań, t. II: Współczesne ustroje państwowe i rozwój demokracji w Polsce. Księga jubileuszowa Profesora Jerzego Jaskierni*, red. R.M. Czarny i K. Spryszak, Toruń 2012.

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

Rakowski M., *Blokowanie list w wyborach samorządowych – nowelizacja ordynacji wyborczej i jej skutki na przykładzie wyborów do rad miast wojewódzkich*, „Studia Wyborcze” 2007, t. III

Raźny P., *Sprawozdanie z konferencji naukowej „Dwudziestolecie demokratycznych wyborów w Polsce”*, 2–3 lutego 2011 roku, Toruń, „Studia Wyborcze” 2011, t. XI

Reif K., Schmitt H., *Nine Second-Order National Elections: A Conceptual Framework for the Analysis of European Election Results*, “European Journal of Political Research” 1980, nr 8

Roguska B., Zbieranek J., *Wiedza i opinie Polaków o prawie wyborczym i mechanizmach kampanii. Komunikat z badań*, Centrum Badania Opinii Publicznej, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa, wrzesień 2011

Rost A., *Instytucje polskiego prawa konstytucyjnego*, Poznań 2013

Rousseau D., *Sądownictwo konstytucyjne w Europie*, Warszawa 1999

Rousseau J.J., *Umowa społeczna*, tłum. i oprac. A. Peretiatkowicz, Kęty 2009

B. Roguska, J. Zbieranek, , *Centrum Badania Opinii Społecznej* , Komunikat z badań CBOS, Polacy o proponowanych zmianach w prawie wyborczym 2014, nr 65

Rozmaryn S., *Nowe instytucje prawa wyborczego do rad narodowych*, „Państwo i Prawo” 1957, z. 12

Rozmaryn S., *O niektórych zagadnieniach ordynacji wyborczej do Sejmu*, „Państwo i Prawo” 1952, z. 10

Rulka M., *Głosowanie przez pełnomocnika*, „Wspólnota” 2010, nr 3

Rulka M., *Prawna wyborcze nieobywateli w wyborach lokalnych*, [w:] *Wybory i referenda lokalne. Aspekty prawne i politologiczne*, red. M. Stec, K. Matys-Sulińska, Warszawa 2010

Rulka M., *Prawo do głosowania więźniów*, „Przegląd Więziennictwa Polskiego” 2010, nr 69

Rulka M., *Progi wyborcze – analiza prawnoporównacza*, „Studia Wyborcze” 2009, t. VIII

Rymarz F., *Grupowanie list kandydatów w wyborach samorządowych w 2006 r.*, „Przegląd Sejmowy” 2007, nr 2

Rymarz F., *Konstytucjonalizacja Państwowej Komisji Wyborczej (wnioski de lege ferenda)*, [w:] *Demokratyczne standardy prawa wyborczego. Teoria i praktyka*, red. F. Rymarz, Warszawa 2005

Rymarz F., *Udział sędziów w organach wyborczych*, [w:] *Demokratyczne prawo wyborcze Rzeczypospolitej Polskiej (1990-2000)*, red. F. Rymarz, Warszawa 2000

Rzucidło J., *Perspektywy głosowania za pośrednictwem Internetu w RP*, „Studia Wyborcze” 2013, t. XV

Sanetra W., *Ważność wyborów w świetle Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, „Przegląd Sądowy” 2012, nr 7-8

Sarnecki P., *Ordynacja wyborcza w wyborach samorządowych*, [w:] *Wybory samorządowe w kontekście mediów i polityki*, red. M. Magoska, Kraków 2008

Sarnecki P., *System wyborczy do organów stanowiących samorządu terytorialnego*, [w:] *XX lat samorządu terytorialnego w Polsce. Doświadczenia – problemy - perspektywy*, Toruń 2011

Sarnecki P., *Ustroje konstytucyjne państw współczesnych*, Kraków 2007

Serkan Akilli H., *Mobile Voting as an Alternative for the Disabled Voters*, „Electronic Voting” 2012, Vol. 205

Sieklucki D., *Praktyczne konsekwencje zmian samorządowego systemu wyborczego w Kodeksie Wyborczym – uwagi i refleksje na tle wyborów z 2014 roku*, „Polityka i Społeczeństwo” 2015 r., nr 3

Siemieński F., hasło „mandat”, [w:] *Wielka encyklopedia prawa*, red. B. Hołyst, Prawo i Praktyka Gospodarcza, Warszawa 2005

Składowski K., *Zasada równości wyborów a wybory do Senatu w Kodeksie wyborczym*, [w:] *Kodeks wyborczy. Wstępna ocena*, red. K. Skotnicki, Warszawa 2011

Skotnicki K., *Funkcje wyborów*, [w:] *Prawo wyborcze Rzeczypospolitej Polskiej i problemy akcesji Polski do Unii Europejskiej. Materiały XLIV Ogólnopolskiej Konferencji Katedr i Zakładów Prawa Konstytucyjnego, Olsztyn 25-27 kwietnia 2002 r.*, red. A. Sylwestrzak, Olsztyn 2003

Skotnicki K., *Głosowanie przez przedstawiciela*, [w:] *Alternatywne sposoby głosowania a aktywizacja elektoratu. Międzynarodowa Konferencja Naukowa, Rzeszów 26 -27 marca 2007*, red. S. Grabowska, R. Grabowski, Rzeszów 2007

Skotnicki K., *Możliwości wykorzystania alternatywnych sposobów głosowania podczas wyborów samorządowych*, [w:] *Wybory i referenda lokalne. Aspekty prawne i politologiczne*, red. M. Stec, K. Małyś-Sulińska, Warszawa 2010

Skotnicki K., *Prawa i wolności osób nie posiadających obywatelstwa polskiego*, [w:] *Podstawowe prawa jednostki i ich sądowa ochrona*, red. L. Wiśniewski, Warszawa 1997

Skotnicki K., *Przebieg prac nad kodeksem wyborczym*, [w:] *Kodeks wyborczy. Wstępna ocena*, Warszawa 2011

Skotnicki K., *System wyborczy do Sejmu i Senatu*, [w:] *Polskie prawo konstytucyjne*, red. D. Górecki, Warszawa 2012

Skotnicki K., *Wpływ funkcji wyborów na prawo wyborcze i system wyborczy. Zarys problematyki*, „Przegląd Sejmowy” 2007, nr 2

Skotnicki K., *Zasada powszechności w prawie wyborczym. Zagadnienia teorii i praktyki*,

Łódź 2000

Skrzydło W., *Kodyfikacja prawa wyborczego w Polsce – zakres i znaczenie*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2011, nr 3

W. Skrzydło, S. Grabowska, R. Grabowski, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz Encyklopedyczny*, Warszawa 2009

Skrzydło W., *Leksykon wiedzy o państwie i konstytucji*, Warszawa 2000

Skrzydło W., *Ustrój polityczny Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej*, Rzeszów 1979

Skrzydło W., *Ustrój polityczny Republiki Francuskiej*, [w:] *Ustroje państw współczesnych*, red. E. Gdulewicz, Lublin 2000

Skrzydło W., *Ustrój polityczny RP w świetle Konstytucji z 1997 r.*, Warszawa 2014

Słobodzian B., *Decentralizacja systemu władzy – główny problem dyskusji nad reformą administracji publicznej po 1989 r.*, [w:] *Ustrój terytorialny państwa a decentralizacja systemu władzy publicznej*, red. A. Lutrzykowski, Toruń 2012

Słownik języka polskiego, t. 1, red. M. Szymczak, Warszawa 1978

Słownik języka polskiego, t. VI, red. W. Doroszewski, Warszawa 1963-1969

Słownik wyrazów obcych PWN, red. J. Tokarski, Warszawa 1980

Sokala A., *Administracja wyborcza w polskim kodeksie wyborczym*, [w:] *Kodeks wyborczy. Wstępna ocena*, Warszawa 2011

Sokala A., *Głosowanie elektroniczne*, [w:] A. Sokala, B. Michalak, P. Uziębło, *Leksykon prawa wyborczego i referendalnego oraz systemów wyborczych*, Warszawa 2013

Sokala A., *Kampania wyborcza*, [w:] A. Sokala, B. Michalak, P. Uziębło, *Leksykon prawa wyborczego i referendalnego oraz systemów wyborczych*, Warszawa 2013

Sokala A., *Mąż zaufania*, [w:] A. Sokala, B. Michalak, P. Uziębło, *Leksykon prawa wyborczego i referendalnego oraz systemów wyborczych*, Warszawa 2013

Sokala A., *Należy indywidualnie zawiadamiać wyborców o wyborach*, Analizy i Opinie nr 36, Warszawa 2005

Sokala A., *Podstawowe zasady prawa wyborczego*, [w:] A. Sokala, B. Michalak, P. Uziębło, *Leksykon prawa wyborczego i referendalnego oraz systemów wyborczych*, Warszawa 2013

Sokala A., *Prawa wyborcze osób ubezwłasnowolnionych*, „Gazeta Prawna” 1995, nr 4 z 28 stycznia 1995 r.

Sokala A., *Prawne ramy prowadzenia samorządowej kampanii wyborczej w III Rzeczypospolitej Polskiej*, [w:] *Demokratyczne standardy prawa wyborczego Rzeczypospolitej Polskiej. Teoria i praktyka*, red. F. Rymarz, Warszawa 2005

Sokala A., *Przemiany prawa wyborczego w Polsce*, [w:] *Przemiany prawa wyborczego – doświadczenia nowych demokracji: Republika Czeska, Republika Słowacji, Republika Ukrainy, Rzeczypospolita Polska*, red. A. Sokala, Z. Witkowski, Rzeszów 2008

A. Sokala, B. Michalak, P. Uziębło, *Leksykon prawa wyborczego i referendalnego oraz systemów wyborczych*, Warszawa 2013

Sokolewicz W., *Podstawowe zasady prawa wyborczego i ich ujęcie w konstytucji*, „Państwo i Prawo” 1987, z. 10

Sokolewicz W., *Przedstawicielstwo i administracja w systemie rad narodowych w PRL*, Wrocław-Warszawa-Kraków 1968

Sokołowski J.K., Streb K., *Skład polityczny Sejmu w latach 1997-2007*, [w:] *Wybrane aspekty funkcjonowania Sejmu w latach 1997-2007*, red. J.K. Sokołowski, P. Poznański, Kraków 2008

Sokół W., *Geneza i ewolucja systemów wyborczych w państwach Europy Środkowej i Wschodniej*, Lublin 2007

Sokół W., *Główne tendencje w polityce reform wyborczych w wyborach parlamentarnych*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska. Sectio K” 2013, Vol. XX, nr 2

Sokół W., *Mieszane systemy wyborcze*, [w:] *Encyklopedia politologii. Instytucje i systemy polityczne*, t. 2, red. W. Sokół, B. Dziemidok-Olszewska, Warszawa 2012

Spryszak K., *Wolne i uczciwe wybory jako przesłanka demokratyzmu systemów politycznych w świetle standardów międzynarodowych*, [w:] *Państwo i prawo wobec współczesnych wyzwań. Teoria i filozofia państwa i prawa oraz aksjologia demokracji i ochrony praw człowie-*

ka, red. R. M. Czarny, K. Spryszak, Toruń 2012

M. Staszewska, *Zakazy dotyczące agitacji wyborczej*, „Wspólnota” 2014, nr 22

Starościak J., *Studia z teorii prawa administracyjnego*, Wrocław 1967

Stefański R.A., *Glosa do postanowienia SN z dnia 17 maja 1990 r.*, V KZP 5/90, OSP 1991, z. 1, poz. 16

Stępień P., *Wybory samorządowe 2014 Perspektywa praktyczna i ocena systemu wyborczego*, Studia Wyborcze 2015, t.19

Strzelecka J., *Wybory do rad gminnych i miejskich*, „Tygodnik Solidarność” 1981, nr 31

Strzelecki J., *Samorząd miejski na terenie b. Królestwa Kongresowego*, Warszawa 1927

Sułkowski J., *Kaucje wyborcze w orzecznictwie Sądu Konstytucyjnego Republiki Czeskiej*, [w:] *Przemiany prawa wyborczego – doświadczenia nowych demokracji: Republika Czeska, Republika Słowacka, Republika Ukraińska, Rzeczpospolita Polska*, red. A. Sokala, Z. Witkowski, Bydgoszcz 2007

Szczęśny-Wachholz J., *Nowy ustrój samorządu terytorialnego w Polsce i jego wartości*, Kraków 1934

Szeliga J., *Nowe prawo wyborcze do Sejmu i Senatu*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska. Sectio G (Ius)” 1991 r., t. 38

Sześciło D., Cześniak M., Markowski R., *Obywatele i wybory. Raport*, Warszawa 2013

Szmyt A., *Wprowadzenie do prawa wyborczego*, [w:] *Konstytucja. Ordynacje wyborcze do Sejmu i Senatu*, Gdańsk 1991

Szonert Z., *System wyborczy fundamentem demokracji*, (w:) *Dwudziestolecie demokratycznych wyborów w Polsce*, red. S. J. Jaworski, K. W. Czaplicki, Wydawnictwo Państwowej Komisji Wyborczej, Warszawa 2011.

Szpringer M., *Gminne rady narodowe*, Warszawa 1973

Szymanek J., *Etyka parlamentarzysty a charakter mandatu przedstawicielskiego*, „Przegląd Sejmowy” 2008, nr 4

Szymanek J., *Mandat parlamentarny (reinterpretacja ujęć klasycznych)*, „Przegląd Sejmowy” 2010 nr 5

Szymanek J., *Niedemokratyczne wymiary wyborów demokratycznych*, Warszawa 2016

Szymanek J., *Optymalizacja formuły wyborczej. Dylematy wyboru ordynacji proporcjonalnej czy większościowej*, „Studia Wyborcze” 2007, t. 4

Szymanek J., *Reprezentacja i mandat parlamentarny*, Warszawa 2013

Szyrski M., *Kumulacja mandatów wójta i radnego*, „Wspólnota” 2010, nr 49

Swianiewicz P., Łukomska J., *Kobiety w samorządzie. Ranking najbardziej sfeminizowanych samorządów*, raport opracowany przez pismo samorządu terytorialnego Wspólnota, marzec 2017.

Świda W., *Prawo karne*, Warszawa 1978

Tazbir J., *Zarys historii Polski*, Warszawa 1980

The Electoral Commission, *Electronic voting. May 2007 electoral pilot schemes. Summary*, London 2008

The implementation of electronic voting in the UK. Research summary, London 2002

Tkacz R., *Wybory coraz mniej lokalne? Przejawy kartelizacji partii politycznych na szczeblu lokalnym i regionalnym na przykładzie wyborów na Śląsku Opolskim*, „Studia Wyborcze” 2008, t. VI

Togeby L., *Migrants at The Polls: An Analysis of Immigrant and Refugee Participation in Danish Local Elections*, „Journal of Ethic and Migration Studies” 1999, Vol. 25, No. 4

Trociuk S., *Gwarancja korzystania z czynnego prawa wyborczego przez osoby starsze i osoby z niepełnosprawnościami. Analiza i zalecenia*, „Biuletyn Rzecznika Praw Obywatelskich” 2012, nr 8

Tuesta Soldevilla F., *La democracia tiene un costo: hacer elecciones*, „Elecciones” 2004, nr 4

Tuleja P., *Ordynacja wyborcza do rad gmin w praktyce*, „Samorząd Terytorialny” 1991, nr 6,

Uchwała w sprawie wyborów do rad narodowych, „Tygodnik Solidarność” 1981, nr 25

Ura C., *Samorząd terytorialny w Polsce Ludowej 1944-1950*, Warszawa 1972

Urbaniak K., *Okręg wyborczy w świetle samorządowego prawa wyborczego*, „Studia Polityczne” 2011, t. 22

Uziębło P., *Cenzusy wyborcze XXI w. – potrzeba nowego podejścia*, Wykłady im. Prof. Wacława Komoranickiego. Wykład VI, Toruń 2014

Uziębło P., *Glosa do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 lutego 2005 r., K 17/03, Wybory do organów stanowiących samorządu terytorialnego*, „Gdańskie Studia Prawnicze – Przegląd Orzecznictwa” 2005, nr 3

Uziębło P., *Kampania wyborcza do rady gminy – rozwiązania kodeksu wyborczego a praktyka ustrojowa*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2015, t. XXXIV

Uziębło P., *Kilka uwag o systemie wyborczym do parlamentu Meksykańskich Stanów Zjednoczonych*, [w:] *Ustrój polityczny państwa. Polska, Europa, Świat*, red. S. Sulkowski, J. Szymański, Warszawa 2013

Uziębło P., *Parytety płci i kwoty na listach wyborczych*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2010, nr 1

Uziębło P., *Prawo wyborcze do Parlamentu Republiki Czeskiej po reformie z 2000 r.*, „Przegląd Sejmowy” 2002, nr 2

Uziębło P., *Realizacja zasady równości wyborów do organu stanowiącego miasta na prawach powiatu*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2012, nr 2

Uziębło P., *Wprowadzenie do kodeksu wyborczego*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2011, nr 3

Uziębło P., *Zasada równości wyborów parlamentarnych w państwach europejskich i południowoamerykańskich*, Warszawa 2013

Villadón P.C., Terol Becerra M.J., *Zasada równości w hiszpańskim porządku prawnym konstytucyjnym*, [w:] *Zasada równości w orzecznictwie trybunałów konstytucyjnych*, red. L. Garlicki, J. Trzciniński, Wrocław 1990

B. Vogel, D. Nohlen i R.O. Schultze, *Wahlen in Deutschland*, New York 1971

- Wasik Z., *Wyłączenie od głosowania osób pozbawionych wolności*, „Nowe Prawo” 1987, z. 7-8
- Waszak M., Zbieranek J., *Propozycja obniżenia wieku wyborczego do lat 16. Wybrane zagadnienia*, Warszawa 2010
- Wąsik D., *Falszowanie dokumentacji wyborczej*, „Wspólnota” 2010, nr 2
- Wąsik D., *Reklamacja spisu wyborców*, „Wspólnota” 2010, nr 13
- Wąsik D., *Zasady tworzenia okręgów wyborczych*, „Wspólnota” 2011, nr 11
- Wereszczyński A., *Wiadomości o Polsce i administracja Państwa Polskiego*, Lwów 1938
- Wierzbica A., *Referendum i wybory oraz zarządzenia i uchwały jednostek samorządu terytorialnego. Władcze, administracyjnoprawne formy wyrażania woli przez jednostki samorządu terytorialnego*, Warszawa 2014
- Wierzbica A., *Referendum i wybory oraz zarządzenia i uchwały jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 2014
- Wierzbowski M., *Prawo administracyjne*, Warszawa 1999
- Winczorek P., *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2000
- Winczorek P., *Obowiązek głosowania a konstytucja*, „Rzeczypospolita” z 3 lutego 2003 r.
- Witkowski W., *Historia administracji w Polsce 1764-1989*, Warszawa 2007
- Właźlak K., *Wybrane aspekty wyborów samorządowych w orzecznictwie sądów administracyjnych*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2012, nr 3
- Wojciechowski E., *Zarządzanie w samorządzie terytorialnym*, Warszawa 2012
- Wojtasik W., *Funkcje wyborów w III RP. Teoria i praktyka*, Katowice 2012
- Wojtasik W., *Istotność wyborów i jej czynniki w świadomości społecznej*, „Preferencje Polityczne” 2012, nr 2
- Wojtasik W., *Systemowa specyfika wyborów samorządowych w Polsce*, „Rocznik Nauk Społecznych”, 2015, t. 5 nr 1

Wojtasik W., *Wpływ wyborów samorządowych w 2010 r. na polski system partyjny*, [w:] *Wybory samorządowe 2010*, red. M. Kolczyński, W. Wojtasik, Katowice 2011

Wojtasik W., *Wpływ wyborów samorządowych z 2010 roku na system partyjny*, [w:] *Wybory samorządowe 2010*, red. M. Kolczyński, W. Wojtasik, Katowice 2011

Wojtyczek K., *Konstytucyjna regulacja systemu wyborczego w III Rzeczypospolitej*, [w:] *Demokratyczne prawo wyborcze Rzeczypospolitej Polskiej (1990-2000)*, red. F. Rymarz, Warszawa 2000

Wołpiuk W.J., *Zasada władzy zwierzchniej narodu*, [w:] J. Kuciński, W.J. Wołpiuk, *Zasady ustroju politycznego państwa w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 roku*, Warszawa 2012

Woyke W., *Schlagwort: Wahlen*, Opladen 1994

M. Wrzałik, *Geneza i ewolucja głosowania korespondencyjnego w Polsce*, „Zeszyty Naukowe Instytutu Administracji AJD w Częstochowie” 2016, nr 1

Zell Z., *Nowa polityka wyborcza*, „Wspólnota” 2001, nr 31

Zawadzka B., *Przedstawicielstwo w państwie socjalistycznym*, Warszawa 1976

Zawadzka B., *Samorząd terytorialny w Małej Konstytucji*, [w:] *Mała Konstytucja w procesie przemian ustrojowych w Polsce*, red. M. Kruk, Warszawa 1993

Zaworska K., *Samorząd terytorialny w Królestwie Szwecji*, [w:] *Funkcjonowanie samorządu terytorialnego w wybranych krajach UE*, red. B. Sitek, D. Barańska, K. Naumowicz, Olsztyn 2011.

Zbieranek J., *Alternatywne procedury głosowania w polskim prawie wyborczym – gwarancja zasady powszechności wyborów czy mechanizm zwiększenia frekwencji wyborczej?*, Warszawa 2013

Zbieranek J., *Nowe procedury: głosowanie korespondencyjne i przez pełnomocnika*, [w:] *Kodeks wyborczy. Wstępna ocena*, red. K. Skotnicki, Warszawa 2011

Zell Z., *My – lud miejski*, „Wspólnota” z 19 września 2002 r., nr 28-30

Zell Z., *Pogoń za ordynacją*, „Wspólnota” 2001, nr 25

Zembaty A., *Rola gminnych rad narodowych w kierowaniu rozwojem społeczno – gospodarczym terenu*, Zielona Góra 1987

Zięba-Załucka H., *Demokracja elektroniczna a wybory*, [w:] *Alternatywne sposoby głosowania a aktywizacja elektoratu. Międzynarodowa Konferencja Naukowa, Rzeszów 26 -27 marca 2007*, red. S. Grabowska, R. Grabowski, Rzeszów 2007

Zubik M., *Nowe technologie jako wyzwanie i zagrożenie dla prawa, statusu jednostek i państwa*, [w:] *Prawo wobec nowych technologii*, red. P. Girdwoyń, Warszawa 2008

Zych R., Kowalczyk T., *Pozbawienie praw publicznych jako środek karny w aspekcie realizacji praw wyborczych*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2012, nr 2

Żabka B., *Znaczenie polskich partii w lokalnych systemach politycznych*, [w:] *XX lat samorządu terytorialnego w Polsce. Doświadczenia – problemy – perspektywy*, red. J. Kowalik, A. Bednarz, Toruń 2011

Żmigrodzki P., *Wielki słownik języka polskiego*, Kraków 2007

Żukowski A., *Dylematy wyboru systemu wyborczego we współczesnych demokracjach – kontekst ordynacji do Sejmu i Senatu RP*, „Studia Wyborcze” 2010, t. IX

Żukowski A., *Istota formuły demokratycznych wyborów – kilka refleksji teoretycznych i terminologicznych*, Studia Wyborcze 2006, nr 1

Żukowski A., *Głosowanie korespondencyjne – wskazówki dla Polski*, „Studia Wyborcze” 2009, t. VII

Żukowski A., *Systemy wyborcze. Wprowadzenie*, Olsztyn 1999

Żukowski A., *Wybory a reprezentacja polityczna kobiet*, „Studia Wyborcze” 2007, t. III

Żukowski A., *Wybory*, [w:] *Encyklopedia politologii*, t. 1: *Teoria polityki*, red. W. Sokół, M. Żmigrodzki, Kraków 1999

Żukowski A., *Wybory*, [w:] *Podstawowe kategorie polityki*, red. S. Opara, D. Radziszewska-Szczepaniak, A. Żukowski, Olsztyn 2005

4. Inne źródła prawa:

Manifest Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego z dnia 22 lipca 1944 r. (Dz.U. Nr 1,

Załącznik)

Opinia Rady Legislacyjnej o zgodności prawa wspólnotowego z Konstytucją RP, „Przegląd Legislacyjny” 1999, nr 2

Estonia Parliamentary Elections, 6 March 2011, OSCE/ODIHR Election Assessment Mission Report, Warsaw 2011

Komunikat z badań CBOS „*Wybory samorządowe – znaczenie, zainteresowanie oraz deklaracje udziału w głosowaniu*”, wrzesień 2010

Komunikat z badań CBOS „*Polacy o ułatwieniach w głosowaniu*”, BS/84/2011, Warszawa, lipiec 2011