

## ROZDZIAŁ IV. PODSTAWOWE ZASADY PRAWA WYBORCZEGO

### 1. Wyjaśnienia terminologiczne

Wybory obok referendum są drugą spośród możliwych i najczęściej występującą formą działania narodu w realizacji władzy państwowej. Z problematyką suwerenności narodu akt wyborczy łączy się po pierwsze tym, że za pomocą jednorazowej władczej decyzji dochodzi do powołania przez społeczeństwo określonych organów państwa, a po drugie – dokonując wyboru tych a nie innych osób, opowiadając się za realizacją określonego programu politycznego, wyborcy w sposób pośredni ukierunkowują politykę państwa, wpływając na linię postępowania wybranych organów.

Wybór przez naród – czyli za pomocą wyborów powszechnych – może dotyczyć różnych organów państwa. Z całym przekonaniem można stwierdzić, że im więcej jest obieralnych organów państwowych bez względu na wykonywane przez nie funkcje, tym bardziej zwiększa się rola narodu w realizacji władzy państwowej przysługującej mu jako suwerenowi. Rzecz jasna, decydujące znaczenie ma jednak wybieranie najważniejszych, najwyższych organów państwowych, mających możliwość ukierunkowania działalności pozostałych organów wchodzących w skład aparatu państwowego.

Takie pojęcia jak „prawo wyborcze” czy „system wyborczy” nieodłącznie wiążą się z funkcjonowaniem w państwie demokratycznym zasady przedstawicielstwa (reprezentacji). Ta zaś, wyznacza określone reguły dotyczące sposobu wyłaniania określonych organów; ramy prawne tych reguł zakreślone są przez **całokształt norm prawnych regulujących tryb wyboru konkretnych organów** (Sejmu, Senatu, Prezydenta, rad itd.) czyli przez tzw. **prawo wyborcze w znaczeniu**

**przedmiotowym. Z kolei, mówiąc o ogółu obywatelskich uprawnień wyborczych wynikających z prawa przedmiotowego – mamy na myśli prawo wyborcze w znaczeniu podmiotowym.**

Przedstawione wyżej rozumienie prawa wyborczego jest powszechnie przyjęte i respektowane w stanowionych przez parlament ustawach. Ranga prawna tych aktów – ze względu na fakt, że prawo wyborcze jest dziedziną najbliższą związaną z polityką i władzą – jest ogromna. Ustawy wyborcze są bowiem zawsze wytworem określonej epoki, kultury politycznej i tak jak konstytucje w państwach demokratycznych, stanowią efekt kompromisu pomiędzy najważniejszymi siłami politycznymi w kraju. Ich zmiana nie może być dokonywana bez gruntownego uwzględnienia takich uwarunkowań jak: sytuacja społeczno-ekonomiczna, aktualna sytuacja polityczna i jej perspektywy, tradycje wyborcze i funkcjonowanie różnych instytucji prawa wyborczego, występowanie konfliktów społecznych i możliwości ich rozwiązania, stopnia integracji społeczeństwa, sił mobilizacyjnych partii politycznych itp.

Zrealizowanie norm zawartych w prawie wyborczym, jak również właściwa organizacja wyborów wymaga istnienia określonych środków i instytucji prawnych. W praktyce wyborczej występują pewne zasady postępowania, które nie są objęte ani też zdeterminowane przepisami prawa (np. wewnętrzny tryb nominacyjny kandydatów na parlamentarzystów); wchodzi one w skład tzw. systemu wyborczego.

Już z powyższego wynika, że pojęcie **systemu wyborczego** jest formułą szerszą, niż określenie prawa wyborczego: obejmuje bowiem **całokształt zasad i instytucji postępowania wyborczego określonych w normach prawnych i politycznych oraz stosowanych w praktyce. W znaczeniu wąskim z kolei, pod pojęciem systemu wyborczego rozumie się zasady dotyczące mechanizmu głosowania i ustalenia wyników wyborów.**

Rola wyborów w życiu politycznym państwa uwarunkowana jest wypełnianymi przez nie funkcjami. Funkcje te, wg ogólnie przyjętych opinii, sprowadzają się do:

- 1) kształtowania osobowego składu określonych organów państwa (**funkcja kreacyjno-selekcyjna**).

- 2) wyrażenia preferencji i akceptacji elektoratu do zaprezentowanych w toku kampanii wyborczej programów politycznych, zgłaszanych przez poszczególne ugrupowania (**funkcja polityczno-programowa**),
- 3) nadania elektom prawnego i moralno-politycznego tytułu do sprawowania powierzonej im władzy (**funkcja legitymująca**),
- 4) zespolenia zbiorowego podmiotu suwerenności wokół pewnych wartości społecznych, celów politycznych i programów (**funkcja integrująca**).

W doktrynie akcentuje się także i inne – niezwykle istotne – funkcje spełniane przez wybory powszechne; mają one także:

- a) wyrażać wolę wyborców,
- b) odtworzyć obraz opinii publicznej,
- c) wpłynąć na wyłonienie stabilnej większości rządowej.

Dla elektoratu prawnego (a przede wszystkim elektoratu faktycznego, biorącego udział w wyborach) nie są obojętne reguły, na podstawie których mogą oni swobodnie realizować przysługujące im prawo uczestniczenia w akcie wyborczym, jak również te wszelkie ograniczenia, które od udziału w głosowaniu ich odsuwają. Reguły te mają również decydujące znaczenie dla osób ubiegających się o uzyskanie mandatów w określonych organach lub chcących piastować określony urząd.

Mając powyższe na uwadze przypomnieć należy, że o demokratyzmie funkcjonujących w praktyce systemów wyborczych przesądza **realizacja zasad** określających tryb wyłaniania przez naród określonych organów; wśród tych zasad szczególnie doniosłe znaczenie mają te, które doktryna od dawna określa mianem „**podstawowych zasad prawa (systemu) wyborczego**”. Są to historycznie ukształtowane fundamentalne założenia dotyczące bezpośrednio uprawnień obywateli w postępowaniu wyborczym. Zasady te – wypracowane w XIX i XX wieku przez konstytucjonalizm państw burżuazyjnej demokracji – stanowią obecnie najistotniejsze założenia uznawane nie tylko za minimalny warunek niezbędny do przeprowadzenia demokratycznych wyborów, lecz także warunek wszelkiej demokracji. Występują one

w postaci tzw. przymiotników wyborczych, zgodnie z którymi wybory powinny być:

- 1) **powszechne** – w przeciwieństwie do ograniczeń spowodowanych występowaniem rozmaitych cenzusów (majątkowych, wykształcenia, płci, wieku, zamieszkania itd.),
- 2) **równe** – wykluczające możliwość wielokrotnego głosowania, jak również istnienia rozwiązań różnicujących siłę głosów poszczególnych grup wyborców,
- 3) **bezpośrednie** – w przeciwieństwie do wyborów pośrednich (wielostopniowych),
- 4) odbywane **w głosowaniu tajnym** – wykluczającym jawność, prowadzącą do ograniczenia decyzji wyborców.

Powyższe zasady uzupełniane są przez niektóre państwa przez wprowadzenie konstytucyjnego wymogu organizowania wyborów **wolnych** oraz – w zależności od reguł dotyczących podziału mandatów – o zasadę wyborów **proporcjonalnych** lub **większościowych**.

Ogólne omówienie wyżej ukazanych zasad podstawowych nastąpi w oparciu o przepisy Konstytucji RP oraz ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy (Dz. U. Nr 21, poz. 112 z późn. zm.).

## **2. Zasada powszechności**

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

Pod pojęciem **prawa wyborczego czynnego w znaczeniu przedmiotowym** rozumie się ogół przepisów uprawniających obywateli do wpływania na kreowanie organów przez powoływanie ich piastunów w drodze głosowania. Z kolei, **prawo wyborcze bierne w znaczeniu przedmiotowym**, oznacza ogół przepisów określających warunki wybieralności, którym musi odpowiadać obywatel, by mógł kandydować i być wybieranym do określonych organów.

Art. 62 Konstytucji stwierdza, że „1. **Obywatel polski** ma prawo (...) wybierania Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, posłów, senatorów i przedstawicieli do organów samorządu terytorialnego, jeżeli najpóźniej w dniu głosowania kończy **18 lat**” (podkr. J. B.).

Z brzmienia cytowanego artykułu wynika, że Konstytucja w sposób jednoznaczny – postulowany przez doktrynę – rozstrzygnęła kwestię podmiotów, którym prawa wyborcze przysługują. Mogą to być wyłącznie osoby o obywatelstwie polskim, z zastrzeżeniem wyjątków spowodowanych akcesją Polski do Unii Europejskiej, sprowadzających się do wdrożenia postanowień dyrektywy Rady Nr 93/109/WE z dnia 6 grudnia 1993 r. ustanawiającej szczególne warunki wykonywania prawa do głosowania i kandydowania w wyborach do Parlamentu Europejskiego przez obywateli Unii mających miejsce zamieszkania w Państwie Członkowskim, którego nie są obywatelami oraz dyrektywy Rady Nr 94/80/WE z dnia 19 grudnia 1994 r. ustanawiającej szczegółowe zasady korzystania z prawa głosowania i kandydowania w wyborach lokalnych przez obywateli Unii zamieszkujących w Państwie Członkowskim, którego nie są obywatelami.

Art. 10 par.1 kodeksu wyborczego stanowi, że prawo wybierania (**czynne prawo wyborcze**) ma:

- 1) w wyborach do Sejmu i do Senatu oraz w wyborach Prezydenta Rzeczypospolitej – obywatel polski, który najpóźniej w dniu głosowania kończy 18 lat;
- 2) w wyborach do Parlamentu Europejskiego w Rzeczypospolitej Polskiej – obywatel polski, który najpóźniej w dniu głosowania kończy 18 lat **oraz obywatel Unii Europejskiej niebędący obywatelem polskim, który najpóźniej w dniu głosowania kończy 18 lat, oraz stale zamieszkuje na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej;**
- 3) w wyborach do organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego:
  - a) rady gminy – obywatel polski **oraz obywatel Unii Europejskiej niebędący obywatelem polskim, który najpóźniej w dniu głosowania kończy 18 lat, oraz stale zamieszkuje na obszarze tej gminy,**
  - b) rady powiatu i sejmiku województwa – obywatel polski, który najpóźniej w dniu głosowania kończy 18 lat, oraz stale zamieszkuje na obszarze, odpowiednio, tego powiatu i województwa;

- 4) w wyborach wójta (burmistrza, prezydenta miasta) – osoba mająca prawo wybierania do rady tej gminy.

**Pozbawionymi czynnego prawa wyborczego (czyli prawa wybierania) są osoby:**

- 1) pozbawione praw publicznych prawomocnym orzeczeniem sądu;
- 2) pozbawione praw wyborczych prawomocnym orzeczeniem Trybunału Stanu;
- 3) ubezwłasnowolnione prawomocnym orzeczeniem sądu (art. 62 ust. 2 Konstytucji RP oraz art. 10 § 2 Kodeksu wyborczego).

W stosunku do treści powyższych artykułów należy się odnieść z pełną aprobatą. Szczególnie zwraca uwagę fakt, że **Konstytucja milczy na temat przesłanek** mogących skutkować podjęciem przez sąd orzeczeń w sprawie ubezwłasnowolnienia. Należy zatem domniemywać, że wszystkie przesłanki wynikające z treści art. 13 § 1 i art. 16 § 1 Kodeksu cywilnego – a dotyczące możliwości podjęcia orzeczenia o ubezwłasnowolnieniu (tj. choroba psychiczna, niedorozwój umysłowy, **pijaństwo lub narkomania**) skutkują pozbawieniem praw wyborczych. Ten stan rzeczy likwiduje istniejącą do 1997 r. wprost kuriozalną sytuację polegającą na tym, że osoby dotknięte zaburzeniami psychicznymi z powodu dwóch ostatnich przesłanek, praw wyborczych nie traciły.

Ustawa Zasadnicza utrzymuje dotychczasowe rozwiązanie polegające na pozbawieniu praw wyborczych osób, które zostały **pozbawione praw publicznych** prawomocnym orzeczeniem sądu. Pozbawienie praw publicznych obejmujące m.in. utratę czynnego i biernego prawa wyborczego (art. 40 § 1 k.k.) może być orzeczone przez sąd w razie skazania na karę pozbawienia wolności na czas nie krótszy od lat 3 za przestępstwo popełnione w wyniku motywacji zasługującej na szczególne potępienie (art. 40 § 2 k.k.). O ile ustawa nie stanowi inaczej, ten środek karny orzekany jest przez sąd w latach od roku do lat 10 (art. 43 § 1 k.k.). Istotną dolegliwością wynikającą z zastosowania tej kary jest również to, że pozbawienie praw publicznych obowiązuje od uprawomocnienia się wyroku sądowego, ale okres na który ją orze-

czono, nie biegnie w czasie odbywania kary pozbawienia wolności, choćby za inne przestępstwo.

Pozbawienie praw wyborczych jest również jedną z kar, którą może stosować Trybunał Stanu w stosunku do osób zajmujących określone stanowiska państwowe. Podkreślenia wymaga, że po raz pierwszy w dziejach naszej państwowości Trybunał wydał takie orzeczenie w czerwcu 1997 r. pozbawiając praw wyborczych na okres 5 lat byłego ministra współpracy gospodarczej z zagranicą w rządzie Mieczysława Rakowskiego oraz byłego prezesa Głównego Urzędu Cel.

**Prawo wybieralności (bierne prawo wyborcze) ma:**

- 1) w wyborach do Sejmu – obywatel polski mający prawo wybierania w tych wyborach, który najpóźniej w dniu wyborów kończy 21 lat;
- 2) w wyborach do Senatu – obywatel polski mający prawo wybierania w tych wyborach, który najpóźniej w dniu wyborów kończy 30 lat;
- 3) w wyborach Prezydenta Rzeczypospolitej – obywatel polski, który najpóźniej w dniu wyborów kończy 35 lat i korzysta z pełni praw wyborczych do Sejmu;
- 4) w wyborach do Parlamentu Europejskiego w Rzeczypospolitej Polskiej – osoba mająca prawo wybierania w tych wyborach, która najpóźniej w dniu głosowania kończy 21 lat, i od co najmniej 5 lat stale zamieszkuje w Rzeczypospolitej Polskiej lub na terytorium innego państwa członkowskiego Unii Europejskiej;
- 5) w wyborach do organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego – osoba mająca prawo wybierania tych organów;
- 6) w wyborach wójta (burmistrza, prezydenta miasta) – obywatel polski mający prawo wybierania w tych wyborach, który najpóźniej w dniu głosowania kończy 25 lat, z tym że kandydat nie musi stale zamieszkiwać na obszarze gminy, w której kandyduje (art. 11 § 1 kodeksu wyborczego).

Aktualnie, przepisy kodeksu wyborczego w sposób jednolity w stosunku do wszystkich podmiotów (bez względu na rodzaj wybie-

ranych organów) precyzują przesłanki powodujące utratę biernego prawa wyborczego. W myśl art. 11 § 2 k.w. **nie ma prawa wybieralności w wyborach osoba:**

- 1) skazana prawomocnym wyrokiem na karę pozbawienia wolności za przestępstwo umyślne ścigane z oskarżenia publicznego lub umyślne przestępstwo skarbowe; wydaje się, że w tym miejscu warto nadmienić, iż w sprawach dotyczących prawa wybieralności zatarcie skazania za przestępstwo umyślne ścigane z oskarżenia publicznego traktowane jest jak niekaralność osoby, której to dotyczy. Analogicznie traktowane jest wykreślenie z Krajowego Rejestru Karnego osoby, wobec której sąd orzekł warunkowe zawieszenie postępowania karnego za takie przestępstwo (co następuje po upływie orzeczonego okresu próby z dodaniem 6 miesięcy, w okresie których postępowanie może być wznowione) – por. pismo PKW Nr ZPOW-733-98/06;
- 2) 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 (Dz. U. z 2007 r., Nr 63, poz. 425 z późn. zm.). Chodzi tu o pozbawienie biernego prawa wyborczego na okres od 3 do 10 lat za złożenie niezgodnego z prawdą oświadczenia lustracyjnego.

Kodeks wyborczy w art. 248 i 280 stanowi, że PKW, po ogłoszeniu w Dzienniku Ustaw RP wyników wyborów do Sejmu i do Senatu, przekazuje niezwłocznie Ministrowi Sprawiedliwości dane osobowe posłów i senatorów, a ów na podstawie danych zgromadzonych w Krajowym Rejestrze Karnym przekazuje Marszałkowi Sejmu i Marszałkowi Senatu w terminie 14 dni od otrzymania tych danych informację o posłach i senatorach skazanych prawomocnym wyrokiem na karę pozbawienia wolności za przestępstwo umyślne ścigane z oskarżenia publicznego lub za umyślne przestępstwo skarbowe oraz o posłach i senatorach pozbawionych praw publicznych prawomocnym orzeczeniem sądu, albo też przekazuje informację, że żaden z posłów czy se-



natorów nie został skazany ani pozbawiony praw. Owe informacje przekazywane przez Ministra Sprawiedliwości Marszałkowi Sejmu i Senatu mają mieć charakter stały, a nie sporadyczny. O ile bowiem w toku kadencji Sejmu i Senatu w KRK pojawią się dane o parlamentarzystach skazanych lub pozbawionych praw, ma obowiązek niezwłocznego ich przekazania.

Problemem szczególnie doniosłym w dziedzinie praw wyborczych, jest nie tylko proklamowanie ich zasad w ustawie zasadniczej, lecz przede wszystkim stworzenie rozbudowanego systemu gwarancji zabezpieczających ich pełną realizację.

Na „straży” realizacji zasady powszechności stoją m.in. następujące ustalenia:

- 1) zobowiązanie organów zarządzających wybory do wyznaczenia daty wyborów na dzień wolny od pracy, co ma na celu umożliwienie swobodnego wzięcia udziału w głosowaniu jak najszerszym kręgom społeczeństwa,
- 2) istnienie instytucji rejestru i spisów wyborców, stanowiących podstawę stwierdzenia prawa wyborcy do udziału w głosowaniu; z instytucją tą wiążą się również inne szczegółowe gwarancje wynikające z obowiązku ich aktualizowania, wyłożenia do publicznego wglądu z możliwością zgłaszania reklamacji oraz zaskarżania do sądu decyzji organów sporządzających spisy,
- 3) możliwość głosowania poza miejscem zamieszkania, na podstawie zaświadczenia o prawie do głosowania (za wyjątkiem wyborów do organów samorządowych),
- 4) obowiązek organizowania obwodów terytorialnych, obwodów odrębnych w zakładach opieki zdrowotnej, domach pomocy społecznej oraz w zakładach karnych i aresztach śledczych, obwodów dla obywateli polskich przebywających za granicą oraz obwodów na polskich statkach morskich,
- 5) umożliwienie udziału w głosowaniu obywatelom polskim stale zamieszkującym za granicą, a głosującym w kraju na podstawie ważnego polskiego paszportu,
- 6) możliwość udzielania w lokalu wyborczym pomocy osobom niepełnosprawnym w celu ułatwienia im głosowania (pomocy

- takiej nie mogą udzielać członkowie komisji wyborczej i mężowie zaufania),
- 7) możliwość głosowania przez wyborców niepełnosprawnych w wybranych przez nich obwodach głosowania, w których znajdują się lokale dostosowane do ich potrzeb,
  - 8) możliwość głosowania przez wyborców niepełnosprawnych przy użyciu nakładek na karty do głosowania sporządzonych w alfabecie Braille’a,
  - 9) umożliwienie wyborcom niepełnosprawnym oddawania głosu za pośrednictwem głosowania korespondencyjnego lub przez pełnomocnika,
  - 10) wprowadzenie możliwości głosowania korespondencyjnego w obwodach głosowania utworzonych za granicą (por. szerzej w pkt 4 niniejszego rozdziału),
  - 11) stosowanie tzw. urny pomocniczej, z której korzystać mogą osoby przebywające w dniu głosowania w zakładach opieki zdrowotnej i w domach pomocy społecznej (por. szerzej w pkt 5 niniejszego rozdziału).

### **3. Zasada równości**

Generalnie należy stwierdzić, że zasada równości wyborów jest bezpośrednią konkretyzacją na gruncie systemu wyborczego ogólnej zasady równości obywateli wobec prawa, jak również zasady równości praw obywatelskich we wszystkich dziedzinach życia politycznego i społecznego (art. 32 Konstytucji); wśród tych praw, prawo wyborcze jest jednym z najistotniejszych praw politycznych.

Znaczenie prawne i faktyczne zasady równości w całym toku procesu wyborczego jest szczególne, co m.in. wiąże się ściśle z faktem, iż zasadę tę łączą wyjątkowo bliskie związki z zasadą powszechności prawa wyborczego. O ile bowiem zasada powszechności określa krąg osób uprawnionych do udziału w wyborach, **to zasada równości przesądza, na podstawie jakich reguł uprawnione podmioty będą korzystały z przysługujących im praw: czy prawa te będą jednakowe dla wszystkich, czy też zróżnicowane.**

Z przytoczonego wyjaśnienia wynika, że równość praw wyborczych można rozumieć w dwojakim znaczeniu:

- 1) *sensu largo* – jako przyznanie praw wyborczych wszystkim uprawnionym obywatelom,
- 2) *sensu stricto* – jako układ stosunków w ramach tej kategorii, której prawa wyborcze przysługują.

Konstytucja RP, ustanawiając zasadę równości prawa wyborczego w wyborach prezydenckich (art. 127 ust. 1), w wyborach do Sejmu (art. 96 ust. 2) oraz w wyborach do organów stanowiących samorządu terytorialnego (art. 169 ust. 2), ani nie definiuje, ani też nie określa jednoznacznie gwarantujących ją instytucji. Kwestia ta, została przekazana do szczegółowego uregulowania w drodze ustawodawstwa wyborczego.

Na równość praw wyborczych obywateli składają się dwa ściśle związane ze sobą elementy:

- 1) każdemu wyborcy przysługuje taka sama liczba głosów (**równość formalna**),
- 2) siła głosu każdego wyborcy jest równa (**równość materialna**).

Ad 1) Do niedawna, obowiązujące w Polsce ordynacje wyborcze dla zagwarantowania zasady równości formalnej używały stwierdzenia, że „każdy wyborca ma jeden głos”. Sformułowanie to, art. 2 ordynacji wyborczej do Sejmu i do Senatu z 2001 r. zamienił na stwierdzenie, że „głosować można tylko jeden raz”, co wiązało się z faktem, że w wyborach parlamentarnych, przeprowadzanych w tym samym terminie, wyborca dokonywał wyboru dwóch organów i wyborcy poszczególnych okręgów wyborczych dysponowali zróżnicowaną liczbą głosów (senatorów wybierano okręgach liczących od 2 do 4 mandatów). Ta sama zasada dotyczyła wyborów samorządowych, stąd też art. 2 ust. 3 ordynacji stwierdzał, że „w wyborach do każdego z organów, o których mowa w ust. 1 (czyli do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw – uwaga J. B.) głosować można tylko jeden raz”.

Obowiązujące przepisy kodeksu wyborczego dokonały kolejnej modyfikacji słownej sformułowania zabezpieczającego równość formalną, na rzecz stwierdzenia, że „w **tych samych wyborach gło-**

**wać można tylko jeden raz”** (art. 3). Oznacza to, że każdy wyborca w zarządzonych wyborach (do Sejmu, do Senatu, do Parlamentu Europejskiego, w wyborach Prezydenta RP, w wyborach do rad gmin, rad powiatów, sejmików województw, w wyborach wójtów, burmistrzów i prezydentów miast) może głosować tylko jeden raz i może oddać tyle samo głosów, co inni wyborcy w danym okręgu wyborczym. Swoją drogą wydaje się, że art. 3 kodeksu byłby bardziej precyzyjny, gdyby – wzorując się na ordynacji samorządowej – sformułowano go w następujący sposób: „w wyborach do każdego z wybieranych organów można głosować tylko jeden raz”.

Współcześnie, powszechnie przyjęta zasada równej liczby głosów przysługujących wyborcom, jest zaprzeczeniem głosowania:

- 1) **pluralnego**, tzn. korzystania przez niektórych wyborców z możliwości oddawania dwóch lub większej liczby głosów w jednym obwodzie głosowania,
- 2) **wielokrotnego**, tzn. oddawania przez niektórych wyborców po jednym głosie w kilku obwodach głosowania.

W obowiązujących przepisach kodeksu wyborczego, obowiązywanie zasady równości formalnej jest bezdyskusyjne. Przepisy kodeksu nie ograniczają się jedynie do jej proklamowania lecz formułują również gwarancje mające ją zabezpieczać; należy do nich zaliczyć m.in. to, że:

- 1) wyborca może być ujęty tylko w jednym rejestrze wyborców, na podstawie którego sporządzany jest spis wyborców dla konkretnie mających nastąpić wyborów. Oczywiście, wyborca może być wpisany tylko do jednego spisu, co eliminuje możliwość głosowania w większej liczbie obwodów, gdyż komisja obwodowa dopuszcza do udziału w głosowaniu jedynie osoby umieszczone w spisie obejmującym dany obwód głosowania. Tak więc, głosowanie wielokrotne tej samej osoby w kilku obwodach jest wykluczone;
- 2) każdy wyborca obowiązany jest do potwierdzenia własnoręcznym podpisem w odpowiedniej rubryce spisu wyborców, faktu otrzymania od komisji obwodowej karty do głosowania. Zapobiega to możliwości kilkakrotnego pobrania przez wyborcę

karty, a tym samym oddania wielu głosów w jednym obwodzie głosowania;

- 3) istnieje obowiązek komisji obwodowej do opieczetowania wszystkich kart do głosowania pieczęcią komisji. Stanowi to ochronę przed możliwością wielokrotnego głosowania przez osoby, które w sposób nielegalny mogły wejść w posiadanie kart do głosowania.

Mając na uwadze przytoczone wyżej zabezpieczenia gwarantujące realizację zasady równości formalnej wyborów, przypomnieć należy, że przyjęta przez Radę Międzyparlamentarną w Paryżu w dniu 26 marca 1994 r. Deklaracja w Sprawie Kryteriów Wolnych i Uczciwych Wyborów, 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”.

Ad 2) Obok kwestii jednakowej liczby głosów, drugim podstawowym problemem wynikającym z zasady równości prawa wyborczego, jest zagadnienie **siły głosu każdego wyborcy**. Siła ta powinna być równa i wyrażać się we wpływie, jaki głos ten wywiera na końcowy wynik wyborów. **Istota tej zasady wyrażać ma się w tym, że na taką samą liczbę mieszkańców (wyborców) w danym okręgu wyborczym, przypadając powinna taka sama liczba przedstawicieli, co na równą liczbę mieszkańców (wyborców) w innym okręgu wyborczym.** W systemie jednomandatowych okręgów wyborczych oznacza to konkretnie równość tych okręgów pod względem liczby mieszkańców, natomiast w systemie okręgów wielomandatowych, liczba mandatów w okręgu ma być w każdym przypadku odpowiednia do liczby mieszkańców. Zagwarantowanie tego rodzaju prawidłowości, ma wyeliminować stosowanie tzw. **geografii wyborczej**, której celem może być niwelowanie wpływów politycznych określonych ugrupowań lub środowisk społecznych.

Normy konstytucyjne III Rzeczypospolitej nie zawierają gwarancji zabezpieczających stosowanie zasady równości w sensie materialnym; w przedmiocie tym, należy zatem szukać ukonkretnienia na gruncie przepisów ustawowych, zawartych w kodeksie wyborczym.

Dla zapewnienia materialnej równości prawa wyborczego, szczególnie istotne znaczenie mają trzy elementy:

- 1) ustalanie normy przedstawicielstwa,
- 2) kształt i wielkość okręgów wyborczych,
- 3) zasady ustalania wyników wyborów (zagadnienie to będzie omówione w pkt 6).

W Polsce, w związku z tym, że od 1960 r. ustalona została stała liczba członków Sejmu (460), stosuje się regułę w myśl której, liczba mandatów w poszczególnych okręgach ustalana jest odpowiednio do liczby mieszkańców tych okręgów. Zgodnie z art. 202 § 1 kodeksu czyni się to w ten sposób, że ustalenia liczby posłów wybieranych w poszczególnych okręgach wyborczych oraz podziału województw na okręgi wyborcze dokonuje się według **jednolitej normy przedstawicielstwa**, obliczanej przez podzielenie liczby mieszkańców kraju przez ogólną liczbę posłów wybieranych w okręgach wyborczych.

Przykładowo, liczba ludności w Polsce wg stanu na dzień 31 grudnia 2010 r. wynosiła 37 781 289 osób. Dzieląc tę liczbę przez 460 otrzymujemy iloraz stanowiący wielkość 82 133 236. Jednolita norma przedstawicielstwa wynosiła zatem **82 133**. **Oznacza to, że jeden mandat poselski powinien przypadać właśnie na taką liczbę mieszkańców.** Wielkością tą powinien kierować się także ustawodawca przy łączeniu w jeden okręg wyborczy sąsiadujących ze sobą powiatów ziemskich i grodzkich – uwzględniając liczbę ich mieszkańców – w którym wybieranych byłoby co najmniej 7 posłów. Kodeks wymaga, aby okręg wyborczy obejmował obszar województwa (tak jest wyłącznie w odniesieniu do województw: opolskiego, lubuskiego, podlaskiego i świętokrzyskiego) lub jego część i aby nie doszło do naruszenia granic wchodzących w jego skład powiatów i miast na prawach powiatów (art. 201 § 3).

Nadmienić należy, że ustawodawca kierując się celem jak najbardziej precyzyjnego zagwarantowania materialnego aspektu zasady równości, zobowiązał Sejm, aby przy ustalaniu liczby posłów wybieranych w poszczególnych okręgach wyborczych, kierował się dodatkowo następującymi zasadami szczegółowymi:

- 1) ułamki liczby mandatów posłów wybieranych w okręgach wyborczych równe lub większe od  $\frac{1}{2}$ , jakie wynikną z zastosowania jednolitej normy przedstawicielstwa, zaokrągla się w górę do liczby całkowitej;
- 2) jeżeli w wyniku tego postępowania liczba posłów wybieranych w okręgach wyborczych przewyższa 460 (czyli liczbę przedstawicieli wybieranych do Sejmu), mandaty nadwyżkowe odejmuje się w tych okręgach wyborczych, w których norma przedstawicielstwa obliczona dla okręgu wyborczego jest najmniejsza. W przypadku, gdy liczba posłów jest mniejsza niż 460, dodatkowe mandaty przydziela się tym okręgom wyborczym, w których norma przedstawicielstwa obliczona dla okręgu wyborczego jest największa (art. 202 § 1 pkt 1 i 2).

Udzielenie odpowiedzi na pytanie, jak wygląda kwestia zapewnienia równej siły głosów w wyborach do Senatu, jest bardziej skomplikowane. Bezspornym jest fakt, że ustawodawca świadomie – w latach 1989–2001 – z zasady równości materialnej w wyborach do drugiej izby parlamentu zrezygnował. Wynikało to z przyjęcia koncepcji wyboru po dwu senatorów z każdego województwa, bez względu na liczbę jego mieszkańców (z wyjątkiem województw: warszawskiego i katowickiego mających reprezentację trzyosobową). Powodowało to, że materialny wymiar zasady równości doznawał daleko idących ograniczeń osiagających w krańcowych przypadkach nawet kilkusetkrotną nierówność reprezentacji we właściwym znaczeniu.

Ordynacja wyborcza z 2001 r. – wzorem Konstytucji z 1997 r. nie wymagającej respektowania zasady równości w odniesieniu do wyboru Senatu – również ją pomijała, tym niemniej zarówno dla ustalenia liczby senatorów wybieranych w poszczególnych województwach, jak i określenia liczby senatorów wybieranych w okręgach (od 2 do 4) posługiwała się jednolitą ogólnokrajową bądź jednolitą wojewódzką normą przedstawicielstwa wyliczaną odpowiednio do liczby mieszkańców, co usuwało w ten sposób jaskrawą nierówność, która istniała w czasie obowiązywania ordynacji wyborczych do Senatu z 1989 i 1991 r.; zbliżało to przyjęte rozwiązania do zasady równości w znaczeniu materialnym (S. Gebethner).

W zasadzie z podobną sytuacją mamy do czynienia na gruncie kodeksu wyborczego. Wśród zasad prawa wyborczego obowiązujących przy wyłanianiu składu drugiej izby nie wymieniono zasady równości. Doszło jednak do zmiany sposobu wyłaniania Senatu – przy utrzymaniu systemu większości względnej, wprowadzono wybór senatorów w 100 jednomandatowych okręgach wyborczych obejmujących część obszaru województwa. Co jest bardzo istotne, granice okręgu wyborczego nie mogą naruszać granic okręgów wyborczych utworzonych dla wyborów do Sejmu. Miasto na prawach powiatu liczące ponad 500 000 mieszkańców może być podzielone na dwa lub więcej okręgi wyborcze (art. 260 k.w.).

Podziału na okręgi wyborcze dokonuje się według **jednolitej normy przedstawicielstwa** obliczonej przez podzielenie liczby mieszkańców kraju przez 100 ( $37\,781\,289 : 100 = 377\,812,98$ ; norma **377 812**) z uwzględnieniem następujących zasad:

- 1) jeżeli iloraz wynikający z podzielenia liczby mieszkańców okręgu przez jednolitą normę przedstawicielstwa jest równy lub większy od 2 – należy zmniejszyć obszar (zmienić granice) okręgu wyborczego;
- 2) jeżeli iloraz wynikający z podzielenia liczby mieszkańców okręgu przez jednolitą normę przedstawicielstwa jest mniejszy niż 0,5 – należy zwiększyć obszar (zmienić granice) okręgu wyborczego.

W województwie wybiera się senatorów w liczbie nie mniejszej niż liczba całkowita (bez uwzględnienia ułamku) będąca ilorazem liczby mieszkańców województwa i jednolitej normy przedstawicielstwa, a nie większej niż wymieniona liczba całkowita powiększona o jeden (art. 261 § 1 i 2 k.w.). W praktyce liczba wybieranych w województwach senatorów waha się od 3 (woj. lubuskie, opolskie, podlaskie, świętokrzyskie) do 13 (mazowieckie i śląskie).

Niewątpliwie z aprobatą należy podejść do rozwiązania stosującego jednolitą normę przedstawicielstwa zarówno do ustalania podziału na okręgi wyborcze jak i określania liczby senatorów wybieranych w poszczególnych województwach. To prawne rozwiązanie zdaje się mieć na celu **stworzenie warunków, by siła głosu wyborców mogła**



**być równa.** W praktyce problem polega jednak na tym, że granice tworzonych okręgów wyborczych nie mogą naruszać granic okręgów utworzonych dla wyborów do Sejmu. Już sama wysokość jednolitej normy przedstawicielstwa (377 812) sprawia, że owo „zwiększanie” czy „zmniejszanie” granic okręgów wyborczych (nie można wszak naruszać granic powiatów ziemskich i grodzkich) powoduje znaczne odchylenia od jednolitej normy sięgające dziesiątek, a nawet setek tysięcy mieszkańców. Analiza owych odchyień w odniesieniu do 100 okręgów wyborczych utworzonych na podstawie przepisów kodeksu wyborczego dowodzi, że prawie połowa okręgów (dokładnie 41) odbiega od normy przedstawicielstwa o ponad 15% (Komisja Wenecka w Kodeksie Dobrej Praktyki w Sprawach Wyborczych zaleciła, by odstępstwa od jednolitej normy przedstawicielstwa nie przekraczały 10%, a na pewno nie powinny być większe niż 15%). Wśród nich są cztery okręgi wyborcze gdzie różnica ta wynosi ponad 50%: okręg nr 6 – 55% (część województwa dolnośląskiego), okręg nr 9 – 57% (część woj. kujawsko-pomorskiego), **okręg nr 30 – 70% (część woj. małopolskiego)** i 98 – 53% (część woj. zachodniopomorskiego). W okręgu nr 67 (część woj. pomorskiego) odchylenie od normy wynosi 40%, a w okręgu nr 69 (część woj. śląskiego) 39%. Z punktu widzenia zaleceń Komisji Weneckiej tak duże odchylenia budzą zaniepokojenie.

W praktyce okazało się, że w odniesieniu do okręgów jednomandatowych posługiwanie się przez kodeks pojęciem jednolitej normy przedstawicielstwa nie spełniło swojego zadania. Określone w przepisach kodeksu zasady „wykrawania” granic okręgów wyborczych sprawiają, że nie da się wyznaczyć ich struktury w sposób, który zapewniłby postulat równości materialnej. Spowodowane to jest koniecznością zapewnienia zgodności granic okręgów wyborczych do Senatu z granicami okręgów wyborczych w wyborach do Sejmu oraz podziałem kraju na województwa. Duże zróżnicowanie powiatów pod względem ludności powoduje, że łatwiej tworzyć, odpowiadające normie przedstawicielstwa, okręgi wielomandatowe, niż jednomandatowe (por. K. Składowski).

Zasadę jednolitej normy przedstawicielstwa stosuje się także przy tworzeniu okręgów wyborczych dla wyboru rad gmin (wybory do rad gmin we wszystkich gminach, które nie są miastami na prawach powiatu, odbywają się w okręgach jednomandatowych), rad powiatów (okręgi liczą od 3 do 10 radnych), miast na prawach powiatu (okręgi od 5 do 10 radnych) oraz sejmików województw (okręgi obejmują od 5 do 15 mandatów). Norma ta, wynika z podzielenia liczby mieszkańców gminy, powiatu lub województwa przez ustaloną dla danej rady (sejmiku) liczbę wybieranych radnych.

Niezwykle istotną kwestią na gruncie materialnej równości prawa wyborczego jest **struktura oraz wielkość okręgów wyborczych**. Właściwa organizacja tych jednostek terytorialnych – w ramach których wyborcy desygnują określoną liczbę przedstawicieli – nie jest sprawą wyłącznie proceduralną; ma ona wręcz decydujące znaczenie dla systemu wyborczego i może sprzyjać bądź to demokratyzacji całego postępowania wyborczego, bądź może postępowe zmiany hamować. Dlatego też, podjęcie rozstrzygnięcia co do określonej organizacji okręgów wyborczych, stanowi ważną decyzję polityczną.

W Polsce wybory odbywają się w okręgach tworzonych na zasadzie terytorialnej. Porównanie zarówno liczby jak i wielkości tworzonych w latach 1952–2001 okręgów wyborczych w celu przeprowadzenia wyborów do Sejmu, wskazuje na systematyczne ich ewoluowanie, przyczyną czego były różne czynniki. Nie wnikając w większość z nich, wskazać można jedynie na istotną zmianę wielkości okręgów na gruncie ordynacji sejmowych z 1991, 1993 i 2001 roku. Ta pierwsza, ustanawiała 37 okręgów wyborczych obejmujących od 7 do 17 mandatów, co w praktyce spowodowało nie tylko konieczność podziału dużych pod względem liczebności województw na kilka okręgów, lecz także łączenie niektórych z nich, w celu utworzenia jednego okręgu wyborczego. Z kolei, ordynacja wyborcza z 1993 r. rozdrobniła okręgi, tworząc ich 52 (liczyły od 3 do 17 mandatów), z czego aż 22 obejmowały zaledwie od 3 do 5 mandatów. Rozwiązanie to nie było oczywiście przypadkowe; czyniąc w ten sposób, ustawodawca świadomie dążył do zwiększenia szans wyborczych ugrupowań silnych, dla których korzystne są okręgi małe. W takich okręgach, szanse ugrupowań o średnim i niskim stopniu poparcia społecz-

nego zostają poważnie ograniczone, gdyż wzrasta też tzw. **próg naturalny**, czyli podwyższeniu ulega najniższy procent głosów, który w praktyce przesądza o uzyskaniu w danym okręgu jednego mandatu. Ordynacja wyborcza z 2001 roku nawiązała do koncepcji okręgów z 1991 roku. Zmniejszono bowiem do 41 liczbę okręgów wyborczych (stan ten utrzymuje kodeks wyborczy), co tym samym spowodowało konieczność zwiększenia liczby posłów w nich wybieranych (wybiera się ich od 7 do 20). Oczywiście, na taką liczbę i wielkość okręgów decydujący wpływ miały interesy polityczne partii o średnim poparciu społecznym (co wyraziło się podczas głosowania nad ustawą), dla których takie właśnie rozwiązania wydawały się być najbardziej korzystne. Natomiast fakt, że dla części z tych ugrupowań przyjęte rozwiązania nie przyniosły spodziewanego sukcesu wyborczego, to już inna sprawa, która poddawana była analizie politologicznej.

Jak już wspomniano, podział na okręgi wyborcze jak również określenie sposobu ich tworzenia stanowi bardzo doniosłą decyzję o charakterze politycznym. Ustawodawca, kierując się jednym z celów demokratycznych wyborów, jakim jest odzwierciedlenie woli wyborców wyrażonej w głosowaniu, powinien ustanowić precyzyjne mechanizmy przeciwdziałające jej deformowaniu. Nie może zatem zezwolić na takie wytyczanie granic okręgów wyborczych, które prowadziłyby do zapewnienia zwycięstwa określonemu ugrupowaniu lub konkretnemu kandydatowi (*gerrymandering*).

Przepisy kodeksu wyborczego zdają się realizować powyższy postulat, poprzez wprowadzenie **mechanizmów stabilizujących ustalony podział na okręgi wyborcze w określonym wymiarze czasowym**, co ma zapobiegać dokonywaniu doraźnych zmian, podporządkowanych doraźnym interesom partii politycznych (W. Kręcisz). Decyzja w sprawie zmiany granic okręgów wyborczych i liczby posłów w nich wybieranych została zastrzeżona do właściwości Sejmu, który rozstrzyga w tej sprawie na wniosek Państwowej Komisji Wyborczej, jeżeli konieczność taka wynika ze zmian w zasadniczym podziale terytorialnym państwa lub ze zmiany liczby mieszkańców w okręgu wyborczym lub w kraju. Z powyższych przyczyn Sejm dokonuje zmian w podziale na okręgi wyborcze, nie później niż na 3 miesiące przed dniem, w którym upływa termin zarządzenia wyborów do Sej-

mu. **Obowiązuje bezwzględny zakaz dokonywania zmian w podziale na okręgi wyborcze w razie skrócenia kadencji Sejmu.** Dokonywanie zmian **granic powiatów** pociągających za sobą zmiany granic okręgów wyborczych jest niedopuszczalne w okresie 12 miesięcy poprzedzających upływ kadencji Sejmu, jak i w okresie od zarządzenia wyborów – w razie skrócenia kadencji Sejmu – aż do dnia stwierdzenia ważności wyborów (art. 203 k.w.).

#### **4. Zasada bezpośredniości**

Zasada bezpośredniości wyborów określa stopień wpływu – wyrażonej w głosowaniu – woli wyborców na wyniki wyborów. Polega na tym, że wyborcy w drodze głosowania sami – bez żadnego pośrednictwa – przesądzają w sposób ostateczny i decydujący o składzie wybranego organu.

Wybory bezpośrednie określane są mianem **wyborów jednostopniowych**, w odróżnieniu od wyborów pośrednich, gdy głosowanie jest dwu – bądź wielostopniowe; w wyborach pośrednich wyborcy nie rozstrzygają sami o składzie wybieranych organów, lecz powierzają tę funkcję wybranym przez siebie „elektorom” lub „delegatom”, czyli węższemu gronu osób (np. wybory Senatu na gruncie Konstytucji kwietniowej z 1935 r.).

Aktualnie, Konstytucja *expressis verbis* wymienia zasadę bezpośredniości w odniesieniu do wyboru wszystkich organów czerpiących swe umocowanie z powszechnej woli narodu. Jej pominięcie – w odniesieniu do wyborów do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw – byłoby sprzeczne z ratyfikowaną przez Polskę **Europejską Kartą Samorządu Terytorialnego**, której art. 3 ust. 3 wymienia m.in. zasadę bezpośredniości jako tę, w oparciu o którą powinno być realizowane prawo społeczności lokalnych do wyboru organów stanowiących tego samorządu.

Celem przynajmniej częściowego rozważenia unormowanej w obowiązujących przepisach kodeksu wyborczego zasady bezpośredniości wyborów, niezbędnym wydaje się być udzielenie odpowiedzi na kilka zasadniczych pytań, a mianowicie:

- 1) czy wprowadzony system głosowania sprzyja realizacji tej zasady,
- 2) czy obowiązek głosowania osobistego stanowi istotny element zasady bezpośredniości, czy też nie ma on wpływu na jej realizację.

Ad) 1 Pod pojęciem **systemu głosowania**, należy rozumieć przyjęty w kodeksie wyborczym sposób głosowania w zależności od charakteru list kandydatów oraz możliwości, jakie są pozostawione wyborcy w momencie głosowania.

Mając powyższe na uwadze zauważyć należy, że najkorzystniejszy – z punktu widzenia realizacji zasady bezpośredniości – jest system jednomandatowych okręgów wyborczych, w których głosowanie odbywa się na indywidualnie oznaczonych kandydatów (**tzw. głosowanie imienne**); system ten powoduje bowiem, że o konkretnym, personalnym składzie wybieranego organu decydują wyborcy. Rozwiązanie takie obowiązuje w Polsce w odniesieniu do wyborów Prezydenta RP, senatorów, radnych rad gmin oraz wójtów, burmistrzów i prezydentów miast. W tych wyborach, dokonywanych systemem większościowym, głosujący wyborcy bezpośrednio oddają swoje głosy na konkretnie wskazanych kandydatów.

Sprawa jest bardziej skomplikowana w sytuacji występowania okręgów wielomandatowych przy przyjęciu proporcjonalnego systemu rozdziału mandatów, gdyż rolą wyborcy biorącego udział w głosowaniu jest wówczas wypowiedzenie się za którąś z list kandydatów zgłoszonych przez komitety wyborcze.

Najmniejszą możliwość na dokonywanie jakiegokolwiek wyboru w ramach danej listy, daje wyborcy **głosowanie na zamknięte listy partii** (tzn. na ich numery lub symbole); w takiej sytuacji, głos wyborcy może jedynie wpłynąć na **liczbę mandatów** jaka przypadnie danemu ugrupowaniu (taki system występuje np. w Izraelu, w Hiszpanii w Paragwaju, na Ukrainie). Znacznie korzystniejsze jest **głosowanie preferencyjne** – pozwalające wyborcom na ustalanie miejsc mandatowych poprzez umieszczanie zgłoszonych kandydatów w innym porządku, niż wskazany przez partię; pomimo tego, **wyborcy ograniczeni są w wyborach tylko do jednej listy** (system ten stosują

m.in. Holandia i Luksemburg). Najkorzystniejsze – w ramach systemu proporcjonalnego – jest tzw. **głosowanie rozproszone** (*panachage*) umożliwiające wyborcom wybieranie kandydatów z **różnych list** (występuje np. w Monako i Szwajcarii).

Obowiązujący w Polsce w wyborach do Sejmu i rad powiatów (w tym rad miast na prawach powiatu) oraz sejmików województw **system głosowania spersonalizowanego** (określany w praktyce także mianem systemu preferencyjnego) jest efektem długotrwałych prac parlamentarnych. Sprowadza się on do tego, że **wyborca głosuje na określoną listę kandydatów, stawiając znak obok nazwiska jednego z kandydatów tej listy przez co wskazuje jego pierwszeństwo do otrzymania mandatu**. Czy ten system głosowania zabezpiecza w pełni realizację zasady bezpośredniości? Przed odpowiedzią na to pytanie należy uczynić zastrzeżenie, że łączenie zasady bezpośredniości wyborów z systemem proporcjonalnego rozdziału mandatów, niejako „z góry” narzuca konieczność odpowiedniego „dostosowania” rozumienia i konsekwencji zasady bezpośredniości. Wychodząc jednakże z założenia, że bezpośredniość nie powinna jednak wyczerpywać się tylko w przeprowadzaniu wyborów jednostopniowych, lecz przede wszystkim **wyrażać faktyczny wpływ wyborcy na wybór preferowanego przez siebie kandydata**, stwierdzić można występowanie pewnych czynników, które istotę tej zasady naruszają:

- 1) art. 251 § 4 oraz art. 387 § 2 kodeksu wyborczego utrzymują instytucję ustąpienia mandatu przez kandydata mającego prawo do jego obsadzenia, innemu kandydatowi z tej samej listy (chodzi o sytuacje związane z wygaśnięciem mandatu posła, radnego rady w mieście na prawach powiatu oraz radnego powiatu lub województwa); instytucja ta w praktyce może służyć ukształtowaniu grona przedstawicieli, niezależnie od wyrażonej w wyborach preferencji wyborców,
- 2) 5% klauzula zaporowa (liczona w skali kraju, województwa, miasta lub powiatu) wymagana do uzyskania mandatów w okręgu powoduje, że znaczenie poszczególnego głosu wyborcy, przekracza jego rzeczywiste intencje; przyczynia się do uzyskania mandatu przez nieokreślonego kandydata danej organizacji, w niewiadomo którym okręgu wyborczym,

- 3) istnieje teoretyczna możliwość uzyskania mandatów przez kandydatów z list okręgowych, na których nikt nie głosował.

Ad) 2 Generalnie należy – zdaniem piszącego – przyjąć tezę, że istnienie wymogu głosowania osobistego, nie powinno być uznawane za element zasady bezpośredniości.

Szereg państw europejskich dopuszcza – dla ściśle określonych grup wyborców – głosowanie za pośrednictwem pełnomocnika (np. Belgia, Francja, Holandia, Wielka Brytania, Kanada) lub głosowanie korespondencyjne (np. Austria, Niemcy, Wielka Brytania, Irlandia) i nie uważa tego za naruszenie zasady bezpośredniości.

Zapewne, m.in. te właśnie rozwiązania skłaniały wielu przedstawicieli polskiego prawa konstytucyjnego do optowania za nie wiązaniem głosowania osobistego z realizacją zasady bezpośredniości. Argumentowano to bądź faktem, że wybory bezpośrednio wyczerpują się w fazie jednostopniowości aktu wyborczego, tak więc forma oddawania głosu staje się bez znaczenia, lub wiązano bezpośredniość wyboru wyłącznie z aktem wyrażenia woli, a nie z całym procesem wyborczym i relacją na osi: mandat – mandatariusz.

Według obowiązującego w Polsce stanu prawnego, **w wyborach głosować można tylko osobiście, chyba że kodeks stanowi inaczej** (art. 2 k.w.).

Głosowanie osobiste sprowadza się do samodzielnego udania się do lokalu obwodowej komisji wyborczej i przedłożenia dokumentu pozwalającego komisji na stwierdzenie tożsamości wyborcy. Głosowanie za inne osoby (np. członków rodziny) jest niedopuszczalne.

Alternatywną formą – w stosunku do głosowania osobistego – jest możliwość **głosowania za pośrednictwem pełnomocnika**. Należy przypomnieć, że w Polsce po raz pierwszy instytucję pełnomocnika wyborczego wprowadzono ustawą z dnia 12 lutego 2009 r. (Dz. U. Nr 202, poz. 1547) nowelizując ordynację wyborczą do Parlamentu Europejskiego. Następnie, instytucja ta zamieszczona została także w ustawie o wyborze Prezydenta RP oraz w ordynacjach samorządowych; dokonano tego ustawą nowelizacyjną z dnia 19 listopada 2009 r. (Dz. U. Nr 213, poz. 1651). Kodeks wyborczy ujednolicił ją na wszystkie przeprowadzane wybory powszechne (w tym oczywiście także parla-

mentarne). W myśl art. 54 kodeksu, udzielić pełnomocnictwa do głosowania mogą tylko **wyborcy niepełnosprawni** (osoby o ograniczonej sprawności fizycznej, psychicznej, umysłowej lub w zakresie zmysłów, która utrudnia im wzięcie udziału w wyborach) oraz w podeszłym wieku (**osoby, które najpóźniej w dniu głosowania kończą 75 lat**).

Kodeks nie dopuszcza możliwości skorzystania z instytucji pełnomocnika w przypadku głosowania odbywającego się w odrębnych obwodach utworzonych w zakładach opieki zdrowotnej, domach pomocy społecznej, zakładach karnych i aresztach śledczych, w obwodach tworzonych w domach studenckich oraz w obwodach głosowania utworzonych za granicą i na polskich statkach morskich.

Pełnomocnikiem może być tylko osoba wpisana do rejestru wyborców w tej samej gminie, co udzielający pełnomocnictwa do głosowania (dotyczy to wyborów do organów samorządu terytorialnego), a w odniesieniu do wyborów prezydenckich i parlamentarnych, także osoba posiadająca zaświadczenie o prawie do głosowania. Pełnomocnictwo może być przyjęte tylko od jednej osoby. Odstępstwo od tej zasady, na rzecz przyjęcia pełnomocnictwa do głosowania od dwóch osób jest możliwe tylko wówczas, jeżeli co najmniej jedną z nich jest wstępny, zstępny, małżonek, brat, siostra lub osoba pozostająca w stosunku przysposobienia, opieki lub kurateli w stosunku do pełnomocnika. Pełnomocnikiem nie może być osoba wchodząca w skład komisji obwodowej właściwej dla obwodu głosowania osoby udzielającej pełnomocnictwa do głosowania, a także mężowie zaufania zgłaszani przez komitety, jak również kandydaci w takich wyborach (art. 55 k.w.).

Pełnomocnictwa do głosowania udziela się przed wójtem (burmistrzem, prezydentem miasta) lub przed innym pracownikiem urzędu gminy upoważnionym przez wójta do sporządzania aktów pełnomocnictwa. Akt pełnomocnictwa do głosowania sporządzany jest na wniosek wyborcy, wniesiony do wójta gminy, w której wyborca jest wpisany do rejestru wyborców, najpóźniej w 10 dniu przed dniem wyborów.

Wyborca ma prawo cofnięcia udzielonego pełnomocnictwa, co następuje przez złożenie najpóźniej na 2 dni przed dniem wyborów sto-



sownego oświadczenia wójtowi gminy, w której sporządzono akt pełnomocnictwa, lub doręczenie takiego oświadczenia właściwej obwodowej komisji wyborczej w dniu głosowania (art. 58 k.w.).

Nadmienić należy, że kodeks wyborczy wprowadził również – po raz pierwszy na gruncie polskiego prawa wyborczego – jeszcze inną formę alternatywnego głosowania – **głosowanie korespondencyjne**. Jest ono zastrzeżone dla wyborców przebywających za granicą i posiadających ważne polskie paszporty lub w przypadku obywateli Unii Europejskiej niebędących obywatelami polskimi ważnych paszportów lub innych dokumentów stwierdzających tożsamość, wpisanych do spisu wyborców sporządzanych przez właściwych terytorialnie konsułów. Może to być także alternatywna (zamiast ustanowienia pełnomocnika) forma głosowania stosowana przez wyborców niepełnosprawnych. **Głosowanie korespondencyjne jest głosowaniem osobistym** (art. 38 § 2 k.w.). Przez wyborców przebywających za granicą, zgłoszenie zamiaru głosowania w tej formie może być dokonane do 15 dnia przed dniem wyborów. Może być dokonane ustnie, pisemnie, telefonicznie, telefaksem lub w formie elektronicznej. Powinno zawierać nazwisko i imię (imiona), imię ojca, datę urodzenia, numer ewidencyjny PESEL, oznaczenie miejsca pobytu wyborcy za granicą, numer ważnego polskiego paszportu a także miejsce i datę jego wydania, miejsce wpisania wyborcy do rejestru wyborców – w przypadku obywateli polskich czasowo przebywających za granicą, a także oznaczenie adresu, na który konsul ma wysłać pakiet wyborczy. W przypadku obywateli UE niebędących obywatelami polskimi, zgłoszenie powinno zawierać numer innego ważnego dokumentu stwierdzającego tożsamość, a także miejsce i datę jego wydania. Na podstawie powyższego zgłoszenia konsul wpisuje wyborcę do spisu wyborców właściwego dla komisji właściwej do głosowania korespondencyjnego.

Konsul niezwłocznie po otrzymaniu od właściwej komisji wyborczej kart do głosowania, jednak nie później niż do 10 dnia przed dniem wyborów, wysyła do wyborcy wpisanego do spisu wyborców, który wyraził zamiar głosowania korespondencyjnego, pakiet wyborczy zawierający: 1) zaadresowaną kopertę zwrotną, 2) kartę lub karty do głosowania, 3) kopertę na kartę do głosowania, 4) oświadczenie

o osobistym i tajnym oddaniu głosu na karcie do głosowania, 5) instrukcję głosowania (art. 65 § 1 k.w.).

Wyborca głosujący korespondencyjnie po wypełnieniu karty do głosowania wkłada ją do przeznaczonej do tego koperty, zakleja ją, a następnie kopertę wkłada do koperty zwrotnej łącznie z podpisanym oświadczeniem i przesyła ją na własny koszt na adres właściwego konsula. Ten z kolei przekazuje właściwej obwodowej komisji wyborczej koperty zwrotne, które otrzymał do czasu zakończenia głosowania. Koperty na kartę do głosowania, wyjęte z kopert zwrotnych są wrzucane do drugiej urny wyborczej.

## **5. Zasada tajności głosowania**

Wymieniana powszechnie w przepisach konstytucyjnych zasada tajności głosowania, ma zapewnić wyborcy pełną swobodę wyrażania woli w akcie wyborczym i tym samym zagwarantowanie mu bezpieczeństwa, że z powodu treści oddanego głosu nie spotkają go negatywne konsekwencje.

Do przeszłości – na szczęście – należy okres, kiedy to tajność głosowania pełniła raczej rolę ozdobnika nie mającego praktycznego znaczenia; wynikało to – w warunkach PRL – z plebiscytnego charakteru wyborów i preferencyjnego układu list.

Ponieważ tajność głosowania stanowi niezbędną gwarancję nieskrępowanego wyrażania indywidualnych preferencji wyborczych, tym samym ma ona w stosunku do obywatela charakter „wolnościowy”. W doktrynie podkreśla się zatem, że ustawodawca nakładając określone obowiązki na organy odpowiedzialne za przygotowanie i przeprowadzenie wyborów, **nie wprowadza żadnych sankcji za niewypełnienie przez wyborcę nakazów wiążących się z procedurą oddawania głosu** (w tym głównie udania się do pomieszczenia za osłoną i oddawania głosu w sposób inny niż opisany w ustawie). Naruszenie tej procedury nie może być przesłanką uznania głosu za nieważny – brak takiej klauzuli wśród przyczyn określających nieważność oddanych głosów. Ewentualną sankcją za naruszenie określonych w ordynacjach wyborczych procedur wiążących się z głosowaniem, mogłoby być wyłącznie wniesienie protestu zarzucającego ko-

misji obwodowej tolerowanie w lokalu wyborczym ostentacyjnie jawnego głosowania, mającego formę agitacji wyborczej, gdyż ta jest w siedzibie komisji ustawowo zakazana.

Powyższa interpretacja skłania do wniosku, że tajność głosowania ma dla obywatela charakter prawa, skorzystanie z którego zależy od jego woli, natomiast po stronie organów wyborczych rodzi określone obowiązki, zrealizowanie których w praktyce tę zasadę wyczerpuje (odmienne poglądy wyraża L. Garlicki i W. Kręcis). Przejście na typ państwa demokratycznego z pluralistycznym systemem politycznym wytrąciło z rąk doktryny i społeczeństwa potrzebę nawoływania do wprowadzenia obowiązkowej tajności głosowania, obwarowanej sankcjami za jej naruszenie, gdyż wobec mnogości uczestniczących w wyborach podmiotów brak jest siły, która byłaby w stanie inwigilować zachowania wyborców podczas głosowania.

Realizacja zasady tajności głosowania wymaga stworzenia takich gwarancji, aby nikt nie mógł ustalić treści głosu konkretnego wyborcy; celowi temu służą zarówno określone procedury głosowania, jak i odpowiednie urządzenia techniczne.

Obowiązujące przepisy kodeksu wyborczego zabezpieczają tajność głosowania głównie przez:

- 1) obowiązek urządzenia w każdym lokalu wyborczym miejsc zapewniających tajność głosowania (osłoniętych kabin lub parawanów stołowych) umożliwiających wyborcom nieskrępowane dokonanie aktu głosowania (art. 40 § 1);
- 2) obowiązek sprawdzenia przez obwodową komisję wyborczą – jeszcze przed rozpoczęciem głosowania – czy urna jest pusta, a następnie jej zamknięcie i opieczętowanie pieczęcią komisji (art. 40 § 1);
- 3) karta do głosowania może być zadrukowana tylko po jednej stronie, a wielkość i rodzaj czcionek powinny być jednakowe dla oznaczeń wszystkich list i nazwisk kandydatów (art. 40 § 3);
- 4) wyborca wrzuca do urny kartę do głosowania w taki sposób, aby strona zadrukowana nie była widoczna (art. 52 § 7).

Niezbyt sprzyja ścisłej realizacji zasady tajności głosowania instytucja tzw. „ruchomych urn”. Kodeks wyborczy w art. 39 stanowi, że

„głosowanie odbywa się w lokalu obwodowej komisji wyborczej”, tym niemniej zezwala aby obwodowa komisja wyborcza – po uzgodnieniu z właściwą komisją wyborczą wyższego stopnia – mogła korzystać podczas głosowania z drugiej urny wyborczej. Urna ta, jest **urną pomocniczą** przeznaczoną wyłącznie do wrzucania kart do głosowania przez wyborców przebywających w obwodach głosowania **w zakładach opieki zdrowotnej i w domach pomocy społecznej**. W wypadku wyrażenia przez wyborcę woli skorzystania z urny pomocniczej, wrzucenie do niej karty do głosowania wymaga obecności przy tej czynności co najmniej dwóch osób wchodzących w skład obwodowej komisji wyborczej, zgłoszonych przez różne komitety wyborcze (art. 44 k.w.).

Sam fakt umożliwienia udziału w wyborach osobom chorym a często z powodu podeszłego wieku niedołężnym, zasługuje na pełną aprobatę – bez tej dodatkowej urny pomocniczej nie mieliby raczej możliwości oddania głosu. Zastrzeżenia budzi jednak to, że głosowanie następuje poza siedzibą lokalu wyborczego i w pomieszczeniach nie wyposażonych w urządzenia zapewniające tajność głosowania.

Na szczególne podkreślenie zasługuje, że Kodeks karny (Dz. U. z 1997 r., Nr 88, poz. 553 z późn. zm.) zapewnia ochronę karną swobodzie wykonywania przysługujących obywatelowi praw wyborczych (art. 249 pkt 2), w tym również chroni tajność głosowania. Mianowicie, naruszenie przepisów o tajności głosowania i zapoznanie się, wbrew woli wyborców z treścią ich głosów jest przestępstwem zagrożonym karą grzywny, karze ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do lat dwóch (art. 251). Podmiotem tego przestępstwa może być każdy, a więc zarówno osoba upoważniona do obliczania głosów, jak i osoba postronna.

## **6. Systemy ustalania wyników wyborów**

Rezultat przeprowadzonych wyborów zależy od przyjętego w danym państwie systemu wyborczego *sensu stricto*, a zatem od **określonej współzależności między liczbą głosów oddanych na poszczególne listy lub poszczególnych kandydatów, a wynikami wyborów**.

Przyjęcie określonego systemu powoduje, że przy tych samych wynikach głosowania, podział mandatów może być całkowicie odmienny.

Historycznie ukształtowały się dwa systemy ustalania wyników wyborów: system większościowy i system proporcjonalny. Opowiedzenie się za jednym z nich stanowi pochodną różnego rozumienia celu i roli wyborów. Spotykane w tym względzie stanowiska można sprowadzić do dwu grup; dla jednych głównym celem wyborów jest możliwość zbadania stanu opinii publicznej, stworzenie dla wyborców warunków ujawniania swego poparcia dla określonego programu działania, a także dla osób traktowanych jako przyszłych reprezentantów narodu. Stanowisko to, prowadzi do wyłonienia organu, w którym odbija się stan polityczny opinii społeczeństwa. Celowi temu najlepiej służy zasada wyborów proporcjonalnych, która stwarza dla partii małych sprzyjające warunki włączenia się do rywalizacji o mandaty. Z drugiej strony, zasada ta prowadzi niekiedy do znacznej dyferencjacji politycznej wybieranego organu, co utrudnia lub czasami wręcz uniemożliwia wyłonienie stabilnego organu wykonawczego.

Drugie stanowisko podkreśla, że celem wyborów nie jest badanie stanu opinii publicznej, a tym samym ujawnianie poparcia społecznego dla różnych ugrupowań i ich programów. Celem zasadniczym jest wyłonienie parlamentu o zdecydowanej zwartej większości, zdolnej do utworzenia rządu i zapewniającej mu stabilny byt. Zwolennicy tego stanowiska optują na rzecz systemu większościowego, który – w odróżnieniu od systemu proporcjonalnego – spełnia rolę aktywną, gdyż prowadzi do ukształtowania większości parlamentarnej, chociaż za cenę określonej deformacji rzeczywistego układu sił politycznych w społeczeństwie.

Z przedstawionych wyżej stanowisk wynika, że oba systemy posiadają określone wady i zalety. Zadaniem ustawodawcy jest zdecydowanie się na wybór określonego z nich, bądź też akceptacja rozwiązań kombinowanych, stanowiących połączenie obu systemów.

Konstytucja RP w art. 96 ust. 2 przesądza o proporcjonalnym systemie wyborczym przy wyłanianiu składu Sejmu; milczy na temat systemu ustalania wyników wyborów w odniesieniu do Senatu, co rozstrzyga z kolei kodeks wyborczy przyjmując system większości względnej (art. 256 w związku z art. 273 § 1), a w przypadku zareje-

strowania w okręgu wyborczym tylko jednego kandydata – system większości bezwzględnej (art. 273 § 4). Ponadto, z Ustawy Zasadniczej wynika system większości bezwzględnej stosowany przy wyłanianiu Prezydenta RP (art. 127 ust. 4). Pominięte przez Konstytucję rozstrzygnięcie o przyjętym systemie wyborczym przy wyłanianiu organów stanowiących i wykonawczych samorządu terytorialnego, uregulowane jest kodeksie wyborczym, w myśl którego radni rad gmin nie będących miastami na prawach powiatu wyłaniani są systemem większości względnej, a radni w powiatach (w tym w powiatach grodzkich) i województwach – systemem proporcjonalnym; z kolei, wójtowie, burmistrzowie i prezydenci miast, wybierani są według systemu większości bezwzględnej.

System większościowy jest najstarszym systemem wyborczym na świecie i przez długi czas był to system jedyny. Podstawowa korzyść wynikająca z jego zastosowania zasadza się na prostocie; **istota wyborów większościowych sprowadza się bowiem do tego, że mandat (mandaty) w okręgu wyborczym przypadają temu stronnictwu (kandydatowi), które zdobywa większą liczbę głosów.** System ten może być stosowany zarówno w okręgach jedno- jak i wielomandatowych. Prostota jego działania nie oznacza jednakże, że jest on sprawiedliwy. Może występować w dwóch odmianach: większości względnej i bezwzględnej. W tym pierwszym przypadku, kandydat lub lista otrzymuje na ogół mandat, legitymując się poparciem mniejszości ogółu wyborców w okręgu. W systemie większości bezwzględnej ubiegający się o mandat kandydat (lista) musi uzyskać więcej niż połowę ważnie oddanych głosów, co na ogół skłania ustawodawcę do zarezerwowania rozstrzygnięcia poprzez przeprowadzenie drugiej tury głosowania z zastosowaniem systemu większości względnej. Konjunkturalny charakter tego systemu wynika z faktu, że stymuluje on taktyczne porozumienia wyborcze (tak jest np. we Francji) w celu wystawienia wspólnych kandydatów w ostatecznej rozgrywce, co stwarza pole do zawierania różnorodnych aliansów wyborczych, w wyniku czego kandydat jednej z partii zblokowanych ma o wiele większe szanse na uzyskanie mandatu w drugiej turze, niż kandydat jakiegokolwiek partii występującej samodzielnie.

Z kolei, system proporcjonalny stanowi rozwiązanie stosunkowo nowe, a główną jego zaletą ma być sprawiedliwość – nie wykluczająca od udziału w podziale mandatów ugrupowań słabszych, tym niemniej cieszących się określonym poparciem społecznym; **przyjęcie go oznacza, że uczestniczącym w wyborach podmiotom, przyznaje się taką liczbę mandatów, która pozostaje w proporcjonalnym stosunku do liczby ważnie oddanych na nie głosów.** Oczywiście, przydział mandatów w tym systemie, musi być oparty na liczbie głosów oddanych na poszczególne listy w ramach okręgów wielomandatowych; czym innym natomiast jest kwestia obsadzenia przyznanej liczby mandatów, co może następować również kandydatami wybranymi w okręgach jednomandatowych.

Wskazywana w doktrynie – jak również przez część polityków – główna wada tego systemu, sprowadzająca się do powodowania nadmiernej dyferencjacji politycznej parlamentu, może być częściowo niwelowana przez wprowadzanie tzw. **klauzul zaporowych** (progów wyborczych), eliminujących z parlamentu ugrupowania najsłabsze. Stosowanie tych klauzul ma za zadanie wywołanie częściowych efektów funkcjonowania systemu większościowego.

Podkreślenia wymaga, że założenie skonstruowania systemu wyborczego, który doprowadziłby do odzwierciedlenia preferencji wyborczych w 100% ma charakter utopijny. Wszystkie systemy powodują bowiem deformację wyniku wyborów, sprowadzającą się do tego, że jedne partie są nadreprezentowane inne zaś podreprezentowane (tzn. uzyskują mniejszy procent mandatów niż oddanych na nie głosów); częściowo wynika to zarówno z mechanicznego jak i psychologicznego efektu prawa wyborczego.

Przyjęcie proporcjonalnego systemu ustalania wyników wyborów, powoduje również konieczność przyjęcia określonej **metody ustalania wyników wyborów.** Pod pojęciem tych metod rozumie się **matematycznie określone sposoby przekładania liczby otrzymanych głosów na liczbę uzyskanych mandatów przez daną partię (ugrupowanie) wedle z góry ustanowionych reguł.** Metody te przybierać mogą różne kształty i wpływać bądź to na wierne odzwierciedlenie proporcji w liczbie uzyskanych mandatów w stosunku do liczby głosów oddanych na poszczególne ugrupowania, bądź też stwarzać okre-

ślone preferencje dla partii (innych ugrupowań) w zależności od tego, czy mają silne, średnie, czy słabe wpływy w elektoracie.

Aktualnie, kodeks wyborczy w odniesieniu do wszystkich wyborów przeprowadzanych według systemu proporcjonalnego stosuje metodę belgijskiego matematyka **Victora d'Hondta**. Sprowadza się ona do tego, że liczby głosów ważnie oddanych **na poszczególne listy**, dzieli się przez kolejne liczby naturalne (1, 2, 3, 4, itd.) aż do chwili, gdy z otrzymanych w ten sposób ilorazów da się uszeregować tyle kolejno największych liczb, ile wynosi liczba mandatów do rozdzielenia między te listy w okręgu; każdej liście przyznaje się tyle mandatów, ile spośród ustalonego w ten sposób szeregu ilorazów przypada jej liczb kolejno największych. Metoda ta, stosowana była w Polsce już w 1919 i 1947 roku podczas przeprowadzania wyborów do Sejmu Ustawodawczego.

Ponieważ istota metody d'Hondta tkwi w tym, że premiuje ona ugrupowania silne otrzymujące największą liczbę głosów, przyjęcie jej do ordynacji sejmowej z 1993 r. było logiczną konsekwencją dążeń do pomniejszenia rozdrobnienia politycznego Sejmu (obok innych mechanizmów: zmniejszenia okręgów wyborczych oraz ustanowienia klauzul zaporowych). Wprowadzenie jej do przepisów ordynacji samorządowej zwiększa szanse wyborcze ugrupowań legitymujących się szerszym poparciem społecznym na terenie powiatów i województw i w zasadzie eliminuje (trzeba dodatkowo pamiętać o 5% klauzuli zaporowej) z uczestnictwa w podziale mandatów ugrupowania słabe.

Celem zaznajomienia się przynajmniej z częścią występujących na gruncie prawa wyborczego metod ustalania wyników wyborów, warto przypomnieć, że wyborach do Sejmu przeprowadzonych w 2001 r. stosowana była metoda francuskiego matematyka **A. Sainte-Lague'a**. Metoda ta występuje w praktyce w dwóch odmianach: jako **klasyczna** metoda nakazująca dzielenie głosów przez cyfry nieparzyste z pierwszym dzielnikiem **1,0** (1, 3, 5, 7, itd.), bądź jako **zmodyfikowana** metoda, wprowadzająca jako pierwszy dzielnik liczbę **(1,4)**. Modyfikacja tej metody nastąpiła po raz pierwszy w 1949 r. w Norwegii, a celem tego była chęć przeciwdziałania wynikom wyborów uzyskiwanym dzięki metodzie d'Hondta. Odróżnienie tych metod jest kwestią istot-



ną dlatego, że o ile metoda klasyczna jest korzystna dla ugrupowań słabszych, o tyle metoda zmodyfikowana – jest z kolei korzystna dla ugrupowań o średnim poparciu społecznym. Zmodyfikowana metoda Sainte-Lague'a stosowana była w Polsce zarówno na gruncie przepisów ordynacji wyborczej do rad gmin, w wyborach do Sejmu w 1991 r. (przy jej pomocy dzielono mandaty z list ogólnopolskich), czy też podczas wyborów do Sejmu przeprowadzanych w 2001 r. Z klasyczną metodą Sainte-Lague'a mieliśmy w Polsce do czynienia w latach 2006–2008; stosowana była przy wyłanianiu organów stanowiących w gminach liczących powyżej 20 tys. mieszkańców, w powiatach i województwach, przy podziale mandatów pomiędzy listy z grupy list, które uzyskały co najmniej 5% ważnie oddanych głosów.

Przypomnieć można, że na gruncie ordynacji sejmowej z 1991 roku – przy rozdziale mandatów w okręgach wyborczych – stosowana była **metoda Hare-Niemeyera**, określana także jako metoda „największej reszty” lub „matematycznej proporcji”. Metodę tę, powszechnie uznaje się za najbardziej sprawiedliwą, gdyż pozwala najlepiej zrealizować ideę proporcjonalności. Opiera się ona na następujących regułach matematycznych: liczbę ważnie oddanych głosów w okręgu wyborczym na daną listę należy mnożyć przez liczbę posłów wybieranych w okręgu, a następnie tak uzyskany iloczyn podzielić przez liczbę głosów oddanych na wszystkie listy okręgowe; otrzymany w ten sposób iloraz o wartości liczby całkowitej (przed przecinkiem) oznacza liczbę mandatów przypadających w okręgu wyborczym danej liście okręgowej.

Aktualnie, metoda ta (obok metody V. d'Hondta) obowiązuje w Polsce przy wyborach posłów do Parlamentu Europejskiego. Stosowana jest przez PKW do ustalenia liczby mandatów przypadających poszczególnym listom okręgowym.

## **7. Zasada wolności wyborów**

Na gruncie Konstytucji z 1997 r. doszło do dekonstytucjonalizacji zasady wolności wyborów; uregulowana była w treści art. 3 ust. 2 Małej Konstytucji z 1992 r. wśród innych przymiotników określających zasady wyborów do Senatu, co budziło uzasadnione zastrzeżenie

o tyle, że brak jej było wśród zasad regulujących tryb wyłaniania Sejmu.

Nie wnikając aktualnie w rzeczywiste przyczyny tego stanu rzeczy (a chodziło tu o pewne nieudane zabiegi legislacyjne Sejmu w 1991 r.) wypada uzasadnić, dlaczego zasada ta została – pomimo braku jej normatywnej regulacji – wymieniona w opracowaniu.

Odpowiedź na to pytanie znajduje rozstrzygnięcie zarówno w treści rozważań doktrynalnych dotyczących pojęcia „wyborów wolnych”, jak również w regulacjach odnoszących aktów normatywnych. Biorąc za podstawę te pierwsze, zaznaczyć należy, że w swej pierwotnej warstwie znaczeniowej, określenia „wolne wybory” używano dla zaznaczenia jakościowej różnicy zachodzącej między procesem wyłaniania przedstawicieli w państwach demokratycznych oraz państwach totalitarnych czy też autorytarnych. Taka też niewątpliwie w **plaszczyźnie politycznej** – była intencja powyższego sformułowania odnośnie określania w Polsce wyborów do Sejmu przeprowadzonych w 1991 r., jak i wyborów do Senatu przeprowadzonych w 1989 roku. Wskazywano w ten sposób na odmienny jakościowo charakter tych wyborów, zarówno w porównaniu z okresem PRL jak i kontraktowymi wyborami do Sejmu z 1989 r.

O ile zatem w płaszczyźnie politycznej intencja powyższego sformułowania jest stosunkowo łatwa do rozszyfrowania, to w **plaszczyźnie prawnej** rodzi pewne rozbieżności; rzecz bowiem w tym, że „(...) jej konstytutywne znaczenie dla kształtu rozwiązań prawa wyborczego jest słabsze i bardziej „wiotkie” niż innych zasad” (Z. Jarosz, W. Sokołowicz).

W doktrynie przypomina się, że w rozpowszechnionym rozumieniu „wolnych wyborów” pojęcie to sprowadza się do trzech elementów:

- 1) występowania w wyborach rywalizacji kandydatów i opcji programowych,
- 2) swobody wyrażania przez wyborców ich woli w nieskrępowanym i wolnym od nacisków władz akcie głosowania,
- 3) uczciwego przeprowadzenia całej procedury wyborczej, a przede wszystkim rzetelnego ustalenia wyników głosowania.

Mając na uwadze powyższe stanowiska, celowym wydaje się być postawienie pytania, czy regulowanie w ustawie zasadniczej tej zasady jest potrzebne, czy też nie. W literaturze przedmiotu część autorów stwierdzała, że wzbogaca ona normatywne podstawy charakteru wyborów, co odpowiada oczekiwaniom społecznym, oraz domagano się jej ujęcia w konstytucji.

Zdaniem piszącego, normowanie w konstytucji wolności wyborów jako odrębnej zasady funkcjonującej w ramach systemu wyborczego państwa, jest zbędne. Jej aspekt polityczny, wyrażający się w podkreśleniu odmienności wyborów przeprowadzanych w III Rzeczypospolitej już wielokrotnie był realizowany i jest powszechnie znany.

Z kolei, aspekt jurydyczny, sprowadzający się m.in. do: zgłaszania kandydatur, swobody tworzenia i działalności partii politycznych, prowadzenia kampanii wyborczej, udziału w wyborach i wyrażania woli przez wyborców w tajnym głosowaniu – może być wyprowadzony wprost z norm konstytucyjnych. Wskazuje na to wyraźnie treść Ustawy Zasadniczej, a w szczególności art. 2 traktujący o demokratycznym państwie prawnym, art. 11 formułujący zasadę pluralizmu politycznego, art. 12 gwarantujący m.in. wolność tworzenia i działania stowarzyszeń, ruchów obywatelskich i innych dobrowolnych zrzeszeń, art. 52 ust. 1 zapewniający wolność poruszania się po terytorium RP oraz wyboru miejsca zamieszkania i pobytu, art. 54 zapewniający obywatelom wolność wyrażania poglądów i rozpowszechniania informacji, art. 57 regulujący wolność organizowania pokojowych zgromadzeń i uczestniczenia w nich, art. 58 zapewniający wolność zrzeszania się, art. 100 określający podmioty uprawnione do zgłaszania kandydatów na posłów i senatorów; z kolei, zasadę tajności głosowania wymieniają art. 96 ust. 2, art. 97 ust. 2, art. 127 ust. 1 i art. 169 ust. 2.

Tak więc, **aktualny stan braku wymienienia przez Konstytucję RP zasady wolności wyborów nie oznacza, że wybory nie odbywają się w myśl jej reguł** – można je bowiem „wyłowić” z obowiązujących przepisów Ustawy Zasadniczej. Ich uszczegółowienie następuje w treści ordynacji wyborczych jak i innych ustaw (np. w ustawie o partiach politycznych, ustawie „lustracyjnej”, czy też prawie o stowarzyszeniach, prawie o zgromadzeniach).

Przyjęcie przez system wyborczy zasady wolności wyborów, jak również zakorzenienie się w świadomości społecznej reguł związanych z jej funkcjonowaniem, rodzi określone konsekwencje, których istota sprowadza się do stworzenia warunków zabezpieczających jej realizację. Biorąc pod uwagę fakt, że polityczny i jurystyczny sens zasady wolności zasadza się na wielu elementach, za niezbędne należy uznać funkcjonowanie tych, które dają gwarancję uczciwego przeprowadzenia całego procesu wyborczego, zezwalają na swobodę wyrażania przez wyborców ich woli, jak również sprzyjają występowaniu rywalizacji kandydatów i opcji programowych. Chodzi tu zatem o występowanie bezstronnych i fachowych organów wyborczych, demokratyczny tryb wysuwania i rejestracji kandydatów (list), demokratyczne reguły w zakresie formułowania programów wyborczych i prowadzenia kampanii wyborczej, brak – głównie w sferze psychicznej – przymusu wyborczego, gwarancje służące ochronie tajemnicy głosowania, jak również określony tryb stwierdzania ważności wyborów (łącznie z kryteriami stosowanymi podczas realizacji tej procedury).

## **Literatura**

1. Antoszewski A. (przy współudziale R. Alberskiego), *Systemy wyborcze*, [w:] *Demokracje zachodnioeuropejskie. Analiza porównawcza*, pod red. A. Antoszewskiego, R. Herbut, Wyd. Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 1997.
2. Banaszak B., *Prawo wyborcze obywateli*, Wyd. Sejmowe, Warszawa 1996.
3. Buczkowski J., *Powszechność wyborów w praktyce III Rzeczypospolitej*, Wyd. Fosze, Rzeszów 1996.
4. Buczkowski J., *Podstawowe zasady prawa wyborczego III Rzeczypospolitej*, Lublin 1998.
5. Buczkowski J., *Istota i gwarancje „wolnych wyborów”*, Wyd. WSAiZ, Przemyśl 1998.
6. Buczkowski J., *Istota i rodzaje metod ustalania wyników wyborów w systemie proporcjonalnym – stosowanych na gruncie polskiego prawa wyborczego*, [w:] *Samorząd terytorialny w Polsce i na Ukrainie*, Zeszyty Naukowe WSAiZ w Przemyślu Nr 2, Przemyśl 1998.

7. Buczkowski J., *Uwagi na temat prób reformowania systemu wyborczego do Sejmu w kontekście konstytucyjnej zasady proporcjonalności wyborów*, [w:] *O potrzebie zmian Konstytucji Polski i Ukrainy*, Przemyśl 2006.
8. Buczkowski J., *Ewolucja metod ustalania wyników wyborów do organów stanowiących samorządu terytorialnego (1990–2008)*, [w:] *Problemy prawa wyborczego Polski i Ukrainy*, pod red. W. Skrzydły, W. Szapowała, K. Eckhardta, WSPiA, Przemyśl–Rzeszów 2010.
9. Buczkowski J., *Rozszerzenie konstytucyjnych, negatywnych przesłanek biernego prawa wyborczego do Sejmu i do Senatu RP*, [w:] *Rzeszowskie Studia Prawnicze nr 1 (1). Prace dedykowane Profesorowi Antoniemu Pieniążkowi*, WSPiA, Przemyśl–Rzeszów 2011.
10. Buczkowski Ł., *Stwierdzanie ważności wyborów parlamentarnych i prezydenckich w polskim prawie konstytucyjnym*, WSPiA, Przemyśl–Rzeszów 2010.
11. Chmaj M., Skrzydło W., *System wyborczy w Rzeczypospolitej Polskiej*, Wyd. Lex, Warszawa 2011.
12. Chruściak R., *System wyborczy i wybory w Polsce 1989–1998. Parlamentarne spory i dyskusje*, Warszawa 1999.
13. Czaplicki K. W., Dauter B., Kisielewicz A., Rymarz F., *Samorządowe prawo wyborcze. Komentarz*, Dom Wydawniczy ABC, Warszawa 2006.
14. *Demokratyczne prawo wyborcze Rzeczypospolitej Polskiej (1990–2000)*, pod red. F. Rymarza, Wyd. KBW, Warszawa 2000.
15. *Demokratyczne standardy prawa wyborczego Rzeczypospolitej Polskiej. Teoria i praktyka*, Wyd. KBW, Warszawa 2005.
16. Galster J., *Prawo wyborcze do Sejmu i Senatu. Status prawny posłów i senatorów*, [w:] Szyszkowski W., Witkowski Z., Galster J., *Prawo konstytucyjne – zarys instytucji w okresie transformacji ustrojowej*, TNOiK, Toruń 1993.
17. Garlicki L., *Polskie prawo konstytucyjne – zarys wykładu*, Wyd. Liber, Warszawa 2010.
18. Gebethner S., *System wyborczy: deformacja czy reprezentacja?*, [w:] *Wybory parlamentarne 1991 i 1993 roku a polska scena polityczna*, Wyd. Sejmowe, Warszawa 1995.
19. Gebethner S., *Wybory na urząd Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz do ustawy o wyborze Prezydenta RP*, Wydawnictwo Naukowe SCHOLAR, Warszawa 2000.
20. Gebethner S., *Wybory do Sejmu i do Senatu. Komentarz do ustawy z dnia 12 kwietnia 2001 r. – Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej*

- spolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej*, Wyd. Naukowe SCHOLAR, Warszawa 2001.
21. Grzybowski M., *Ewolucja systemów wyborczych Szwecji i Norwegii (zagadnienia wybrane)*, „Państwo i Prawo” 1981, nr 2.
  22. Holubiec J. W., Mercik J. W., *Techniki i tajniki głosowania*, Omnitech Press, Warszawa 1992.
  23. Jarecka A., *Zasada powszechności i równości w polskim prawie wyborczym*, Zeszyty Naukowe Nr 5 CSSTiRL Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2000.
  24. Jarosz Z., *System wyborczy PRL*, PWN, Warszawa 1969.
  25. Jaskiernia J., *Ochrona równości materialnej wyborów w prawie i współczesnej praktyce ustrojowej USA*, Warszawa 1992.
  26. *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz Encyklopedyczny*, red. W. Skrzydło, S. Grabowska, R. Grabowski, Oficyna a Wolters Kluwer business, Warszawa 2009.
  27. Kręcis W., *Prawo wyborcze*, [w:] *Polskie prawo konstytucyjne*, pod red. W. Skrzydły, Wyd. Verba, Lublin 2010.
  28. Naleziński B., *Zagadnienie suwerenności i jej realizacji w Konstytucji*, [w:] *Prawo konstytucyjne RP*, pod red. P. Sarneckiego, Wyd. C. H. Beck, Warszawa 2005.
  29. Patrzalek A., *Instytucje prawa wyborczego Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej*, WP, Warszawa 1963.
  30. Patrzalek A., Skrzydło W., *Cele i zasady kodyfikacji prawa wyborczego w Polsce*, „Przegląd Sejmowy” 1997, nr 2.
  31. K. Składowski, *Zasada równości wyborów a wybory do Senatu w kodeksie wyborczym*, [w:] *Kodeks wyborczy. Wstępna ocena*, pod red. K. Skotnickiego, Wyd. Sejmowe, Warszawa 2011.
  32. Skotnicki K., *Zasada powszechności w prawie wyborczym. Zagadnienia teorii i praktyki*, Łódź 2000.
  33. Sokolewicz W., *Podstawowe zasady prawa wyborczego i ich ujęcie w konstytucji*, „Państwo i Prawo” 1987, nr 10.
  34. Żukowski A., *Systemy wyborcze*, Olsztyn 1999.
  35. Żukowski A., *System wyborczy do Sejmu i Senatu RP*, Wyd. Sejmowe, Warszawa 2004.