

## **Realizacja konstytucyjnego prawa do udziału w wyborach**

### **1. Zagadnienia wstępne**

Od czasu projektu SLD złożonego w 2007 r. rozpoczęła się w polskim parlamencie debata, dotycząca wprowadzenia zmian w prawie wyborczym. Wynikała ona z tego, iż mimo że polska demokracja jest niewątpliwym sukcesem Polaków, posiada ona wiele niedoskonałości, słabości i wad, które sprawiają, że obecny jej stan nie jest zadowalający zarówno dla osób rządzących, jak i dla reszty społeczeństwa. Podkreśla się przede wszystkim małe zaangażowanie obywateli w sprawy państwowe, czego przejawem jest niska frekwencja wyborcza. Wielu obywateli rezygnuje z korzystania z przysługującego im prawa do udziału w wyborach, co przekłada się na to, że wielu spośród nich nie ma swojego przedstawiciela w parlamencie, a podmioty sprawujące władzę mają bardzo niską legitymizację wyborczą.

Dlatego, mimo iż głównym założeniem opracowania Kodeksu wyborczego (dalej też: k.w.) było ujednoczenie i uporządkowanie polskiego prawa związanego z wyborami, to jednym z najważniejszych celów dokonywanej reformy stało się zachęcenie obywateli do udziału w wyborach. Dotychczasowe prawo wyborcze było prawem „rozbitym” w pięciu ustawach i zawierało luki oraz niespójności. Uniemożliwiała to przeciętnemu obywatelowi zapoznanie się z zasadami przeprowadzania wyborów, a konstrukcje prawa wyborczego dla większości obywateli były niejasne. Celem k.w. stało się zatem schematyczne podejście do zagadnień wyborczych poprzez uregulowanie ich w jednym akcie normatywnym o spójnym charakterze. Prace nad kodeksem miały przebiegać ponad podziałami politycznymi i miały zmierzać do rozwiązań ułatwiających obywatelom udział w wyborach, tj. do wprowadzenia dwudniowych wyborów, głosowania przez pełnomocnika, głosowania korespondencyjnego oraz zapewnienia większej przejrzystości prowadzonej kampanii wyborczej (np. poprzez zakaz wielkoformatowych plakatów i haseł wyborczych). Pomysłodawcy kodeksu wyszli z założenia, że prawo wyborcze zyska na przejrzystości, a zmiany wymusza obecna sytuacja polityczna państwa. Podkreślali ponadto archaiczność dotychczasowych rozwiązań, które z uwagi na przemiany społeczne i obyczajowe, jakimi są niż demograficzny, zasadnicza zmiana stylu życia, emigracja, starzenie się społeczeństwa, nie były dostosowane do potrzeb wyborców<sup>1</sup>.

Kodeks wyborczy uchwalony przez Sejm 5 stycznia 2011 r. zastąpił dotychczas obowiązujące ustawodawstwo wyborcze, czyli ordynację o wyborze prezydenta, ordynację wyborczą do rad gmin, powiatów i sejmików wojewódzkich, ordynację do Sejmu i Senatu, o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta oraz ordynację wyborczą do Parlamentu Europejskiego (dalej też: PE) – jednym aktem prawnym, zbierającym i systematyzującym wszystkie dotychczasowe przepisy wyborcze. Pozwoliło to uprościć istniejącą procedurę wyborczą, którą ujęto w 517 artykułach, wobec ponad 1000 dotychczas obowiązujących przepisów. Kodeks wyborczy określa: zasady i tryb zgłaszania kandydatów, zasady funkcjonowania organów wyborczych i administracji wyborczej, reguły przeprowadzenia oraz warunki ważności wyborów do Sejmu, Senatu, Prezydenta RP, do PE

---

<sup>1</sup> J. Zbieranek (red.), *Prawo wyborcze. Interpretacja. Analizy. Rekomendacje*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2009, s. 9.

w Rzeczypospolitej Polskiej, do organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego, a także wyborów wójtów, burmistrzów i prezydentów miast oraz zasady finansowania wyborów z budżetu państwa. W obecnym stanie prawnym ustawodawca dopuścił dalsze obowiązywanie starego ustawodawstwa, które ma charakter przejściowy. Kodeks w całości zaczął obowiązywać po okresie 6 miesięcy od dnia jego ogłoszenia w Dzienniku Ustaw, a zatem od 31 lipca 2011 roku<sup>2</sup>. Zgodnie z kodeksem wprowadzającym w życie nowy Kodeks wyborczy, jego przepisy będą stosowane do wyborów zarządzonych po dniu jego wejścia w życie oraz do kadencji rozpoczętych po przeprowadzeniu tych wyborów. Natomiast do wyborów zarządzonych przed dniem wejścia w życie k.w. będą stosowane przepisy dotychczasowe z odpowiednimi zmianami<sup>3</sup>.

Wprowadzenie k.w. w życie wiąże się z wieloma oczekiwaniami. Ma on przyczynić się do jasności i otwartości systemu wyborczego dla obywateli, do skuteczniejszej realizacji ich praw wyborczych zagwarantowanych w Konstytucji RP, do wzmocnienia pozycji obywatela jako uczestnika życia publicznego, do ukształtowania się kultury politycznej społeczeństwa, do ułatwienia wyborcom wzięcia udziału w wyborach i w referendach (w tym wyborcom niepełnosprawnym i starszym), do ujednoczenia i uschematyzowania prawa wyborczego, do stabilizacji i zapewnienia trwałości prawa wyborczego, do harmonizacji istniejących regulacji oraz ich modernizacji, do usunięcia dotychczasowych niejasności (jak np. przepisów dotyczących ciszy wyborczej), do podniesienia standardów polityki wyborczej, lepszej organizacji wyborów i referendów oraz sprawniejszego funkcjonowania organów wyborczych<sup>4</sup>.

## 2. System wyborczy w Polsce

Pod pojęciem systemu wyborczego rozumie się zespół reguł, które dotyczą sposobu wyrażania przez wyborców ich preferencji wyborczych oraz zasad przydzielania mandatów. System wyborczy każdego kraju ma za zadanie zapewnić jak najlepsze ukazanie preferencji wyborczych osób głosujących tak, by wyłoniona władza była odbiciem woli większości wyborców oraz zapewniała ustanowienie skutecznego i stabilnego składu osób rządzących<sup>5</sup>. System wyborczy w demokratycznym państwie posiada zasadnicze znaczenie, zważywszy na to, że to nie suweren sprawuje władzę w bezpośredni sposób (np. w drodze referendów), lecz deleguje ją na inne podmioty w drodze wyborów (tzw. system przedstawicielski). Wynika to z zasady suwerenności narodu, wyrażonej w art. 4 Konstytucji RP, zgodnie z którą sprawowanie władzy przez organ przedstawicielski stanowi regułę, natomiast bezpośrednio jej sprawowanie przez naród ma charakter wyjątkowy i uzupełniający. Oznacza to, że prawo wyborcze posiada charakter służebny, gdyż umożliwia wybór osób do sprawowania władzy w państwie<sup>6</sup>. Od tego natomiast, kto zostanie wybrany, zależą najważniejsze kwestie w państwie, jak prawodawstwo, sposób sprawowania władzy, stosunki zagraniczne oraz sytuacja wewnętrzna danego kraju<sup>7</sup>. Z uwagi na to, najważniejszym

<sup>2</sup> Obok Kodeksu wyborczego została uchwalona ustawa wprowadzająca ustawę – Kodeks wyborczy, Dz. U. z dnia 31 stycznia 2011 r. Nr 11, poz. 113, która określa zastosowanie Kodeksu wyborczego oraz ordynacji wyborczych w okresie 6 miesięcy od dnia ogłoszenia k.w.

<sup>3</sup> Przepisy dotychczasowe stosowane będą także zgodnie z art. 16 § 3 i 4 kodeksu wprowadzającego Kodeks wyborczy do nowych, przedterminowych i uzupełniających wyborów organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego oraz do przedterminowych wyborów wójta (burmistrza, prezydenta miasta), przeprowadzanych w trakcie kadencji, w czasie których Kodeks wyborczy wszedł w życie.

<sup>4</sup> J. Zbieranek (red.), *op. cit.*, s. 12–13.

<sup>5</sup> M. Żmigrodzki (red.), *Współczesne systemy polityczne*, Warszawa 2007, s. 52.

<sup>6</sup> B. Banaszak, *Glosa do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 lipca 2011 r. (sygn. akt K 9/11)*, „Przebieg Sejmu” Rok XX, 1 (108)/2012, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2012, s. 103.

<sup>7</sup> M. Cześnik (red.), *Niestabilność wyborcza w Polsce*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2010, s. 16.

aspektem podczas wyborów jest uczestnictwo obywateli w głosowaniu. Poprzez udział w wyborach każdy obywatel realizuje swoje prawo jako suweren, głosuje, biorąc pod uwagę swoje interesy, by mieć swego przedstawiciela w strukturach władzy. Wysoka frekwencja wyborcza gwarantuje, że w parlamencie reprezentowane są interesy różnych grup społecznych w takiej proporcji, w jakiej podzielone jest dane społeczeństwo<sup>8</sup>. Parlament powinien stanowić obraz społeczeństwa, występujących w nim sprzeczności, konfliktów, wspólnych celów i dążeń. Wysoki udział w wyborach wyklucza nadreprezentację i niedoreprezentację interesów pewnych grup społecznych. Za uczestnictwem w wyborach przemawia również konieczność wyboru odpowiednich osób ze względu na doniosłość zadań, jakie mają one wykonać. Do tych zadań należy: działanie zgodnie z interesami narodu i reprezentowanych grup społecznych, rozwiązywanie konfliktów powstałych w społeczeństwie (funkcja mediacyjna), usprawnienie działalności instytucji publicznych, wprowadzenie do społeczeństwa udoskonaleń (formuła innowacyjności), zagwarantowanie mieszkańcom kraju bezpieczeństwa wewnętrznego i zewnętrznego, co wybrany kandydat powinien realizować bez uciekania się do przemocy<sup>9</sup>. Niestety w Europie ujawnia się zjawisko oddalania się władzy od społeczeństwa i sprawowania jej w tzw. próżni. Widoczny jest brak więzi pomiędzy władzą a społeczeństwem, a rządzący ograniczają swą aktywność często jedynie do rywalizacji o władzę. Reakcją społeczeństwa na taką politykę jest spadek zainteresowania wyborami, częsta zmiana preferencji wyborczych, skłonność do oddawania głosu na kandydatów licznych ugrupowań, mała identyfikacja z daną opcją polityczną, a także zmniejszająca się liczebność partii politycznych. W wyborach coraz częściej pojawiają się tzw. przypadkowi wyborcy, motywowani własnymi krótkookresowymi korzyściami. Partie tracą stały elektorat i łatwo lawirują pomiędzy różnymi poglądami politycznymi, a także posługują się populizmem i propagandą. Różnice pomiędzy partiami stają się przez to coraz mniej czytelne dla przeciętnego wyborcy. Ponieważ partie coraz bardziej oddalają się od społeczeństwa, zmniejszając swe zaangażowanie w żywotne sprawy społeczne, widoczny jest coraz większy rozdział pomiędzy społeczeństwem a polityką<sup>10</sup>.

Zjawisko to nie ominęło również Polski. Dodatkowo prawo wyborcze w Polsce, mimo zmian społecznych, technicznych i mentalnych, w porównaniu z prawem większości państw europejskich raziło swą archaicznością, czego przejawem był obowiązek wyłącznie głosowania osobistego w lokalu komisji wyborczej. W Europie ustawodawca dał wyborcy możliwość wyboru sposobu głosowania, by wyeliminować zjawisko tzw. przymusowej absencji wyborczej, a więc sytuacji, w której osoby chcące wziąć udział w wyborach nie uczestniczą w nich z przyczyn od nich niezależnych. Podkreśla się, że realizacji zasady powszechności głosowania podporządkowany jest obowiązek państwa zapewnienia wszystkim obywatelom możliwości udziału w wyborach. Zasada powszechności wymusiła przyjęcie nowych rozwiązań, które miały pozwolić osobom niemogącym osobiście stawić się w lokalu wyborczym na udział w wyborach. Nieefektywnym rozwiązaniem zwiększenia frekwencji wyborczej w wyborach okazały się też zakazy i ograniczenia w handlu i w usługach rozrywkowym w czasie wyborców. W Polsce konieczne były więc zmiany zarówno w przedmiotowym, jak i w podmiotowym prawie wyborczym.

<sup>8</sup> W. Żebrowski, *Współczesne systemy polityczne. Zarys teorii i praktyka w wybranych państwach świata*, Olsztyńska Szkoła Wyższa im. J. Rusieckiego, Olsztyn 2005, s. 5.

<sup>9</sup> *Ibidem*, s. 10.

<sup>10</sup> J. F. Staniłko, *Rządzenie polską próżnią*, Magazyn „W sieci”, nr 42 z 21-27.X.2013 r., s. 85–86.

### 3. Ochrona przedmiotowych praw wyborczych

#### 3.1. Prawo wyborcze w znaczeniu przedmiotowym

Przedmiotem ochrony w Kodeksie wyborczym jest właściwość przeprowadzenia wyborów. Nowy kodeks zawiera zespół norm prawnych określających przeprowadzenie i przygotowanie wyborów oraz ustalenie składu organów przedstawicielskich<sup>11</sup>.

Zmianie uległy przepisy dotyczące przeprowadzenia kampanii wyborczej. Celem kampanii wyborczej jest rozpowszechnienie przez komitet wyborczy danej partii politycznej jej programu oraz pozyskanie zwolenników w wyborach tzw. elektoratu<sup>12</sup>. Kampania wyborcza jest prowadzona przez komitety wyborcze na zasadzie wyłączności (art. 84 § 1 k.w.). Komitetem wyborczym partii politycznej jest zgodnie z art. 86 k.w. organ tej partii, upoważniony do reprezentowania jej na zewnątrz. Na podstawie art. 104 k.w. kampania wyborcza rozpoczyna się z dniem ogłoszenia aktu właściwego organu o zarządzeniu wyborów i kończy się 24 godziny przed dniem głosowania. Nowym rozwiązaniem jest wprowadzony przez Kodeks wyborczy zakaz prowadzenia kampanii wyborczej za pomocą płatnych ogłoszeń, w postaci billboardów.

Zgodnie z art. 110 § 1 k.w. na ścianach budynków, przystankach komunikacji publicznej, tablicach i słupach ogłoszeniowych, ogrodzeniach, latarniach, urządzeniach energetycznych, telekomunikacyjnych i innych można umieszczać plakaty i hasła wyborcze wyłącznie po uzyskaniu zgody właściciela lub zarządcy nieruchomości, obiektu czy urządzenia.

Jeżeli sposób umieszczenia plakatów lub haseł może zagrażać życiu lub zdrowiu ludzi lub bezpieczeństwu w ruchu drogowym, policja (straż gminna) jest zobowiązana do ich usunięcia na koszt komitetów wyborczych. Plakaty, hasła i ulotki podlegają ochronie prawnej jako materiały wyborcze, jeżeli zawierają wyraźne określenie komitetu wyborczego, od którego pochodzą (art. 109).

Na podstawie art. 110 § 4 tego artykułu zabrania się natomiast umieszczania plakatów i haseł wyborczych na powierzchni większej niż 2 m<sup>2</sup>.

Zakaz prowadzenia kampanii wyborczej przy użyciu billboardów ma na celu wyeliminowanie sprowadzenia kampanii wyborczej do tzw. wojny wizerunkowej, w miejsce debaty politycznej. Podniesiony został zarzut, że wywieszane ogłoszenia nie niosą z sobą żadnych treści merytorycznych i są bardzo uproszczoną formą propagandy politycznej. Oprócz wizerunku kandydata nie wymaga się od nich innych elementów, jak przedstawienia programu czy uzasadnienia własnej koncepcji rozwoju państwa. Wpływa to negatywnie na samych wyborców, którzy upraszczają proces wyboru do „najładniejszego z uśmiechów”. Kodeks wyborczy zabronił także promocji partii w formie reklam w radiu i w telewizji<sup>13</sup>. Dopuszczono wyłącznie możliwość prezentacji kandydatów w prasie i w internecie<sup>14</sup>, by wyeliminować kosztowną i agresywną kampanię komitetów wyborczych, która sprowadza

<sup>11</sup> L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne*, Wydanie 12, Wydawnictwo Liber, Warszawa 2009, s. 144.

<sup>12</sup> Z. Witkowski (red.), J. Galster, B. Gronowska, W. Szyszkowski, A. Bień-Kacała, A. Cieszyński, *Prawo konstytucyjne*, Toruń 2002, s. 166.

<sup>13</sup> Dodatkowo zakwestionowano sam sens reklamy politycznej, która zdaniem przeciwników jest wyłącznie popisem speców od marketingu politycznego, tzw. *image makers*, i ma na celu „sprzedanie” kandydata, przy wykorzystaniu sprawdzonych technik sprzedaży produktów komercyjnych. Prowadzi to często do tzw. reklamy negatywnej, przedstawiającej kontrkandydata w możliwie jak najgorszym świetle, co podważa sens reklamy politycznej jako środka debaty publicznej. M. Jeziński (red.), *Marketing polityczny*, Toruń 2005, s. 115.

<sup>14</sup> Reklama prasowa została uznana za bardzo wyrazisty sposób przekazu politycznego. Może być oparta na artykułach sponsorowanych, dodatkach do gazet, układankach, plakatach czy dołączonych do prasy gadżetach. Słowo pisane ma większą wagę, daje bowiem odbiorcy możliwość przemyślenia treści i wielokrotnego powrotu do niej. *Ibidem*, s. 103.

się do tzw. wojny medialnej o czas antenowy i o wolne powierzchnie na plakaty wyborcze. Zamiast kontrowersyjnej reklamy politycznej zobowiązano media – Telewizję Polską w art. 120 k.w. do bezpłatnego organizowania debat polityków z list zarejestrowanych na obszarze całego kraju, zarówno w wyborach do Sejmu, jak i do PE oraz w wyborach prezydenckich. Ponadto, by silniejsze partie nie mogły zdominować partii nowych i mniejszych, każde z ugrupowań będzie dysponować równym czasem antenowym do prezentacji własnego programu na 15 dni przed wyborami (art. 117 § 1 k.w.). W telewizji zostaną pokazane dwa razy dziennie spoty wyborcze wszystkich startujących w wyborach partii politycznych, przy czym czas debat nie będzie wliczany do czasu antenowego przysługującego poszczególnym partiom. Wprowadzono przy tym zakaz dokupienia przez partię dodatkowego czasu antenowego oraz zakaz odstępowania czasu antenowego jednego komitetu wyborczego na rzecz drugiego. Zastrzeżono, że audycje reklamowe jednego komitetu wyborczego nie mogą stanowić agitacji na rzecz drugiego komitetu wyborczego. Oprócz tego zasugerowano, by środki, które normalnie przeznaczają partie polityczne na kampanię wyborczą w formie plakatów i ulotek oraz na reklamę radiową i telewizyjną, były poświęcone na opłacanie badań i ekspertyz dot. aktualnej sytuacji w kraju. Obowiązek przekazywania 25% funduszy partyjnych otrzymywanych z budżetu państwa na badania eksperckie, ma umożliwić powstanie prawdziwych ośrodków badawczych (*think-thanków*), stanowiących zaplecze analityczne partii politycznych. Analizy badawcze mają służyć wzrostowi świadomości społecznej i lepszemu przygotowaniu wyborców do podjęcia decyzji wyborczej. Dotychczas partie miały możliwość przekazania 15% subwencji na badania. Jednak z reguły komitety wyborcze rezygnowały z tej możliwości i wykorzystywały środki na medialną kampanię reklamową, co w istocie było marnotrawieniem środków publicznych<sup>15</sup>. Ograniczenie przedstawiania kandydata w formie „plakatu” i płatnej reklamy w radiu i telewizji ma zmusić kandydatów i komitety wyborcze do większego zaangażowania w pozyskanie elektoratu, poprzez wizyty w miastach i bezpośrednie spotkania z wyborcami. Ma to spowodować wyjście polityki bezpośrednio do ludzi – do dziennikarzy, naukowców, zwykłych obywateli w formie otwartych debat publicznych, odbywających się na różnych forach społecznościowych, spotkań, mityngów, wspierania organizacji społeczeństwa obywatelskiego, rozwoju klubów politycznych<sup>16</sup>. Wobec tego rozwiązanie pojawił się zarzut, że teraz partie, zamiast wydatków na billboardy, będą przeznaczać pieniądze na kampanie polityczne w „plenerze”, które również mają charakter emocjonalno-wizerunkowy, a nie merytoryczny. Dlatego zamiast zakazów należy ustalić inne zasady wydatkowania środków publicznych. Podnosi się również zarzut nierównych możliwości komunikowania się partii z wyborcami. Większe ma partia rządząca, której przedstawiciele, tj. ministrowie, często pojawiają się w radiu i telewizji<sup>17</sup> i mogą wpływać na postawę wyborców, podczas gdy przedstawiciele partii opozycyjnych występują na antenie dużo rzadziej. Grozi to naruszeniem zasady pluralizmu politycznego i wolnej konkurencji pomiędzy partiami politycznymi.

Wprowadzenie zakazu reklamowania partii politycznych w formie billboardów spotyka się również ze słowami krytyki. Zakazowi temu zarzuca się, że pozostaje on niezgodny z zasadą swobodnej rywalizacji wyborczej, że stanowi niezasadnione i dyskryminujące ograniczenie wolności wyrażania poglądów oraz pozyskiwania i rozpowszechniania informacji. Uznaje się, że prowadzi on do swoistej dyskryminacji komitetów wyborczych,

<sup>15</sup> W 2010 r. na swą działalność partie otrzymały z budżetu ponad 114 mln zł, w tym PO otrzymała ponad 40 mln PLN, PiS – prawie 38 mln, SLD – 14 mln, PSL – 13 mln. Ponieważ wydatki na prace eksperckie w wysokości do 15% subwencji mają charakter fakultatywny, partie rezygnują z analiz i przeznaczają subwencje na polityczną propagandę w formie billboardów oraz spotów w TV i w radiu.

<sup>16</sup> We Francji, gdzie wprowadzono podobne rozwiązanie, dzięki bezpośrednim spotkaniom polityków z wyborcami wzrosła frekwencja wyborcza do 80–85%.

<sup>17</sup> S. Mizerski, *Z życia sfer*, „Polityka” z dnia 19 lutego 2011, nr 8 (2795), s. 4.

w odniesieniu do innych podmiotów, zwłaszcza przedsiębiorców. Tak bowiem jak firmy mają prawo do reklamy swoich produktów i usług, tak komitety wyborcze i kandydaci powinni mieć szansę do prezentacji własnych programów przed wyborcami w formie billboardów. Zwolennicy tego rozwiązania mówią natomiast o racjonalności przyjętych rozwiązań. Twierdzą, że zakaz billboardów jest rozwiązaniem wyłącznie technicznym i dotyczy zakazu rozmieszczania plakatów wyborczych o większym formacie niż 2 m<sup>2</sup>. Zakaz ten nie wpływa ich zdaniem w żaden sposób na prawo do wyrażania własnych poglądów ani prawo do pozyskania informacji. Ponadto podkreśla się, że przyjęte rozwiązania dotyczące odpłatnych ogłoszeń i zakazu billboardów będą sprzyjać powstawaniu więzi pomiędzy politykami a wyborcami. Jak zaznacza się przez kilkanaście ostatnich lat, więź ta powstawała wyłącznie przed samymi wyborami, a po nich ani nie prowadzono z wyborcami żadnego dialogu, ani nie tłumaczono racji podejmowanych decyzji, ani nie przekonywano wyborców do reform. Sprawiało to, że wyborcy czuli się traktowani instrumentalnie, jako osoby ważne tylko w czasie głosowania. W wyniku tego gwałtownie spadło zaufanie obywateli do instytucji demokratycznych. Wzrosła także niechęć do polityków, co przełożyło się na obniżenie się frekwencji w kolejnych wyborach. Pojawiły się przy tym pytania, po co w ogóle obywatelom polityka<sup>18</sup>.

Kodeks wyborczy zawiera również przepisy chroniące wyborców i kandydatów przed nieprawdziwymi danymi i informacjami na plakatach, w hasłach, ulotkach czy w wypowiedziach o nich oraz w innych formach agitacji i propagandy wyborczej (art. 111).

W sytuacji bowiem, kiedy w trakcie kampanii wyborczej doszło do upublicznienia nieprawdziwej informacji lub pomówienia któregośkolwiek z kandydatów, kandydat lub pełnomocnik komitetu wyborczego ma prawo złożenia we właściwym sądzie okręgowym wniosku dotyczącego: zakazu rozpowszechniania takich informacji, przepadku materiałów zawierających takie informacje, nakazu ich sprostowania lub publikacji odpowiedzi na stwierdzenia naruszające dobra osobiste, nakazu przeproszenia osoby, której dobra osobiste zostały naruszone oraz nakazu zapłaty uczestnikowi postępowania kwoty do 100 000 złotych na rzecz organizacji pożytku publicznego. Wniosek w sprawie rozpowszechniania nieprawdziwych informacji sąd okręgowy powinien rozpatrzyć już w ciągu 24 godzin od jego wniesienia, co czyni w drodze postępowania nieprocesowego. Na postanowienie sądu okręgowego przysługuje zażalenie do sądu apelacyjnego. Zażalenie jest rozpatrywane przez sąd administracyjny w ciągu 24 godzin od jego złożenia i nie przysługuje od niego skarga kasacyjna. Postanowienie sądu apelacyjnego podlega natychmiastowemu wykonaniu. Już w ciągu 48 godzin konieczne jest bowiem opublikowanie odpowiedzi, przeprosin lub sprostowania w przypadku upublicznienia nieprawdziwych informacji, co następuje na koszt zobowiązanego (prasa, w której ma nastąpić publikacja oraz jej termin są podane w orzeczeniu sądu). Tak szybka procedura postępowania wynika z konieczności zabezpieczenia wyniku wyborów, w których pomawiany niesłusznie kandydat mógłby z uwagi na przewlekłość postępowania stracić swe szanse wyborcze.

Publikacja sprostowania nie stoi na przeszkodzie temu, aby osoba pomówiona w trakcie wyborów dochodziła swych praw od osób, których działanie w trakcie kampanii wyborczej naruszyło jej dobra osobiste i majątkowe na podstawie przepisów innych ustaw, tzn. na podstawie przepisów kodeksu karnego, kodeksu cywilnego i prawa prasowego.

Ważnymi przepisami związanymi z organizacją wyborów są regulacje dotyczące finansowania kampanii wyborczej (art. 125–151 k.w.). Ich wprowadzenie wynika z konieczności zapobiegania korupcji w życiu politycznym oraz zapobiegania nadmiernemu bogaceniu się partii politycznych z uwagi na sprawowaną przez nie funkcję.

<sup>18</sup> L. Kotlarska-Bobińska, J. Kucharczyk, J. Zbieranek (red.), *Aktywny obywatel, nowoczesny system wyborczy*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2006, s. 10.

Po pierwsze kodeks nie przyznał żadnego dofinansowania komitetom wyborczym, co sprawia, że muszą one same pozyskać środki na prowadzoną przez nie kampanię, a wszystkie ich wydatki są pokrywane ze źródeł własnych (art. 126 k.w.). Kodeks wyborczy wprowadził ponadto zakaz finansowania kampanii wyborczej ze środków pochodzących ze zbiorów publicznych (art. 131 § 2 k.w.), od osób prawnych i innych jednostek organizacyjnych (np. spółek prawa cywilnego), podmiotów gospodarczych, organizacji oraz osób zagranicznych (zakaz ten nie dotyczy obywateli polskich mieszkających za granicą), z darowizn rzeczowych i usług, po dniu wyborów i w sposób inny niż w drodze obrotu bezgotówkowego, a także zakaz przeprowadzania anonimowych zbiorów w przypadku wyborów prezydenckich oraz zakaz przyjmowania darowizn od firm. Wysokość wpłat obywatela polskiego na rzecz danego komitetu wyborczego nie może przekraczać 15-krotnie minimalnego wynagrodzenia za pracę, obowiązującego w dniu poprzedzającym dzień ogłoszenia aktu o zarządzeniu wyborów (art. 134 § 2 k.w.), a osoby kandydujące będą mogły na swoją kampanię wydać 3 razy więcej niż obecnie (art. 134 § 3 k.w.). Przejrzystość finansowania kampanii zagwarantowana jest poprzez wymóg, aby wszystkie wpłaty dokonywane były czekiem, przelewem lub kartą płatniczą, co wyklucza anonimowość darczyńcy (art. 134 § 5 k.w.). Komitety wyborcze są zobowiązane prowadzić również rejestry zaciągniętych na rzecz kampanii wyborczej kredytów i umieszczać je na swojej stronie internetowej (art. 140 § 2 k.w.). Ponadto w terminie 3 miesięcy od dnia wyborów pełnomocnik finansowy jest zobowiązany przekazać Państwowej Komisji Wyborczej (dalej też: PKW) sprawozdanie finansowe zawierające dane o przychodach, wydatkach i zobowiązaniach finansowych komitetu, w tym o uzyskanych kredytach bankowych i warunkach ich uzyskania (art. 142 § 1). Korzyści majątkowe uzyskane przez komitet wyborczy z naruszeniem przepisów kodeksu będą podlegały przepadkowi na rzecz skarbu państwa (art. 138 § 5, art. 149 k.w.). Ustawodawca przewidział w art. 129 § 1 k.w., że komitet wyborczy może pozyskiwać i wydatkować środki jedynie na cele związane w wyborami. Wykluczone jest zatem pozyskiwanie przez komitet wyborczy środków przed dniem przyjęcia przez właściwy organ wyborczy zawiadomienia o utworzeniu komitetu oraz po dniu wyborów. Finansowanie kampanii wyborczej zgodnie z art. 125 k.w. jest jawne, co zobowiązuje komitety wyborcze do umieszczania na swoich stronach internetowych informacji o darczyńcach w formie sprawozdań finansowych.

Mimo to uznaje się, że wprowadzone przez kodeks zasady samodzielnego pozyskiwania środków finansowych na kampanię wyborczą nie będą prowadziły do wyrównanych wyborów, tzw. wyborów *fair*. Są one bowiem niekorzystne dla partii małych i nowo tworzonych. Stwierdza się, że partie większe i starsze będą mogły w prostszy sposób zebrać środki na swoją kampanię, a ponadto są one o wiele bogatsze od partii mniejszych i nieznanych, gdyż dysponują już własnymi funduszami, dzięki którym mogą opłacić ekspertów, specjalistów od marketingu, co ułatwi im dotarcie do obywateli i ich pozyskanie<sup>19</sup>.

Zgodnie z art. 4 § 1 k.w. wybory i referenda odbywają się w dniu wolnym od pracy. Pod pojęciem wyborów należy rozumieć zgodnie z art. 5 pkt 1 k.w. wybory do Sejmu i Senatu, wybory Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, wybory do PE w Rzeczypospolitej Polskiej, wybory do organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego oraz wybory wójtów, burmistrzów i prezydentów miast. Pod pojęciem referendum należy zgodnie z art. 5 pkt 2 k.w. rozumieć referenda ogólnokrajowe i referenda lokalne. W przypadku wyborów samorządowych decyzję o dwudniowym głosowaniu podejmuje premier, w przypadku wyborów prezydenckich – Marszałek Sejmu, a parlamentarnych – Prezydent. Zasadą pozostaje to, że głosowanie przeprowadza się w ciągu jednego dnia. W przypadku wyborów do rad

<sup>19</sup> M. Chmaj, W. Skrzydło, *System wyborczy w Rzeczypospolitej Polskiej*, Lex Wolters Kluwer, Warszawa 2011, s. 95.

gminy i sejmików zdecydowano, że będą odbywać się w ostatnią niedzielę (lub w weekend) poprzedzającą koniec kadencji. Głosowanie odbywa się bez przerwy od godziny 7.00 do 21.00. Kodeks wyborczy jako novum wprowadził możliwość fakultatywnego przeprowadzenia dwudniowego głosowania w wyborach i w referendach (art. 4 § 2 k.w.), które miało w zasadniczy sposób zwiększyć aktywność polityczną wyborców<sup>20</sup>. Jednak orzeczeniem Trybunału Konstytucyjnego (dalej też: TK) z dnia 20 lipca 2011 r., K 9/11, zrezygnowano z przeprowadzania dwudniowych wyborów w przypadku wyborów do Sejmu RP, Senatu RP i wyborów na Prezydenta, stwierdzając niezgodność tego rozwiązania z założeniami Konstytucji RP.

W wyborach dwudniowych głosowanie miało odbywać się pierwszego i drugiego dnia bez przerwy od godziny 7.00 do 21.00; przerwa miała następować od godziny 21.00 pierwszego dnia do godziny 7.00 drugiego dnia (art. 39 § 2 i 3 k.w.). Wyborcy, którzy przyszli do lokalu przed godziną 21, mają prawo do oddania głosu po tej godzinie, a więc wybory kończą się wtedy, kiedy głos odda ostatni wyborca, który przybył do lokalu wyborczego przed godziną 21.00. Głosowania w godzinach otwarcia lokalu wyborczego nie wolno przerywać, chyba że mają miejsce nadzwyczajne zdarzenia (pożar, zawalenie się budynku, ale już nie problemy techniczno-organizacyjne) uzasadniające ich przerwanie. Przerwanie to oznacza często przedłużenie wyborów lub ich odroczenie do dnia następnego.

Wprowadzenie dwudniowych wyborów było uzasadniane koniecznością podniesienia wciąż malejącej od 1990 r. frekwencji wyborczej. Od 1989 r. następował stopniowy spadek uczestnictwa w wyborach, aż do rekordowo niskiej frekwencji w wyborach do PE w 2004 r., w których uczestniczyło zaledwie 21% osób uprawnionych do głosowania, czy w wyborach do Sejmu i Senatu, w których głosowało niewiele więcej niż 40% osób uprawnionych<sup>21</sup>. Dwudniowe wybory miały służyć pozyskaniu tzw. wahających się wyborców, którzy jako niezdecydowani na kogo głosować, często rezygnują z udziału w wyborach. W skali światowej Polacy okazali się bowiem narodem najbardziej niestabilnym pod względem zachowań wyborczych, co oznacza, że o wiele częściej niż obywatele innych państw zmieniają swe zdanie w kwestii udziału w wyborach oraz tego, na kogo głosować. Według badań przeprowadzonych przez Instytut Spraw Publicznych dwudniowe wybory mogły zatem nakłonić nawet o 60% więcej uprawionych do wzięcia udziału w głosowaniu<sup>22</sup>. Tak duży odsetek pozyskanych wyborców wynika również z faktu, że obowiązujące procedury wyborcze wyłączają z aktu głosowania znaczną grupę wyborców, jakimi są osoby niepełnosprawne i inne osoby niemogące samodzielnie dotrzeć do lokalu wyborczego, oraz osoby wyjeżdżające na weekend (podkreślano, że wracając, stoją często w korkach i w związku tym nie mogą dotrzeć do lokalu wyborczego na czas). Wydłużenie czasu wyborczego miało zatem pozwolić takim osobom oraz osobom aktywnym zawodowo (tzw. pracownikom weekendowym) na głosowanie w innym dniu niż dzień ich pracy, którym jest niedziela. Mając na uwadze, że w Polsce jest ponad 30 mln osób uprawnionych do głosowania, szacuje się, że z dodatkowego dnia głosowania mogłoby skorzystać nawet o 12 mln wyborców więcej<sup>23</sup>. Dwudniowe głosowanie miało umożliwić realizację konstytucyjnej zasady powszechności głosowania i czynnego prawa wyborczego w najszerszym

<sup>20</sup> Wydaje się, że sposobem na uzyskanie największej frekwencji wyborczej jest przeprowadzenie wyborów w drodze głosowania internetowego. Pomysł ten jednak wzbudza wiele kontrowersji, dlatego Kodeks wyborczy reguluje tradycyjny sposób głosowania.

<sup>21</sup> J. Zbieranek (red.), *op. cit.*, s. 10.

<sup>22</sup> ISP powołuje się na wcześniejsze dwudniowe referendum akcesyjne do Unii Europejskiej, które nie przysporzyło administracji publicznej większych problemów organizacyjnych i nie zwiększyło w sposób znaczący kosztów wyborów, natomiast w dodatkowym dniu, głosowało blisko 5 mln uprawnionych obywateli.

<sup>23</sup> Instytut Spraw Publicznych wskazał, że w przeprowadzonym badaniu sondażowym dotyczącym dwudniowego głosowania za takim rozwiązaniem opowiedziało się 40% badanych.



jego rozmiarze. Zmiana na dwudniowe głosowanie powinna w założeniu umożliwić osiągnięcie 50% frekwencji wyborczej. Jest to tym bardziej istotne, że stabilność wyborców w głosowaniu zapewnia siłę i trwałość demokracji oraz legitymizację władzy. Od uczestnictwa w wyborach zależą bowiem podstawowe elementy składu politycznego, jak skład legislatury, egzekutywy, sytuacja wewnętrzna i stosunki zagraniczne<sup>24</sup>. Podkreślano przy tym, że dwudniowe wybory nie spowodują problemów organizacyjnych. Kwestią sporną były jednak koszty przedłużonych wyborów. Oponenti dłuższych wyborów przewidywali podwojenie się kosztów, a zwolennicy szacowali ich wzrost w granicach 30–40%, tj. o około 35 mln zł, przy czym przeciętny wydatek związany z organizacją wyborów parlamentarnych zamyka się w kwocie 110–120 mln zł<sup>25</sup>. Przeciwnicy dwudniowych wyborów sugerowali, by w ich miejsce rozważyć wydłużenie czasu otwarcia lokalu wyborczego w niedzielę od godziny 6 rano do godziny 22, co pozwoliłoby większej liczbie osób skorzystać z ich uprawnień wyborczych<sup>26</sup>. Nie znaleźli też przekonujących dowodów, by dwudniowe wybory pobudziły aktywność wyborczą Polaków, podczas gdy jednodniowe wybory mogą przynieść nawet 50 mln zł oszczędności. Odrzucono tezę, że niska frekwencja wynika z ograniczonego czasu głosowania, podając jako jej powody brak zaufania do władzy, nikłe zainteresowanie polityką, brak odpowiedniego programu wyborczego, umiejętność odnalezienia się poza życiem politycznym, znużenie polityką oraz brak wiary, by łączyć poprawę własnego losu z wyborem politycznym. Dla wielu osób „pozostanie w domu” stanowi swego rodzaju protest przeciw dotychczas prowadzonej w kraju polityce i jest sposobem, by zademonstrować swe zrezygnowanie<sup>27</sup>. Przewyciężenie bierności obywateli upatrywano w akcjach informacyjnych i mobilizacyjnych oraz w kampaniach promocyjnych, w których ważną rolę odgrywały hasła: „Zmień kraj. Idź na wybory”, „Twój głos ma znacznie” czy „Polityka ma wpływ na ciebie, więc zaangażuj się”<sup>28</sup>. Zwiększyć atrakcyjność wyborów mogło ogłoszenie dnia wyborów dniem rozrywki, w którym wyborcom towarzyszą festyny, koncerty, spektakle albo nawet zachęty materialne, np. loterie z drobnymi nagrodami. Pomysł ten odrzucili przeciwnicy dwudniowego głosowania, dowodząc, że zdecydowanym wyborcom wystarczy jeden dzień, by oddać głos, a przedłużenie wyborów i tak nie skłoni osób niezainteresowanych wyborami do wzięcia w nich udziału. Wskazali na trwały zamiar polskiego ustawodawcy, widoczny w uchwalanych konstytucjach, by dzień wyborów przypadał na dzień wolny od pracy. Wykładnia językowa wcześniejszych aktów prawnych i obecnej Konstytucji wskazuje, że ustrojodawca miał na myśli pojedynczy dzień (termin „dzień” został użyty w liczbie pojedynczej), a zatem nie istnieje jakiegokolwiek umocowanie prawne, aby rozciągać wybory w czasie, tj. na większą liczbę dni<sup>29</sup>. Ponadto zapis w Konstytucji RP o dniu wolnym od

<sup>24</sup> M. Czeńnik (red.), *op. cit.*, s. 16.

<sup>25</sup> <http://www.newsweek.pl/artykuly/sekcje/polska/dwudniowe-glosowanie-w-wyborach-do-sejmu-po-wraca-do-sarego-pomyslu>, 57819,1)

<sup>26</sup> Kwestią kontrowersyjną były także godziny głosowania. Postulowano, aby głosowanie jednodniowe przebiegało dłużej (jako rekompensujące) oraz, aby w sobotę, jako w dzień roboczy, ustanowić inne godziny głosowania (od 6 do 20) niż w niedzielę, jako w dzień wolny od pracy (od 6 do 22). Stwierdzono jednak, że takie godziny mogłyby zdezorientować wyborców, choć wg badań przeprowadzonych przez ISP przed wyborami prezydenckimi w maju 2010 r. zaledwie 37% ankietowanych знаło czas otwarcia lokali wyborczych. W szczególności ludzie nie znali czasu zamknięcia lokalu wyborczego. Zróżnicowanie godzin przeczyłoby jednak idei wprowadzenia Kodeksu wyborczego, by w możliwie największym stopniu ujednotwić procedury związane z głosowaniem.

<sup>27</sup> M. Czeńnik (red.), *op. cit.*, s. 34.

<sup>28</sup> Często przeprowadzane są w szkołach wybory, kampanie, które są skierowane do dzieci i które mają na celu nauczyć dzieci zasad uczestnictwa w przyszłości w wyborach.

<sup>29</sup> Z drugiej jednak strony możliwość głosowania korespondencyjnego narusza zasadę jednodniowych wyborów, wyborca bowiem oddaje głos co najmniej kilka dni przed dniem wyborów (a zatem w przypadku głosowania korespondencyjnego procedura głosowania jest rozciągnięta w czasie).

pracy jest równoznaczny z niedzielą lub ustawowo zatwierdzonym dniem wolnym od pracy, co sprawia, że niedopuszczalne jest wprowadzenie regulacji dającej możliwość zarządzenia głosowania w ciągu 2 dni, z których tylko jeden miałby przypadać na dzień wolny od pracy, zaś drugi byłby dniem go poprzedzającym i nie stanowiłby dnia wolnego od pracy dla wszystkich zatrudnionych. Zgodnie z art. 151 §1 Kodeksu pracy dniami wolnymi od pracy są niedziele i święta określone w przepisach o dniach wolnych od pracy, które to dni są wolne dla wszystkich pracowników, co pozwala im bez przeszkód dokonać aktu głosowania. Nie mają charakteru dnia wolnego od pracy natomiast soboty, po pierwsze z tego względu, że za dzień wolny od pracy uchodzą tylko dni uznane za dni wolne przez przepisy rangi ustawowej, co w przypadku sobót nie ma miejsca, a po drugie muszą być to dni powszechnie wolne od pracy, a zatem wolne dla wszystkich, a nie tylko dla pracowników określonych zakładów czy dla oznaczonych grup pracowników. Dlatego zgodnie z koncepcją wyborów przypadających na dzień wolny od pracy nie jest możliwe organizowanie wyborów w soboty ani w jakiegokolwiek inny dzień poprzedzający dzień wolny. Biorąc pod uwagę to, że regularnie, jedynie dwa razy w roku – w Wielkanoc i w Święta Bożego Narodzenia – występują zawsze powtarzające się terminy, w których dwa bezpośrednio następujące po sobie dni są ustawowo wolne od pracy, natomiast przy reszcie dni są to sporadycznie występujące po sobie zbiegi dni wolnych od pracy, które nie muszą pokrywać się wcale z kalendarzem wyborczym, przeprowadzenie wyborów dwudniowych w dniach wolnych od pracy jest praktycznie niemożliwe. Trybunał Konstytucyjny stwierdził ponadto, że nie jest możliwa żadna inna wykładnia przepisów Konstytucji, gdyż jej postanowienia są jednoznaczne i nie ma żadnych dodatkowych podstaw prawnych do poszukiwania innego znaczenia dla użytych w niej wyrażań. Oprócz tego podkreślił, że nie zachodzą jakiegokolwiek szczególne okoliczności, które uzasadniałyby reinterpretację postanowień Konstytucji i oparcie jej na innej niż dotychczasowej podstawie prawnej czy też aksjologii. Odrzucono też koncepcję przedstawioną przez Sejm, zgodnie z którą dzień wyborów jest czymś innym niż dzień głosowania, gdyż dzień wyborów to tylko dzień, a w zasadzie moment skumulowania wyników wyborów, po zakończeniu głosowania. Zgodnie z tym stanowiskiem mogłyby istnieć dwa dni głosowania i tylko jeden dzień wyborów – w chwili sfinalizowania głosowania. Przyjęcie tej nowatorskiej koncepcji, zgodnie z którą dzień wyborów byłby tylko ostatnim dniem głosowania, uznano za niezgodną z polską tradycją wyborów. Stwierdzono, że taka interpretacja mogłaby w przyszłości prowadzić do niebezpiecznej liberalizacji prawa wyborczego, polegającej na tym, że dzień wyboru poprzedzałaby nieograniczona liczba dni głosowania. Dni te nie musiałyby być również dniami wolnymi od pracy, wymóg ten bowiem dotyczyłby tylko dnia wyboru. Dwudniowe głosowanie będzie zwiększało również ryzyko zakłócenia ciszy wyborczej. Pod pojęciem ciszy wyborczej rozumie się czas występujący bezpośrednio przed dniem głosowania oraz podczas niego, trwający aż do zakończenia głosowania, w którym zabronione jest przeprowadzanie agitacji wyborczych, jak pochodów, zgromadzeń, manifestacji, organizowanie przemówień i rozdawanie ulotek, które miałyby służyć nakłonieniu innych osób czy grup społecznych do zagłosowania na określonego kandydata. Czas ciszy wyborczej ma być okresem, który pozwoli wyborcy na spokojne zastanowienie się nad własnym wyborem i przemyślenie korzyści, jakie wynikają dla niego z programów wyborczych. Cisza wyborcza ma pozwolić obywatelom na głosowanie, będące skutkiem ich świadomej i swobodnie powziętej decyzji, a nie perswazji, sugestii, przymusu czy nacisku. By było to możliwe, głosujący musi być w dniu wyborów wolny od agresywnych kampanii reklamowych i spotów telewizyjnych, atakujących go na co dzień<sup>30</sup>. W czasie ciszy wyborczej zabronione jest również akredytowanie przeciwników, które doprowadzałyby do odmiennego oddania głosu przez wyborcę. W przypadku dwudniowych

<sup>30</sup> J. Zbieranek (red.), *op. cit.*, s. 19–20.

wyborów ich wyniki już po pierwszym dniu znane będą instytucjom publicznym, co rodzi niebezpieczeństwo bezprawnego manipulowania przez nie wyborcami w drugim dniu wyborów. Sugeruje się, że w przypadku dwudniowych wyborów zachowanie ciszy wyborczej nie będzie możliwe również z tego względu, że na forach internetowych będą prowadzone dyskusje i nieformalne sondaże wyborcze, które będą mogły wywierać wpływ na osoby głosujące w drugim dniu wyborów i przekonać je do zmiany swej decyzji wyborczej<sup>31</sup>. Podkreślono przy tym ogromne ryzyko fałszerstw wyborczych, wskazując na możliwość ich dokonania w nocy, między pierwszym i drugim dniem głosowania, kiedy członkowie obwodowej komisji wyborczej będą przebywać poza lokalem komisji wyborczej, nie nadzorując urny wyborczej i dokumentów związanych z wyborami, a obowiązek zabezpieczenia tego lokalu wraz z urną spoczywać będzie na wójcie, burmistrzu, prezydencie miasta, nawet jeżeli jest on osobiście zainteresowany wynikiem wyborów. Biorąc także pod uwagę wielkość miast i liczbę lokali wyborczych (w Warszawie ponad 1000), jest oczywiste, że wykonanie tego obowiązku wymaga angażowania osób trzecich, co zwiększa ryzyko fałszerstw wyborczych. W tym czasie poza lokalem wyborczym pozostaną także mężowie zaufania, którzy mogą obserwować czynności obwodowej komisji wyborczej jedynie w dniu głosowania (art. 42 § 4 k.w.). Ponadto uznano, że w związku z przyjętym rozwiązaniem trudniej będzie znaleźć osoby chętne do zasiadania w komisjach wyborczych.

Kontrowersje wzbudziła także fakultatywność dwudniowego głosowania. Zdaniem oponentów powinno mieć ono charakter obligatoryjny, a zatem dotyczyć każdego rodzaju wyborów. Nie wolno bowiem doprowadzać do sytuacji, w której wybory samorządowe jako jednodniowe będą traktowane przez wyborców jako wybory drugiej rangi w porównaniu z dwudniowymi wyborami przedstawicieli do PE. Dlatego uznano, że pozostawienie decyzji o czasie trwania głosowania organowi zarządzającemu wybory jest nieuzasadnione. Podkreślono, że jednodniowe lub dwudniowe głosowanie zależne od decyzji organu, zarządzającego wybory sprawia, że art. 4 § 2 i 3 pozostają niezgodne z art. 2 Konstytucji RP – a zatem z zasadą określoności prawa. Po pierwsze, przepis ten nie określił przesłanek, którymi powinien kierować się organ zarządzający wybory, postanawiając o ich przeprowadzeniu w ciągu 2 dni, co pozostawiło organowi zarządzającemu wybory pełną swobodę w tym zakresie. Przepis ten nie określił również, w jakim czasie – jednocześnie z zarządzeniem wyborów, czy w innym terminie – organ zarządzający wybory miałby wydać postanowienie w tym przedmiocie. Brak określenia terminu i formy wydania takiego postanowienia budziły obawę, że zarządzenie dwudniowego głosowania bezpośrednio przed terminem wyborów będzie w niejednakowym stopniu zaskakujące dla komitetów wyborczych. Stąd też zaistniało podejrzenie, że organ decydujący o dwudniowych wyborach przy wydawaniu swej decyzji będzie kierował się nie tylko obiektywnymi przesłankami natury prawnej i organizacyjnej, lecz także względami politycznymi. Stwierdzono tym samym, że przyznanie organowi władzy publicznej pewnej uznaniowości w decydowaniu o wyborach prowadzi do wykreowania przez ustawodawcę przestrzeni, w której wspomniany organ może działać bez podstawy prawnej lub z przekroczeniem granic prawa. Wprowadzone rozwiązanie i jego niedopracowanie sprzyjało arbitralności podejmowanej decyzji i przeczyło istocie wprowadzenia Kodeksu wyborczego w życie, którą było jednoznaczne sformułowanie przepisów prawa wyborczego. W ten sposób dawano wszystkim uczestnikom wyborów poczucie pewności, co do istotnych elementów systemu wyborczego. Tym samym podkreślono, że tylko wybory odbywające się w ciągu jednego dnia spełniać będą standard rzetelności wyborów oraz sprzyjać uczciwej rywalizacji sił politycznych w demokratycznym państwie prawnym.

<sup>31</sup> <http://niepogodzony.salon24.pl>

Przeciwnicy koncepcji dwudniowych wyborów nie podzielają stanowiska Sejmu RP, zgodnie z którym jednodniowe głosowanie jest zaledwie spełnieniem minimum gwarancji realizacji przez obywateli ich czynnego prawa wyborczego, natomiast dwudniowe głosowanie jest pełnym urzeczywistnieniem zasady powszechności wyborów i „proobywatelskim” rozwinięciem zasad i norm konstytucyjnych. Teza ta, ich zdaniem, jest nie do przyjęcia ze względu na jej sprzeczność z zasadą nadrzędności Konstytucji w systemie prawa, a ponadto podważa ona moc prawną Konstytucji. Tym samym ustawodawca zwykły nie może, powołując się na „poprawianie demokracji” czy pogłębianie jej zasad, odstępować od przyjętych w Konstytucji standardów, poprzez specjalną wykładnię jej przepisów i wprowadzanie własnej interpretacji prawa wyborczego. Dlatego mimo iż naczelną ideą wprowadzenia w życie Kodeksu wyborczego była powszechność głosowania, oponenti stwierdzają, że art. 4 § 2 k.w., dający swobodę organowi zarządzającemu wybory w kwestii zadecydowania o ich jedno- lub dwudniowym charakterze, za naruszający warunek „dostatecznej określoności regulacji prawnej”, a tym samym za łamiący zasadę pewności prawa (bezpieczeństwa prawnego).

Mimo występujących kontrowersji Trybunał Konstytucyjny w swym wyroku z dnia 20 lipca 2011 r., K 9/11, orzekł, że wybory do Parlamentu Europejskiego, do organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego oraz na wójtów, burmistrzów i prezydentów miast nie są niezgodne z art. 98 ust. 2 i 5 oraz z art. 128 ust. 2 Konstytucji RP.

### 3.2. Rejestr wyborców i spis wyborców

Rejestr i spis wyborców są istotnymi etapami przygotowania wyborów. Rejestr prowadzi na bieżąco gmina jako zadanie zlecone (art. 18 § 11 k.w.). Pozwala on stwierdzić, ile osób jest uprawnionych do głosowania w wyborach i w referendach.

Rejestr jest prowadzony na podstawie istniejącej w gminach ewidencji ludności, o której mowa w ustawie z dnia 10 kwietnia 1974 r. o ewidencji ludności i dowodach osobistych (Dz. U. z 2008 r. Nr 195, poz. 1198 z późn. zm.), i obejmuje osoby stale zamieszkujące na obszarze danej gminy, którym przysługuje prawo wybierania. Do rejestru wpisywane są także osoby, które faktycznie zamieszkują na obszarze gminy bez zameldowania na pobyt stały, jak i osoby czasowo przebywające na obszarze danej gminy, osoby nigdzie niezamieszkałe, przebywające na obszarze gminy (wobec których decyzję o wpisaniu do rejestru wyborców wydał wójt, burmistrz, prezydent miasta) oraz obywatele UE, niebędący obywatelami polskimi, stale zamieszkujący na obszarze gminy i uprawnieni do korzystania z praw wyborczych w RP. Rejestr wyborców potwierdza prawo wybierania i prawo wybieralności (art. 18 § 5 k.w.). Zasadą jest, że można być ujętym tylko w jednym rejestrze wyborców (art. 18 § 3 k.w.). Istnieje możliwość wniesienia reklamacji na istniejące w rejestrze nieprawidłowości (art. 22 § 1 k.w.). Rejestr stanowi podstawę do sporządzenia przez gminę spisu wyborców, który jest bardziej szczegółowym wykazem osób uprawnionych do głosowania w każdym obwodzie wyborczym (art. 26 § 10 i 11 k.w.). Obwód wyborczy to jednostka terytorialna, w której ramach oddaje głosy określona grupa wyborców. Spisy wyborców obejmują zatem wszelkie kategorie podmiotów uprawnionych do głosowania w poszczególnych obwodach głosowania na terenie danej gminy, z uwzględnieniem ich zmian miejsca pobytu. Głosować może tylko wyborca wpisany do spisu lub jego pełnomocnik (art. 51 § 1 k.w.). W spisie może zostać ujęty także wyborca czasowo przebywający na obszarze danej gminy, w czasie obejmującym dzień wyborów, jeżeli wniesie pisemny wniosek do urzędu gminy na 5 dni przed dniem wyborów (art. 28 § 1 k.w.). Wyborca zmieniający miejsce pobytu przed dniem wyborów może na wniosek zgłoszony pisemnie, telefaksem lub w formie elektronicznej otrzymać od urzędu gminy zaświadczenie o prawie głosowania w miejscu pobytu w dniu wyborów (art. 32 § 1 i 2 k.w.). Spis wyborców jest udostępniany

do wglądu w urzędzie gminy każdemu wyborcy między 21 a 8 dniem przed wyborami (art. 36 § 1 i 2 k.w.). Na podstawie spisów tworzy się także dodatkowe okręgi wyborcze umożliwiające głosowanie osobom przebywającym poza miejscem ich zamieszkania: w szpitalach, zakładach karnych, aresztach śledczych i domach pomocy społecznej. Za granicą spisy wyborców tworzą konsulaty. Natomiast na polskich statkach morskich spisy sporządza kapitan<sup>32</sup>. Jeżeli głosowanie odbywa się w ciągu dwóch dni, dla osób kończących 18 lat w drugim dniu głosowania sporządza się dodatkowy spis (art. 26 § 3 k.w.).

### 3.3. Zawiadomienie o wyborach

Zawiadomienie o wyborach ma charakter ogólny i powszechny. W przypadku wyborów do Sejmu i Senatu podaje się do publicznej wiadomości postanowienie o wyborach w Biuletynie Informacji Publicznej oraz w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej (art. 194 § 1 i art. 257 k.w.), w przypadku wyborów prezydenckich i wyborów do PE ogłasza się je w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej (art. 290 § 1 i art. 332 § 1 k.w.). W przypadku wyborów do jednostek samorządu terytorialnego rozporządzenie wyznaczające datę wyborów publikuje się w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej (art. 371 k.w.).

Zrezygnowano natomiast z indywidualnych zawiadomień o wyborach, które powinny trafiać do wyborców na 10 dni przed głosowaniem i zawierać pełną informację o planowanym głosowaniu. Zawiadomienie miało być nowym rozwiązaniem, służącym podniesieniu frekwencji wyborczej i zainteresowania wyborami. Na poparcie konieczności wprowadzenia indywidualnego zawiadomienia o wyborach wskazywano niską skuteczność dotychczas stosowanych sposobów powiadamiania, które nie przyczyniały się do większego zaangażowania społeczeństwa w wyborach. Podkreślano przy tym anachronizm stosowanych rozwiązań, polegających na ciężącym na wójtce, burmistrzu, prezydencie miasta obowiązku rozplakatowywania informacji jako formie podawania do publicznej wiadomości informacji o numerach i granicach obwodów głosowania oraz o siedzibach obwodowych komisji wyborczych (tzw. lokalach wyborczych). Stwierdzono, że większość gmin ma problem ze znalezieniem właściwych miejsc do rozplakatowania dużego formatu placht, przez co często są one umieszczane w miejscach przypadkowych, jak słupy oświetleniowe wzdłuż ulic, i tym samym pozostają trudne do zauważenia przez zainteresowanych. Ponadto dowodzono, że plakaty są niszczone warunkami atmosferycznymi (przez burze i deszcze) albo wskutek ludzkiej działalności, co sprawia, że informacja o wyborach nie ma charakteru powszechnego. Oprócz tego, zdaniem wielu, czcionka, której używa się do napisania informacji, jest zbyt mała i tekst sprawia wrażenie pisanego drobnym druczkiem, przez co zawiadomienie o wyborach nie jest możliwe do odczytania dla części wyborców. W konsekwencji uznano, że instytucja obwieszczeń w formie plakatów nie spełnia podstawowej roli informacyjnej, dla jakiej w ordynacji wyborczej została wprowadzona. W związku z tym postulowano wprowadzenie indywidualnych zawiadomień, które miały być osobistym zaproszeniem do wzięcia udziału w głosowaniu. Byłoby ono urzędowym zaświadczeniem o posiadaniu podmiotowych praw wyborczych, czyli praw *sui generis*, które potwierdzałyby legitymację wyborczą adresata oraz zwiększały jego mobilność wyborczą. Zwolennicy wprowadzenia w Polsce indywidualnego powiadamiania o wyborach podkreślali, że zawiadomienie w formie imiennego listu stosowane jest w wielu państwach, m.in. we Włoszech i w Holandii, gdzie każdemu wyborcy dostarczane jest przed wyborami wezwanie do wzięcia udziału w głosowaniu. W tych państwach zawiadomienie pozwala skutecznie zwiększyć frekwencję wyborczą, często bowiem wywiera na adresatów wpływ emocjonalny – „skoro państwo myśli o mnie i zaprasza mnie do wzięcia udziału w wyborach, to pójdę

<sup>32</sup> B. Banaszak, *Prawo konstytucyjne*, wyd. 3, Wydawnictwo C. H. Beck, Warszawa 2004, s. 341.

zagłosować”. Ponadto podkreślono niską znajomość prawa wyborczego rodaków, którym w zawiadomieniu o wyborach powinno się dokładnie wytłumaczyć reguły prawa wyborczego, zasady oddania ważnego głosu i przebiegu wyborów, a także miejsce lokali wyborczych, z uwagi na to, że tysiące lokali w Polsce jest źle oznakowanych, wobec czego trudno je znaleźć przeciętnemu obywatelowi. Wezwanie miało zatem podnosić świadomość wyborczą wyborców i zachęcać ich do większego udziału w życiu publicznym<sup>33</sup>.

Instytucja indywidualnego zawiadomienia o wyborach spotkała się z ostrą krytyką. W debatach politycznych i w prasie stwierdzono, że „jest to kosztowny absurd”, który nie zwiększy frekwencji wyborczej do przekroczenia progu uczestnictwa w wyborach przez co najmniej 50% uprawnionych obywateli. Koszty tego przedsięwzięcia określono natomiast na 36 mln złotych. Dlatego krytycy uznali, że przyjęte w art. 13 k.w. rozwiązanie wiąże się z horrendalnymi wydatkami, których nie zrekompensują oszczędności wynikające z braku publikacji obwieszczeń i plakatów. Oponenti podkreślili, że istnieje wiele innych, mniej obciążających budżet państwa alternatywnych możliwości, jak wysyłanie zawiadomień rodzinnych czy wysyłanie ich do tych gmin, w których frekwencja wyborcza jest bardzo niska (np. regularnie mniejsza niż 50%). Zakwestionowano także zasadność specjalnego informowania wyborców o miejscu lokalu wyborczego, którego siedziba jest stała dla wyborcy (chyba że zmieni on swoje miejsce zamieszkania), czy o rodzaju wyborów, podkreślając, że wyborca nie idzie na wybory, aby wziąć udział w samych wyborach np. prezydenckich, lecz aby zagłosować na konkretnego kandydata. Oznacza to, że jeżeli żaden z kandydatów nie będzie odpowiadał głosującemu, ten drugi najprawdopodobniej nie weźmie udziału w głosowaniu lub odda głos nieważny, co czyni w każdym wyborach średnio 12–20 proc. wyborców. Także informacja o dacie wyborów wydaje się zbędna, zważywszy na rozwinięte środki medialnego przekazu, jak internet, radio, prasa, telewizja, które na wiele miesięcy przed, informują o planowanych wyborach. Podkreślono także znaczne wydłużenie pracy urzędów gmin, które byłyby obciążone przez ponad miesiąc koniecznością przygotowania, wydrukowania, posegregowania, dystrybucji oraz dostarczenia na 11 dni przed wyborami paru tysięcy zawiadomień. Podniesiono, że to nie gminy mają zabiegać o dużą frekwencję wyborczą i przygotowanie wyborców do wyborów, lecz same partie polityczne. Wziąwszy zatem pod uwagę znaczne koszty finansowe i dezorganizację pracy urzędów gmin, a także niepotwierdzoną skuteczność tego przedsięwzięcia, wycofano się z koncepcji indywidualnych zawiadomień<sup>34</sup>.

### 3.4. Przeprowadzenie wyborów

Przeprowadzenie wyborów jest zależne od tego, czy będą organizowane na obszarze RP, czy poza nią. Na terytorium RP, zgodnie z art. 12 § 1 k.w., wybory przeprowadza się w stałych i odrębnych obwodach głosowania utworzonych na obszarze gmin. Podziału gmin na obwody dokonuje rada gminy w drodze uchwały, na wniosek wójta. Wójt przedkłada radzie gminy wnioski w sprawie zmian w podziale na stałe obwody głosowania, jeżeli konieczność taka wynika ze zmian granic gminy, zmiany liczby mieszkańców w gminie lub w obwodzie głosowania (art. 13 § 1 k.w.). Zmian w podziale na stałe obwody głosowania dokonuje się najpóźniej w 45. dniu przed dniem wyborów. Zasadą jest, że stały obwód do głosowania powinien obejmować od 500 do 3000 mieszkańców, jednak w przypadkach uzasadnionych miejscowymi warunkami obwód może obejmować mniejszą liczbę

<sup>33</sup> A. Sokala, *Analizy i opinie*, Biuletyn Nr 37 z maja 2005 r., Instytut Spraw Publicznych, <http://www.isp.org.pl/uploads/analyses>.

<sup>34</sup> Stwierdzono, że lepszym rozwiązaniem dla zwiększenia frekwencji wyborczej byłoby wprowadzenie obowiązku uczestnictwa w wyborach pod groźbą grzywny (<http://samorzad.lex.pl/artukul-aktualnosci/475>).

mieszkańców (art. 12 § 3 k.w.)<sup>35</sup>. Informację o obwodach do głosowania, wyznaczonych siedzibach obwodowych komisji wyborczych, lokalach dla osób niepełnosprawnych podaje do wiadomości wójt w formie obwieszczenia, najpóźniej w 30. dniu przed dniem wyborów (art. 16 § 1 k.w.).

Przy przeprowadzeniu wyborów do Sejmu i Senatu, wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej oraz wyborów do Parlamentu Europejskiego (PE) w Rzeczypospolitej Polskiej tworzy się stałe obwody do głosowania dla obywateli polskich przebywających za granicą, jeżeli na terenie obwodu przebywa co najmniej 15 wyborców i jeżeli istnieje możliwość przekazania właściwej komisji wyborczej wyników głosowania niezwłocznie po jego zakończeniu. Poza terytorium RP obwody głosowania tworzy w drodze rozporządzenia minister właściwy do spraw zagranicznych, po zaciągnięciu opinii PKW, określając ich liczbę oraz siedziby obwodowych komisji wyborczych (art. 14 § 2 k.w.).

W celu przeprowadzenia wyborów do Sejmu i Senatu, wyborów do Parlamentu Europejskiego w Rzeczypospolitej Polskiej tworzy się odrębne obwody do głosowania dla wyborców przebywających na polskich statkach morskich, które znajdują się w podróży w okresie obejmującym dzień wyborów, jeżeli przebywa na nich co najmniej 15 wyborców i jeżeli istnieje możliwość przekazania właściwej komisji wyborczej wyników głosowania niezwłocznie po jego zakończeniu (art. 15 § 1 k.w.). Obwody głosowania, o których mowa, tworzy w drodze rozporządzenia minister właściwy do spraw gospodarki morskiej po zaciągnięciu opinii PKW, na wniosek armatora zgłoszony najpóźniej w 30. dniu przed dniem wyborów.

### 3.5. Komisje wyborcze

Zorganizowaniem wyborów zajmują się komisje wyborcze. Są one organami kolegialnymi, odpowiedzialnymi za przygotowanie i przeprowadzenie wyborów oraz za nadzór nad samym aktem głosowania. Gwarantują właściwe przeprowadzenie procesu wyborczego, który uzależniony jest od istnienia bezstronnych i fachowych organów, demokratycznego trybu wysuwania kandydatów (zgłaszania list), ochrony głosowania oraz określonego trybu stwierdzania ważności wyborów.

Komisje wyborcze mają charakter pięcioszczeblowy. Najwyższą w strukturze instytucją jest Państwowa Komisja Wyborcza, która jednocześnie jest stałym organem wyborczym właściwym w sprawach przeprowadzenia wszystkich wyborów i referendum w Polsce (art. 157 § 1 k.w.). Członków PKW powołuje prezydent. Mogą być nimi tylko sędziowie wskazani przez trzech prezesów polskich trybunałów (po trzech z każdego nich), a zatem z: Trybunału Konstytucyjnego, Sądu Najwyższego i Naczelnego Sądu Administracyjnego. Członkowie PKW pełnią swoje funkcje w Komisji niezależnie od swoich obowiązków służbowych w ramach pełnionej funkcji sędziego (art. 159 § 1 k.w.).

Zasadą jest, że można być członkiem tylko jednej komisji wyborczej. W żadnym wypadku nie mogą być członkami komisji kandydaci w wyborach, pełnomocnicy wyborczy, pełnomocnicy finansowi oraz mężowie zaufania (art. 153 k.w.). Osoby wchodzące w skład komisji wyborczych korzystają z ochrony przewidzianej dla funkcjonariuszy publicznych i ponoszą odpowiedzialność jak funkcjonariusze publiczni (art. 154 § 5 k.w.).

Do kompetencji PKW określonych w art. 160, 161, 162, 163 i 165 k.w. należy m.in. sprawowanie nadzoru nad przestrzeganiem prawa wyborczego, powoływanie okręgowych i rejonowych komisji wyborczych oraz ich rozwiązywanie, rozpatrywanie skarg na działalność tych organów, wydawanie wiążących wytycznych komisjom niższego szczebla,

<sup>35</sup> M. Chmaj, W. Orłowski, W. Skrzydło, Z. Witkowski, A. Wróbel, *Wolności i prawa polityczne*, Zakamycze 2002, s. 128.

sprawowanie nadzoru nad przebiegiem wyborów, rejestrowanie kandydatów na prezydenta w wyborach prezydenckich, ustalanie wyników wyborów i ich ogłaszanie.

Na szczeblu pośrednim znajdują się okręgowe komisje wyborcze, składające się z 5–11 sędziów. Do składu Komisji sędziów zgłasza minister sprawiedliwości, w liczbie uzgodnionej z Państwową Komisją Wyborczą (art. 170 § 2 k.w.). Prócz tego w skład Komisji wchodzi z urzędu Wojewódzki komisarz wyborczy. Członkowie okręgowych komisji wyborczych wybierają spośród siebie przewodniczącego i dwóch zastępców.

Do kompetencji okręgowych komisji wyborczych należy zgodnie z art. 172 k.w. m.in. sprawowanie nadzoru nad przestrzeganiem prawa wyborczego przez rejonowe i obwodowe komisje wyborcze, rejestrowanie okręgowych list kandydatów na posłów do Sejmu i PE oraz kandydatów na senatorów, ustalenie wyników głosowania na poszczególne okręgowe listy wyborcze, rozpatrywanie skarg na działalność komisji wyborczych niższego szczebla.

Na niższym szczeblu występują rejonowe komisje wyborcze, składające się z 5 sędziów (art. 174 k.w.).

Do zadań rejonowej komisji wyborczej zgodnie z art. 175 k.w. należy m.in. sprawowanie nadzoru nad przestrzeganiem prawa wyborczego, zapewnienie głosowania obwodowym komisjom wyborczym, rozpatrywanie skarg na działalność obwodowych komisji wyborczych, ustalanie i ogłaszanie wyników głosowania oraz przekazywanie ich właściwej okręgowej komisji wyborczej.

Oprócz tego ustanawia się terytorialne komisje wyborcze (wojewódzkie, powiatowe, miejskie, gminne i dzielnicowe), które powołuje komisarz wyborczy spośród wyborców zgłoszonych przez pełnomocników wyborczych. W skład tej komisji wchodzi od 7 do 9 osób stale zamieszkałych na obszarze działania danej rady (art. 178 k.w.).

Do zadań terytorialnej komisji wyborczej zgodnie z art. 180 k.w. należy m.in.: rejestrowanie kandydatów na radnych, zarządzanie druku obwieszczeń i podawanie ich do publicznej wiadomości, zarządzanie druku kart do głosowania i dostarczania ich obwodowym komisjom wyborczym, rozpatrywanie skarg na działalność obwodowych komisji wyborczych, ustalanie wyników głosowania do rady i ich ogłaszanie.

Najniższy szczebel stanowią obwodowe komisje wyborcze. Powoływane są przez wójta lub właściwą terytorialnie komisję wyborczą, w zależności od rodzaju wyborów (art. 182 § 1 k.w.). W wyborach prezydenckich i parlamentarnych obwodowe komisje wyborcze za granicą i na polskich statkach morskich powołują spośród wyborców odpowiednio konsulowie lub kapitanowie statków (art. 183 k.w.). Kontrolują bezpośrednio akt głosowania i to one podliczają głosy. Obsługę ich pracy zapewnia wójt.

Do zadań obwodowych komisji wyborczych należy zgodnie z art. 185 k.w. przeprowadzenie głosowania w obwodzie, czuwanie nad przestrzeganiem prawa wyborczego w miejscu i w czasie głosowania, obliczenie głosów i podanie ich do publicznej wiadomości oraz przesłanie wyników głosowania właściwej komisji wyższego szczebla.

### **3.6. Ustalenie wyników wyborów**

Ustalanie wyników wyborów następuje w obwodzie do głosowania. Zgodnie z art. 69 § 1 k.w. niezwłocznie po zakończeniu głosowania obwodowa komisja wyborcza ustala wyniki głosowania w obwodzie. Jeżeli głosowanie przeprowadza się w ciągu dwóch dni, obwodowa komisja wyborcza ustala wyniki głosowania po zakończeniu głosowania w drugim dniu (art. 69 § 2 k.w.).

Ustalenie wyników głosowania podlega określonej w art. 69–81 k.w. procedurze. Przed rozpoczęciem głosowania komisja wyborcza sprawdza, czy urna jest pusta, po czym zamyka urnę wyborczą i opieczętowuje ją pieczęcią komisji wyborczej (art. 42 § 1 k.w.). Od chwili opieczętowania do końca głosowania urny nie wolno otwierać (art. 42 § 2 k.w.). Po



zakończeniu głosowania obwodowa komisja wyborcza zabezpiecza otwór urny wyborczej. Jeżeli wybory trwają dwa dni, to komisja wyborcza zabezpiecza otwór urny wyborczej po zakończeniu głosowania już w pierwszym dniu i sporządza protokół dotyczący niewykorzystanych kart do głosowania oraz kart wydanych w pierwszym dniu wyborów (art. 43 k.w.). Następnie na podstawie spisu wyborców w pierwszym lub w drugim dniu wyborów określa liczbę osób uprawnionych do głosowania oraz liczbę wyborców, którym wydano karty do głosowania. Niewykorzystane karty umieszcza się w zabezpieczonych pakietach (art. 70 § 3 k.w.). Po tych czynnościach następuje otwarcie urny wyborczej w obecności wszystkich członków obwodowej komisji wyborczej i ustalenie, które z wrzucanych kart są ważne, a które nie. Zgodnie z art. 71 § 2 k.w. kart przerwanych na dwie lub więcej części, nie bierze się pod uwagę. Natomiast wrzucone karty, niemające pieczęci obwodowej komisji wyborczej lub inne, niż urzędowo poświadczone, uznawane są za nieważne (art. 73 k.w.). Komisja przy obliczaniu wyników w obwodzie uwzględnia również głosy oddane korespondencyjnie, wyjęte z kopert zwrotnych umieszczonych w pomocniczej urnie wyborczej. Liczba kart ważnych do głosowania stanowi liczbę osób, które wzięły udział w głosowaniu w danym obwodzie (art. 74 k.w.). Po podliczeniu głosów obwodowa komisja wyborcza sporządza protokół (art. 43 § 4, 75 i 76 k.w.), który w zależności od wyborów: do Sejmu i Senatu, na Prezydenta RP oraz do Parlamentu Europejskiego, przekazuje pełnomocnikowi, wyznaczonemu przez komisję wyższego stopnia (art. 173); w wyborach do rad gmin oraz w wyborach wójta – gminnej komisji wyborczej, w wyborach do rad powiatów i do sejmików województw – powiatowej komisji wyborczej (art. 76 § 1 k.w.). Następnie komisje wyborcze sprawdzają go pod względem zgodności arytmetycznej poprawność ustalenia wyników głosowania w obwodzie. Zgodnie z art. 77 k.w. obwodowa komisja wyborcza podaje niezwłocznie do wiadomości publicznej wyniki głosowania w obwodzie, poprzez wywieszenie w lokalu wyborczym, w miejscu łatwo dostępnym dla wyborców kopii protokołu głosowania w obwodzie. Zgodnie z art. 78 § 2 k.w. wyniki głosowania z obwodów utworzonych za granicą są przekazywane okręgowej komisji wyborczej właściwej dla dzielnicy Śródmieście miasta stołecznego Warszawy, a wyniki głosowania z obwodów utworzonych na polskich statkach morskich – okręgowej komisji wyborczej właściwej dla siedziby armatora. Państwowa Komisja wyborcza na podstawie danych liczbowych obwodowych komisji wyborczych podaje w trakcie głosowania liczbę osób ujętych w spisach wyborców oraz liczbę wyborców, którym wydano karty do głosowania. Zgodnie z art. 81 § 1 k.w. PKW może po zakończeniu głosowania, a przed ustaleniem wyników wyborów, podać do wiadomości publicznej częściowe, nieoficjalne wyniki głosowania, na podstawie otrzymanych drogą elektroniczną informacji o wynikach głosowania w obwodach.

### 3.7. Rozdzielenie mandatów

Sposób ustalania wyników wyborów wzbudza zawsze wiele emocji. Wynika to z faktu, że zastosowanie odmiennych systemów wyborczych powoduje, iż można osiągnąć różne efekty, jeżeli chodzi o skład organu przedstawicielskiego. Najpopularniejsze są dwie odmiany systemów rozdzielenia mandatów<sup>36</sup>: większościowy i proporcjonalny.

W **systemie większościowym** mandat przyznaje się temu kandydatowi w okręgu jednomandatowym lub tej liście w okręgu wielomandatowym, która uzyskała największą liczbę głosów. Liczba mandatów do uzyskania świadczy o wielkości danego okręgu wyborczego: jednomandatowego, kilkumandatowego oraz wielomandatowego.

Rozdzielenie mandatów zgodnie z systemem większościowym nie zawsze odzwierciedla rzeczywiste poparcie danego ugrupowania politycznego. Często w wyniku rozdziału

<sup>36</sup> *Ibidem*, s. 21.

mandatów zwycięska partia otrzymuje mniej mandatów aniżeli liczba oddanych na nią głosów. Wynika to z faktu, że nie zawsze da się ustalić równą liczbę mandatów przypadającą na daną partię, bo rzadko poparcie dla danej partii określa liczba całkowita jak 20,30%, lecz często ułamkowa 17,23% , przez co nie można ustalić dokładnej liczby mandatów przypadających na dane ugrupowanie<sup>37</sup>.

W ramach tego systemu możemy wyróżnić **system większości bezwzględnej**, w którym kandydat lub lista muszą uzyskać więcej niż połowę ważnie oddanych głosów. Jeżeli wyniku takiego nie osiągnie żaden kandydat lub żadna lista, istnieje wówczas konieczność przeprowadzenia drugiej tury głosowania. W tym systemie do II tury głosowania przechodzi tylko dwóch kandydatów lub dwie listy, co umożliwia jednemu z nich osiągnięcie większości bezwzględnej w drugim głosowaniu. **System większości względnej** polega natomiast na tym, że kandydat lub lista muszą uzyskać większość głosów. W tym systemie nie ma konieczności przeprowadzenia drugiej tury głosowania<sup>38</sup>.

Uważa się, że wprowadzenie okręgów większościowych z jednomandatowymi okręgami wyborczymi pozwoli stworzyć dwupartyjny system wyborczy w Sejmie, który zdaniem jego zwolenników jest lepszym modelem niż system wielopartyjny, gdyż ten rozbija parlament na wiele ugrupowań, co uniemożliwia osiągnięcie jedności politycznej i konsensusów politycznych. Dwupartyjny model rządzenia państwem pozwala uzyskać większą stabilność rządów i zwiększa odpowiedzialność partii rządzącej. Partie mniejsze w systemie większościowym nie mają szansy na zdobycie miejsca w parlamencie. W tym modelu wygrywać mają faktycznie najlepsi kandydaci, a nie grupy osób, które otrzymały procentowo największe poparcie. Niekiedy o zdobyciu mandatu przesądza minimalna różnica w uzyskanym wyniku wyborczym, nawet rzędu jednego procenta lub kilku promili, co oznacza, że zwycięzca zgarnia całą pulę, a wszyscy pozostali kandydaci przegrywają wybory<sup>39</sup>. Model większościowy uznawany jest za lepszy również z uwagi na stworzenie szczególnego rodzaju odpowiedzialności osoby wybranej. Dzięki temu systemowi posłowie wybierani są w małych okręgach wyborczych, co daje szansę wyborcom na lepsze poznanie kandydatów. Małe okręgi wyborcze sprawiają, że na przedstawicieli są wybierane osoby znane w danym regionie, które prowadziły już działalność korzystną dla danej społeczności, w której wszyscy się znają, a zatem są wybierane spośród „swoich”<sup>40</sup>. Podkreśla się ponadto, że wybrana w wyniku wyborów większościowych w okręgu jednomandatowym osoba pozostaje silniej związana ze swoim wyborcą niż w przypadku wyborów proporcjonalnych. Ogromnym plusem jest także to, że wybrany w okręgu jednomandatowym w wyborach większościowych kandydat poświęca więcej uwagi swoim wyborcom. Z kolei obywatel ma dzięki temu poczucie większego wpływu na wybór swojego przedstawiciela, przez co bierze chętniej udział w głosowaniu.

Ważną zmianą w Kodeksie wyborczym jest wprowadzenie jednomandatowych okręgów wyborczych w wyborach do Senatu (art. 256 i 260 k.w.). Zgodnie z art. 256 k.w. senatorów wybiera się według zasady większości. Każdy komitet wyborczy będzie mógł wystawić tylko jednego kandydata na senatora w wyborach, a wyborca będzie mógł głosować tylko na jednego kandydata (art. 264 § 1 k.w.). Wcześniej jedna partia wystawiała od 2 do 4 kandydatów na senatora. Także kandydat będzie mógł kandydować tylko w jednym okręgu wyborczym i tylko w ramach zgłoszenia przez jeden komitet wyborczy (art. 264 § 2 k.w.). Wybór senatora w okręgu jednomandatowym następuje w pierwszej turze głosów na

<sup>37</sup> D. Górecki (red.), *Polskie prawo konstytucyjne w zarysie. Podręcznik dla studentów kierunków nieprawnych*, Zakamycze 2006, s. 103.

<sup>38</sup> M. Chmaj (red.), *Państwo, ustrój, samorząd terytorialny*, Lublin 1997, s. 108–109.

<sup>39</sup> W. Skrzydło, *Ustrój polityczny RP w świetle konstytucji z 1997 roku*, Zakamycze 2004, Kraków, s. 141–142.

<sup>40</sup> A. Stelmach (red.), *Prawo wyborcze i wybory. Doświadczenia 20 lat procesów demokratycznych w Polsce*, Poznań 2010, s. 29.

podstawie kolejności głosów (art. 273 § 1 k.w.). Podkreśla się, że rozwiązanie to wpłynie na dynamikę prac Senatu. Senat przestanie być „partyjną przechowalnią emerytów”, a stanie się izbą składającą się z bardziej wyrazistych członków. Ponadto senatorowie będą silniej związani ze swoim elektoratem. Konsekwencją tego rozwiązania jest podział kraju na 100 okręgów wyborczych. Z drugiej jednak strony istnieją obawy, że jednomandatowe okręgi wyborcze doprowadzą do zasiadania w Senacie wyłącznie przedstawicieli partii rządzącej, którzy uzyskają niewiele ponad 50% głosów w każdym okręgu wyborczym. Opozycja posiadająca poparcie prawie 50% wyborców nie będzie mieć natomiast w Senacie żadnego mandatu.

Jednomandatowe okręgi wyborcze są również krytykowane. Uważa się, że byłyby one rozwiązaniem słusznym dopiero, gdyby obowiązywała w nich druga tura wyborów. Jeżeli nie ma ona miejsca, wówczas w pierwszej turze dochodzi do rozdrobnienia głosów na wielu kandydatów, przez co w praktyce wybory może wygrać kandydat niebędący rzeczywiście najlepszym (np. który zgromadził tylko 20% głosów). Oznaczać by to mogło, że bez reprezentacji pozostanie nawet 80% wyborców. Z drugiej strony istnieją jednak obawy, że w II turze takiego głosowania w związku z odpadnięciem wielu kandydatów występowałaby niska frekwencja. Mimo to proponuje się, aby w drugiej turze wyborów uczestniczyło tylko dwóch kandydatów, którzy w I turze osiągnęli największą liczbę głosów, tak aby wyłoniony kandydat wygrał bezwzględną większością głosów<sup>41</sup>.

Jednomandatowe okręgi wyborcze z ordynacją większościową zostały wprowadzone również w wyborach samorządowych we wszystkich gminach, bez względu na liczbę mieszkańców, z wyjątkiem miast na prawach powiatów (gdzie znajdzie zastosowania formuła proporcjonalna). Wprowadzona w systemie wyborczym zmiana doprowadzi do tego, że 70% wyborców odda głos w okręgach jednomandatowych, których podział i granice zostaną ustalone na nowo przez gminy. W tym przypadku komitet wyborczy będzie mógł również wystawić jednego kandydata na radnego oraz wyborca będzie mógł zagłosować na jednego kandydata. Oznaczać to będzie bardzo silny związek pomiędzy wybranym a elektoratem, gdyż każda gmina, „sołectwo” będzie miało swojego radnego.

Inny system podziału mandatów występuje w **systemie proporcjonalnym**, w którym mandaty wyborcze przyznaje się proporcjonalnie do wielkości otrzymanych głosów przez komitety wyborcze lub poszczególne ugrupowania. System proporcjonalny stosuje się w okręgach wielomandatowych, gdzie dokonuje się rozdziału głosów proporcjonalnie do odsetka uzyskanych głosów. Ustalanie liczby głosów dokonywane jest za pomocą arytmetycznych systemów matematycznych. Najczęstszą metodą w określaniu systemu wyborczego jest iloraz wyborczy, polegający na podziale liczby głosów przez liczbę będących do dyspozycji mandatów. Iloraz ten może mieć charakter zmienny: gdy dzieli się liczbę głosów w konkretnym okręgu wyborczym przez liczbę mandatów przypadających na ten okręg, albo stały – przy podziale ogólnej liczby głosów oddanych w całym kraju przez ogólną liczbę mandatów. Po uzyskaniu ilorazu wyborczego dzieli się przez niego liczbę głosów oddanych na każdą listę. Otrzymane liczby całkowite wyznaczają liczbę mandatów przypadających na poszczególne listy (**metoda największej reszty**). W celu dokonania rozdziału mandatów nieobsadzonych do liczby mandatów uzyskanych przez poszczególne partie dodaje się 1 (mandat fikcyjny) i przez tę liczbę dzieli się sumy głosów, jakie padły na poszczególne listy. Mandaty nieobsadzone przyznaje się tym listom, które w wyniku podziału uzyskały największe ilorazy.

Podkreśla się często, że system proporcjonalny nie sprzyja systemowi dwupartyjnemu. Zapewnia on reprezentację każdej mniejszej grupie społecznej, która ma w parlamencie swych przedstawicieli, co ma również negatywne konsekwencje, gdyż utrudnia wyłonienie

<sup>41</sup> M. Żmigrodzki (red.), *op. cit.*, s. 53.

stabilnej władzy z określonym programem wyborczym (ponieważ żadna z partii nie uzyskuje większości w parlamencie; partia wygrywająca musi tworzyć koalicję z innymi partiami i opracowywać nowy program wyborczy będący rezultatem kompromisu zawartego z koalicjantami). Dlatego w celu uniknięcia rozbicia parlamentu na zbyt wiele mniejszych ugrupowań, wprowadza się tzw. Progi, czyli klauzule zaporowe, dzięki którym mandaty są przyznawane tylko tym listom, które przekroczyły określony procent poparcia. W ten sposób w polskim parlamencie mogą być reprezentowane tylko te partie, które zdobyły co najmniej 5% głosów, i koalicje wyborcze, które osiągnęły 8% poparcia (art. 196, 335 i 416 k.w.). Progi wyborcze zapobiegają powstaniu w parlamencie bardzo małych partii (tzw. *quasi-partii*), które składałyby się nawet z 1, 2 czy 3 reprezentantów i prowadziłyby do destabilizacji prac w Sejmie. Uznaje się bowiem, że zbyt duże rozdrobnienie parlamentu nie będzie sprzyjać efektywnej władzy w państwie, co miało miejsce w 1993 roku, kiedy na skutek zbyt wielu partii i frakcji politycznych zasiadających w Sejmie nie można było ustanowić skutecznie działającego rządu<sup>42</sup>.

Zasadą jest, że zgodnie z art. 425 § 1 i art. 208 § 1 k.w. w obrębie jednego okręgu wyborczego dany komitet wyborczy może zgłosić tylko jedną listę kandydatów. Liczba kandydatów na liście nie może być mniejsza niż liczba posłów wybieranych w danym okręgu wyborczym i większa niż dwukrotność liczby posłów w danym okręgu wyborczym (art. 211 § 2 k.w.). Ponieważ w jednym okręgu wyborczym może mieszkać średnio 2,5% wyborców, to aby zaistniała szansa, że dany komitet wyborczy uzyska mandaty, musi zarejestrować się w co najmniej dwóch innych okręgach wyborczych i tam utworzyć swoje listy wyborcze. Nawet 100-procentowe poparcie w jednym okręgu wyborczym nie daje możliwości otrzymania mandatu przez komitet wyborczy danej partii.

W ordynacjach proporcjonalnych cechą charakterystyczną jest oddawanie głosów na listę kandydatów, a nie na konkretnego kandydata. W efekcie przeliczenia głosów mandat może otrzymać kandydat ze zwycięskiej „listy partyjnej”, który w rzeczywistości uzyskał mniej głosów od kontrkandydata z „przegranej listy”. W systemach proporcjonalnych bezpośredniość głosowania nie musi oznaczać bezpośredniości wyboru. W celu wyeliminowania takiego zjawiska można zastosować system głosu „przechodniego”. Zdaniem zwolenników, system proporcjonalny mimo to lepiej oddaje rzeczywiste preferencje wyborców i uwzględnia interesy wszystkich grup społecznych. Przeciwnicy natomiast uważają, że arytmetyczne przeliczenie głosów nie odzwierciedla woli wyborców, prowadząc do wielu paradoksów wyborczych.

Mimo to największym zarzutem pod adresem systemów proporcjonalnych jest doprowadzanie do rozbicia politycznego parlamentu. Uznaje się, że w systemie proporcjonalnym partie polityczne o zbliżonych poglądach muszą się zwalczać i wyszukiwać „nienaturalnych” różnic, by zdobyć poparcie tego samego elektoratu. Ponadto małe partie w wyniku proporcjonalnego systemu rozdzielenia głosów mogą otrzymać nieproporcjonalnie wysoki dostęp do władzy. Im więcej mandatów, tym większa możliwość, że w parlamencie znajdują się przedstawiciele najmniejszych partii. Według przeciwników doprowadzać to będzie do rozbicia parlamentu, w którym żadna z partii nie uzyska w wyborach bezwzględnej większości głosów. Większe partie zostaną zmuszone do uwzględnienia mniejszych przy budowaniu koalicji parlamentarnych, przy tworzeniu rządu oraz przy rządzeniu. Muszą one zmieniać własne programy wyborcze, by pozyskać wymaganą większość w czasie głosowania. Doprowadza to do sytuacji, w której rządy w państwie stają się mało stabilne, co jest przyczyną wielu późniejszych kryzysów politycznych (związanych z częstym głosowaniem przeciwko projektom rządu, z wieloma odmiennymi projektami, zasadniczymi zmianami projektów rządowych, stałymi sporami koalicyjnymi, niezdolnością do odrzucenia weta

<sup>42</sup> A. Stelmach (red.), *op. cit.*, s. 19.

prezydenckiego). Paraliż ten wynika ze zbyt małej przewagi partii rządzącej nad opozycyjną mniejszością<sup>43</sup>. Proporcjonalny system rozdzielania głosów prowadzi często do osłabienia więzi pomiędzy wyborcą a elektoratem<sup>44</sup>.

Za zalety systemu proporcjonalnego uznaje się natomiast to, że mimo wszystko mogą doprowadzić do powstania koalicji partii o zbliżonych poglądach politycznych, które osiągną konsensus w parlamencie. Będzie to sprzyjać fragmentaryzacji polityki na gruncie ideologii i wizji rozwoju państwa. Ponadto dzięki systemowi proporcjonalnemu zachowana zostanie równość głosu wyborczego, radykalnie bowiem zmniejszy się liczba głosów zmarnowanych (zw. inaczej głosami straconymi), jak występuje to w systemie większościowym. Ponadto do parlamentu mają szansę dostać się partie nowe, które reprezentując dobry program wyborczy, będą mogły w następnych wyborach pozyskać większy elektorat. W systemie dwupartyjnym powstaje „monopol” władzy dwóch partii. Obecność nowych partii w parlamencie pozwala natomiast na rozwój pluralizmu politycznego, który wiąże się z istnieniem wielu partii i reprezentacją wielu partykularnych interesów społecznych<sup>45</sup>.

Kodeks wyborczy wprowadził zasadę, że wszystkie wybory proporcjonalne w Rzeczypospolitej Polskiej będą obliczane według zasady Honda. System ten polega na tym, że liczbę głosów oddanych na poszczególne listy wyborcze dzieli się przez kolejne liczby naturalne (1, 2, 3, 4)<sup>46</sup>. Załóżmy, że mamy do obsadzenia 6 mandatów spośród wszystkich partii. Kolejno wybieramy największe ilorazy, stawiając przy nich gwiazdkę. Liczbę mandatów partii określa liczba jej największych ilorazów. Cyfry rzymskie oznaczają kolejność największych ilorazów, a zatem kolejność w jakiej przydzielane są danym partiom mandaty.

	Lista A	Lista B	Lista C
Głosy	45 000	32 000	49 000
1:	45.000 * (II)	32.000 * (III)	49.000* (I)
2:	22.500 * (V)	16.000	24.500* (IV)
3:	15.000	10.666	16.333* (VI)

\* W ten sposób partia A otrzymuje 2 mandaty, partia B –1 mandat, a partia C –3 mandaty (źródło: B. Banaszak, *Prawo konstytucyjne...*, s. 366).

Jeżeli dwie listy uzyskają te same ilorazy i nie ma wystarczającej liczby mandatów, wówczas mandat przydziela się tej liście, która ma większą liczbę ogólnie oddanych na nią głosów. Gdyby na dwie lub więcej list oddano równą liczbę głosów, o pierwszeństwie rozstrzyga liczba obwodów głosowania, w których na daną listę oddano większą liczbę głosów (art. 232 k.w.)

System Honda preferuje silniejsze ugrupowania<sup>47</sup>. Gdyby Kodeks wyborczy przyjął do rozdziału mandatów system St. Lague’a, który zakłada dzielenie liczby głosów przez kolejne liczby nieparzyste, wtedy rozdział mandatów wyglądałby inaczej. Każda z partii otrzymałaby wówczas po 2 mandaty, gdyż w tym systemie większe szanse mają ugrupowania małe i średnie. W prawie wyborczym widać zatem zależność pomiędzy zastosowanym systemem przeliczania głosów a uzyskanymi przez poszczególne partie mandatami. Rezultaty wyborcze poszczególnych partii mogą być różne, mimo że nie zmieniała się liczba oddanych na nie głosów.

<sup>43</sup> Red. J. Trzcziński, J. Wawrzyniak (red.), *Konstytucja i władza we współczesnym świecie. Doktryna–Prawo–Praktyka*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2001, s. 73.

<sup>44</sup> E. Nowacka, *Współczesna myśl polityczna*, Kraków 2003, s.155.

<sup>45</sup> M. Granat, *Sądowa kontrola konstytucyjności prawa w państwach Europy Środkowej i Wschodniej*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2003, s. 39–40.

<sup>46</sup> M.in. art. 232, 356, 444 k.w.

<sup>47</sup> A. Stelmach (red.), *op. cit.*, s. 15.

Z drugiej strony podkreśla się jednak, że w okręgach wyborczych wyborcy nie mają jednak najczęściej wpływu na to, kto będzie znajdował się na danej liście wyborczej, bo o wpisaniu danej osoby na listę decyduje komitet wyborczy danej partii, a nie wyborca. Oznacza to, że obywatele mogą dokonywać wyboru tylko pomiędzy osobami wystawionymi przez partię. Ponadto przy tzw. listach zamkniętych, kolejność osób wystawionych przez partię staje się dla wyborców wiążąca. W takim przypadku zakłada się, że wyborca aprobując listę, popiera wszystkich znajdujących się na niej kandydatów<sup>48</sup>. Sam wybór osoby sprawującej mandat należy w rzeczywistości do komitetów wyborczych partii, co sprawia, że przydzielenie mandatu danej osobie następuje już „poza wyborcą”. Jest to korzystne dla partii politycznej, gdyż zapobiega konkurowaniu osób znajdujących się na tej samej liście. W systemie proporcjonalnym bezpośredniość głosowania nie musi oznaczać zatem bezpośredniości wyboru. Z punktu widzenia praw wyborczych obywateli takie rozwiązanie jest krytykowane, uznaje się bowiem, że decyzja o obsadzeniu mandatu powinna leżeć w gestii samego wyborcy, a nie komitetów wyborczych partii.

### 3.8. Zakończenie wyborów

Zakończenie wyborów następuje poprzez stwierdzenie ich ważności. Stwierdzenia ważności wyborów dokonuje Sąd Najwyższy (dalej też: SN), badając zgodność przebiegu wyborów z obowiązującym prawem. Do SN kierowane są wszystkie protesty wyborcze obywateli dotyczące zarzutu przestępstwa lub naruszenia Kodeksu wyborczego przez PKW (m.in. art. 205 k.w.). Protest może dotyczyć także określonego okręgu wyborczego i odnosić się do ważności wyborów w tym okręgu oraz do wyboru konkretnego kandydata (art. 82 k.w.). W tym przypadku może być on wniesiony także przez pełnomocnika Komitetu wyborczego oraz przez przewodniczącego właściwej komisji wyborczej. Termin do wniesienia protestu wynosi 7 dni od dnia ogłoszenia wyników wyborów w Dzienniku Ustaw i jest zawity, a zatem nie podlega przywróceniu<sup>49</sup> (art. 241 i następne k.w.).

## 4. Prawo wyborcze w znaczeniu podmiotowym

Prawo wyborcze w znaczeniu podmiotowym jest to ogół wyborczych uprawnień obywatela. Obejmuje prawo do głosowania obywatela i do podejmowania przez niego innych czynności wyborczych. Prawo obywatela w znaczeniu podmiotowym można podzielić na czynne i bierne prawo wyborcze. Czynne prawo wyborcze to prawo przysługujące obywatelom, które uprawnia ich do wzięcia udziału w głosowaniu i do oddania swojego głosu na wybranego kandydata w wyborach do organów przedstawicielskich państwa, do organów samorządu terytorialnego, do PE bądź udziału w referendum. Zgodnie z art. 10 §1 Kodeksu wyborczego 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:

<sup>48</sup> Jest to korzystne dla partii politycznej, gdyż zapobiega konkurowaniu osób znajdujących się na tej samej liście.

<sup>49</sup> L. Garlicki, *op. cit.*, s. 171–172.

- 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 w danej gminie – osoba mająca prawo wybierania do rady tej gminy.

Bierne prawo wyborcze to prawo do kandydowania do określonego organu przedstawicielskiego i zarazem prawo do zostania wybranym w demokratycznie przeprowadzanych wyborach. Bierne prawo wyborcze obejmuje w rzeczywistości nie tylko uprawnienie do kandydowania, ale zgodnie z orzecznictwem TK prawo do objęcia i wykonywania mandatu uzyskanego w wyniku niewadliwie przeprowadzonych wyborów. Bierne prawo wyborcze określa art. 11 § 1 k.w., zgodnie z którym prawo wybieralności 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; w przypadku senatorów granica jest wyższa, co wynika z faktu, że Senat ma być „izbą rozsądku”, a zatem powinien składać się z osób mających określone doświadczenie, wiedzę i obycie polityczne;
- 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 – 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.

Ograniczeniem biernego prawa wyborczego jest zasada *incompatibilitas*. Stanowi ona swoistą granicę dla koncepcji mandatu wolnego, którą przyjął ustrojodawca w art. 104 ust. 1 Konstytucji RP. Zasadę *incompatibilitas* należy rozumieć w znaczeniu formalnym i materialnym. W znaczeniu formalnym zakazuje ona łączenia mandatu poselskiego i senatorskiego z innymi funkcjami pełnionymi w administracji rządowej i samorządowej. Stosuje się ją również w odniesieniu do posłów Parlamentu Europejskiego, którzy nie mogą być członkami rządu państwa członkowskiego ani urzędnikami lub funkcjonariuszami organów Unii Europejskiej (art. 333 i 334 k.w.). Ma ona na celu zapobiegać skupianiu dwóch lub kilku intratnych urzędów w jednym ręku, aby nie dopuścić do zdobycia nadmiernej władzy w państwie jednej lub kilku osób i tym samym do zaniku kontroli nad ich działalnością. W zakazie *incompatibilitas* chodzi zatem o to, aby osoba, która sprawuje mandat parlamentarny, nie piastowała równocześnie stanowiska w jednej lub we dwóch pozostałych władzach albo w organach, w których konieczne jest zachowanie apartyjności i apolityczności. Innymi słowy mówiąc, nie ma ona możliwości sprawowania jakiegokolwiek innej funkcji poza zajmowanym urzędem. Podważałoby to bowiem wiarygodność danej osoby w kontekście jej niezależności w podejmowaniu decyzji. Oprócz tego naruszałoby to powagę parlamentu, który pozostawałby w swych działaniach uzależniony od wpływów innych władz

lub podmiotów gospodarczych. Zasada *incompatibilitas* podkreśla w związku z tym konieczność separacji istniejących władz.

Ma to służyć temu, aby osoby wykonywały powierzone im zadania w sposób obiektywny i bezstronny, nie kierując się interesem własnym ani osób trzecich<sup>50</sup>.

Konstytucja zakazuje przedstawicielom łączyć mandaty obu izb (art. 102 i 103), nie pozwala łączyć także mandatu posła i senatora (art. 108) z funkcją prezesa NBP, prezesa NIK, Rzecznika Praw Obywatelskich, Rzecznika Praw Dziecka i jego zastępców, członka Rady Polityki Pieniężnej, członka KRRiT, ambasadora, oraz podejmowania zatrudnienia w Kancelarii Sejmu, Kancelarii Senatu, Kancelarii Prezydenta RP lub w administracji rządowej. By zapobiec łączeniu stanowisk, Konstytucja wprowadziła w art. 100 ust. 2 zasadę zakazu równoczesnego kandydowania do obu Izb: Sejmu i Senatu<sup>51</sup>. Ponadto art. 103 ust. 2 stanowi, że nie może sprawować mandatu poselskiego sędzia, prokurator, urzędnik służby cywilnej, żołnierz służby cywilnej, funkcjonariusz policji i służb ochrony państwa. Mankamentem zasady *incompatibilitas* jest natomiast to, że występuje niezidentyfikowana wyżej kategoria osób zatrudnionych w administracji rządowej, chodzi o naczelne organy administracji (Radę Ministrów, premiera, ministrów i komitety spełniające rolę naczelnych organów administracji) i podległe im urzędy, takie jak: Kancelaria RM, ministerstwa, urzędy komitetów, centralne organy administracji (np. Prezes GUS), organy tzw. inspekcji specjalnych, dozorów, nadzorów i podległy im aparat, agencje rządowe, fundusze państwowe, administrację rządową w terenie, w stosunku do których zastosowanie tej zasady nie jest do końca wyjaśnione. Pod pojęciem zatrudnienia w administracji rządowej należy rozumieć „pracę w charakterze organu administracji rządowej lub pracę na rzecz takiego organu związaną z podleganiem poleceniom lub zaleceniom tego organu, niezależnie od tego, czy praca jest wykonywana w ramach stosunku pracy czy w ramach innych stosunków prawnych”. Natomiast sam udział w gremiach opiniodawczo-doradczych przy organach administracji rządowej służących kontroli społecznej, z którym nie wiąże się zależność od tego organu ani udział w wykonywaniu jego kompetencji, nie jest zatrudnieniem w administracji, lecz swego rodzaju zinstytucjonalizowaną współpracą z tymi organami. Z zakazu *incompatibilitas* wynika także zakaz zasiadania we władzach zarządzających, kontrolnych i rewizyjnych przedsiębiorstw z bezpośrednim udziałem państwowych lub komunalnych osób prawnych. Natomiast zgodnie z decyzją prezydiów dwóch Izb Parlamentu zasada niepołączalności nie dotyczy pracowników zatrudnionych w szkołach państwowych, zespołach opieki zdrowotnej, szpitalach itp. Zasada *incompatibilitas* dotyczy także jednostek samorządu terytorialnego. Zgodnie z art. 370 k.w. można być radnym tylko jednego organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego oraz można kandydować tylko do jednego jej organu.

Wyrazem tej zasady jest nakaz, iż można kandydować tylko w jednym okręgu wyborczym i tylko z jednej listy partyjnej (art. 208 § 2 k.w.)

*Incompatibilitas* należy rozumieć również w znaczeniu materialnym, jako zakaz podejmowania i wykonywania określonej działalności gospodarczej przez posłów i senatorów, jeśli związana jest ona z osiągnięciem korzyści z majątku Skarbu Państwa lub samorządu terytorialnego (art. 107 Konstytucji RP). Osoba pełniąca funkcję publiczną nie może prowadzić zatem działalności gospodarczej na własny rachunek z wykorzystaniem mienia państwowego i komunalnego. Zabronione jest także zarządzanie przez te podmioty taką

<sup>50</sup> M. Szydło, *Zakaz łączenia mandatu parlamentarnego*, Polskie Wydawnictwo Prawnicze, Warszawa–Poznań 2012, s. 13.

<sup>51</sup> Jest to nowe rozwiązanie Kodeksu wyborczego, gdyż we wcześniejszym ustawodawstwie, pomimo wyrażonego w art. 102 Konstytucji RP zakazu równoczesnego sprawowania mandatu posła i senatora, nie wprowadzono zakazu równoczesnego ubiegania się o obie z wymienionych funkcji; A. Szymt (red.), *Leksykon prawa konstytucyjnego*, Warszawa 2010, s.104.



działalnością lub bycie pełnomocnikiem bądź przedstawicielem przy jej prowadzeniu. Osobom reprezentującym państwo nie wolno również nabywać majątku Skarbu Państwa.

Posłowie i senatorowie nie mogą posiadać więcej niż 10% udziałów lub akcji w spółkach prawa handlowego z udziałem państwowych lub komunalnych osób prawnych lub podmiotów gospodarczych, w których uczestniczą takie osoby.

By nie utracić wiarygodności sprawowania danego mandatu w interesie publicznym, zgodnie z art. 33 ustawy z dnia 9 maja 1996 r. o wykonywaniu mandatów posła i senatora<sup>52</sup> parlamentarzysta zobowiązany jest do powiadomienia Marszałka odpowiedniej Izby o zamiarze podjęcia przez niego innego zajęcia. Nie dotyczy to działalności podlegającej prawu autorskiemu i prawom pokrewnym.

Zakazu tego nie można jednak rozumieć jako stworzenia bariery dla osób aktywnych w sferze życia gospodarczego kraju, do kandydowania na posłów lub senatorów. Osoby takie dysponują bowiem często wiedzą i doświadczeniem niezbędnym do prawidłowego zarządzania państwem. Zakaz odnosi się jedynie do tych form aktywności zawodowej, w których mógłby wystąpić konflikt interesów – prywatnego i publicznego.

Posłowie i senatorowie z uwagi na zasadę *incompatibilitas* podlegają stałej kontroli majątkowej. Artykuł 35 ustawy o wykonywaniu mandatów zobowiązuje posłów i senatorów do złożenia oświadczeń o swym stanie majątkowym. Oświadczenia są sprawozdaniami dotyczącymi prywatnej aktywności materialnej posłów i senatorów. Ponadto art. 35 a ustawy wprowadził instytucję rejestru korzyści, w którym ujawniane są korzyści, jakie uzyskują posłowie (senatorowie) lub ich małżonkowie w trakcie sprawowania mandatu przez daną osobę.

Zgodnie z art. 33 ust. 2 ustawy o wykonywaniu mandatów posła i senatora zakazano przedstawicielom podejmowania dotykowych zajęć lub otrzymywania darowizn mogących podważyć zaufanie wyborców, odnośnie do wykonywania mandatu zgodnie z prawem i na rzecz dobra wspólnego.

Konsekwencją naruszenia zasady *incompatibilitas* jest utrata zajmowanego stanowiska. Wygaśnięcie mandatu posła następuje wskutek wykonywania przez niego w dniu wyborów stanowiska lub pełnienia funkcji, których nie można połączyć z mandatem posła<sup>53</sup>. Wygaśnięcie mandatu poselskiego nie następuje, jeżeli poseł przedstawi Marszałkowi Sejmowi w terminie 14 dni od ogłoszenia przez PKW, wyników wyborów do Sejmu, oświadczenie o rezygnacji z zajmowanego stanowiska lub funkcji objętej zakazem niepołączalności (art. 247 § 3 k.w.).

#### 4.1. Zasady prawa wyborczego

Z czynnego i biernego prawa wyborczego obywatele powinni korzystać w zgodzie z zasadami prawa wyborczego. Zasady są to pewne reguły postępowania, które wyrażają określone założenia systemu wyborczego i które pozostają nadrzędne względem zwykłych norm danego systemu prawa. Z uwagi na swą doniosłość zasady prawa wyborczego będą wywierały wpływ na interpretację innych norm prawa wyborczego. W prawie wyborczym występuje pięć zasad: powszechności, równości, tajności, bezpośredniości i proporcjonalności, jednak nie są one stosowane jednolicie. W wyborach do Sejmu (art. 192 k.w.) i do Parlamentu Europejskiego (art. 328 k.w.) stosuje się wszystkie wymienione zasady, w wyborach do Senatu znajduje zastosowanie zgodnie z art. 255 k.w. wyłącznie zasada powszechności, bezpośredniości i tajności, w wyborach prezydenckich (art. 287 k.w.) i w wyborach

<sup>52</sup> Dz. U. z 2011 r. Nr 7, poz. 29.

<sup>53</sup> P. Chmielnicki (red.), *Konstytucyjny system władz publicznych*, Lexis Nexis, Warszawa 2010, s. 63.

do organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego (art. 369 k.w.) wymagana jest tajność, powszechność, równość i bezpośredniość.

Pierwszą zasadą prawa wyborczego jest zasada powszechności. Istotą tej zasady jest przyznanie jak największej liczbie osób możliwości głosowania w wyborach<sup>54</sup>. Powszechność prawa wyborczego jest związana z zasadą zwierzchnictwa narodu, która oznacza, że prawo do wybierania przysługuje wszystkim pełnoletnim obywatelom danego kraju, którzy dysponują zdolnością do czynności prawnych, a ustanawiane ograniczenia w prawie wyborczym mogą mieć jedynie charakter indywidualny. Dlatego zgodnie z postulatem powszechności zostało zakazane wprowadzanie tzw. cenzusów wyborczych, czyli ograniczeń podmiotowych, pozbawiających określone osoby lub grupy społeczne możliwości głosowania z uwagi na płeć, urodzenie, wykształcenie, zawód, narodowość, rasę, wyznanie, pochodzenie czy położenie społeczne<sup>55</sup>.

Prawną gwarancją zasady powszechności wyborów są spisy wyborców, które z uwagi na zasadę powszechności podlegają sprawdzeniu pod kątem jego prawidłowości w okresie poprzedzającym wybory i referenda. Mimo że w polskim Kodeksie wyborczym nie wprowadzono obowiązku uczestniczenia w wyborach i w głosowaniu, to na ustawodawcy ciąży obowiązek stworzenia pewnych gwarancji prawnych, służących jak największemu uczestnictwu danych podmiotów w głosowaniu. Rozwiązaniami zwiększającymi partycypację wyborczą są: wybory organizowane w dniu wolnym od pracy, tak by jak największa liczba osób mogła wziąć udział w głosowaniu, możliwość głosowania poza miejscem zamieszkania na podstawie zaświadczenia o prawie głosowania (z wyjątkiem wyborów samorządowych), obowiązek organizowania dodatkowych obwodów do głosowania w domach pomocy społecznej, szpitalach, zakładach karnych i aresztach śledczych, możliwość udziału w głosowaniu obywateli polskich, którzy zamieszkują poza granicami Polski i tych, którzy nie zamieszkują na stałe w Polsce, lecz przebywają w kraju w dniu głosowania oraz możliwość udzielenia pomocy osobom niepełnosprawnym, w celu ułatwienia im głosowania.

Ważnym aspektem zasady powszechności jest możliwość oddania głosu za pomocą poczty.

Rozwiązanie to wprowadzono w wielu państwach europejskich. Głosowanie korespondencyjne nie powinno być jednak w żadnym wypadku alternatywą dla głosowania osobistego, które jest podstawową formą oddawania głosu i uczestnictwa w wyborach. Powinno ono występować w sytuacjach wyjątkowych, kiedy nie ma możliwości osobistego stawienia się w lokalu wyborczym. Rozwiązanie to jest przede wszystkim skierowane do osób niepełnosprawnych, starszych i osób znajdujących się poza własnym miejscem zamieszkania. Z uwagi na znaczny odsetek Polaków przebywających poza krajem wprowadzenie głosowania korespondencyjnego byłoby racjonalnym rozwiązaniem, pozwalającym również polskim emigrantom zarobkowym na dalsze uczestniczenie w życiu politycznym kraju i decydowanie o jego przyszłości. Ze względu na odległość miejsca zamieszkania w innym kraju od siedziby konsulatu, w którym polski wyborca mógłby oddać swój głos w wyborach, wielu emigrantów rezygnuje z możliwości wzięcia udziału w głosowaniu. Frekwencja wyborcza Polaków za granicą jest bardzo niska i przy tym znacznie niższa aniżeli Polaków mieszkających w kraju. Często nie przekracza ona 10%<sup>56</sup>. Uznaje się, że procedura głosowania osobistego w nielicznych lokalach wyborczych jest niedostosowana

<sup>54</sup> Stwarza to podstawę do uczestniczenia obywateli w życiu społecznym, gdyż dzięki powszechności prawa wyborczego obywatel ma wpływ na organizację grupy, w której się znajduje, przez co partycypuje w sprawowaniu władzy w państwie. Aktywne uczestnictwo w życiu społecznym sprzyja z kolei rozwojowi społeczeństwa obywatelskiego.

<sup>55</sup> M. Grzybowski, S. Bożyk, A. Jackiewicz, G. Kryszewski, J. Matwiejuk, A. Olechno, K. Prokop, *Prawo konstytucyjne*, Białystok 2009, s. 172.

<sup>56</sup> P. Zakrzeczny, *Spojrzenie z Irlandii*, „Uważam Rze”, nr 43–44 (143/144)/2013, s. 95.

do potrzeb migrantów, dla których należy wprowadzić bardziej dogodne rozwiązanie, zachęcające ich do partycypacji wyborczej. Za takie uznaje się głosowanie korespondencyjne. Jest to tym słuszniejsze, że dotychczas grupa emigrantów była marginalizowana i pozostawała poza nawiasem zainteresowania polityków. Umożliwienie tym osobom realnego wpływu na skład osób rządzących sprawi, że migranci zarobkowi nadal będą liczącą się grupą dla polskich polityków, a ich potrzeby i oczekiwania będą stale uwzględniane w programach partii politycznych, co być może umożliwi im szybszy powrót do kraju. Oprócz tego udział w wyborach zwiększy zainteresowanie osób przebywających na obczyźnie sprawami Polski.

Za głosowaniem korespondencyjnym przemawia również stale powiększający się rozmiar polskiej emigracji poza krajem i to, by wyborcy nie tracili kontaktu ze swoją ojczyzną. Ponieważ coraz więcej osób deklaruje swój zamiar wyjazdu za granicę na dłuższy czas, w związku z tym państwo polskie powinno być zainteresowane podtrzymaniem więzi i zaangażowaniem tych osób w życie publiczne, a zatem znalezieniem elastycznego rozwiązania wobec emigrantów.

Głosowanie korespondencyjne uznaje się za rozwiązanie nowoczesne, pozwalające w najpełniejszy sposób realizować zasadę powszechności wyborów. Istnieje jednak obawa, że zbyt masowe wykorzystywanie tej drogi głosowania doprowadzi po pierwsze do licznych fałszerstw wyborczych, a po drugie będzie uniemożliwiało terminowe przeprowadzenie wyborów i referendów<sup>57</sup>. Podkreśla się, że podobnie jak w przypadku głosowania przez pełnomocnika, także w przypadku głosowania korespondencyjnego istnieje ryzyko wystąpienia zjawiska tzw. handlu głosami. Po drugie, sugeruje się, że zważywszy na to, że poza granicami Polski można znaleźć już nawet 3,1 mln osób uprawnionych do głosowania (pracownicy stali i sezonowi), oraz na to, że głosowanie odbywać się będzie poza obszarem jurysdykcji władz polskich oraz poza lokalami konsularnymi, mogą towarzyszyć mu czynniki zewnętrzne, na które władze polskie nie będą mieć żadnego wpływu i które mogą prowadzić do naruszenia zasady tajności głosowania, swobodnego i osobistego oddania głosu. Oprócz wspomnianej sprzedaży głosów, podkreśla się niebezpieczeństwo ingerencji obcych władz w wyniki głosowania w kraju. Podnosi się odmiennosc działania instytucji pocztowych w różnych państwach, różny stopień ich sprawności, rzetelności, a także szczelności korespondencji i jej ochrony wobec osób trzecich oraz władz. Zaznacza się zwłaszcza niebezpieczeństwo dostępu do kopert ze strony osób bezpośrednio zainteresowanych wynikami polskich wyborów, m.in. pracowników ministerstwa spraw wewnętrznych czy spraw zagranicznych danego państwa, zwłaszcza jego służb specjalnych, które mając możliwość wglądu do kopert, mogłyby zmienić wyniki głosowania wyborców poza granicami kraju. Podkreśla się, że na tym etapie głosowania pojawiają się zagrożenia, którym nie będą w stanie przeciwdziałać ani zapobiec władze polskie. Mówi się także o tym, że głosowanie korespondencyjne zmusza głosujących do oddania głosu kilkanaście dni przed głosowaniem głównym, co prowadzi do swoistego falstartu wyborczego. Do dnia głosowania kandydat miałby bowiem szansę na zmianę swojej decyzji wyborczej na skutek np. debaty politycznej, a cofnięcie głosu w głosowaniu korespondencyjnym nie będzie już możliwe. Wskazuje się również, że głosowanie korespondencyjne powinno być alternatywną formą oddania głosu, a w przypadku wyborców zagranicznych może być jedyną drogą głosowania. Podkreśla się także wzrost kosztów wyborów związanych z głosowaniem korespondencyjnym (nawet o 7 mln zł)<sup>58</sup>.

Wielu przedstawicieli doktryny przekonuje, że osoby zamieszkujące poza krajem nie powinny mieć prawa do głosowania, co wynika z zasady domicylu. Podkreślają one, że tak

<sup>57</sup> J. Zbieranek (red.), *op. cit.*, s. 70–73.

<sup>58</sup> [www.tvn24.pl](http://www.tvn24.pl)

jak w wyborach samorządowych obowiązuje zasada rezydencjalizmu, zgodnie z którą uprawnionymi do głosowania są osoby zamieszkujące na terenie danego okręgu wyborczego, tak w przypadku wyborów krajowych prawo do głosowania powinni mieć obywatele żyjący w kraju i świadomi jego potrzeb. Na sprawy krajowe nie powinny zatem wpływać osoby na stałe w nim niezamieszkujące.

Jeszcze dalej idącą formą głosowania, mogącą przyczynić się do zwiększenia frekwencji wyborczej, jest głosowanie internetowe, tzw. *e-voting*.

Wprowadzenie możliwości głosowania za pomocą nowoczesnych procedur elektronicznych byłoby korzystne dla wszystkich osób, które nie mogłyby oddać głosu w klasyczny sposób. Głosowanie internetowe mogłoby być rozwiązaniem, dzięki któremu zostałyby wyeliminowane inne udogodnienia służące zwiększeniu frekwencji wyborczej (głosowanie korespondencyjne, przez pełnomocnika czy dwudniowe). W przekonaniu wielu Internet mógłby zwiększyć na niespotykaną dotąd skalę frekwencję wyborców. Istotą jego wprowadzenia miałyby być tzw. elektroniczny rejestr wyborców, który pozwalałby głosować wyborcom znajdującym się poza miejscem zamieszkania za pomocą komputerów osobistych lub telefonów komórkowych i to bez wypełniania dodatkowych formalności. Głosowanie *e-voting* miałyby obejmować różne formy oddania głosu, takie jak: głosowanie za pomocą maszyny elektronicznej znajdującej się w lokalu wyborczym, głosowanie za pomocą specjalnych kiosków internetowych umieszczonych w różnych miejscach publicznych, głosowanie za pomocą osobistego komputera podłączonego do sieci internetowej (tzw. *cyber-vote*), głosowanie za pomocą telefonu komórkowego (głosowanie esemesowe), głosowanie za pomocą interaktywnej TV. Z drugiej jednak strony są obawy, że ta forma głosowania mogłaby doprowadzić do trywializowania samego aktu wyborczego. Nie jest też wolna od nadużyć, np. sprzedaży głosu czy głosowania przez osobę nieuprawnioną. Jej zwolennicy przekonują, że prawo wyborcze nie powinno ignorować występujących obecnie zasadniczych zmian w technikach głosowania<sup>59</sup>, a głosowanie internetowe powinno już być standardowym rozwiązaniem w nowoczesnym państwie prawa, zaś podpis elektroniczny stanowić ma gwarancję osobistego oddania głosu. Informacje o głosujących w systemie *e-voting* powinny trafić do systemu informatycznego określonej komisji wyborczej, by wykluczyć wielokrotny udział w głosowaniu.

Zwolennicy systemu *e-voting* spodziewają się po nim znacznego obniżenia kosztów wyborów, zarówno dla państwa, jak i wyborcy. Państwo oszczędziłoby na wynagrodzeniu członków komitetów wyborczych oraz na druku kart. Możliwe byłoby natychmiastowe zliczenie głosów, a także upowszechnienie samego aktu głosowania, gdyż stałoby się ono możliwe dla każdego, bez względu na jego lokalizację. Oponenti podnoszą, że upowszechnienie się tego systemu głosowania może w przyszłości zagrozić zasadzie bezpośredniości wyborów i osobistego głosowania w lokalu wyborczym, a także uczciwości wyborów. Doświadczenie uczy, że przy względnie małym nakładzie środków hakerzy mogą włamać się do systemu i zmienić wynik wyborów<sup>60</sup>, jak to czynią ze stanem kont w systemie bankowym. Występuje też obawa sprzedaży głosów. By jej zapobiec, zwolennicy *e-votingu* proponują wprowadzenie możliwości anulowania głosu oddanego w tym systemie poprzez udanie się do lokalu komisji wyborczej i osobistego oddania głosu<sup>61</sup>.

Drugą z zasad prawa wyborczego jest zasada równości. Istotą zasady równości jest zapewnienie, aby wszystkie oddane przez wyborcę głosy posiadały jednakową wagę i jednakowe znaczenie. Prawną gwarancją tej zasady stanowi art. 32 Konstytucji RP, który

<sup>59</sup> B. Banaszak, *Glosa...*, s. 103.

<sup>60</sup> M. Cześniak, *Partycypacja wyborcza w Polsce*, Wydawnictwo Scholar, Warszawa 2007, s. 82.

<sup>61</sup> R. Balicki, *E-voting – przyszłość demokracji*, Katedra Prawa Konstytucyjnego, Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego, <http://cbke.prawo.uni.wroc.pl/files/biuletyn/E-voting.pdf>

obejmuje zakazem dyskryminacji przez władze publiczne wszystkie osoby, bez względu na „jakąkolwiek przyczynę”. Zasada równości oznacza, że wszyscy obywatele będą korzystać z biernego i czynnego prawa wyborczego na jednakowych zasadach. Realizacją tej zasady jest nakaz, że uprawniony w danych wyborach może głosować tylko jeden raz.

Równość należy rozumieć w dwóch znaczeniach: formalnym i materialnym.

Równość w znaczeniu formalnym jest realizowana dzięki temu, że każdemu wyborcy przysługuje w głosowaniu taka sama ilość głosów, inaczej mówiąc „jeden wyborca ma jeden głos”. Ponadto każdego wyborcę obowiązują jednakowe zasady w procesie głosowania. Równość pojmowana formalnie wyklucza istnienie sytuacji, w której jeden wyborca miałby większą liczbę głosów od innych lub w której jeden wyborca mógłby podejmować decyzję wyborczą w imieniu innych osób (np. przedstawiciel rodziny głosujący w imieniu jej członków)<sup>62</sup>.

Równość w znaczeniu materialnym jest uzupełnieniem równości w znaczeniu formalnym. Oprócz tego, że wszystkim wyborcom przysługuje taka sama liczba głosów, to każdy głos ma jednakową siłę, przez co każdy wyborca w jednakowym stopniu wpływa na skład organu przedstawicielskiego (np. niezależnie od wykształcenia, zamożności, pozycji społecznej).

Z zasadą równości jest związana tzw. jednolita norma przedstawicielska, która dotyczy prawidłowego wyznaczenia okręgów wyborczych, ich kształtu i rozmiaru, tak aby na tę samą liczbę mieszkańców w okręgu przypadła taka sama liczba ich reprezentantów (m.in. art. 202 k.w.). Zakazane jest zatem takie ustalanie granic okręgów wyborczych, które prowadziłyby do określonego wyniku wyborczego (zjawisko tzw. geografii wyborczej, czyli *gerry mandering*). Normę przedstawicielstwa oblicza się poprzez ustalenie stałej liczby reprezentantów i dopasowanie tej liczby do aktualnej struktury ludności (a nie tylko wyborców) w danym okręgu. Następnie dzieli się równo liczbę mieszkańców przypadających na jeden mandat (zasada liczby rozdzielonej). W Polsce średnio na 381 906 osób przypada jeden senator<sup>63</sup>. Nakazem jest także przeprowadzanie okresowej korekty okręgów wyborczych np. co 10 lat, by dostosować wielkość okręgu do aktualnej liczby jego mieszkańców. W wyniku korekty można albo zmienić granicę okręgu wyborczego (w przypadku okręgów jednomandatowych), albo zmienić liczbę mandatów przypadających na jeden okręg wyborczy<sup>64</sup>. Ma to na celu uniknięcie nadreprezentacji jednych okręgów kosztem innych, co naruszałoby zasadę równości. Zmian okręgów nie można dokonywać bezpośrednio przed wyborami, tylko w określonym w k.w. terminie<sup>65</sup>. Zgodnie z art. 203 k.w. PKW przedkłada Sejmowi wnioski w sprawie zmiany granic okręgów wyborczych i liczby posłów w nich wybieranych, jeżeli konieczność taka wynika ze zmian w zasadniczym podziale terytorialnym państwa lub ze zmiany liczby mieszkańców w okręgu wyborczym lub w kraju. Zmiana okręgu wyborczego może polegać na wyłączeniu z niego części obszaru i włączeniu go do nowo tworzonego okręgu lub okręgu sąsiedniego, przez połączenie dwóch lub więcej okręgów<sup>66</sup>.

Zasada równości odnosi się także do biernego prawa wyborczego. W biernym prawie wyborczym równość oznacza, że każda z osób ma jednakowe szanse zostania kandydatem w wyborach, tj. podlega jednakowym wymogom formalnym, jak np. zebranie odpowiedniej

<sup>62</sup> A. Poczatenko, M. Wystrychowski, *Prawo konstytucyjne. Repetytorium*, Zakamycze 2004, s. 45.

<sup>63</sup> K. Pol, *Nasz przewodnik obywatelski*, Wydawnictwo Prawo i Praktyka Gospodarcza, Warszawa 2002, s. 129.

<sup>64</sup> D. Nohlen, *Prawo wyborcze i system partyjny. O teorii systemów wyborczych*, Wydawnictwo Naukowe Scholar 2000, s. 75–76.

<sup>65</sup> Zgodnie np. z art. 421 k.w. zmiany mogą być dokonywane najpóźniej na 3 miesiące przed upływem kadencji przy wyborach do rad gmin.

<sup>66</sup> Skutki tych zmian określa art. 390 k.w.

liczby podpisów z poparciem niezbędnym do rejestracji oraz tym samym zasadom prowadzenia kampanii wyborczej, z jednakowym dostępem do mediów publicznych.

Zasada równości w biernym prawie wyborczym nie dotyczy równości szans w wygraniu wyborów, co wynika z koncepcji wyborów proporcjonalnych i wewnątrzpartyjnego rozdziału mandatów.

Równości wyborczej nie można traktować w sposób bezwzględny, gdyż nie oznacza zakazu różnicowania, także prawnego, które jest dopuszczalne, a nawet konieczne do doprowadzenia do równości faktycznej. Stąd też dozwolone jest ustanowienie tzw. dyskryminacji pozytywnej, czyli uprzywilejowania wyrównawczego, dla wyrównania szans różnych podmiotów (wyrok w sprawie 15/97, OTK 1997, nr 3–4, poz. 37, s. 377–380). Z uwagi na to Kodeks wyborczy dopuścił rozszerzenie zasady ochronnej wobec kobiet w postaci parytetów na listach wyborczych i wobec mniejszości narodowych.

Parytet minimalnego 35-procentowego udziału kobiet w wyborach ma doprowadzić do wyrównania ich szans politycznych z mężczyznami. By tym rozwiązaniem nie dyskryminować mężczyzn, Kodeks wyborczy wprowadził także nakaz występowania na listach wyborczych minimum 35% mężczyzn. Parytet wprowadzono także w wyborach do rad gmin w art. 425 § 3 k.w. i w wyborach do rad powiatów w art. 457 § 2 k.w., co sprawia, że jeżeli na liście kandydatów znajdują się 3 osoby – przynajmniej jedna z nich musi być kobietą i przynajmniej jedna z nich musi być mężczyzną. Oznacza to, że wprowadzony parytet w istocie przestał być parytetem.

Dotychczasowa praktyka wyborcza w Polsce skutecznie wyłączała kobiety z życia publicznego, a ich rola w organach reprezentacyjnych państwa była ograniczona do zadań o charakterze pomocniczym i administracyjnym (w literaturze mówi się o tzw. efekcie płci, który doprowadza do segregacji w wielu miejscach pracy, na wyższe „męskie” stanowiska, i niższe, mniej odpowiedzialne „kobiece”). Powstał efekt tzw. szklanych sufitów, ograniczenia w miejscu pracy dostępu kobiet do wiedzy i doświadczenia, co utrudnia im późniejszy awans<sup>67</sup>. Przejawem segregacji według płci w życiu publicznym jest umieszczanie na czołowych miejscach na listach wyborczych mężczyzn. Zachowanie parytetu kobiet na listach wyborczych należy traktować jako rekompensujące wobec nich uprzywilejowanie „wyrównawcze” w nadziei, że parlament nie będzie przemawiał jedynie „jednym głosem” reprezentantów płci męskiej. Po obecności kobiet w parlamencie oczekuje się powszechnie dobrego ustawodawstwa socjalnego i prorodzinnego.

Zwolennicy parytetu przekonują, że nie powinno się go interpretować jako obowiązku umieszczenia na liście wyborczej 35% kobiet, gdyż rodzi to nieuprawnione ich uprzywilejowanie. Parytet powinno się analizować w odniesieniu do obu płci, podkreślając, że nie mniej niż 35% kobiet i nie mniej niż 35% mężczyzn musi znajdować się na liście wyborczej, aby została ona zarejestrowana. Parytet może być też tłumaczony odwrotnie, jako zakaz znajdowania się na liście więcej niż 65% przedstawicieli jednej płci, by nie doszło do naruszenia art. 33 Konstytucji RP, który mówi o równości mężczyzn i kobiet w życiu rodzinnym, politycznym, społecznym i gospodarczym.

Sprawa parytetów wzbudza jednak wiele wątpliwości. Podnoszony jest zarzut, że kobiety miały wiele czasu na wyrównanie swej pozycji społecznej, gdyż prawie sto lat temu uzyskały prawo wyborcze na równi z mężczyznami. Pojawia się też obawa, że zechcą objąć parytetem i inne obszary aktywności, co może doprowadzić do dyskryminacji mężczyzn. Przy awansach mogą oni zostać poddani surowszej selekcji, a przecież równość płci w życiu społecznym nie powinna nigdy przeważać nad względami merytorycznymi w karierze

<sup>67</sup> Kobiety pracują średnio o 3 lata i 8 miesięcy dłużej na awans niż mężczyźni. W 2004 roku zajmowały o ponad 40% stanowisk kierowniczych mniej niż mężczyźni. Raport: Polityka równości płci. Polska 2007, przygotowany w ramach projektu Gender Mainstreaming Initiative.

zawodowej<sup>68</sup>. Parytety mogą ograniczyć swobodę wyboru, gdy wyborcy w akcie głosowania będą musieli uwzględnić także płeć kandydatów. Może się zdarzyć, że zabraknie kandydatek, wówczas konsekwencje tego poniosą mężczyźni, którym brak kontrkandydatów płci przeciwnej uniemożliwi start w wyborach<sup>69</sup>. Pod dyktando parytetów będą konstruowane listy wyborcze, co może naruszyć autonomię partii politycznych w zakresie sporządzania swych list. Na listach miejsce najlepszych kandydatów obowiązkowo zajmą kobiety. Sankcją dla partii z tytułu niedotrzymania parytetu może być wyeliminowanie partii z wyborów. Ponieważ w społeczeństwie można wskazać wiele środowisk o mniejszych szansach życiowych (osoby niewykształcone, z rodzin patologicznych, mieszkańcy wsi, mniejszości seksualne, religijne), realna jest obawa, że i one zaangażują się w walkę o priorytety wyborcze dla siebie.

Oponenci wątpią w moc parytetu jako narzędzia „sprawiedliwości społecznej” w okręgach jednomandatowych, dopuszczając zmiany w proporcjonalnych wyborach w okręgach wielomandatowych<sup>70</sup>. Walka o umieszczenie nazwiska na liście może wprawdzie uaktywnić kobiety, których wybór zależy jednak od miejsca na liście. Na wysokich miejscach partie umieszczają na ogół mężczyzn. Po przegranych wyborach kobieta może zrezygnować z dalszej aktywności politycznej, uświadamiając sobie, że cały jej wysiłek pomógł wygrać koledze z listy. Zwolennicy parytetu postulują więc jego podniesienie do 50%, zapewnienie kobietom na równi z mężczyznami możliwości udziału w debatach telewizyjnych, zwłaszcza w czasie kampanii wyborczej. Z badań wynika, że komitety wyborcze preferują panów. W czasie kampanii wyborczej do samorządów w 2010 r. panowie dysponowali trzykrotnie dłuższym czasem antenowym niż kobiety (212 minut wobec 65 minut), na wypowiedź kandydatki miały przeciętnie 6 sekund, a mężczyźni 212. Kobiety w polityce są zatem prezentowane nie tylko rzadziej, ale i krócej<sup>71</sup>.

Jest przekonanie, że nieobecność kobiet w życiu publicznym ma swoje głębsze przyczyny (kulturowe, ideologiczne, biologiczne, psychologiczne itd.) i wprowadzenie parytetów nie zaktywizuje ich.

Drugim odstępstwem od zasady równości są uprawnienia mniejszości narodowych. Pełną realizację zasady równości gwarantuje zastosowanie rozwiązań preferencyjnych wobec mniejszości, które w odróżnieniu od partii polskich są zwolnione z konieczności przekroczenia 5% progu wyborczego (art. 197 k.w.). Jeżeli więc mniejszość jest skoncentrowana w danym okręgu wyborczym na terenie jednego lub kilku województw, to mimo braku przekroczenia 5% głosów w skali kraju uzyska ona mandaty w parlamencie<sup>72</sup>. Ten przywilej należy rozumieć jako stworzenie realnego równouprawnienia różnych grup społecznych, dzięki któremu słabsze w kraju mniejszości uzyskują własne przedstawicielstwo, podobne do tego, które przysługuje obywatelom polskim.

Uznaje się, że grupom zamieszkującym Polskę nie może zostać przyznana wyłącznie równość formalna, a zatem równość wobec prawa i niedyskryminacja wobec obywateli polskich. Postulat ten wynika z dyrektywy Rady w sprawie równego traktowania osób bez względu na pochodzenie rasowe i etniczne (Dyrektywa 2000/43/EC/Rady), która stwierdza, że działania dotyczące zwalczania dyskryminacji rasowej lub etnicznej powinny wykraczać poza sprawy dostępu do zatrudnienia czy możliwości pracy we własnym przedsiębiorstwie.

<sup>68</sup> [www.Strona-Parytety.pl](http://www.Strona-Parytety.pl)

<sup>69</sup> B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 197–198.

<sup>70</sup> K. Skotnicki, *Opinia prawna na temat dopuszczalności ustanowienia parytetów na listach kandydatów*, BA-S-WAUiP-113/10, Warszawa 4 lutego 2010 r., <http://www.rownetraktowanie.gov.pl/files/dokumenty/ekspertryza%20skotnicki.pdf>

<sup>71</sup> E. Rekosz, *Kobiety i mężczyźni w telewizyjnej kampanii wyborczej. Wybory samorządowe w 2010 roku*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa, s. 15.

<sup>72</sup> L. Garlicki, *op. cit.*, s. 159.

Dlatego przyznanie większych uprawnień mniejszościom, tzw. dyskryminacja pozytywna, jest warunkiem koniecznym do zapewnienia tym grupom pełnego rozwoju i zachowania własnej tożsamości. W zasadzie uprzywilejowanego traktowania mniejszości chodzi zatem o zwiększenie szans słabszych (mniejszych) grup społecznych w tych sferach życia, które są zdominowane przez przedstawicieli większości. Odnosi się to zarówno do praw kulturowych (oświaty, działalności kulturalnej), jak i reprezentacji politycznej. Podkreśla się, że w myśl wielu standardów międzynarodowych niedopuszczalne jest zróżnicowanie sytuacji obywateli danego państwa, z uwagi na ich pochodzenie etniczne. Takie zróżnicowanie miałyby miejsce, gdyby przyjęte zostało założenie bezwzględnej równości w wyborach, gdyż wówczas głos polityczny i możliwość rozstrzygnięcia o najważniejszych sprawach państwowych oraz zgłaszania postulatów posiadaliby wyłącznie przedstawiciele większości. Uprzywilejowanie mniejszości jest zatem warunkiem *sine qua non* dla osiągnięcia pełnej równości.

Polityka preferencyjna wobec mniejszości jest przedmiotem krytyki. Wskazuje się, że zezwolenie na aktywność społeczną mniejszości prowadzić będzie do coraz większej ingerencji obcej kultury w kulturę państwową. Tym samym naruszony zostanie typowy dla państwa polskiego wzorzec kultury jednonarodowej. Podkreśla się także, że przyjęte przez Polskę uprzywilejowanie mniejszości jest rozwiązaniem precedensowym (stosuje się je jedynie w Albanii, Chorwacji, Rumunii i Słowenii), co prowadzi do naruszenia zasady równouprawnienia mniejszości w skali całej Europy, gdyż np. mniejszość niemiecka na terenie RP ma więcej praw niż Polacy mieszkający w Niemczech, którzy nie mają własnej reprezentacji w parlamencie i co więcej, nie są nawet uznani w Niemczech za mniejszość narodową. Sugeruje się także, że działalność niektórych partii reprezentujących interesy mniejszości może zagrażać bezpieczeństwu narodowemu. Wzmacnianie się pozycji politycznej mniejszości może prowadzić bowiem do rozwoju ruchów postulujących ich odłączenie od reszty narodu (tzw. ruchów separatystycznych), które w przyszłości będą zagrażały suwerenności państwa<sup>73</sup>. Zdaniem oponentów zwiększanie uprawnień mniejszości będzie powiększać dystans pomiędzy rodzimą ludnością a przybyszami, którzy nigdy nie staną się częścią narodu (nie włączą się do polskiej społeczności), lecz będą podkreślać własną odrębność, powołując się na zasadę samostanowienia. Oprócz tego, uprzywilejowanie pewnych grup społecznych (zamieszkujących w Polsce od co najmniej 100 lat), będzie dyskryminowaniem tych grup, które nie zostały uznane za mniejszość. Dlatego postulowana równość faktyczna różnych grup kulturowych nie będzie możliwa do zrealizowania.

Odrzucając te argumenty zwolennicy zniesienia 5% progu dla mniejszości, przekonując, że jest to sposób na wzmocnienie demokracji w Polsce. Wszystkie grupy społeczne będą posiadały własną reprezentację, co z kolei przyczyniać się będzie do większej stabilności państwa. Aktywność mniejszych grup społecznych pozwoli także na ich większą integrację i zapobiegnie konfliktom, które mogłyby powstać z uwagi na dyskryminację tych grup przez resztę społeczeństwa. Ponadto będzie ono spełnieniem zobowiązań podjętych przez stronę Polską w Konwencji Ramowej o ochronie mniejszości narodowych, w której Państwa zobowiązały się do powstrzymania się od przymusowej asymilacji, jaka następowalaby, gdyby mniejszościom odmówiono praw do rozwoju własnej kultury i praw politycznych. Inaczej mówiąc, brak uprzywilejowanych uprawnień dla mniejszości spowodowałby utratę przez te grupy społeczne ich narodowych lub etnicznych cech, co prowadziłoby do koniecznej integracji z większością społeczeństwa. Dlatego zdaniem zwolenników zwolnienie partii mniejszościowych z przekroczenia 5% progu wyborczego prowadzić będzie do pełnego równouprawnienia grup społecznych, w których żadna z mniejszości nie jest wyeliminowana ani ograniczana w życiu społecznym, gospodarczym

<sup>73</sup> K. Motyka (red.), *Konstytucjonalizm we współczesnym świecie*, Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, t. VI, 1998, s. 93.



i politycznym. Prawa polityczne mniejszości będą prowadziły do większej aktywności grup mniejszościowych, zachęcając je do zrzeszania się i zgromadzania, do tworzenia własnych stowarzyszeń oraz do większego uczestnictwa w wyborach lokalnych i parlamentarnych itd. Dopuszczenie mniejszości do głosu wzbogaci debatę polityczną i pozwoli rozszerzyć dialog społeczny o nowe punkty widzenia. Ponadto aktywne uczestnictwo mniejszości w życiu społecznych poprawi nasze relacje z państwami sąsiednimi i doprowadzi do wzbogacenia kultury polskiej. Zwolennicy wzmocnienia pozycji mniejszości narodowych odrzucają także zarzut dotyczący zagrożenia suwerenności państwa przez mniejszość. Powołują się oni na obowiązek lojalności mniejszości wobec państwa zamieszkiwania i obywatelstwa, który uniemożliwia podejmowanie działań mogących godzić w niepodległość państwa, w którym żyją. Nadane przywileje mniejszym grupom społecznym należy traktować zatem jako rodzaj konsensusu, zgodnie z którym wzmocnienie pozycji słabszych społecznie mniejszości nie może kwestionować zasad integralności terytorialnej i narodowej jedności państwa<sup>74</sup>.

Trzecim odstępstwem od zasady równości jest ustanowienie pełnomocnika w głosowaniu (art. 54 k.w.). Przez pełnomocnika mogą głosować tylko ci, którzy ze względu na stan zdrowia lub wiek mogą mieć problem z osobistym oddaniem głosu w lokalu wyborczym.

Kodeks zezwala osobom mającym problemy z samodzielnym dotarciem do lokalu wyborczego, a zatem posiadającym orzeczenie o znacznym lub umiarkowanym stopniu niepełnosprawności albo orzeczenie organu rentowego, równoznaczne z tym pierwszym na mocy przepisów ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz o zatrudnieniu osób niepełnosprawnych oraz osobom, które najpóźniej w dniu wyborów ukończyły 75 lat, na ustanowienie pełnomocnika, który zgłasza w ich imieniu (art. 54 k.w.)<sup>75</sup>. Pełnomocnictwo do głosowania ma być udzielane przed wójtem (burmistrzem, prezydentem miasta) lub przed innym pracownikiem urzędu gminy upoważnionym przez wójta do sporządzenia aktów pełnomocnictwa do głosowania. W wyborach do rad gminy oraz w wyborach do PE z uprawnienia tego może skorzystać także niepełnosprawny wyborca, obywatel UE niebędący obywatelem polskim. Głosowanie przez pełnomocnika wyłączone jest w przypadku głosowania w zakładach opieki społecznej, domach pomocy społecznej, zakładach karnych i aresztach śledczych oraz w oddziałach zewnętrznych takich zakładów lub aresztów, w domach studenckich lub w zespołach domów studenckich oraz w obwodach do głosowania utworzonych za granicą i na polskich statkach morskich. Pełnomocnikiem może zostać osoba wpisana do rejestru wyborców w tej samej gminie, co udzielający pełnomocnictwa lub posiadająca zaświadczenie o prawie do głosowania (art. 55 § 1 k.w.). Nie może być nim członek komisji obwodowej, mąż zaufania zgłoszony przez komitet wyborczy ani kandydaci w danych wyborach (art. 55 § 4 k.w.).

Akt pełnomocnictwa do głosowania jest sporządzany w miejscu zamieszkiwania wyborcy udzielającego pełnomocnictwa do głosowania lub w innym miejscu na obszarze gminy, jeżeli wyborca zwróci się o to we wniosku o sporządzenie aktu pełnomocnictwa. Wniosek o sporządzenie pełnomocnictwa należy zgodnie z art. 56 § 2 k.w. złożyć najpóźniej

<sup>74</sup> P. Winczorek, *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku*, Wydawnictwo Liber, Warszawa 1997, s. 92.

<sup>75</sup> Okoliczności warunkujące zdolność do udzielenia pełnomocnictwa i jego otrzymania są weryfikowane przez organ gminy, gdyż do wniosku o sporządzenie aktu pełnomocnictwa do głosowania należy dołączyć kopię aktualnego orzeczenia o ustaleniu stopnia niepełnosprawności osoby udzielającej tego pełnomocnictwa, a w wypadku wyborców obywateli Unii Europejskiej niebędących obywatelami polskimi, tłumaczenie przysięgłe takiego dokumentu, a ponadto kopię zaświadczenia o prawie do głosowania wydanego osobie mającej być pełnomocnikiem – w wypadku gdy osoba ta nie jest wpisana do rejestru wyborców w tej samej gminie co udzielający pełnomocnictwa i przepisy szczególne dotyczące danych wyborów przewidują możliwość uzyskania takiego zaświadczenia (art. 56 § 3 k.w.).

w 10. dniu przed dniem wyborów. Możliwe jest także ustanowienie pełnomocnictwa w II turze wyborów, jeśli akt pełnomocnictwa zostanie sporządzony po dniu pierwszego głosowania. Konieczne jest również złożenie dodatkowych dokumentów, jak m.in.: pisemnej zgody osoby mającej być pełnomocnikiem na przyjęcie pełnomocnictwa do głosowania, kopii aktualnego orzeczenia właściwego organu orzekającego o ustaleniu stopnia niepełnosprawności, jeżeli wyborca udzielający pełnomocnictwa nie będzie miał w dniu głosowania ukończonych 75 lat, kopię zaświadczenia o prawie do głosowania wydanego osobie mającej być pełnomocnikiem, jeżeli osoba ta nie jest ujęta w rejestrze wyborców w tej samej gminie co udzielający pełnomocnictwa. Jeżeli wniosek nie będzie spełniał ustawowych warunków, wójt w terminie 3 dni od otrzymania wniosku wezwie wyborcę do usunięcia wad wniosku. Natomiast, gdy w podanym terminie nie będzie można usunąć uchybień, wójt odmówi sporządzenia aktu pełnomocnictwa do głosowania. Odmowę wraz z uzasadnieniem należy niezwłocznie doręczyć wyborcy.

Możliwość głosowania przez pełnomocnika jest rozwiązaniem kontrowersyjnym z uwagi na to, że w przypadku pełnomocników powstaje kategoria wyborców, która faktycznie dysponuje więcej niż 1 głosem, co przeczy zasadzie równości. Z zasady tej bowiem wynika nakaz przyznania wszystkim wyborcom równej liczby głosów.

W przypadku pełnomocnictwa powstaje zatem pytanie, której zasadzie prawa wyborczego należy nadać priorytetowe znaczenie: zasadzie powszechności wyborów, by umożliwić jak największej liczbie wyborców udział w głosowaniu, czy zasadzie bezwzględnej równości głosów, przez niedopuszczenie do sytuacji, w której zachodziłoby prawdopodobieństwo, że któremukolwiek z wyborców będzie przysługiwała większa liczba głosów<sup>76</sup>.

Zdaniem zwolenników tego rozwiązania nie nastąpi naruszenie zasady równości w przypadku głosowania przez pełnomocnika, gdyż jest on zobowiązany oddawać swój głos zgodnie z wolą wyborcy. Głosowanie przez pełnomocnika wbrew woli wyborcy byłoby zatem naruszeniem prawa. Problemem jest jednak to, że nie wprowadzono żadnej instytucji weryfikacji głosowania przez pełnomocnika, która pozwoliłaby na skontrolowanie poprawności jego głosowania. Uznano bowiem, że priorytetowe znaczenie ma zasada tajności głosowania, a nadzór nad pełnomocnikiem wiązałby się z koniecznością odtajnienia głosowania przed komisją wyborczą. W praktyce zatem pełnomocnik może głosować w dowolny, niekontrolowany przez żadną instytucję sposób. Oznacza to, że bez konsekwencji prawnych może on skorzystać z pełnej wolności wyborów, oddając swój głos na wybranego przez siebie kandydata. Podkreśla się przy tym, że mocodawca nigdy nie będzie miał pewności, czy pełnomocnik głosował zgodnie z jego wolą.

Z drugiej strony, rozważając instytucję ustanowienia pełnomocnika, należy stwierdzić, że więź pomiędzy pełnomocnikiem a upoważniającym opiera się na stosunku szczególnego zaufania, co sprawia, że mocodawca nie wątpi, że upoważniony postąpi zgodnie z jego wolą. Gdyby zaufanie to wygasło, wyborcy przysługuje zawsze prawo do cofnięcia, najpóźniej na 2 dni przed wyborami, udzielonego pełnomocnictwa (art. 58 § 1 i 3, art. 59 § 5 k.w.), co zapobiega nieprawidłowemu głosowaniu. Prócz tego pełnomocnictwo na charakter jednorazowy, a zatem dotyczy konkretnych wyborów. Z tego względu wyborca we wniosku o sporządzenie pełnomocnictwa ma obowiązek oznaczenia wyborów, w czasie których pełnomocnictwo będzie obowiązywało. Nie istnieje możliwość upoważnienia pełnomocnika do głosowania w imieniu wyborcy w każdych kolejnych wyborach, co jest gwarancją ciągłości istnienia zaufania pomiędzy pełnomocnikiem i mocodawcą. Biorąc pod uwagę fakt, że mocodawca jest osobą mającą zdolność do czynności prawnych, a zatem

<sup>76</sup> M. Przywara, *Pełnomocnictwo wyborcy niepełnosprawnego a podstawowe zasady wyborcze*, Wydawnictwo BAS, Biuro Analiz Systemowych, nr 8 (55), 23 kwietnia 2009, [http://parl.sejm.gov.pl/WydBAS.nsf/0/A074763E6B6E72EEC125759B00371A1B/\\$file/Infos\\_55.pdf](http://parl.sejm.gov.pl/WydBAS.nsf/0/A074763E6B6E72EEC125759B00371A1B/$file/Infos_55.pdf)

osobą pełnoletnią, która nie została ubezwłasnowolniona, stwierdzić należy, że wybierając pełnomocnika działał on w pełni świadomy, odpowiedzialny i przemyślany sposób, przez co niesłuszne wydaje się stawianie zarzutów możliwych oszustw ze strony pełnomocnika<sup>77</sup>. Z powyższych względów pełnomocnictwo należy traktować jako szczególny rodzaj pomocy, niesionej osobom skrzywdzonym przez los, służącej do oddania głosu w imieniu jednostki niezdolnej do samodzielnego stawienia się w lokalu wyborczym. Pozwoli ono osobom niepełnosprawnym na aktywny udział w życiu publicznym. Dlatego kwestię pełnomocnictwa należy rozważać z punktu widzenia zasad humanitaryzmu i sprawiedliwości społecznej, a nie z punktu widzenia możliwych oszustw wyborczych. Podkreśla to fakt, że pełnomocnikowi nie wolno pobierać żadnych opłat za głosowanie w imieniu osoby upośledzonej fizycznie w wyborach (art. 60 § 2 k.w.) ani przyjmować w zamian za to żadnych korzyści majątkowych lub osobistych (art. 60 § 3 k.w.). Oprócz tego występują prawne gwarancje prawidłowości udzielanego pełnomocnictwa, zgodnie z którymi pełnomocnikiem może być tylko osoba mająca zaświadczenie o prawie do głosowania (art. 55 § 1 k.w.), nie może być nim 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.). Ponadto zasadą przeciwdziałającą skupowaniu głosów przez „pseudo-pełnomocników” jest to, że udzielanie pełnomocnictwa więcej aniżeli jednej osobie następuje w wyjątkowych przypadkach, w obrębie jednej rodziny, maksymalnie może być ono przyjmowane przez jedną osobę od dwóch osób, jeżeli jedną z nich jest wstępny, zstępny, małżonek, brat, siostra lub osoba pozostająca w stosunku przysposobienia, opieki lub kurateli w stosunku do pełnomocnika (art. 55 § 2 i 3 k.w.). Z uwagi na wiele zabezpieczeń prawnych i ograniczenie przesłanek udzielenia pełnomocnictwa (zawężenie katalogu osób uprawnionych do ustanowienia pełnomocnika oraz do jego przyjęcia), a także na koncepcję racjonalności mocodawcy, zadaniem państwa jest umożliwienie pełnomocnikowi osoby niepełnosprawnej uczestnictwa w głosowaniu, a nie kontrolowanie, czy głosował zgodnie z wolą wyborcy.

Istotny problem łączy się z faktem, że pełnomocnik może nie tylko otrzymać pełnomocnictwo do oddania głosu na określonego kandydata, ale także upoważnienie *in blanco* – do samego wzięcia udziału w wyborach, bez wskazania konkretnego kandydata. Wówczas dochodziłoby do niezgodnej z intencją ustanowienia pełnomocnictwa cesji uprawnień wyborczych, polegającej na tym, że pełnomocnik zamiast podejmować decyzję wyborczą w imieniu niepełnosprawnego zgodnie z wolą mocodawcy, będzie dysponował dodatkowym głosem w wyborach, co naruszy zasadę równości. Drugą kontrowersję wzbudza kwestia możliwości przyjmowania wielu umocowań do głosowania (np. 10 przez jedną osobę), dając tym samym możliwość wielokrotnego głosowania. Taką sytuację wyklucza Kodeks wyborczy w art. 55 § 3, zgodnie z którym pełnomocnictwo można przyjąć tylko od dwóch osób, jeżeli co najmniej jedną z nich jest wstępny (ojciec, matka, dziadek, babcia itd.) lub zstępny (syn, córka, wnuk, wnuczka itd.), małżonek, brat, siostra lub osoba pozostająca w stosunku przysposobienia, opieki lub kurateli w stosunku do pełnomocnika. Jednak i ten przepis jest często krytykowany z uwagi na to, że pełnomocnik może dysponować aż 3 głosami wyborczymi.

<sup>77</sup> Instytucja pełnomocnictwa sprawdziła się w I turze wyborów na urząd Prezydenta z dnia 20 czerwca 2010 r., kiedy przez pełnomocnika głosowało 6456 wyborców (obwieszczenie PKW z 5 lipca 2010 r.), a w II turze 4 lipca 2010 r. 11 613 wyborców (obwieszczenie PKW z 5 lipca 2010 r.), kiedy nie odnotowano żadnych nieprawidłowości związanych z głosowaniem przez pełnomocnika, a SN w uchwale z dnia 3 lipca 2010 r. (III SW 370/10, OSNP nr 3–4/2011, poz.43) stwierdził ważność wyborów.

Nierozwiązaną w kodeksie kwestią związaną z instytucją pełnomocnictwa pozostaje natomiast to, czy potencjalni pełnomocnicy będą mogli odmawiać przyjęcia pełnomocnictwa tylko dlatego, że ich wybór polityczny będzie różny od woli mocodawcy<sup>78</sup>.

W doktrynie pojawia się wiele krytycznych ocen głosowania przez pełnomocnika. Podnoszony jest zarzut podwójnego łamania zasady równości przez tę instytucję, gdy pełnomocnik otrzymuje dodatkowe głosy w wyborach oraz gdy przysługuje ona wyłącznie osobom niepełnosprawnym, a nie np. obłożnie chorym. Wytyka się ustawodawcy błędne określenie granicy wieku ze względu na fakt powszechnie dobrej kondycji fizycznej 75-latków oraz wydłużenie się granicy wieku. Formułuje się opinię, że instytucja pełnomocnika może w przyszłości doprowadzić do swoistego paraliżu wyborczego, gdy młodsze pokolenie zacznie masowo głosować za emerytów. Z tej przyczyny uważa się przesłankę samej granicy wieku za niewystarczającą i proponuje się, by ustanowienie pełnomocnika powiązać jeszcze ze stanem zdrowia mocodawcy.

Pojawiają się poglądy, iż istnieją inne mniej ryzykowne rozwiązania, które pozwalać będą w przyszłości niepełnosprawnym i innym niezdolnym do osobistego stawiennictwa się w lokalu wyborczym na samodzielne oddanie głosu. Są nimi np. stosowane w wielu krajach tzw. przenośne urny wyborcze. Dzięki nim członkowie komisji wyborczych mogą odwiedzić w domu lub szpitalu osobę niepełnosprawną i chorą, co pozwoli tym drugim na bezpośrednie uczestnictwo w wyborach. Przeciwnicy tego rozwiązania wskazują jednak, że otworzy to drogę do wielu fałszerstw wyborczych<sup>79</sup>. Inni proponują, aby zamiast instytucji pełnomocnika osoby niepełnosprawne i starsze korzystały z głosowania korespondencyjnego, o którym stanowi rozdział 7a Kodeksu wyborczego, noszący tytuł „Głosowanie korespondencyjne przez wyborców niepełnosprawnych”. Wskazują oni na największy komfort tego rozwiązania, które pozwoli osobom chorym i niepełnosprawnym na zagłosowanie w dogodnym momencie, we własnym zaciszu domowym.

Warto dodać, że mimo występujących kontrowersji związanych z wprowadzeniem instytucji głosowania przez pełnomocnika w ustawodawstwie polskim, cieszy się ona bardzo dużą popularnością poza granicami naszego kraju. Niektóre państwa zdecydowały się nawet rozciągnąć uprawnienie do ustanowienia pełnomocnika na wszystkie osoby niezdolne do głosowania w dniu wyborów, a zatem na przejściowo chore, udające się w nieprzewidzianą podróż i na marynarzy okrętów wojennych.

Trzecią zasadą prawa wyborczego jest zasada bezpośredniości. Oznacza ona, że wyborca głosuje w wyborach osobiście na wybranego przez siebie kandydata i to jego głos liczy się w ustalaniu wyniku wyborów, tj. w określeniu składu organu przedstawicielskiego<sup>80</sup>. Na zasadę bezpośredniości składa się zatem głosowanie osobiste, czyli indywidualne uczestnictwo w wyborach i samodzielne podejmowanie decyzji wyborczych (art. 38 § 1 i art. 52 k.w.) oraz głosowanie imienne, czyli oddanie głosu na konkretnego, podanego z imienia i nazwiska kandydata.

Zasada bezpośredniości jest najpełniej realizowana w systemach większościowych z jednomandatowymi okręgami wyborczymi. Kwestią kontrowersyjną, z uwagi na bezpośredniość wyborów, jest natomiast głosowanie w systemie proporcjonalnym.

Warunkiem wyborów bezpośrednich jest ich jednostopniowość. Tym różnią się one od wyborów pośrednich, w których wyborcy wybierają tzw. elektorów i to oni w dalszym etapie głosowania wyłaniają przedstawicieli do organów władzy państwowej w imieniu

<sup>78</sup> <http://samorzad.lex.pl/artukul/408>

<sup>79</sup> M. Czeźnik, *Partycypacja...*, s. 84.

<sup>80</sup> Wyborca głosuje osobiście w lokalu obwodowej komisji wyborczej w obwodzie do głosowania, w którym jest umieszczony w spisie wyborców, bądź do spisu, którego został dopisany w dniu głosowania na podstawie zaświadczenia do głosowania.

obywateli (są to tzw. wybory dwustopniowe). Odstępstwem od zasady bezpośredniości są także wybory wielostopniowe, w których wybiera się wielokrotnie przedstawicieli do ciała „niższego” szczebla, a oni dokonują wyboru przedstawicieli do coraz wyższego szczebla<sup>81</sup>.

W celu zabezpieczenia samodzielnego głosowania w wyborach wprowadza się pewne gwarancje prawne, jak stwierdzenie tożsamości wyborcy, któremu wydawana jest karta do głosowania, pouczenie przez komisję wyborczą, że niedopuszczalne jest głosowanie w imieniu członków rodziny lub innych osób oraz konieczność złożenia podpisu przez wyborcę po otrzymaniu karty do głosowania.

Zasada bezpośredniości ma charakter uniwersalny i odnosi się do wyboru wszystkich organów krajowych i unijnych (wyborów prezydenckich, wyborów posłów i senatorów, członków organów stanowiących rad gmin, rad miejskich, rad powiatu oraz sejmików województw) powoływanych przez obywateli w drodze głosowania powszechnego. W najbardziej restrykcyjnej formie zasada bezpośredniości nie dopuszcza żadnych odstępstw od głosowania osobistego w komisji wyborczej, w postaci posłużenia się pełnomocnikiem przy oddaniu głosu czy głosowania korespondencyjnego.

W prawie polskim występują pewne odstępstwa od zasady głosowania bezpośredniego. Pierwszym odstępstwem jest głosowanie w wyborach do parlamentu na okręgowe listy partyjne, których skład został przesądzony przez partie polityczne i którego wyborca nie może zmieniać. Oznacza to, że wyborca nie decyduje sam o swoich przedstawicielach, gdyż może on dokonać wyboru tylko pomiędzy kandydatami wyłonionymi przez partie polityczne.

W tego typu wyborach mogą wystąpić dwie sytuacje. Pierwsza z nich odbiera wyborcy całkowicie możliwość wpłynięcia na skład organów przedstawicielskich, gdyż głosuje on tylko na daną listę, a następnie partia decyduje, które osoby z listy znajdą się w danym organie. Uniemożliwia to głosującemu wyrażenie swoich preferencji indywidualnych. W takim przypadku o wejściu do danej instytucji zazwyczaj decydować będzie kolejność osób umieszczonych na liście przez daną partię, a nie wysokość poparcia udzielonego poszczególne kandydatom.

Może nastąpić także względne ograniczenie praw wyborczych wyborcy, które polega na tym, że wyborca stawia krzyżyk przy kandydacie na liście wystawionej przez partię i po przekroczeniu przez partię 5% progu wyborczego te osoby, które uzyskały największe poparcie na wystawionej przez daną partię liście, uzyskują mandat. W systemach proporcjonalnych bezpośredniość głosowania nie musi zatem oznaczać bezpośredniości wyboru.

Kontrowersyjne jest, czy instytucja pełnomocnictwa stanowi odejście od zasady osobistego oddania głosu.

Przy wprowadzaniu możliwości głosowania za pomocą pełnomocnika podniesiono zarzut, że doprowadza ona do naruszenia zasady bezpośredniego głosowania, która wynika z art. 96 ust. 2 konstytucji. Zgodnie z tym artykułem wybory do Sejmu są równe, powszechne, bezpośrednie i odbywają się w głosowaniu tajnym. Wykładnia literalna tego przepisu wskazuje jednak na to, że zasada bezpośredniości nie dotyczy głosowania, lecz odnosi się do samych wyborów. Bezpośredniość wyborów przesądza bowiem o ich jednostopniowości, a zatem o tym, że wyborcy głosują bezpośrednio na swojego kandydata (do organu przedstawicielskiego lub na urząd jednoosobowy), a nie na elektorów, którzy następnie dokonywać będą ostatecznego wyboru. W koncepcji bezpośredniości chodzi zatem wyłącznie o to, by przedstawiciel władzy był wyłaniany przez samych wyborców, a nie przez inne gremia w procesie wyborczym. Bezpośredniość głosowania nie odnosi się natomiast do samego sposobu oddania głosu (zwłaszcza nie obejmuje wymogu głosowania osobistego) i nie weryfikuje tego, czy wybór został dokonany samodzielnie, czy przez pełnomocnika.

<sup>81</sup> S. Sagan, *Prawo konstytucyjne Rzeczypospolitej Polskiej*, Wydawnictwo Prawnicze Lexis Nexis, Warszawa 2003, s. 108.

Ma ona charakter generalny i odnosi się do całego narodu wybierającego bezpośrednio swych przedstawicieli, a nie do poszczególnych jego członków. Tym samym, instytucji powierzenia głosu, a zatem pełnomocnictwa, nie można łączyć z naruszeniem zasady bezpośredniości, a samego pełnomocnika utożsamiać z elektorem wyborczym<sup>82</sup>.

O głosowaniu Konstytucja mówi tylko tyle, że powinno być ono tajne. Ustanowienie pełnomocnika dla osoby niepełnosprawnej pozwoli przy tym na realizację innej konstytucyjnej zasady prawa wyborczego, czyli zasady powszechności. Zgodnie z nią wszyscy pełnoletni obywatele polscy, poza osobami skazanymi prawomocnym wyrokiem na utratę praw publicznych lub tych, którzy zostali ubezwłasnowolnieni, posiadają prawo do wzięcia udziału w głosowaniu i oddania głosu na wybranego przez siebie kandydata. W kręgu tych osób znajdują się także osoby niepełnosprawne, które często nie są w stanie samodzielnie dotrzeć do lokalu wyborczego, a nawet osobiście oddać głos, jak np. osoby sparaliżowane czy niewidome. Ustanowienie pełnomocnika musi być traktowane jako wyraz troski o osoby niezdolne z powodu ich ułomności do bezpośredniego głosowania, i zarazem jako przejaw solidaryzmu społecznego, prowadzącego do wyrównania szans osób niepełnosprawnych w życiu społecznym i politycznym. Jednocześnie podkreślić należy, że ustanowienie pełnomocnika musi nastąpić w ostateczności, a zatem wówczas, gdy dana osoba absolutnie w żaden inny sposób nie jest w stanie skorzystać ze swojego prawa wyborczego. Dlatego Kodeks wyborczy wprowadza obok pełnomocnictwa innego typu udogodnienia przy głosowaniu dla osób niepełnosprawnych ruchowo. Formą pomocy dla takich osób są wspomniane już tzw. wędrujące urny wyborcze, które umożliwiają głosowanie w szpitalach i w zakładach pomocy społecznej. Ponadto dla wyborców niepełnosprawnych są przygotowane specjalne lokale wyborcze, przystosowane technicznie do tego, by mogli oni swobodnie oddać i wrzucić swój głos do urny wyborczej (art. 186 k.w.). Wyborca niepełnosprawny może zatem zamiast oddania głosu we własnym obwodzie do głosowania udać się do przygotowanego do jego potrzeb lokalu wyborczego. Jednak i w tym przypadku może zachodzić trudność, gdyż musi on dotrzeć do lokalu zastępczego sam, co jest skomplikowane, zwłaszcza wtedy, kiedy lokal jest znacznie oddalony od jego miejsca zamieszkania. Gminy nie mają obowiązku zorganizowania transportu takich osób do odpowiednio zorganizowanego lokalu, co sprawia, że niepełnosprawni mają w rzeczywistości duże problemy ze skorzystaniem z czynnego prawa wyborczego. Dlatego obecnie liczba osób, które mogłyby skorzystać z instytucji pełnomocnika w głosowaniu, jest szacowana na 3,848 mln. Oblicza się bowiem, że w Polsce jest 1,426 mln osób niepełnosprawnych w stopniu umiarkowanym, 1,064 mln osób niepełnosprawnych w stopniu znacznym i 1,358 mln osób, które ukończyły 75. rok życia i nie należą do żadnych z powyższych kategorii<sup>83</sup>.

Trzecim odstępstwem od zasady głosowania osobistego jest dopuszczona przez Kodeks wyborczy możliwość głosowania korespondencyjnego. Jest ona przewidziana dla wyborców mieszkających za granicą, którzy często mają problemy z dotarciem do obwodowych komisji wyborczych z uwagi na odległość tych komisji od miejsca ich zamieszkania lub pobytu.

W art. 38 § 2 k.w. uznano, że głosowaniem osobistym jest również głosowanie korespondencyjne, w obwodach do głosowania utworzonych dla obywateli polskich przebywających za granicą, jeżeli na terenie obwodu przebywa co najmniej 15 wyborców i jeżeli istnieje możliwość przekazania właściwej komisji wyborczej wyników głosowania niezwłocznie po jego zakończeniu (art. 14 § 1 k.w.). Zamiar głosowania korespondencyjnego może być zgłoszony właściwemu terytorialnie konsulowi do 15 dnia przed dniem wyborów

<sup>82</sup> M. Cześniak, *Partycypacja...*, s. 82.

<sup>83</sup> M. Przywara, *Pełnomocnik wyborcy niepełnosprawnego a podstawowe zasady wyborcze*, Infos, BAS (Biuro Analiz Sejmowych) nr 8 ( 55), 23 kwietnia 2009, s. 2).

(art. 63 § 1 k.w.) przez osoby daleko zamieszkujące od placówek konsularnych. W związku z wprowadzonym rozwiązaniem trzeba będzie zapewnić bezpieczeństwo przesyłek z głosami<sup>84</sup>. Pakiet wyborczy zawierający kartę do głosowania, instrukcję do głosowania, oświadczenie o tajnym oddaniu głosu, kopertę zwrotną będzie uprawnionym wyborcom przysyłał konsul. Wyborca głosujący korespondencyjnie powinien otrzymać przesyłkę co najmniej na 10 dni przed głosowaniem, by móc oddać swój głos na czas wyborów. Przesyłkę wyborca będzie zobowiązany przesłać do konsula na swój własny koszt<sup>85</sup>. Po otrzymaniu głosów konsul przekaze wszystkie koperty zwrotne obwodowej komisji wyborczej nie później niż 3. dnia przed dniem wyborów. Koperty dostarczone po dniu głosowania będą niszczone.

Głosowanie korespondencyjne polega na tym, że wyborcy przesyła się odpowiednio wcześniej materiały wyborcze (kartę do głosowania), które on po oddaniu głosu jest zobowiązany przesłać na adres podanego lokalu wyborczego.

Zasada tajności głosowania zapewnia pełną wolność wyboru wyborcy, który w warunkach zachowania tajemnicy podejmuje swoją decyzję wyborczą. Zgodnie z zasadą tajności głosowanie odbywa się w sposób anonimowy i żadna z osób trzecich nie ma prawa w jakikolwiek sposób ingerować w jego przebieg. W ten sposób treść decyzji konkretnego wyborcy pozostaje nieznaną osobom postronnym. Zachowanie zasady tajności należy do obowiązków organów przeprowadzających wybory, które są zobowiązane zapewnić, by głosowanie odbyło się w prawnie przewidziany sposób. Sama tajność nie odnosi się natomiast do obywateli. Wobec nich uprawnienie do głosowania ma charakter wolnościowy i jest formą wyrażania własnego zdania, co oznacza, że obywatel bez żadnych konsekwencji prawnych może ujawniać treść swojego głosu przed osobami trzecimi, np. w sondażach wyborczych<sup>86</sup>. Zasada tajności jest warunkiem demokratyczności wyborów.

Zachowanie tajności jest zależne od sposobu zorganizowania przebiegu głosowania, czyli od tego, w jakich warunkach uprawniony do oddania głosu wypełnia otrzymaną kartę do głosowania. By tajność była zachowana, w każdym lokalu wyborczym muszą znajdować się specjalne stanowiska do głosowania (kabiny wyborcze), w których wyborca w ukryciu przed innymi osobami będzie mógł zaznaczyć kandydata, na którego głosuje (art. 52 § 5 k.w.). Odosobnienie to jest także konieczne do tego, by zapobiec ingerencji osób postronnych, które mogłyby usiłować wyrzucić jakikolwiek wpływ na sposób głosowania wyborcy. Dlatego komisja wyborcza jest zobowiązana zapewnić, aby głosujący wszedł do kabiny wyborczej sam. Jeżeli jakkolwiek osoba zakłóca porządek i spokój w trakcie głosowania, przewodniczący komisji wyborczej ma prawo zażądać opuszczenia przez nią lokalu wyborczego (art. 49 § 2 k.w.). Niezależność wyborcy uzyskuje się również dzięki zamknięciu dostępu do lokali wyborczych mediom oraz osobom agitującym na rzecz danego kandydata, tak aby żadna z osób trzecich nie mogła oddziaływać na przebieg głosowania (art. 48 i 46 k.w.). W dniu wyborów zabronione jest ponadto prowadzenie badań sondażowych i ankiet, a także manifestacji, pochodów oraz zgromadzeń służących wzrostowi poparcia danego kandydata (art. 107 k.w., tzw. nakaz ciszy wyborczej). Na zewnątrz i wewnątrz budynku, w którym znajduje się lokal wyborczy, nie mogą być umieszczane żadne plakaty, ulotki lub hasła wyborcze. Jeżeli dojdzie do takiego naruszenia, komisja powinna zadbać o usunięcie wszystkich elementów agitacyjnych. Może wystąpić także o pomoc w ich usunięciu do wójta (burmistrza, prezydenta miasta) oraz do komendanta właściwego komisariatu policji (art. 49 § 3 k.w.). Zawiadomienie policji powinno mieć

<sup>84</sup> Serwis informacyjny, głosowanie korespondencyjne [www.3obieg.pl/partycypacja-publiczna-osob-niepelnospprawnych-bedzie-mozliwe-glosowanie-korespondencyjne](http://www.3obieg.pl/partycypacja-publiczna-osob-niepelnospprawnych-bedzie-mozliwe-glosowanie-korespondencyjne)

<sup>85</sup> [http://wyborcza.pl/1,91446,9149874,Krych\\_MSZ\\_wdraza\\_procedury\\_ws\\_glosowania\\_korespondencyjnego.html](http://wyborcza.pl/1,91446,9149874,Krych_MSZ_wdraza_procedury_ws_glosowania_korespondencyjnego.html)

<sup>86</sup> Z. Witkowski, J. Galster, *op. cit.*, s. 162.

także miejsce w sytuacji naruszenia spokoju i porządku w czasie głosowania. Wszystkie przypadki naruszenia komisja jest zobowiązana odnotować w protokole głosowania. Powyższe procedury mają na celu zapewnienie głosowania nieskrępowanego żadnymi czynnikami zewnętrznymi.

Drugim warunkiem tajności jest zagwarantowanie wyborcom anonimowości ich głosowania. Anonimowość jest zachowana dzięki temu, że wyborcom są wydawane identyczne karty do głosowania (art. 40 k.w.), które nie mogą być zaopatrzone w żadne znaki lub numery. Ponadto każda kabina do głosowania musi być wyposażona w przybory do głosowania, tak by nie dało się zidentyfikować głosującego po używanym przez niego piórze lub długopisie. Wszystkie wymogi mają prowadzić do tego, by wyborca mógł zagłosować w sposób wolny od obawy, iż z powodu treści oddanego głosu będzie ponosił jakiegokolwiek negatywne konsekwencje. Po wypełnieniu karty wyborca wrzuca ją do urny do głosowania osobiście, co wyklucza możliwość zapoznania się innych z głosem wyborcy oraz ingerencji w jego treść (art. 52 § 6 k.w.). Jedyny wyjątek dotyczy osób niepełnosprawnych, które mogą prosić o pomoc przy wrzuceniu karty innej osoby (tzw. asystentów wyborczych). Nie mogą być nimi członkowie komisji wyborczej, mężowie zaufania oraz kandydaci w wyborach. Kartę do głosowania wyborca powinien wrzucać w taki sposób, aby niewidoczny był wynik jego głosowania (art. 52 § 7 k.w.). Jeżeli celowo lub przez nieuwagę karta zostanie odsłonięta i wynik wyboru zostanie ujawniony, nie będzie to miało wpływu na dalszy przebieg wyborów ani na ważność oddanego głosu. Osoby, które w ten sposób zapoznały się z treścią głosu głosującego, nie ponoszą żadnych konsekwencji prawnych. Natomiast zapoznanie się z treścią głosu wyborcy wbrew jego woli będzie naruszać przepisy o tajności głosowania i będzie stanowić występki przeciwko wyborom i referendum, który zagrożony jest grzywną, karą ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do lat dwóch. Przepięstwo to może być popełnione wyłącznie umyślnie i wyłącznie w zamiarze bezpośrednim (*dolus directus*). Nie popełnia przestępstwa ten, kto zapoznał się z treścią głosu głosującego za zgodą wyborcy. Musi to być jednak zgoda wyrażona w sposób stanowczy, a nie dorozumiany lub domyślny, czy też pod wpływem groźby lub przymusu. Bez znaczenia pozostaje natomiast to, w jakim celu doszło do zapoznania się z treścią oddanego głosu i czy sprawca zachował treść głosu dla siebie, czy przedstawił go innej osobie<sup>87</sup>.

Gwarancją tajności głosowania są również procedury związane z zabezpieczeniem urny wyborczej. Urna według prawa polskiego powinna być zalakowana pieczęcią komisji. Jeżeli okręgowa komisja stwierdzi naruszenie przepisów dotyczących tajności, wówczas ma prawo unieważnić wybory w danym okręgu wyborczym.

Problematyczna z uwagi na zasadę tajności głosowania jest możliwość wypełniania kart wyborczych sporządzonych w języku Braille'a.

Głosowanie Braille'em daje niewidomemu możliwość skorzystania z uprawnienia do głosowania bezpośredniego, jednak z drugiej strony narusza zasadę tajności głosowania. W danym okręgu wyborczym zazwyczaj nie głosuje wiele osób niewidomych, co w przypadku jednej osoby lub kilku w identyczny sposób pozwala na łatwą identyfikację wyborców. Podkreśla się także, iż koszt sporządzenia takich kart byłby dla budżetu państwa sporym obciążeniem. W związku z występującymi kontrowersjami wykreślano z kodeksu wyborczego przepisy o głosowaniu Braille'em, sugerując, że dla osoby niepełnosprawnej wystarczające jest głosowanie przez pełnomocnika. Ostatecznie jednak przyjęto możliwość

<sup>87</sup> Sprawca może działać z różnych pobudek, np. w celu wyciągnięcia określonych konsekwencji towarzyskich, urzędowych, rodzinnych lub finansowych. Do popełnienia tego przestępstwa może dojść poprzez identyfikację karty do głosowania, poprzez podglądanie osoby przy wypełnianiu karty wyborczej. Sprawca może wykorzystywać stosunek zależności służbowej danej osoby w celu kontrolowania jego decyzji wyborczych („Przestępstwo naruszenia tajności głosowania” – art. 251 k.k. Marcin Jachimowicz, <http://lex.pl/czasopisma/prokurator>).



głosowania Braille'em przez osobę niepełnosprawną, która na 14 dni przed wyborami zgłosi taki zamiar wójtowi ( art. 40a).

Innym rozwiązaniem jest wprowadzenie tzw. nakładek do głosowania, wykonanych z folii lub z materiału, w których wycięte są otworki, dzięki którym głosujący może postawić odpowiedni krzyżyk na zwykłej karcie do głosowania. Rozwiązaniu temu towarzyszą również kontrowersje, uznaje się bowiem, że nakładając nakładkę niedokładnie, może dojść do licznych pomyłek. Ponadto zgodnie z art. 53 k.w. wyborcy niepełnosprawnemu, na jego prośbę, może pomagać w głosowaniu inna osoba, z wyłączeniem członków komisji wyborczych i mężów zaufania. Rozwiązanie to wzbudza w praktyce wiele wątpliwości, dotyczących tego, czy pomoc ta obejmuje także postawienie krzyżyka na karcie do głosowania.

Odstępstwem od zasady tajności są również przepisy dotyczące zgłaszania kandydatów w wyborach.

W celu rejestracji kandydata niezbędne jest zebranie określonej liczby podpisów (np. 1000 do utworzenia komitetu wyborczego, zgodnie z art. 204 § 6 i art. 403 k.w.). Pozyskani wyborcy są wpisywani na listy poparcia danej partii lub osoby, co prowadzi do ujawnienia ich preferencji wyborczych<sup>88</sup>. Zważywszy jednak na to, że okres między zgłoszeniem kandydata a wyborami może doprowadzić do zmiany decyzji wyborczej, zakłada się, że poparcie nie jest jednoznaczne z deklaracją, że dana osoba faktycznie zagłosuje na zarejestrowaną osobę. Ponadto wyborcy mogą zarówno udzielić poparcia wielu listom i wielu kandydatom, np. w wyborach do Parlamentu Europejskiego (art. 343 k.w.), co uniemożliwia zidentyfikowanie ich sposobu głosowania, jak i bez konsekwencji prawnych wycofać swoje poparcie dla danej osoby, np. w wyborach do rad gmin (art. 427 § 2 k.w.)

Ze względu na zasadę tajności głosowania problematyczna jest również instytucja ustanowienia pełnomocnika. Upoważnienie do głosowania wiąże się bowiem z koniecznością ujawnienia pełnomocnikowi swojej woli wyborczej. Oznacza ono, że co najmniej jedna osoba zna preferencję wyborczą głosującego. Słuszne wydawałoby się zobowiązanie pełnomocnika do zachowania tajemnicy głosowania z upoważnienia. Kodeks nie przewiduje jednocześnie żadnych konsekwencji ujawnienia przez pełnomocnika wyboru głosującego. Można by się zastanowić, czy pełnomocnik ujawniający tajemnicę głosowania popełnia przestępstwo przeciwko wolnym wyborom. Także z punktu widzenia zasady tajności wątpliwości wiążą się z postulatem wprowadzenia instytucji kontroli pełnomocnika, czy zagłosował zgodnie z wolą swego mocodawcy. Wiązałoby się to jednak z oczywistym złamaniem zasady tajności wyborów wobec konieczności sprawdzenia prawidłowości głosowania przez całą komisję wyborczą. Wówczas musiałoby jednak dojść do głosowania jawnego. Stawiałoby to mocodawcę w kłopotliwej sytuacji, udzielając bowiem umocowania do głosowania, musiałby mieć świadomość tego, że jego głos wyborczy będzie przedstawiony większej liczbie osób. Chcąc uniknąć „upublicznienia głosu”, wiele osób zrezygnowałoby wówczas z głosowania przez pełnomocnika.

Zasadę tajności określają następujące artykuły konstytucji: 96 ust. 2, 97 ust. 2 i 127 ust. 1.

Za wprowadzaniem kontrowersyjnych wyjątków od dotychczasowych zasad wyborczych przemawia to, że Kodeks wyborczy powinien zapewnić obywatelom jak największe możliwości udziału w wyborach, tak by wyłonieni przedstawiciele byli przedstawicielami większości społeczeństwa. Ustawodawca nie powinien zatem ograniczać różnych form

<sup>88</sup> Zgodnie z art. 209 § 2 k.w. wyborca udzielający poparcia liście kandydatów składa podpis obok czytelnie wpisanego swojego imienia i nazwiska, adresu zamieszkania i numeru ewidencyjnego PESEL, co doprowadza do jego łatwej identyfikacji.

możliwości wyrażenia woli przez suwerena w procesie wyborczym, zakładając z góry, że będą one nadużywane<sup>89</sup>.

## 5. Partycypacja w wyborach

Kodyfikacja prawa wyborczego w Polsce miała skutkować wzrostem liczby uczestników wyborów. Należy zaznaczyć, że o frekwencji wyborczej decydują: działalność organów państwowych i sprzyjające wyborcy prawo oraz postawa wyborcy. W doktrynie obowiązuje koncepcja racjonalnego wyborcy, a zatem takiego, którego zachowania wyborcze są łatwe do przewidzenia, gdyż wynikają z następujących założeń:

- 1) indywidualności jednostki – co oznacza, że wyraża ona w głosowaniu swój własny pogląd, przez co głosowanie staje się wyrazem światopoglądu danej osoby,
- 2) racjonalności jednostki – oznaczającej, że będzie ona głosowała w sposób najkorzystniejszy z uwagi na własny interes i własne preferencje,
- 3) egoizmu jednostki – jednostka dąży do wybrania takiego ugrupowania, które w najlepszy sposób będzie realizowało jej potrzeby. Dokonuje więc analizy własnej użyteczności, zestawiając przewidywane korzyści i osobiste straty. W razie stwierdzenia niskiej użyteczności wszystkich partii politycznych (w jednakowym stopniu nie akceptuje ich programów), zgodnie z teorią maksymalnej użyteczności, wyborca może nie iść na wybory, gdyż koszty uczestnictwa w nich (dojazd, utrata czasu) przewyższą jego korzyści<sup>90</sup>,
- 4) preferencje wyborcy są trwałe, kompletne i stabilne.

Koncepcja ta ma źródło w neoklasycznej teorii zachowania konsumenta w gospodarce. Wyborcy podejmują swoje decyzje pod wpływem kampanii wyborczej i zachowują się tak, jak kupujący pod wpływem reklamy handlowej<sup>91</sup>. Zachowania wyborców można obserwować na wielu poziomach – jednostkowym, społeczności lokalnej, społeczności regionalnej oraz ludności całego kraju<sup>92</sup>. Nie zawsze sprawdza się założenie racjonalności działania jednostki.

Według badań przeprowadzonych przez Instytut Spraw Publicznych udział w wyborach i głosowanie są zdeterminowane przez cechy indywidualne wyborcy. Należą do nich: płeć, wiek, stan cywilny, miejsce zamieszkania, mobilność, wykształcenie, stan majątkowy, pozycja zawodowa i inne.

Stosunek kobiet do wyborów jest inny niż mężczyzn, co wynika z dwóch czynników: socjalizacyjnego i strukturalnego. Troska o własną rodzinę powoduje, że kobiety skupiają się raczej na sprawach z zakresu polityki wewnętrznej niż zagranicznej. Pod wpływem zmiany sytuacji życiowej częściej niż mężczyźni zmieniają swe preferencje wyborcze i wcześniej niż oni rezygnują z uczestnictwa w wyborach. Kobiety łatwiej jest zmobilizować do działania pod wpływem odpowiedniej propagandy politycznej i kampanii wyborczej<sup>93</sup>.

Różnie kształtuje się uczestnictwo w wyborach ze względu na wiek. Młodzi swą pełnoletniość potwierdzają uczestnictwem w wyborach, po czym rezygnują z pójścia na wybory, argumentując to brakiem odpowiedniego programu politycznego dla nich. Niska partycypacja wyborcza ludzi młodych może budzić niepokój, zwłaszcza jeżeli chodzi o stabilność demokracji w państwie.

<sup>89</sup> B. Banaszak, *Glosa...*, s. 103.

<sup>90</sup> M. Cześnik, *Partycypacja...*, s. 31.

<sup>91</sup> J. Raciborski, *Polskie wybory. Zachowania wyborcze społeczeństwa polskiego*, Scholar, Warszawa 1997, s. 20 i 23.

<sup>92</sup> *Ibidem*, s. 145.

<sup>93</sup> *Ibidem*, s. 186.

Wiek wyborców ma związek z preferencjami politycznymi, co jest ważne dla partii politycznych. Osoby starsze urodzone przez drugą wojną światową lub krótko po jej zakończeniu oczekują innego programu politycznego niż osoby w średnim oraz młodym wieku, znające już realia gospodarki rynkowej i wychowane w warunkach państwa demokratycznego. Mówi się o dwóch dorosłych pokoleniach w Polsce: X i Y. X to pokolenie dzisiejszych 40-latków, Y – 30-latków i osób młodszych. Pokolenie najmłodsze korzysta z wolności Unii Europejskiej, często migruje i jest bardziej kosmopolityczne niż pokolenia starsze<sup>94</sup>. Zważywszy na różnice doświadczeń życiowych i wiek, wyborcy z różnych pokoleń stanowią często odpowiednio elektorat określonych partii politycznych.

Jeśli idzie o stan cywilny wyborców, jest zasadą, że osoby ustabilizowane pod względem uczuciowym, posiadające rodzinę i dzieci, aktywniej uczestniczą w wyborach niż samotni, co skutkuje tym, że nie mają oni swej reprezentacji w parlamencie.

Istotne znaczenie w zakresie prawa wyborczego ma miejsce zamieszkania wyborcy. Mieszkańcy miast, zwłaszcza dużych, wykazują znacznie większe zainteresowanie sprawami politycznymi niż mieszkańcy wsi. W Sejmie występuje nadreprezentacja ludności dużych miast i niedoreprezentacja miasteczek i wsi. Przekłada się to na zwycięstwo określonych partii politycznych, gdyż o ile we wsiach i w miasteczkach do 75 tys. osób mieszkańcy wyrażają poglądy lewicowe i centrolewicowe, o tyle w miastach powyżej 75 tys. mieszkańców wyrażane są preferencje centroprawicowe i prawicowe. Natomiast w miastach od 30 do 75 tys. najwięcej osób deklaruje poglądy ulokowane w pobliżu centrum<sup>95</sup>.

Społeczeństwo polskie jest coraz bardziej mobilne, co ma konsekwencje dla partycypacji wyborczej. Stałe i trwałe osiedlenie się w danej miejscowości, np. życie w danym domostwie czy w gospodarstwie od wielu lat (z tzw. dziada, pradziada), sprzyja uczestniczeniu w wyborach. Natomiast częste przeprowadzki i zmiany miejsca zamieszkania zmniejszają uczestnictwo w wyborach danej osoby. Więcej stabilnych wyborców zamieszkuje regiony Polski wschodniej i południowej. Osoby wykształcone posiadają większą świadomość wyborczą i częściej uczęszczają w wyborach niż niewykształceni. Są przy tym pewne swych preferencji wyborczych. Biorąc pod uwagę sytuację majątkową wyborców, można stwierdzić, że najbardziej aktywnymi wyborcami są najbogatsi i najbiedniejsi. Osoby o średnich dochodach są natomiast najczęściej wahającymi się wyborcami, którzy często rezygnują z uczestniczenia w wyborach. Generalnie jednak ludzie z niższymi dochodami przejawiają większą tendencję do wycofywania się z uczestnictwa w procesie głosowania niż ludzie zamożni, dla których polityka ma charakter elitarny i zalicza się do potrzeb wyższego rzędu. Odrębnie od tych grup należy rozważać emerytów, uważanych za bardzo stabilny i zdyscyplinowany elektorat. Partycypacja wyborcza zależy również od sytuacji zawodowej. Największą reprezentację w parlamencie mają studenci, emeryci i bezrobotni.

Ważnym czynnikiem wpływającym na partycypację w wyborach i na sam wybór polityczny jest rodzina. Silne więzi rodzinne sprzyjają utrwalaniu się preferencji wyborczych, a nawet ich dziedziczeniu. Należy również wspomnieć o wpływie wiary i wyznawanej religii na aktywność wyborczą<sup>96</sup>. Można również stwierdzić zależność między poziomem frekwencji wyborczej a programami społeczno-politycznymi, poziomem rywalizacji politycznej, stopniem oceny możliwości zmian w wyniku wyborów, wydatkami na kampanię, częstotliwością wyborów i ich wagi oraz pogodą.

Obowiązujący Kodeks wyborczy w Polsce wprowadził ograniczenia związane z prowadzeniem kampanii wyborczej. Po pierwsze, wprowadził restrykcje dla działalności

<sup>94</sup> *Ibidem*, s. 142–143.

<sup>95</sup> A. Antoszewski, P. Fiali (red.), *Partie i systemy partyjne Europy Środkowej*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2003, s. 160.

<sup>96</sup> *Ibidem*, s. 216.

komitetów wyborczych, kandydatów oraz wyborców prowadzących agitację na rzecz komitetów wyborczych lub kandydatów w postaci zakazu podczas kampanii wyborczej loterii fantowych, innego rodzaju gier losowych oraz konkursów, których nagrodami byłyby pieniądze lub przedmioty o wartości wyższej niż wartość przedmiotów zwyczajowo używanych w celach reklamowych lub promocyjnych, takich jak np. długopis, koszulka lub kubek. Naruszającemu ten zakaz grozi kara grzywny od 5 do 50 tys. zł (art. 501 k.w). Oprócz tego w trakcie kampanii wyborczej zabronione jest podawanie lub dostarczanie napojów alkoholowych nieodpłatnie lub po cenach sprzedaży netto, nie wyższych od cen ich nabycia lub wytworzenia. Zabronione jest również prowadzenie kampanii wyborczej w niektórych miejscach publicznych, jak na terenach urzędów administracji rządowej i administracji samorządu terytorialnego oraz sądów, terenach zakładów pracy, w sposób i w formach zakłócających ich normalne funkcjonowanie, na terenach jednostek wojskowych i innych jednostek organizacyjnych podległych ministrowi właściwemu do spraw obrony narodowej oraz oddziałów obrony cywilnej, a także skoszarowanych jednostek podległych ministrowi właściwemu do spraw wewnętrznych, na terenie lokalu wyborczego oraz budynku, w którym lokal ten się znajduje. Nie można również prowadzić agitacji wyborczej na terenie szkół, ale tylko w odniesieniu do uczniów. Można natomiast organizować na ich terenie spotkania z nauczycielami lub z osobami z zewnątrz. Natomiast jest dopuszczalne rozpowszechnianie wśród uczniów wiedzy o prawach i obowiązkach obywateli, o znaczeniu wyborów, funkcjonowaniu demokratycznego państwa oraz zasadach organizowania wyborów, w formie zajęć z zakresu edukacji obywatelskiej, by kształtować postawę proobywatelską najmłodszych pokoleń<sup>97</sup>.

Bardzo ważną formą zachęty do udziału w wyborach są kampanie informacyjne, które mogą trafić do nieograniczonej liczby wyborców. Kampanie te adresowane są zwłaszcza do ludzi młodych, których niska frekwencja wyborcza jest obserwowana w wielu państwach europejskich. Inną formą mobilizacji obywateli mogą być e-maile.

Frekwencja wyborcza zależy od typu głosowania – uczestnictwo w wyborach proporcjonalnych jest średnio o 8% większe w porównaniu z uczestnictwem w wyborach większościowych, gdyż w systemach proporcjonalnych mechanizm przeliczania głosów jest sformułowany w ten sposób, aby wynik wyborów stanowił dokładne odzwierciedlenie poglądów społeczeństwa. W ten sposób mniej głosów „się marnuje” niż w systemach większościowych, a w parlamencie znajdują się przedstawiciele każdej grupy społecznej i mniejszościowej, co zachęca je do wzięcia udziału w wyborach<sup>98</sup>. Oprócz tego frekwencja wyborcza jest zależna od tego, czy wyborca dokonuje głosowania kategorycznego, a zatem – czy posiada on tylko jeden głos, który może oddać tylko na jednego kandydata i na jedną listę, na której kolejność osób jest ustalana przez partie i nie może być zmieniana, czy ma miejsce głosowanie porządkujące zwane preferencyjnym, w którym wyborca może dokonać wyboru personalnego i może zaznaczyć kilku kandydatów, oznaczając ich na liście według swych preferencji, co będzie mieć bezpośredni wpływ na obsadę kandydatów we władzy. Z założenia głosowanie preferencyjne jest lepsze dla wyborcy, gdyż daje mu poczucie realnego wpływu na władzę<sup>99</sup>.

Na frekwencję wyborczą ma wpływ również świadomość tego, że istnieją inne formy wyrażania swojej opinii niż sam akt uczestnictwa w wyborach. Są to protesty, bojkoty, działalność w ruchach społecznych, organizacjach pozarządowych, grupach nacisku, które mogą prowadzić do obniżenia się frekwencji wyborczej<sup>100</sup>.

<sup>97</sup> M. Chmaj, W. Skrzydło, *System wyborczy...*, s. 91–92.

<sup>98</sup> M. Cześniak, *Partycypacja...*, s. 88.

<sup>99</sup> M. Żmigrodzki, *op. cit.*, s. 53.

<sup>100</sup> M. Cześniak, *Partycypacja...*, s. 25–26.

## 6. Cenzus wyborczy

Cenzus jest ograniczeniem prawa wyborczego określonej kategorii osób. Stanowi wyjątek od zasady powszechności wyborów, zgodnie z którą każdy pełnoletni obywatel polski ma prawo do wzięcia udziału w wyborach. Wszelkie ograniczenia w prawie wyborczym należy interpretować w sposób zawężający, aby dopuścić jak największą liczbę osób do podejmowania decyzji o charakterze publicznym. Dlatego nie jest dozwolone wprowadzanie ograniczeń o charakterze np. majątkowym lub edukacyjnym, które zawężyłyby krąg osób uprawnionych do głosowania.

W Polsce czynne i bierne prawo wyborcze przysługuje wszystkim obywatelom spełniającym warunki określone w art. 62 ust.1 Konstytucji RP, którym prawo to nie zostało odebrane:

- 1) prawomocnym wyrokiem sądowym, pozbawiającym ich praw publicznych (art. 99 ust. 3 Konstytucji RP) lub też prawomocnym orzeczeniem Trybunału Stanu, pozbawiającym ich praw publicznych (art. 145 i art. 156 Konstytucji RP), czyli **osobom nieposzlakowanym** (art. 10 § 2 pkt 1 i 2 k.w.);
- 2) oraz tym, którzy posiadają **pełną zdolność do czynności prawnych**, a zatem tym, którzy nie zostali ubezwłasnowolnieni częściowo lub całkowicie w drodze orzeczenia sądowego na skutek choroby psychicznej, niedorozwoju umysłowego lub innego zaburzenia czynności psychicznych, spowodowanych zwłaszcza alkoholizmem lub narkomanią (art. 10 § 2 pkt 3 k.w.).

Osoby pozbawione prawa do wybierania skreśla się z rejestru wyborców na podstawie przekazywanych gminom zawiadomień sądu albo Trybunału Stanu (art. 21 § 1 k.w.). Jeżeli wygaśnie przyczyna pozbawienia prawa wybierania, wyborca jest wpisywany do rejestru na podstawie zawiadomień sądu i Trybunału Stanu (art. 21 § 2 k.w.).

Podstawowym ograniczeniem prawa wyborczego jest wiek wyborcy. Uznaje się, że cenzus wieku jest naturalną przesłanką, która prowadzi do osiągnięcia dojrzałości określonych podmiotów, aby mogły uczestniczyć w życiu publicznym i podejmować decyzję o doniosłym znaczeniu społecznym<sup>101</sup>. Zasadą jest, że cenzus wyborczy jest większy w przypadku biernego prawa wyborczego aniżeli w przypadku czynnego prawa wyborczego. Chodzi bowiem o zapewnienie tego, aby osoby zajmujące określone stanowiska państwowe posiadały odpowiednią wiedzę i doświadczenie do wykonywania danej funkcji.

Granicą wieku w przypadku czynnego prawa wyborczego jest obecnie wiek pełnoletniości, a zatem 18 lat. Z uwagi na podwyższenie frekwencji wyborczej występują postulaty obniżenia wieku wyborczego do lat 16<sup>102</sup>. Istnieje pogląd, że starzenie się rozwiniętych społeczeństw prowadzi do przewagi starszych wyborców nad młodszymi, co niekorzystnie wpływa na politykę państwa. Starsze osoby skupiają się bowiem na rozwiązaniach krótkoterminowych, podczas gdy młodzi na długotrwałych inwestycjach. Ponadto, za korzystne dla późniejszej aktywności obywateli uznaje się szybsze włączenie osób młodych do życia społecznego państwa. Podkreśla się, że skoro wiek 16 lat jest wiekiem odpowiedzialności karnej osoby małoletniej, to może być także wiekiem wyborczym. Pomysł ten podlega jednak znacznej krytyce. Zdaniem krytyków osoby 16-letnie są zbyt niedojrzałe, aby podejmować decyzje dotyczące własnego życia w sposób świadomy i odpowiedzialny, stąd tym bardziej nie powinny decydować o sprawach tak ważnych, jak wybór przedstawicieli w RP i przyszłość innych obywateli. Ponadto w tym wieku zainteresowanie polityką jest niewielkie, co sprawiać by mogło, że decyzje wyborcze nastolatków znajdują się pod wpływem innych osób. Paradoksalnie zatem 16-latek mógłby zostać uznany za osobę wystarczająco

<sup>101</sup> J. Buczkowski, *Podstawowe zasady prawa wyborczego III Rzeczypospolitej*, Lublin 1998, s. 53 i 54.

<sup>102</sup> Takie rozwiązanie wprowadzono w Austrii.

dojrzałą do podejmowania decyzji wyborczych ważących o kierunku rozwoju państwa, ale za osobę zbyt młodą, by posiadać prawo jazdy lub zawrzeć związek małżeński.

Pojawiają się jeszcze inne propozycje związane ze zmianą czynnego prawa wyborczego. Jedną z nich jest podwyższenie wieku wyborczego do minimum 27–30 lat. Stwierdza się, że dopiero od tego wieku dana osoba posiada ukształtowane poglądy co do kierunku rozwoju państwa i o prowadzeniu polityki państwowej. Inną propozycją jest wprowadzenie testu przedwyborczego, polegającego na odpowiedzeniu na 10 losowo wybranych pytań dotyczących polityki, historii, kwestii społeczno-gospodarczych państwa, by w ten sposób potwierdzić swoją wiedzę dotyczącą zagadnień państwowych, która jest konieczna do świadomego głosowania. Zdanie testu byłoby warunkiem dopuszczenia danej osoby do wyborów. Sugeruje się przez to konieczną eliminację części wyborców z głosowania, podkreślając, że głos osób znajdujących się permanentnie pod wpływem alkoholu nie może być równy głosowi osób wykształconych, aktywnie pracujących na rzecz dobrobytu państwa i innych obywateli <sup>103</sup>.

Drugim cenzusem wyborczym jest pozbawienie danej osoby praw publicznych. Zastosowanie środka karnego w postaci pozbawienia praw publicznych należy rozpatrywać jako odebranie racji bytu danemu podmiotowi w zbiorowości. Pozbawiając obywatela praw wyborczych, odbiera się mu głos w istotnych kwestiach społecznych, związanych z dalszym rozwojem i egzystencją wspólnoty ludzkiej. Utrata przez jednostkę prawa wyborczego musi być rozważana wyłącznie jako efekt jej wcześniejszych społecznych zachowań. Społeczeństwo jest zbiorowością wytwarzającą szczególne wartości kulturalne i normy postępowania, gwarantujące mu trwałą i niezakłócony byt. Będąc częścią społeczeństwa, jednostka jest zobowiązana przestrzegać przyjęte przez nie normy postępowania. Akty niezgodne z przyjętymi wartościami, jak zbrodnie i występki, będą prowadzić do zagrażających owej egzystencji konfliktów społecznych i muszą zakończyć się eliminacją niebezpiecznej jednostki z życia społecznego.

Pozbawienie praw publicznych jest jednym ze środków karnych przewidzianych w art. 39 k.k., orzekanych wobec sprawców przestępstw w okolicznościach przewidzianych w art. 40 § 2 k.k. Następuje ono na okres od roku do 10 lat lub od roku do 15 lat i wiąże się z dotkliwymi sankcjami społecznymi („społeczną śmiercią skazanego”). Skazany traci bowiem czynne i bierne prawo wyborcze w wyborach m.in. na stanowisko prezydenta, członka Krajowej Rady Sądownictwa, prezesa NIK, w wyborach do organów władzy publicznej (np. do Sejmu i Senatu), wybieralnych organów samorządu terytorialnego wszystkich szczebli, w wyborach do samorządu zawodowego lub gospodarczego. Pozbawienie praw publicznych ma charakter represyjny i jest związane z moralnym potępieniem sprawcy danego przestępstwa. Jest ono orzekane subsydiarnie do zbrodni i występków o szczególnie wysokim społecznym zagrożeniu, czyli wtedy, gdy sprawca przestępstwa o charakterze umyślnym został skazany na karę pozbawienia wolności nie krótszą niż 3 lata, która została orzeczona za przestępstwo popełnione z motywacji zasługującej na szczególne potępienie. Ustawodawca nie precyzuje, o jakie motywy przestępstwa chodzi. Jednak z uwagi na charakter tego środka karnego, powodującego szczególny rodzaj wykluczenia społecznego, można wnioskować, że chodzi o przestępstwa o wyjątkowo negatywnie nacechowanej motywacji, jak zabójstwo z chęci zysku, umyślne spowodowanie ciężkiego uszczerbku na zdrowiu, celowe działanie służące poniżeniu godności ofiary, związane z nienawiścią lub z sadyzmem. Sędzia orzekając o pozbawieniu praw publicznych, musi wnikliwie zbadać wszystkie okoliczności przestępstwa, by ustalić, czy czyn stanowi szczególnie zagrożenie społeczne, które uzasadnia czasowe wykluczenie sprawcy z życia społecznego, czy też nie.

<sup>103</sup> A. Stelmach, *op. cit.*, s. 68.

Pozbawienie praw publicznych odnosi się także do biernego prawa wyborczego. Konsekwencją utraty praw publicznych w biernym prawie wyborczym jest: zakaz kandydowania w wyborach lub utrata mandatu. Od kandydatów na stanowiska państwowe wymaga się bowiem nieskazitelnosci charakteru, która przejawia się w postępowaniu zgodnie ze społecznie obowiązującymi normami moralno-etycznymi, co ma dawać rękojmię należytego wykonywania danej funkcji. Nieskazitelnosc to zgodnie z orzecznictwem NSA: prawosc, uczciwosc, szlachetnosc. Warunek niekaralnosci mandatariuszy wynika z tego, że osoba, której udziela się pełnomocnictwa do sprawowania władzy, nie może być osoba, której postawa znajduje się w opozycji do zajmowanego stanowiska. W wyniku popełnienia czynu niedozwolonego dana osoba traci swą wiarygodnosc, co skutkuje utratą mandatu.

Zgodnie z art. 11 § 2 k.w. w wyborach do Sejmu i do Senatu, w wyborach na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, w wyborach do Parlamentu Europejskiego w Rzeczypospolitej Polskiej, w wyborach do organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego oraz w wyborach wójta nie może zostać wybrana osoba<sup>104</sup>:

- a) skazana prawomocnym wyrokiem na karę pozbawienia wolności za przestępstwo umyślne ścigane z oskarżenia publicznego lub umyślne przestępstwo skarbowe;
- b) wobec której wydano prawomocne orzeczenie sądu stwierdzające utratę prawa wybieralnosci, 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.).

Kwestia oświadczenia lustracyjnego i związanego z nim kłamstwa lustracyjnego jest w doktrynie sporna. Zawarte w art. 6 i 7 ustawy z dnia 11 kwietnia 1997 r. o ujawnieniu pracy lub służby w organach bezpieczeństwa państwa lub współpracy z nimi w latach 1944–1990 osób pełniących funkcje publiczne<sup>105</sup>, zobowiązanie osób wymienionych w art. 7 ust. 1 do złożenia oświadczenia lustracyjnego oznacza w istocie nakaz „samooskarżenia się”, co jest sprzeczne z wprowadzonym w ustawodawstwie karnym „prawem do milczenia”. Może ono spowodować również wszczęcie przeciwko takiej osobie postępowania karnego o przestępstwo. Przepisy ustawy będą zatem naruszać nie tylko Konstytucję i art. 74 § 1 k.p.k.<sup>106</sup>, ale także standardy prawa międzynarodowego (art. 14 ust. 3 lit. g ratyfikowanego przez Polskę Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych z 16 grudnia 1966 r.)<sup>107</sup>, które dają oskarżonemu prawo do odmowy zeznawania przeciwko sobie oraz zabraniają przymuszania kogokolwiek do przyznania się do winy. Obowiązek samooskarżania się o czyny popełnione przed dniem wejścia w życie ustawy godzi zatem w prawo do obrony i narusza zakaz działania prawa wstecz.

§ 3. Prawa wybieralnosci nie ma obywatel Unii Europejskiej niebędący obywatelem polskim, pozbawiony prawa wybieralnosci w państwie członkowskim Unii Europejskiej, którego jest obywatelem.

Zarzutem związanym z pozbawieniem prawa wybieralnosci jest brak unormowania czasu, na jaki dany podmiot zostaje pozbawiony praw wyborczych. Stwierdzono bowiem, że niepodanie czasu utraty biernego prawa wyborczego przez ustawodawcę narusza zasady prawidłowej legislacji, zasadę pewności prawa oraz zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa. W orzecznictwie TK uznano, że niedookreśloność czasu pozbawienia prawa wyborczego nie prowadzi do niejasności, czas trwania ograniczenia biernego prawa

<sup>104</sup> Kodeks wyborczy usunął kontrowersyjny zapis o pozbawieniu biernego prawa wyborczego i utracie mandatu w wyborach do organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego i w wyborach wójta, przez osobę, wobec której wydano prawomocny wyrok warunkowo umarzający postępowanie karne w sprawie o przestępstwa umyślne ścigane z oskarżenia publicznego.

<sup>105</sup> Dz. U. z 1997 r. Nr 70, poz. 443, <http://isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WDU19970700443>

<sup>106</sup> Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego, Dz. U. z 1997 r., Nr 89, poz. 555.

<sup>107</sup> Dz. U. z 1977 r. Nr 38, poz. 167.

wyborczego bowiem można określić, stosując wykładnię systemową w odniesieniu do przepisów prawa karnego. Stąd też pozbawienie to następuje na czas, w jakim dana osoba będzie ewidencjonowana w rejestrze skazanych (w wyniku prawomocnego skazania), natomiast w sytuacji warunkowego umorzenia postępowania będzie to okres próby ustalonej w warunkowym umorzeniu postępowania.

Organ uprawniony do rejestracji odmawia zarejestrowania kandydata, jeżeli nie ma on prawa wybieralności (m.in. art. 304 § 3 k.w.).

Trzecim ograniczeniem prawa wyborczego jest niezdolność do czynności prawnych. Ograniczenie zdolności do czynności prawnych określonych podmiotów wiąże się z zakłóceniami ich autonomii woli, a zatem z przejściową lub trwałą niezdolnością do podejmowania przez nie racjonalnych życiowych wyborów i obiektywnie korzystnych decyzji.

Podkreślić należy, że ubezwłasnowolnienie części obywateli i związane z nim ograniczenie praw publicznych, w tym praw wyborczych, tworzy szczególny rodzaj odpowiedzialności „politycznej” osób biorących udział w wyborach. Kierując się własną wolnością wyboru, a zatem wybierając najwłaściwsze z własnego punktu widzenia rozwiązanie, wyborcy muszą mieć świadomość, że podejmują decyzje polityczne nie tylko w imieniu własnym, lecz także i osób nieuprawnionych do głosowania. Można zatem mówić o grupowej odpowiedzialności wyborców wobec osób małoletnich oraz osób pozbawionych praw wyborczych, za dokonane wybory polityczne i związany z nim przyszły kierunek rozwoju państwa.

Czwartym cenzusem wprowadzonym przez Kodeks wyborczy jest cenzus domicylu (zamieszkiwania). Uzależnia on przyznanie prawa wyborczego od stałego zamieszkiwania przez określony prawem czas, na terytorium danego państwa lub na terenie jednego z okręgów wyborczych. Cenzus domicylu w czynnym prawie wyborczym obowiązuje wyłącznie przy wyborach do organów samorządu terytorialnego. Oznacza to, że prawo wybierania do danej rady (lub wyboru wójta, burmistrza, prezydenta miasta) ma jedynie wyborca legitymujący się stałym miejscem zamieszkania na obszarze działania tej rady.

Zasadę domicylu należy interpretować w świetle art. 25 k.c., zgodnie z którym miejscem zamieszkania osoby fizycznej jest miejscowość, w której ta osoba przebywa z zamiarem stałego pobytu. Chodzi zatem, by zasadę domicylu wiązać nie tyle z samym zameldowaniem osoby na obszarze danej gminy, lecz z faktem fizycznego przebywania jej w danej miejscowości (*corpus*) oraz wolą przebywania w niej (*animus*). Wynika to z tego, że miejsca zameldowania danej osoby nie można utożsamiać z miejscem zamieszkania, gdyż meldunek jest wyłącznie czynnością administracyjną, choć najczęściej miejsce zameldowania pokrywa się z miejscem zamieszkania danej osoby. W lokalnym prawie wyborczym podkreśla się konieczność istnienia szczególnej więzi („więzi emocjonalnej”) pomiędzy mieszkańcem a miejscowością, w której stale zamieszkuje i która jest ośrodkiem jego interesów życiowych i majątkowych. Dlatego została wykluczona możliwość stałego zamieszkiwania na obszarze jednej gminy i korzystania z praw wyborczych w innych miejscowościach.

Wymóg domicylu dotyczy także obcych obywateli i pozwala stwierdzić, czy istnieje wystarczająco silny kontakt pomiędzy nimi a państwem polskim, by mogli biernie lub czynnie uczestniczyć w wyborach. Przyjmuje się, że cudzoziemiec zamieszkujący na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej przez okres co najmniej 5 lat jest już wystarczająco silnie związany z państwem polskim, by miał możliwość podejmowania na równych zasadach z obywatelem polskim decyzji, co do własnego przedstawicielstwa w wyborach lokalnych (art. 6 ust. 1 Konwencji o uczestnictwie cudzoziemców w życiu publicznym na szczeblu lokalnym)<sup>108</sup>. Uzależnienie praw wyborczych cudzoziemców od spełnienia wymogu domicylu ma

<sup>108</sup> J. Monar, *A dual citizenship in the making; The citizenship of the European Union and its reform*, European Citizenship, An Institutional Challenge, ed. M. La Torre, The Hage 1998, s.173.



chronić również przed wszelkimi manipulacjami wyborczymi, związanymi z tym, że nigdzie niezarejestrowane osoby mogłyby zmieniać swoje miejsca zamieszkania i na parę dni przed wyborami rejestrować się na innym obszarze, a przez to wpływać na wynik wyborów.

Wymogu domicylu nie stosuje się do wyborców będących obywatelami polskimi stale mieszkającymi poza terytorium RP. Mają oni prawo do uczestnictwa w głosowaniu na takich samych zasadach jak obywatele mieszkający w RP.

Kwestią kontrowersyjną jest uprawnienie do głosowania przyznane obywatelom polskim stale zamieszkującym poza krajem. Uważa się, że w związku ze stałym pobytem poza terytorium RP osoby takie przestają być członkami narodu, gdyż nie mają dostatecznego rozeznania w problemach państwa, a także wiedzy o programach partii politycznych i potrzebach innych obywateli. Dlatego Europejska Komisja Praw Człowieka (EKPCz) dopuszcza w art. 3 Pierwszego Protokołu uniemożliwienie przez państwo udziału w wyborach własnym obywatelom, którzy stale zamieszkują za granicą<sup>109</sup>. Przeciwnicy ograniczenia praw wyborczych obywateli sugerują, że obywatelstwo jest rodzajem specyficznej więzi politycznej, prawnej i psychicznej, która łączy jednostkę z danym państwem przez całe jej życie. Podkreślają przy tym, że wiele osób na emigracji zachowało swoje związki z ojczyzną, co przemawia za utrzymaniem ich praw wyborczych.

W odniesieniu do zasady domicylu w biernym prawie wyborczym ustawodawca zajął stanowisko bardziej liberalne. Wyszedł bowiem z założenia, że domicyl ogranicza powszechność prawa wyborczego i zasadę równości kandydatów.

Zasada domicylu nie obowiązuje w wyborach samorządowych, co oznacza, że kandydaci na stanowisko wójta, burmistrza lub prezydenta miasta nie muszą mieć miejsca stałego zamieszkania w jednostce terytorialnej, w której kandydują. Jedynym ograniczeniem ich biernego prawa wyborczego jest zasada, że można ubiegać się o stanowisko tylko w jednej jednostce samorządowej, a zatem „można kandydować na stanowisko wójta tylko w jednej gminie”. Zasada domicylu nie obowiązuje także przy wyborach prezydenckich (art. 127 ust. 3 Konstytucji RP). Oznacza ona, że kandydaci na ten urząd nie muszą legitymować się co najmniej 5-letnim okresem zamieszkania na terytorium RP (tzw. *casus Tymińskiego*). Rozwiązanie to wzbudza liczne kontrowersje. Przeciwnicy uważają, że w związku ze szczególną, reprezentatywną funkcją prezydenta, będącego przedstawicielem wszystkich władz państwowych, stabilizatorem stosunków społecznych, reprezentantem narodu oraz zwierzchnikiem sił zbrojnych, warunek zamieszkania byłby niewątpliwie uzasadniony. Gwarantowałby on bowiem znajomość państwa i prawa oraz ich funkcjonowania, a także bliskość w stosunku do obywateli. Ponadto oznaczałby zrozumienie kultury i jej uwarunkowań oraz problemów państwowych i społecznych, co niewątpliwie jest konieczne przy sprawowaniu urzędu Prezydenta, będącego strażnikiem podstawowych dla państwa i narodu wartości. Posiadanie tego rodzaju legitymacji władzy prezydenta wydaje się szczególnie wskazane przy takich uprawnieniach jak rozwiązanie parlamentu, przyjmowanie dymisji rządu i powierzanie mu tymczasowego, dalszego sprawowania funkcji, wykonywanie inicjatywy ustawodawczej, stosowanie weta ustawodawczego, wprowadzanie stanu wojennego i wyjątkowego itp.<sup>110</sup> Zwolennicy tego rozwiązania stwierdzają natomiast, że wymóg domicylu byłby niczym nieuzasadnionym ograniczeniem zasady powszechności wyborów i jego wprowadzenie mogłoby doprowadzić do dalszych ograniczeń biernego prawa wyborczego kandydatów na prezydenta, w postaci odpowiedniego wykształcenia, pochodzenia, płci, wyznania, majątku, posiadania rodziny itd.

<sup>109</sup> B. Banaszak, *Prawo konstytucyjne...*, s. 338.

<sup>110</sup> W. Skrzydło, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej*, wyd. 5, Oficyna Wolters Kluwer, Warszawa 2009, s. 138–148.

Piątym cenzusem wyborczym jest posiadanie obywatelstwa polskiego. Cenzus ten oznacza, że przyznanie danej osobie praw wyborczych jest zależne od tego, jakie posiada ona obywatelstwo. Wynika to z uznania, iż prawo wyborcze jest prawem o charakterze politycznym, a jego realizacja jest wyrazem suwerenności narodu. Obywatelstwo jest szczególnie ważną więzią prawną łączącą osobę fizyczną z danym państwem, na mocy której jednostka ma pewne prawa i obowiązki wobec państwa, a państwo posiada pewne prawa i obowiązki wobec jednostki<sup>111</sup>. W Polsce cenzus obywatelstwa obowiązuje w wyborach do Sejmu i Senatu, w wyborach prezydenckich oraz w wyborach rad powiatów i sejmików województw. Nie występuje on natomiast w wyborach do Parlamentu Europejskiego i w wyborach do rad gmin, w których prawo wyborcze przyznano również obywatelom UE niebędącym obywatelami polskimi.

Jednocześnie podkreślić należy, że zasada obywatelstwa stopniowo traci na znaczeniu. Jest to skutkiem przekonania o uniwersalności praw i wolności każdego podmiotu, bez względu na posiadanie lub nieposiadanie przez niego obywatelstwa danego państwa.

## 7. Prawo wyborcze jako podstawa skargi konstytucyjnej

Skarga konstytucyjna jest demokratycznym środkiem ochrony praw i wolności obywatelskich, dającym obywatelowi możliwość zaskarżenia aktów prawnych naruszających jego uprawnienia zawarte w konstytucji. Prawo do wystąpienia ze skargą konstytucyjną ma zgodnie z art. 79 Konstytucji RP każdy, czyje konstytucyjne wolności lub prawa zostały naruszone przez ustawę lub inny akt normatywny, na podstawie którego sąd lub inny organ administracji publicznej orzekł ostatecznie o konstytucyjnych wolnościach, prawach bądź obowiązkach obywatela<sup>112</sup>. Oznacza to, że uprawionym do złożenia skargi jest każdy, czyje prawo wyborcze (czynne lub bierne) zostało naruszone przez jakiegokolwiek akt normatywny. Wprowadzenie skargi jako elementu ochrony prawnej obywateli wynika z rozwoju źródeł prawa i związania sądów ustawami, przy jednoczesnym braku praktyki bezpośredniego stosowania konstytucji przez sądy. Skarga jest wyrazem nadrzędności konstytucji nad innymi aktami prawnymi i służy bezpośredniej ochronie praw konstytucyjnych.

Celem skargi jest zbadanie konstytucyjności obowiązujących norm prawnych oraz usunięcie z systemu prawnego norm niezgodnych z konstytucją<sup>113</sup>. TK dopuszcza również skargę na ustaloną w orzecznictwie wykładnię aktu normatywnego, zakładając jednak, że zarzut skierowany jest przeciwko brzmieniu danego aktu, a nie sposobowi jego stosowania. Skarga zapewnia jednolitość i zupełność prawa, gdyż pozwala na eliminację z obowiązującego porządku prawnego luk i niespójności. Skutkiem uwzględnienia skargi jest utrata przez dany przepis mocy obowiązującej.

Istotą skargi jest zapewnienie porządku prawnego w państwie i ochrona obywateli przed samowolą organów państwowych. Wynika to z faktu, że orzeczenie TK o niekonstytucyjności rozciąga swe skutki nie tylko wobec podmiotu skarżącego, lecz również w odniesieniu do innych podmiotów prawa. Złożenie skargi w indywidualnej sprawie (interes subiektywny) jest jednocześnie działaniem w interesie obiektywnym, gdyż wyeliminowanie aktu prawnego z danego systemu prawnego chronić będzie wszystkich obywateli przed ustanawianiem aktów sprzecznych z konstytucją. Na indywidualną korzyść oskarżonego składa się natomiast możliwość wystąpienia z roszczeniem o naprawienie wyrządzonej mu szkody.

<sup>111</sup> Z. Jarosz (red.), *Parlament. Model konstytucyjny a praktyka ustrojowa*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2006, s. 13.

<sup>112</sup> Z wyłączeniem spraw, o których mówi art. 56 w zw. z art. 79 ust. 2 Konstytucji RP, czyli dotyczących uzyskania przez cudzoziemców prawa azylu lub statusu uchodźcy.

<sup>113</sup> B. Szmulik, *Skarga konstytucyjna. Polski model na tle porównawczym*, Warszawa 2006, s. 175.

Przedmiotem skargi konstytucyjnej może być wyłącznie akt normatywny o charakterze abstrakcyjno-generalnym, w postaci ustawy, rozporządzenia, zarządzenia itd., nie może być nim natomiast samo orzeczenie sądu lub organu administracyjnego, które ma charakter indywidualno-konkretny<sup>114</sup>. Kontrola konstytucyjności dotyczy zarówno aktów wydanych przez centralne organy państwa, jak i aktów prawa miejscowego<sup>115</sup>.

Skarga musi dotyczyć naruszenia przez władzę publiczną konstytucyjnych praw jednostek i osób prawnych. Władzę publiczną należy rozumieć w sposób szeroki jako organy stanowiące prawo i organy je stosujące oraz organy wykonujące władzę zdecentralizowaną i zdekoncentrowaną, jeżeli wykonują one wobec jednostki zadania zlecone przez państwo. Władzą publiczną są także organy jednostek samorządu terytorialnego i zawodowego (korporacyjnego), zakłady prawa publicznego, związki zawodowe, religijne i inne, jeżeli zostały wyposażone w uprawnienia władcze w stosunku do jednostki<sup>116</sup>.

Możliwe jest wielokrotne zaskarżenie tego samego aktu, co wynika z zasady, zgodnie z którą Trybunał Konstytucyjny orzeka w granicach wyznaczonych przez skargę konstytucyjną.

W skardze należy kwestionować wyłącznie konkretną regulację prawną, która stanowiła podstawę wydania danego rozstrzygnięcia. Pewne wątpliwości w nauce budzi natomiast dopuszczalność skargi opartej na ogólnych zasadach prawa, jak zasada równości z art. 32 Konstytucji RP lub na prawach, których można dochodzić w granicach określonych w ustawie (art. 65 ust. 4 i 5, art. 66, art. 69, art. 71 i art. 74–76 Konstytucji RP).

Trybunał Konstytucyjny w postanowieniu 155/4/B/2006 z dnia 27 lutego 2006 r., Ts 198/05 oraz w postanowieniu z 24 października 2001 r., SK 10/01, OTK ZU nr 7/2001 poz. 225 stwierdził, że niezasadne jest upatrywanie podstawy do wniesienia skargi konstytucyjnej w naruszeniu samej zasady równości. Z zasady tej wynika obowiązek równego traktowania osób znajdujących się w takiej samej lub podobnej sytuacji faktycznej (podmiotów podobnych) dlatego, zdaniem TK, należy dodatkowo wykazać, według którego przepisu doszło do naruszenia owej zasady. Wskazanie na samą zasadę bez wskazania aktu normatywnego, który doprowadził do jej naruszenia, jest niewystarczające do przyjęcia skargi konstytucyjnej. Z drugiej jednak strony w swym orzeczeniu 23/3/A/2005 z dnia 14 marca 2005 r., K/35/04 TK orzekł bezwzględny zakaz zamykania drogi sądowej wyrażony w art. 77 ust. 2 Konstytucji RP, zgodnie z którym „ustawa nie może nikomu zamykać drogi sądowej dochodzenia naruszanych wolności lub praw” (K28/97, 11/98, 5/1999/19/98, 21/99). Celem prawa do sądu jest zapewnienie jednostce ochrony przed arbitralnością władzy (wyrok 23/3/A/2005), co przemawiałoby za możliwością dochodzenia przed sądem wszystkich konstytucyjnych wolności i praw.

Zaskarżony akt jest brany również pod uwagę wówczas, gdy przed wydaniem orzeczenia TK, utracił on swoją moc obowiązującą. Wydanie orzeczenia w tym przedmiocie jest bowiem niezbędne do ochrony konstytucyjnych praw i wolności.

Zasadą przy składaniu skargi konstytucyjnej jest to, że skarżący musi wykorzystać wszystkie przysługujące mu w ramach postępowania administracyjnego lub sądowego środki zaskarżenia lub środki odwoławcze (zasada subsydiarności postępowania). Chodzi o to, aby ochrona praw jednostki następowała przede wszystkim poprzez prawidłowe stosowanie prawa przez organy administracyjne oraz sądy, a dopiero w ostateczności poprzez wniesienie skargi konstytucyjnej. Ponadto wydanie zaskarżanego orzeczenia musi opierać się na zakwestionowanym przepisie. Trybunał Konstytucyjny może jednak zawiesić wykonanie

<sup>114</sup> P. Sarnecki, *Prawo konstytucyjne RP*, Warszawa 2008, s. 167.

<sup>115</sup> B. Szmulik, *op. cit.*, s. 175–176.

<sup>116</sup> J. Iwanek (red.), *Zagadnienia ochrony praw konstytucyjnych obywateli*, Uniwersytet Śląski, Katowice 1993, s. 92.

takiego rozstrzygnięcia, jeżeli mogłoby ono spowodować nieodwracalne dla skarżącego skutki lub gdy przemawia za tym ważny interes publiczny lub inny ważny interes skarżącego. Treścią żądania objętego skargą jest uznanie przepisu, będącego podstawą rozstrzygnięcia, za niezgodny z Konstytucją.

Trybunał Konstytucyjny w postanowieniu z dnia 4 lutego 1998 r., TS 1/97 orzekł, że skarga ma charakter subsydiarny, co oznacza, że może zostać uruchomiona dopiero wówczas, gdy skarżący nie dysponuje już żadną inną proceduralną możliwością dochodzenia swoich praw w postępowaniu przed sądem lub organem administracji publicznej.

Subsydiarność w tym ujęciu oznacza, że skarga konstytucyjna przysługuje dopiero wówczas, gdy sąd lub organ administracji publicznej „orzekł ostatecznie” w danej sprawie. Nie można zatem wnieść skargi konstytucyjnej bez poprzedzającego ją postępowania sądowego lub administracyjnego i przed zapadnięciem w tym postępowaniu końcowego rozstrzygnięcia. Postępowanie przed sądem i organami administracyjnymi daje możliwości wcześniejszego uchylenia naruszenia praw i wolności konstytucyjnych. Wymóg „wyczerpania toku instancji” z art. 79 ust. 1 istnieje również po to, by zapewniona była pełna aktywność zainteresowanego podmiotu w dochodzeniu konstytucyjnych praw i wolności. Prócz tego droga sądowej kontroli pozwala na stwierdzenie, czy mamy do czynienia z niekonstytucyjnością danego aktu normatywnego jako podstawą orzeczenia, czy z wadliwością aktu stosowania prawa. Jednocześnie w postanowieniu z dnia 7 grudnia 2004 r., TS 99/04 TK orzekł, że skargi konstytucyjnej nie można traktować jako kolejnego po apelacji i kasacji środka zaskarżenia przysługującego stronie w toku instancji. Skarga konstytucyjna ma bowiem charakter nadzwyczajnego środka ochrony naruszanych praw lub wolności o charakterze konstytucyjnym, którego wniesienie jest uwarunkowane spełnieniem wielu przesłanek określonych zarówno w przepisach Konstytucji RP, jak i ustawy o Trybunale Konstytucyjnym.

Skargę należy wnieść nie później niż 3 miesiące po dostarczeniu oskarżonemu ostatecznego wyroku, ostatecznej decyzji lub innego ostatecznego rozstrzygnięcia oraz uiścić opłatę sądową. Termin ten nie podlega przywróceniu (TK z 7 grudnia 2004 r., 99/04), nawet jeżeli został przekroczony bez winy skarżącego.

W orzeczeniu z 7 grudnia 2004 r., 99/04 TK orzekł, że termin do wniesienia skargi konstytucyjnej ma charakter materialno-prawny, co oznacza, że nie można go przedłużyć ani przywrócić. Niemożność uznania tego terminu za termin procesowy wynika bezpośrednio z charakteru tego środka prawnego. Trybunał Konstytucyjny podkreślił, iż skarga konstytucyjna ma za zadanie służyć ochronie aktualnie naruszanych praw i wolności konstytucyjnych, co wyklucza dopuszczalność jej wnoszenia po takim okresie czasu, po którego upływie naruszenie tych praw uległo już dezaktualizacji (orzeczenie TK 99/04).

Skargę może wnieść jedynie osoba, której dotyczy ostateczne orzeczenie albo decyzja administracyjna, naruszająca jej konstytucyjne prawa i wolności. Nie można wnieść natomiast skargi w obronie osoby trzeciej (postanowienie TK z 27 lutego 2006 r., TS 198/05). To odróżnia skargę konstytucyjną od skargi powszechnej (*actio popularis*), którą może wnieść każdy, niezależnie od interesu prawnego czy osobistego<sup>117</sup>. Ponadto skarga jest dopuszczalna, jeżeli naruszenie ma charakter konkretny i aktualny, a nie potencjalny, co oznacza, że nie można wnieść skargi, gdy przepis dopiero może grozić naruszeniem konstytucyjnych praw i wolności<sup>118</sup>.

Uprawnionym do wniesienia skargi jest zarówno osoba fizyczna, jak i prawna, w tym podmioty prawa publicznego, jednak tylko wówczas, gdy są one podmiotami praw

<sup>117</sup> P. Sarnecki, *op. cit.*, s. 168–169.

<sup>118</sup> L. Bagińska, *Skarga konstytucyjna*, Warszawa 2010, s. 57.

podstawowych określonych w konstytucji, a nie wówczas, gdy wykonują powierzone im zadania władzy publicznej.

Wymogiem jest sporządzenie skargi przez adwokata lub radcę prawnego. Nie dotyczy to sytuacji, w których skarga sporządzana jest przez sędziego, prokuratora, notariusza, profesora lub doktora habilitowanego nauk prawnych. Skarga musi zawierać:

- 1) wskazanie ustawy lub innego przepisu prawnego, którego konstytucyjność jest kwestionowana,
- 2) wskazanie, jakie konstytucyjne prawo lub jakie wolności zostały naruszone przez ten przepis,
- 3) opis sprawy sądowej lub postępowania administracyjnego, w którym zastosowano kwestionowany przepis,
- 4) kończący sprawę wyrok, decyzję administracyjną lub inne rozstrzygnięcie<sup>119</sup>,
- 5) uzasadnienie skargi.

Uznanie przez TK danego przepisu za niekonstytucyjny jest podstawą do wznowienia postępowania lub uchylecia decyzji albo orzeczenia, przed sądem lub przed organem administracyjnym. Zakwestionowany przepis traci ponadto swą moc prawną z dniem ogłoszenia wyroku w Dzienniku Ustaw. Wynika to z faktu, że orzeczenia TK mają moc powszechnie obowiązującą i wywołują skutki prawne *erga omnes* oraz są ostateczne. Jeżeli jednak zmiana prawa wymaga znacznych wydatków ze strony państwa lub dłuższej pracy ze strony parlamentu nad nowymi regulacjami, TK może na pewien określony czas odroczyć wejście w życie swojego orzeczenia.

## 8. Zakończenie

Wprowadzony Kodeks wyborczy nie pozostaje ustawą wolną od krytyki. Krytycy kodeksu zarzucają mu brak spójności, różnice terminologiczne w odniesieniu do tych samych instytucji, luki prawne oraz powtarzanie tych samych przepisów. Dodatkowo kwestionuje się zasadność nazwania wprowadzonego aktu mianem kodeksu, sugerując, że nazwa ta może być używana wyłącznie w odniesieniu do ustaw regulujących poszczególne gałęzie prawa, co nie zachodzi w tym wypadku. Ustawa wyborcza, zdaniem oponentów powinna być dlatego określana mianem „prawa wyborczego”, a nie kodeksu, gdyż obejmuje ona tylko pewną dziedzinę prawa konstytucyjnego, a nie jego całość. Nie ulega jednak wątpliwości, że kodeks jest pierwszą próbą ujednoczenia i poprawienia stanu obowiązującego prawa wyborczego. Ma on doniosłe znaczenie, normuje bowiem kształt wszystkich systemów i zasad wyborczych występujących na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej. Z wprowadzonymi przez kodeks rozwiązaniami są związane duże oczekiwania. Oczekuje się bowiem, że przyjęte regulacje pozwolą na uzyskanie stabilności państwa, poprzez wyłonienie większości zdolnej do powołania trwałego rządu i zapewnienie właściwej selekcji kandydatów, związanej z doбором najlepszych ludzi na dane stanowiska. Największym zadaniem Kodeksu wyborczego pozostaje jednak zwiększenie powszechności wyborów, co ma doprowadzić do jak największego uczestnictwa obywateli w przyszłych wyborach.

---

<sup>119</sup> Należy podać organ wydający orzeczenie, datę wydania oraz sygnaturę akt.

