

Katolicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła II
Wydział Prawa, Prawa Kanonicznego i Administracji

Kierunek: prawo
tryb studiów: stacjonarne

Marek Kobylarski
Nr albumu: 105 927

Ordynacja wyborcza w Polsce i Wielkiej Brytanii

Praca magisterska napisana na
seminarium: Systemy
konstytucyjne wybranych
państw świata

pod kierunkiem

Doktor Marzeny Lipskiej

Lublin 2010

Pragnę wyrazić serdeczną wdzięczność
mojemu promotorowi
Pani dr Marzenie Lipskiej
za pomoc i udzielanie cennych wskazówek
w trakcie pisania pracy

Plan Pracy:

Wstęp	s. 5
I. Ordynacja wyborcza w Polsce	
1. Pojęcie prawa wyborczego	s. 6
2. Zarys historyczny	s. 9
3. Zasady prawa wyborczego:	
a) zasada "powszechności"	s. 13
b) zasada "równości praw wyborczych"	s. 18
c) zasada "bezpośredniości wyborów"	s. 23
d) zasada "tajności"	s. 25
e) zasada "wolności wyborów"	s. 30
4. Procedura wyborów:	
a) tryb zgłoszenia i rejestracji kandydatów	s. 31
b) głosowanie i ustalenie wyników wyborów	s. 36
c) stwierdzenie ważności wyborów	s. 38
d) proporcjonalność, system d'Hondta - metoda ustalania wyników wyborów	s. 41
II. Ordynacja wyborcza w Wielkiej Brytanii:	
1. Zarys historyczny	
a) kształtowanie się systemu first past the post w Wielkiej Brytanii	s. 46
b) ordynacja większościowa na przestrzeni dziejów Najjaśniejszej Rzeczypospolitej	s. 48
2. Przygotowanie wyborów, tryb zgłaszania i rejestracji kandydatów	s. 49
3. Kampania wyborcza i głosowanie	s. 53
4. Ustalenie wyników głosowania, wybory uzupełniające	s. 57
Zakończenie	s. 61
Bibliografia	s. 62

Wykaz skrótów:

PKW – Państwowa Komisja Wyborcza

Ust. – ustęp

Art. – artykuł

SN – Sąd Najwyższy

JOW – jednomandatowe okręgi wyborcze

Dz. U. – Dziennik Ustaw

Wstęp

Ordynacja wyborcza stanowi fundament demokracji. Sposób wyboru przedstawicieli określa nie tylko ustrój państwa, ale również kształtuje to państwo w każdej jego dziedzinie, gdyż to właśnie ci przedstawiciele mają wpływ na obieranie kierunków jego rozwoju.

Dlatego też ordynacja wyborcza powinna być głównym polem badań konstytucjonalistów i ustrojodawców.

Celem pracy jest przedstawienie dwóch ordynacji wyborczych: proporcjonalnej - Polskiej i jednomandatowej - Brytyjskiej. Wśród ordynacji występujących na świecie te dwie są najbardziej popularne a w swej charakterystyce i zastosowaniu skrajnie różne. Dlatego praca nie ma charakteru porównawczego. Stanowi analizę obu systemów oraz poszukuje kluczowe różnice pomiędzy ordynacjami.

Praca składa się z dwóch rozdziałów. Pierwszy dotyczy ordynacji proporcjonalnej. Po wstępie dotyczącym pojęcia prawa wyborczego i krótkiego zarysu historycznego następuje dokładny opis zasad prawa wyborczego określenie ich zakresu i celów. W kolejnych podrozdziałach opisana jest procedura wyborcza od zgłoszenia i rejestracji kandydatów poprzez głosowanie i ustalenie wyników wyborów po stwierdzenie ich ważności. Odrębny podrozdział dotyczy samej proporcjonalności ujętej osobno jako kluczowej dla tematu oraz charakterystyka systemu d'Hondta. W drugim rozdziale analizie poddana jest ordynacja Brytyjska. Po wstępie dotyczącym historii ordynacji większościowej zarówno w Polsce jak i w Wielkiej Brytanii następuje opis przygotowania wyborów, trybu zgłaszania i rejestracji kandydatów, kampanii wyborczej i głosowania aż po ustalenie wyników głosowania i trybu wyborów uzupełniających.

Rozdz. I p. 1

Pojęcie prawa wyborczego

Współcześnie wybory są jednym z najważniejszych, jeśli nie najważniejszym wydarzeniem politycznym państw demokratycznych. Wybory stanowią punkt wyjścia dla całej pionowej struktury demokracji. Idea suwerenności narodu (ludu) realizowana jest najczęściej za pośrednictwem reprezentantów wyłanianych w drodze wyborów.¹

Wybory obok referendum są najczęściej występującą formą działania narodu w realizacji władzy państwowej. Decydującą rolę odgrywa tu wybieranie najważniejszych, najwyższych organów państwowych mających możliwość ukierunkowania działalności pozostałych organów wchodzących w skład aparatu państwowego.²

Zasady prawa wyborczego są we współczesnych państwach jednym z głównych kryteriów oceny, w jakim stopniu dany ustrój państwowy może być uznany za demokratyczny.

Podstawowe instytucje demokratyczne to:

- wybieralni przedstawiciele
- wolne, uczciwe i regularnie przeprowadzane wybory
- wolność słowa
- wolność stowarzyszania się³

Ustrój państwa jest jeszcze bardziej zależny od ordynacji wyborczej, aniżeli od Konstytucji, przy najlepszej Konstytucji zła ordynacja może dać władzę w ręce ludzi, którzy będą ją gwałcili na każdym kroku, i poprowadzą państwo wbrew Konstytucji.⁴ Zatem do ustaw wyborczych powinna mieć zastosowanie zasada stabilności prawa, rozumiana jako zakaz dokonywania w nim zmian, chyba, że zachodzi radykalna zmiana ustroju państwa, zwłaszcza gdy system wyborczy, nie spełnia – w dłuższym przedziale

¹ Żukowski A., *System wyborczy do Sejmu u Senatu RP*, Warszawa 2004, s. 11.

² Buczkowski J., *Podstawowe zasady prawa wyborczego III Rzeczypospolitej*, Lublin 1998, s. 16.

³ Czapliski K. W., *O potrzebie stabilności prawa wyborczego*, Toruń 2009, s. 8.

⁴ Wstęp do ordynacji wyborczej do Sejmu i do Senatu z 28 lipca 1922 r., Warszawa 1922, s. 3.

czasowym – swojej funkcji kreacyjnej umożliwiającej wywołanie reprezentatywnej i zdolnej do rządzenia i dokonywania reform władzy.

Tymczasem wybory do Sejmu i Senatu przeprowadzone były w latach 1991-2007 sześciokrotnie, na podstawie czterech ustaw wyborczych. Obowiązująca ustawa – Ordynacja wyborcza do Sejmu RP i Senatu RP uchwalona w dniu 12 kwietnia 2001 r. doczekała się zmian dokonywanych przez 22 ustawy zmieniające! Tylko ten przykład wskazuje na zupełny brak stabilności polskiego prawa wyborczego. Zmianom często towarzyszą przesłanki subiektywne projektodawców, niemieszczące się w kanonach demokratycznych zasad wyborczych.⁵ Główną motywacją ich projektodawców było dążenie do zapewnienia swojemu ugrupowaniu możliwie największej liczby mandatów w przyszłych wyborach poprzez zmiany w formule.

W wyroku z 3 listopada 2006 r. (sygn. Akt 31/06) wydanym w głośnej wówczas sprawie blokowania list wyborczych (K 31/06) Trybunał podkreślił, iż "Konieczne zatem w tym zakresie (swoistym minimum minimorum) powinno być uchwalanie istotnych zmian w prawie wyborczym (a do takich z pewnością należy zaliczyć określanie algorytmów rozdziału mandatów oraz tzw. progów), co najmniej sześć miesięcy przed kolejnymi wyborami, rozumianymi nie tylko jako sam akt głosowania, ale jako całość czynności objętych tzw. kalendarzem wyborczym. Ewentualne wyjątki od tak określonego wymiaru mogłyby wynikać jedynie z nadzwyczajnych okoliczności o charakterze obiektywnym."⁶

Z kolei art. 228 ust. 6 Konstytucji zabrania w czasie trwania stanu nadzwyczajnego dokonywania zmian nie tylko w ustawie zasadniczej, lecz także w ordynacjach wyborczych.⁷

Wielokrotnie podnoszony jest postulat kodyfikacji prawa wyborczego.⁸

Pozytywnie o nim wypowiedzieli się między innymi profesorowie A. Patrzalek i W. Skrzydło. Kodeks mógłby stanowić barierę dla pomysłów modyfikowania prawa wyborczego, jako akt normatywny stanowiłby kompleksowy zbiór regulujący wszystkie procedury wyborcze w Rzeczypospolitej Polskiej. Wprawdzie Konstytucja RP nie wyodrębnia kodeksu w systemie źródeł prawa, ale w regulaminie Sejmu przewidziany jest szczególny tryb prac nad kodeksami i ustawami zmieniającymi kodeksy. Ten tryb

⁵ Czaplicki K. W., O potrzebie stabilności..., s. 11 - 16.

⁶ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 3 listopada 2006 r. sygn. akt 31/06 .

⁷ Buczkowski J., *Podstawowe zasady...*, s. 18.

⁸ Czaplicki K. W., O potrzebie stabilności..., s. 28.

ma zapewnić względną sztywność i trwałość kodeksów. Doświadczenie pokazuje, że podczas prac Komisji nadzwyczajnej do spraw zmian w kodyfikacjach nie tylko zaprasza się do współpracy wybitnych ekspertów, ale też ich zdanie brane jest pod uwagę. Rzadziej też dochodzą do głosu polityczne emocje.⁹

Prawo wyborcze w znaczeniu przedmiotowym stanowi ogół przepisów normujących sposób wybierania przez obywateli swych przedstawicieli do organów władzy, zawartych w Konstytucji, ustawach zwanych w polskiej tradycji „ordynacjami” wyborczymi oraz w aktach wykonawczych do ordynacji. W znaczeniu podmiotowym zaś, prawo wyborcze to uprawnienia obywateli, jako jednostek Narodu będącego zbiorowym podmiotem suwerenności, do udziału w procedurze wyborczej, stanowiące tzw. czynne i bierne prawo wyborcze: pierwsze sprowadza się do prawa wybierania, drugie dotyczy prawa do bycia wybranym, czyli kandydowania.¹⁰

Źródłem prawa wyborczego jest Konstytucja, określająca naczelne jego zasady oraz ordynacja wyborcza. Konstytucja określa podstawowe zasady wyborcze, gwarantujące minimalne standardy demokratycznych wyborów, związanych z wyłanianiem reprezentacji wyborców do organów przedstawicielskich. Ordynacja wyborcza, poprzez rozwinięcie konstytucyjnych założeń instytucji wyborów, reguluje całokształt zasad, procedur i instytucji z organizacją i przeprowadzaniem wyborów do organów przedstawicielskich. Określa ona sposoby wykonywania prawa wyborczego. Do źródeł prawa wyborczego zalicza się też akty podstawowe, tzn. rozporządzenia wydawane na podstawie szczególnego upoważnienia zawartego w ordynacji wyborczej, oraz uchwały Państwowej Komisji Wyborczej.¹¹

Szerszym od pojęcia „prawa wyborczego” jest pojęcie „systemu wyborczego”. W sensie wąskim jest określane jako zasady dotyczące mechanizmu głosowania i ustalania wyników wyborów.¹² W sensie szerokim rozumiane jest jako ogół reguł dotyczących trybu przygotowania i przeprowadzenia wyborów oraz zasad podziału mandatów.¹³

⁹ Grabarczyk C., *Czy prawo wyborcze może być skodyfikowane?* [w:] D. Dudek, D. Kała, P. Potakowski, *Jakiej ordynacji potrzebuje Rzeczpospolita? – materiały z międzynarodowej konferencji*, Lublin 2008, s. 82.

¹⁰ Dudek D., *Prawo konstytucyjne w zarysie*, Lublin 2002, s. 56.

¹¹ Żukowski A., *System wyborczy...*, s. 14.

¹² Rozmaryn S., *Dwa systemy wyborcze*, „Państwo i prawo” 1950, z. 5, s. 6.

Rozdz. I p. 2

Zarys historyczny

Od XV do końca XVIII w., zatem cztery stulecia, ustroj wewnętrzny Państwa polskiego był zjawiskiem wyjątkowym w ówczesnej Europie. Sytuacja np. chłopca czy mieszczanina, w porównaniu z położeniem chłopca czy mieszczanina Europy, była znacznie korzystniejsza.

Co więcej stan szlachecki w Polsce był niezwykle liczny. U schyłku państwowości polskiej szlachta stanowiła ok. 10% populacji Rzeczypospolitej. W żadnym kraju europejskim tak wielki odsetek mieszkańców nie miał statusu szlacheckiego. Pełne prawa polityczne w Polsce posiadał olbrzymi odsetek całej populacji.

W porównaniu z Wielką Brytanią, gdzie najszybciej i w najpełniejszym zakresie rozwinięte zostały podstawy ustroju demokratycznego, pełne prawa polityczne w takim odsetku jak w Rzeczypospolitej ludność uzyskała dopiero w drugiej połowie XIX wieku!¹⁴

Od 1493 r. wyodrębniło się stałe ogólnopństwowe przedstawicielstwo sejmików ziemskich w postaci posłów ziemskich.¹⁵

Za początek demokracji szlacheckiej można uznać rok 1505, gdzie na sejmie walnym przyjęto konstytucję *Nihil novi*, dzięki której obywatel uzyskał wpływ na funkcjonowanie państwa.

Parlament był instytucją składającą się z trzech stanów sejmujących: króla, Senatu i Izby Poselskiej. Było to rozwiązanie takie samo jak przyjęty wcześniej model angielski. Król nie stał ponad prawem, a Izba Poselska stała się ogólnoparłamentową reprezentacją sejmików ziemskich. Sejmiiki te funkcjonowały w każdym województwie lub ziemi.¹⁶

W całej Rzeczypospolitej po 1569 r. było około 70 sejmików, z tego 24 sejmiki powiatowe na Litwie. Izba poselska ukształtowała się jako reprezentacja sejmików ziemskich. Od połowy XVI w. posłów wybierała szlachta, nie oglądając się na magnatów. Liczba posłów była ustalona zwyczajowo. Większe województwa wysyłały

¹³ Burda A., Klimowiecki R., *Polskie prawo państwowe*, Warszawa 1958, s. 576.

¹⁴ Górski G., Salmonowicz S., *Historia ustrojów państw*, Warszawa 2001, s. 353, 354.

¹⁵ Bardach J., Leśnodorski B., Pietrzak M., *Historia ustroju i prawa polskiego*, Warszawa 2003, s. 217.

¹⁶ Górski G., Salmonowicz S., *Historia ustrojów...*, s. 370.

na sejm walny 6 posłów, mniejsze oraz ziemie na ogół po 2, ale drobne ziemie i po 1 pośle. Posłowie jednego sejmiku początkowo występowali i głosowali łącznie. Dopiero od połowy XVI w. zaczęli występować indywidualnie. Po unii lubelskiej w skład izby poselskiej wchodziło 170 posłów, w tym 48 z Litwy. Izba poselska była więc reprezentacją wyłącznie stanu szlacheckiego.¹⁷

Kontrolę nad posłami i sposobem wykonywania przez nich powierzonego mandatu sprawował sejmik relacyjny. Tragiczny przebieg okupacji szwedzkiej w poł. XVII w., najazdy tatarskie, rosyjskie i siedmiogrodzkie oraz powstania kozackie doprowadziły do zniszczenia podstaw ekonomicznych bytowania szerokich rzesz szlacheckich. Efektem tego był upadek pozycji politycznej szlachty i zdobycie przewagi przez magnaterię. Rozpoczął się upadek instytucji ustrojowej Rzeczypospolitej, a w szczególności – upadku sejmu sparaliżowanego patologicznym stosowaniem instytucji jednomyślności uchwał.

Jednak okres ten charakteryzował się też budową zrębów nowoczesnego życia politycznego na poziomie sejmików, gdzie zaczęły się kształtować wokół najważniejszych rodzin magnackich stronnictwa polityczne, spośród których cztery miały odegrać decydującą rolę w życiu politycznym kraju w drugiej połowie XVIII wieku.

Wówczas szlachta podjęła świadomy wysiłek głębokiego reformowania państwa z rozszerzeniem uprawnień politycznych na inne warstwy społeczne. Rzeczpospolita odzyskiwała siły, opierając się na demokratycznym ustroju i upodmiotowieniu szerokich, świadomych swych praw rzesz ludzi.

Sukces procesu reform wewnętrznych stanowił ideowe wyzwanie dla sąsiadujących z Polską, najbardziej bezwzględnych i najbardziej agresywnych europejskich absolutyzmów – rosyjskiego, pruskiego i austriackiego. Dlatego właśnie, nie w okresie, gdy Rzeczpospolita była najsłabsza, ale właśnie kiedy dzięki demokratycznym zmianom zaczęła odzyskiwać siły doszło do rozbiorów, gdyż przywódcy państw ościennych zaślepieni chęcią dominacji nad swoim społeczeństwem musieli Polskę zgnieść by nie stanowiła niebezpiecznego precedensu i przykładu, że metodami demokratycznymi i poszanowaniem praw każdego człowieka można również budować potęgę kraju.¹⁸

Pierwsza polska konstytucja – Ustawa Rządowa z 3 maja 1791 r. stanowiła zwięzły akt

¹⁷ Bardach J., Leśnodorski B., Pietrzak M., *Historia ustroju...*, s. 217.

¹⁸ Górski G., Salmonowicz S., *Historia ustrojów...*, s. 354 - 371.

normatywny, liczący 11 artykułów, inkorporujący do swej treści obszerne unormowanie, zawarte w uchwalonym w dniu 18 kwietnia 1791 r. Prawie o miastach.¹⁹ Sejm miał pozostać dwuizbowy. Do izby poselskiej miało wchodzić 204 posłów wybieranych na sejmikach, na ławach rządowych w izbie mieli ponadto zasiadać plenipotenci miast w liczbie 24, wybierani przez zgromadzenia miejskie wydziałowe. Izbę wyższą – senat, tworzyć mieli w liczbie 102 członków, wojewodowie i kasztelanowie, a poza tym biskupi diecezjalni i ministrowie – łącznie 132 osoby.²⁰

Tuż po odzyskaniu niepodległości wydano Dekret Naczelnika Państwa z dnia 28 listopada 1918 r. o ordynacji wyborczej do Sejmu ustawodawczego. Według dekretu wyborcom mógł być każdy obywatel, który do dnia ogłoszenia wyborów ukończył 21 lat (art. 1). Jeden poseł przypadał przeciętnie na 50 tys. ludności okręgu (art. 12). Głosowanie trwała od godz. 8.00 do godz. 21.00 (art. 55). O ważności wyborów rozstrzygał Sąd Najwyższy w składzie trzech członków (art. 91).²¹

Następnie prawo wyborcze do Sejmu i Senatu określała Konstytucja z 17 marca 1921 r. i ordynacje wyborcze. Czynne prawo wyborcze oparte zostało na 5-przymiotnikowym głosowaniu (powszechnym, równym, tajnym, bezpośrednim i proporcjonalnym). W wyborach do sejmu przysługiwało ono każdemu obywatelowi, który ukończył 21 lat, a do senatu 30 lat, z wyjątkiem wojskowych w służbie cywilnej, osób ograniczonych w korzystaniu z praw cywilnych lub pozbawionych praw publicznych, bierne prawo wyborcze do Sejmu posiadał każdy, kto ukończył 25 lat, a do Senatu, jeśli ukończył 40 lat, nie wyłączając wojskowych w służbie czynnej. Sejm składał się z 444 osłów, a Senat z 111 senatorów. Kadencja Sejmu i Senatu trwała 5 lat.²²

Następnie regulacje dotyczące ordynacji wyborczej zawarto w kolejnej Konstytucji z dnia 23 kwietnia 1935 r. Według art. 32 Konstytucji Sejm składał się z posłów wybranych w głosowaniu powszechnym, tajnym, równym i bezpośrednim. Kadencja Sejmu trwała 5 lat licząc od dnia zwołania. Art. 34 wskazywał, że prawo wybierania ma każdy obywatel bez różnicy płci, który przed dniem zarządzenia wyborów ukończył 24 lata oraz korzysta z pełni praw cywilnych i obywatelskich.

¹⁹ Dudek D., *Prawo konstytucyjne...*, s. 1.

²⁰ Bardach J., Leśnodorski B., Pietrzak M., *Historia ustroju...*, s. 310.

²¹ Dekret Naczelnika Państwa z dnia 28 listopada 1918 r. o ordynacji wyborczej do Sejmu ustawodawczego [w:] Sobczyk M., Sokala A., *Prawo wyborcze II Rzeczypospolitej – wybór tekstów źródłowych*, Toruń 2004, s. 7-18.

²² Bardach J., Leśnodorski B., Pietrzak M., *Historia ustroju...*, s. 482.

Prawo wybieralności (bierne prawo wyborcze) miał każdy obywatel, jeżeli ukończył 30 lat.

W przypadku Senatu wg. Art. 47 składał się on z senatorów w 1/3 powoływanych przez Prezydenta, a w 2/3 z wyborów.²³

Szczegółowo wybory do Sejmu regulowała Ustawa ordynacja wyborcza do Sejmu z dnia 8 lipca 1935 r. Według niej obszar państwa dzielono na 104 okręgi wyborcze, a na każdy okręg wyborczy przypadały dwa mandaty poselskie, zatem Sejm liczył w sumie 208 posłów. Był to system większościowy dwumandatowy. Każdy powiat, wchodzący w skład okręgu wyborczego, dzielił się na obwody głosowania, liczące najwięcej 3000 mieszkańców. Listę kandydatów na posłów ustalała w każdym okręgu wyborczym zgromadzenie okręgowe. Delegatem mógł być tylko wyborca do Sejmu, zamieszkały w okręgu wyborczym co najmniej rok przed zarządzeniem wyborów do Sejmu. Zgromadzenie składało się m.in. z Komisarza wyborczego, delegatów samorządu terytorialnego, samorządu gospodarczego, osób zgłoszonych przez co najmniej 500 wyborców. Wybory do zgromadzenia okręgowego zarządzał wojewoda. Te następnie ustalało listy kandydatów na posłów.²⁴

Po II wojnie światowej aż do schyłku okresu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej nigdy nie przeprowadzono wolnych wyborów, a w ramach nowej rzeczywistości ustrojowej zaprowadzono szczególną compabilitatis polityczną, czyli opartą na tzw. nomenklaturze fuzję stanowisk politycznych, partyjnych ze stanowiskami w organach państwowych.²⁵

²³ Ustawa Konstytucyjna z dnia 23 kwietnia 1935 r.

²⁴ Ustawa ordynacja wyborcza do Sejmu z dnia 8 lipca 1935 r., [w:] Sobczyk M., Sokala A., *Prawo wyborcze II Rzeczypospolitej – wybór tekstów źródłowych*, Toruń 2004, s. 7-18

²⁵ Dudek D., *Prawo konstytucyjne...*, s. 6.

Rozdz. I pkt. 3 a)

Zasady prawa wyborczego: zasada "powszechności"

Konstytucja RP w odniesieniu do elekcji poszczególnych organów normuje podstawowe zasady prawa wyborczego, zwane tradycyjnie „przymiotnikami wyborczymi”. I tak wybory do Sejmu są 5-przymiotnikowe: powszechne, równe, bezpośrednie, proporcjonalne oraz odbywają się w głosowaniu tajnym, wybory do Senatu oparte są na 3 zasadach powszechności, bezpośredniości i tajności głosowania.²⁶

Zasada powszechności wyborów oznacza wymóg takiego unormowania, które prawa wyborcze przyznaje jak najszerszemu gronu obywateli.²⁷ Pełni ona bardzo istotną rolę, gdyż określa krąg osób posiadających czynne i bierne prawo wyborcze w wyborach do organów przedstawicielskich.²⁸

Przez czynne prawo wyborcze należy rozumieć ogół przepisów uprawniających obywateli do wpływania na kreowanie określonego urzędu czy organu kolegialnego – w drodze głosowania.²⁹

Natomiast bierne prawo wyborcze zakreśla krąg osób, spośród których mogą być rekrutowani kandydaci.³⁰ Konstytucja RP określa, że do Senatu może być wybierana osoba, która ukończyła 30 lat, zaś do Sejmu 21 lat.³¹

Konstytucja RP przyznaje w art. 62 ust. 1 prawo wybierania posłów oraz senatorów obywatelom polskim, którzy najpóźniej w dniu głosowania ukończyli 18 lat.³² Można zauważyć, iż ustalona w polskim prawie granica wieku wyborczego na 18 lat pokrywa się z okresem uzyskania pełnoletniości określonym w kodeksie cywilnym.³³ Od tej zasady Konstytucja ustanawia wyjątek. Prawa wybierania nie mają osoby ubezwłasnowolnione prawomocnym orzeczeniem sądu. Wypełnieniem tego pojęcia konstytucyjnego jest art. 13 kodeksu cywilnego. Osoby te mogą zostać ubezwłasnowolnione całkowicie lub częściowo. Najkrócej rzecz ujmując

²⁶ Dudek D. *Konstytucyjna aksjologia wyborów*, [w:] Rymarz F., *Iudices Electionis Custodes* (Sędziowie kustosami wyborów). Księga pamiątkowa Państwowej Komisji Wyborczej, Warszawa 2007.

²⁷ Dudek D., *Prawo konstytucyjne...*, s. 56.

²⁸ Jarecka A., *Zasada powszechności i równości w polskim prawie wyborczym*, Warszawa 2000, s. 27.

²⁹ Tamże, s. 33.

³⁰ Buczkowski J., *Podstawowe zasady...*, s. 75.

³¹ Chmaj M., Skrzydło W., *System wyborczy w Rzeczypospolitej Polskiej*, Kraków 2005, s. 46.

³² Buczkowski J., *Podstawowe zasady...*, s. 51.

³³ Chmaj M., Skrzydło W., *System wyborczy...*, s. 45.

ubezwłasnowolniony całkowicie nie ma w ogóle zdolności do czynności prawnych, natomiast ubezwłasnowolniony częściowo, ma tę zdolność ograniczoną. Osoby te zatem nie mają prawa swobodnego podejmowania decyzji. Z tych to powodów uznaje się, że tym bardziej nie mogą brać udziału w rozstrzyganiu praw publicznych. Toteż wyłączenie ich z udziału w wyborach jest zjawiskiem naturalnym.³⁴ Oczywiście zakładając, że państwo, w którym się ową regulację stosuje jest praworządne i nie wykorzystuje się w nim instytucji ubezwłasnowolnienia do celów politycznych, jeżeli jest inaczej owa instytucja może stać się przyczynkiem do manipulowania wynikami głosowania oraz zastraszania oponentów politycznych.

Obok wieku wyborczego zagadnienie obywatelstwa jest kolejnym istotnym elementem wiążącym się z określeniem kręgu wyborców.³⁵ Konstytucja RP w art. 62 przyznaje prawo wybierania do organów przedstawicielskich obywatelom polskim.³⁶ Według polskich rozwiązań sam fakt urodzenia się z rodziców będących obywatelami polskimi powoduje nabycie obywatelstwa, bądź z decyzji odpowiedniego organu władzy.³⁷

Konstytucja (art. 62 ust. 2) z możliwości głosowania wyklucza osoby, które pozbawione są praw publicznych prawomocnym orzeczeniem sądu oraz pozbawione praw wyborczych prawomocnym orzeczeniem Trybunału Stanu.³⁸ Obecnie obowiązująca ustawa³⁹ w art. 1 ust. 2 wymienia kategorię podmiotów, w stosunku do których Trybunał Stanu może tę karę orzec. Są to: Prezydent RP, osoby wchodzące w skład Rady Ministrów, Prezes Najwyższej Izby Kontroli i Prezes Narodowego Banku Polskiego, Naczelnny Dowódca Sił Zbrojnych, kierownicy urzędów centralnych, osoby, którym Prezes Rady Ministrów powierzył kierowanie ministerstwem lub urzędem centralnym oraz członkowie Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji. Zastosowanie kary utraty czynnego i biernego prawa wyborczego może wystąpić w przypadku gdy wymienione tu osoby w zakresie swego urzędowania lub w związku z zajmowanym stanowiskiem w sposób zawiniony naruszyły Konstytucję RP lub inną ustawę.⁴⁰ Według kodeksu karnego sąd może orzec pozbawienie praw publicznych w przypadku skazania za zbrodnię zasługującą na szczególne potępienie. Określa, że pozbawienie

³⁴ Jarecka A., *Zasada powszechności i równości...*, s. 41, 42.

³⁵ Buczkowski J., *Podstawowe zasady...*, s. 55.

³⁶ Jarecka A., *Zasada powszechności i równości...*, s. 37.

³⁷ Buczkowski J., *Podstawowe zasady...*, s. 55.

³⁸ Żukowski A., *System wyborczy do Sejmu i Senatu RP, Warszawa 2004*, s. 60.

³⁹ Ustawa o Trybunale Stanu z 26 marca 1982 r. (Dz. U. nr 175 poz. 1692).

⁴⁰ Buczkowski J., *Podstawowe zasady...*, s. 69,70.

praw publicznym jest środkiem karnym, który jest orzekany w latach, na okres od roku do 10 lat.⁴¹

W Konstytucji ustanowione są reguły incompatibilitatis, czyli niepołączalności mandatu parlamentarnego z określonymi funkcjami, czy zatrudnieniem.⁴² Jest ona konsekwencją podstawowych zasad konstytucyjnych, określających oparty na podziale władzy ustrój państwa i służyć mają realizacji tych zasad w tym niezależności władzy ustawodawczej od wykonawczej, niezawisłości sędziowskiej, neutralności politycznej określonych służb państwowych.⁴³ Zakaz ten nie dotyczy członków Rady Ministrów i sekretarzy stanu w administracji rządowej.⁴⁴ Jest to nawiązanie do jednej z podstawowych zasad systemu parlamentarnego, w myśl której rząd pochodzi z parlamentu.⁴⁵ Niemniej kontrowersyjnym wydaje się fakt, że tak łatwo odstępuje się od zasady trójpodziału władz i godzi się na połączenie ustawodawczej w wykonawczą.

Zasada incompatibilitatis wyrażona w art. 103 ustawy zasadniczej zakazuje łączenia mandatu parlamentarnego z funkcją Prezesa NBP, Prezesa NIK, Rzecznika Praw Obywatelskich, Rzecznika Praw Dziecka i ich zastępców, członka Rady Polityki Pieniężnej, członka Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji, ambasadora, oraz zatrudnieniem w Kancelarii Sejmu, Kancelarii Senatu, Kancelarii Prezydenta RP lub zatrudnieniem w administracji rządowej. Ponadto z treści art. 100 ust. 2 wynika zakaz jednoczesnego kandydowania do Sejmu i Senatu, a art. 102 potwierdza, że nie można być jednocześnie posłem i senatorem. Jest również zakaz sprawowania mandatu przez sędziów, prokuratorów, urzędników służby cywilnej, żołnierzy pozostających w czynnej służbie wojskowej, funkcjonariuszy policji oraz funkcjonariuszy służb ochrony państwa.⁴⁶ W okresie wykonywania mandatu posłowie i senatorowie nie mogą wykonywać pracy w Biurze Trybunału Konstytucyjnego, w Najwyższej Izbie Kontroli, w Biurze Rzecznika Praw Obywatelskich, w Biurze Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji, w Krajowym Biurze Wyborczym, w Państwowej Inspekcji Pracy, w administracji samorządu terytorialnego, pracownika administracyjnego sądu i prokuratury a także nie mogą pełnić zawodowej służby wojskowej.⁴⁷

⁴¹ Chmaj M., Skrzydło W., *System wyborczy...*, s. 47.

⁴² Dudek D., *Prawo konstytucyjne...*, s. 57.

⁴³ Uchwała Trybunału Konstytucyjnego z dnia 6 lutego 1996 r., sygn. akt. W. 11/95 [w:] B. Szepietowska, *Instytucje ustrojowe w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, Warszawa 1996, s. 73.

⁴⁴ Jarecka A., *Zasada powszechności i równości...*, s. 37.

⁴⁵ Garlicki L., *Polskie prawo konstytucyjne*, Warszawa 2008, s. 217.

⁴⁶ Buczkowski J., *Podstawowe zasady...*, s. 86, 87.

⁴⁷ Ustawa o wykonywaniu mandatu posła i senatora z dnia 9 maja 1996 r., art. 30.

Zasada powszechności realizowana jest nie tylko przez przytoczone przepisy, ale też znajduje dopełnienie w szeregu instytucji prawa wyborczego, poczynając od rejestru i spisu wyborców, poprzez reguły tworzenia obwodów głosowania, tryb zgłaszania kandydatów, po tryb przeprowadzania wyborów w dzień wolny od pracy, możliwość głosowania poza swoim miejscem zamieszkania, a nawet granicami Polski.⁴⁸

Podstawową formą ustalania obwodów głosowania jest ich tworzenie na zasadzie terytorialnej. W wyborach do Sejmu i Senatu obwody obejmują od 500 do 3000 mieszkańców. Rejestr wyborców prowadzony jest w urzędzie każdej gminy. Stanowi dowód posiadania przez osoby w nim wpisane czynnego prawa wyborczego. Wyborcy zameldowani na pobyt stały na obszarze gminy są wpisywani z urzędu do rejestru wyborców w tej gminie, zaś wyborcy którzy stale zamieszkują na obszarze gminy bez zameldowania na pobyt stały, a chcą być umieszczeni w rejestrze wyborców w tej gminie, mogą złożyć stosowny wniosek w urzędzie gminy, w której zamieszkują. Osoby nigdzie nie zameldowane również mogą się zwracać do urzędu gminy o wpisanie do rejestru wyborców wskazując adres, pod którym ostatnio były zameldowane na pobyt stały.⁴⁹ Szczególna troska o pełną aktualność i szczegółowość danych zawartych w rejestrze – wyklucza możliwość wielokrotnego ujmowania tych samych osób w kilku spisach wyborców. Za prawidłowe prowadzenie, aktualizację i udostępnienie rejestru odpowiedzialni są wójtowie, burmistrzowie i prezydenci miast a wykonanie tych zadań nadzoruje PKW za pośrednictwem Krajowego Biura Wyborczego.⁵⁰

Jeżeli chodzi o spisy wyborców są one dokumentem oficjalnie stwierdzającym prawo wyborcy do udziału w głosowaniu. Sporządza się je *ad hoc* przed konkretnymi wyborami, czyli w okresie bezpośrednio potwierdzającym termin głosowania. Dokonuje się tego na podstawie rejestru wyborców. Spisy wyborców tworzy się oddzielnie dla każdego obwodu głosowania.⁵¹ W celu realizacji zasady powszechności tworzy się obwody specjalne: szpitale, domy opieki społecznej, więzienia i areszty, obwody głosowania na polskich statkach morskich, obwody dla obywateli polskich przebywających za granicą.⁵² Spisy wyborców dla obwodów głosowania utworzonych za granicą sporządzają konsulowie,

⁴⁸ Dudek D., *Prawo konstytucyjne...*, s. 57.

⁴⁹ Jarecka A., *Zasada powszechności i równości...*, s. 85, 96, 97.

⁵⁰ Buczkowski J., *Podstawowe zasady...*, s. 101, 102.

⁵¹ Jarecka A., *Zasada powszechności i równości...*, s. 101, 103.

⁵² Żukowski A., *System wyborczy...*, s. 62.

natomiast spisy wyborców dla obwodów utworzonych na polskich statkach morskich sporządzają kapitanowie statków.⁵³

Dla zapewnienia faktycznej realizacji prawa wyborczego niemałe znaczenie ma dzień, na który wybory zarządzono. Konstytucja RP w art. 98 stanowi, że Prezydent RP wyznacza wybory na dzień wolny od pracy. Kwestia wolnego dnia nie jest uregulowana w przepisach prawa, jednak przyjęła się zasada, iż dniem tym jest niedziela.⁵⁴ W art. 59 ust. 1 ustawy określony jest czas otwarcia lokali wyborczych i jest to – od godz. 6.00 do godz. 20.00.⁵⁵

⁵³ Buczkowski J., *Podstawowe zasady...*, s. 104, 105.

⁵⁴ Jarecka A., *Zasada powszechności i równości...*, s. 107.

⁵⁵ Ustawa Ordynacja wyborcza do Sejmu i Senatu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 12 kwietnia 2001.

Rozdz. I pkt. 3 b)

Zasady prawa wyborczego: zasada "równości praw wyborczych"

Generalnie należy stwierdzić, że zasada równości praw wyborczych jest bezpośrednią konkretyzacją na gruncie systemu wyborczego ogólnej zasady równości obywateli wobec prawa i wynikającego z niej zakazu dyskryminacji w życiu politycznym i społecznym (art. 32 Konstytucji RP).⁵⁶ Bardzo pomocna w zrozumieniu istoty równości jest klasyczna jej definicja – wprowadzona przez Trybunał Konstytucyjny. Równość oznacza zakaz ustanowienia regulacji o charakterze dyskryminującym bądź faworyzującym, ale pod warunkiem, że adresaci normy prawnej charakteryzują się w równym stopniu określonymi cechami. Innymi słowy zakazane jest nierówne traktowanie podmiotów podobnych, co jednak nie wyklucza nierównego traktowania podmiotów, które nie są ze względu na daną cechę, istotną, relewantną. Odstępstwa od tej zasady równości są dopuszczalne, ale muszą znajdować podstawę w odpowiednio przekonujących argumentach. Argumenty te muszą demonstrować:

1. Relewantność (muszą one pozostawać w związku z celem i zasadniczą treścią przepisów, w których zawarta jest kontrolowana norma, oraz służyć realizacji tego celu i treści; wprowadzone zróżnicowanie muszą mieć więc charakter racjonalnie uzasadniony);
2. Proporcjonalność (waga interesu, któremu ma służyć zróżnicowanie sytuacji adresatów normy musi pozostawać w odpowiedniej proporcji do wagi interesów, które zostaną naruszone w wyniku nierównego potraktowania podmiotów podobnych);
3. Związek z innymi wartościami, zasadami bądź normami konstytucyjnymi, uzasadniającymi odmienne traktowanie podmiotów podobnych.⁵⁷

W nauce prawa konstytucyjnego podkreśla się, że w odniesieniu do praw politycznych, a zwłaszcza prawa wyborczego brak jest przesłanek merytorycznie uzasadniających

⁵⁶ Buczkowski J., *Podstawowe zasady...*, s. 131.

⁵⁷ Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego, sygn. akt U.7/87 – OTK 1998, s. 7, za L. Garlicki, Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego – Prawa i wolności jednostki, „Przegląd Sądowy” 1997, nr 5, s. 113-119.

nierówne traktowanie różnych osób. Wszyscy ludzie w korzystaniu z przysługujących im praw politycznych powinni być traktowani jednakowo.⁵⁸

Zasada równości polega na przysługiwaniu każdemu wyborcy równej ilości głosów, tzn. jednego głosu (aspekt formalny) oraz na zapewnieniu jednakowej siły tego głosu, czyli jego potencjalnego wpływu na ukształtowanie osobowego składu wybieranego organu (aspekt materialny).⁵⁹

Równość praw wyborczych w znaczeniu formalnym założona już została w ustawie zasadniczej, co powoduje, że przepisy ordynacji wyborczej głoszące, iż każdemu wyborcy przysługuje jeden głos, nie mają charakteru konstytucyjnego lecz deklaratoryjny. Ordynacje nie muszą zatem przytaczać tego elementu, ale muszą go realizować, gdyż w przeciwnym razie byłyby uznane za sprzeczne z Konstytucją.⁶⁰

Zasada równości nie odnosi się do wyborów do Senatu RP, gdyż tam można oddać więcej niż jeden głos, choć pojawiają się głosy, że i te wybory można określić równymi. Dziś mamy system zmieniony, o tyle, że z jednej strony są to okręgi wyborcze tworzone jednak specjalnie dla celów wyborczych do Senatu, a więc nie związane tak ściśle jak wówczas z podziałem terytorialnym państwa, aczkolwiek podkreśla się teraz w ordynacji wyborczej, że senatorowie są wybierani w województwach, nawet ordynacja wymienia liczbę tych senatorów, ale ta liczba jest zróżnicowana, zależnie od liczby mieszkańców i tak samo pod tym względem wygląda kwestia, gdy idzie o okręgi wyborcze, które są kilkumandatowe, też w zależności od liczby wyborców w okręgu, co pozwala powiedzieć, że dziś wybory te są oparte również w pełni na zasadzie równości.⁶¹

Na treść zasady równości w sensie ścisłym niewątpliwie składa się m.in. to, że każdemu wyborcy przysługuje jeden głos. Stanowi to minimum, bez którego nie może być mowy o realizacji równości praw wyborczych.⁶² Celem zapobieżenia wielokrotnemu głosowaniu ustawodawca wprowadził obowiązek potwierdzenia przez wyborcę własnoręcznym podpisem faktu otrzymania od komisji obwodowej karty do głosowania: podpis ten składa się w przewidzianej na to rubryce spisu wyborców.

⁵⁸ Isensee I., Kirchhoff P. (red.), *Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland*, Heidelberg 1987, s. 18. Za B. Banaszak, *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 1999, s. 276.

⁵⁹ Dudek D., *Prawo konstytucyjne...*, s. 57.

⁶⁰ Buczkowski J., *Podstawowe zasady...*, s. 133.

⁶¹ Jarosz Z. *Systemy wyborcze do Sejmu i Senatu w III Rzeczypospolitej*, Sylwestrzak A. *Prawo wyborcze Rzeczypospolitej Polskiej i problemy akcesji polski do Unii Europejskiej, Materiały XLIV Ogólnopolskiej konferencji Katedr i Zakładów Prawa Konstytucyjnego*, Olsztyn 2003, s. 63.

⁶² Jarecka A., *Zasada powszechności i równości...*, s. 115.

Dalszym istotnym zabezpieczeniem, jest to, że Obwodowa komisja wyborcza, wydając wyborcy kartę do głosowania, opatruje ją dodatkowo własną pieczęcią.⁶³

Każdy wyborca przed przystąpieniem do głosowania okazuje również obwodowej komisji wyborczej dowód osobisty lub inny dokument ze zdjęciem umożliwiającą stwierdzenie jego tożsamości.⁶⁴

Po ustaleniu prawa danego wyborcy do udziału w głosowaniu członek komisji wręcza mu tylko jedną kartę do głosowania.⁶⁵ Wyborca nie może otrzymać drugiej karty do głosowania nawet wówczas, gdy prośbę w tej sprawie uzasadnia omyłką przy postawieniu znaku „X” na kartce.⁶⁶

Równość powinna być realizowana poprzez zagwarantowanie podmiotom równego dostępu do mediów, w tym także do publicznego radia i telewizji.⁶⁷ Celowe będzie obecnie podkreślenie, że posiadanie prawa do „jednego głosu” oznacza dysponowanie nim w wyborach do tego samego organu. Jest to sprawa oczywista, jeżeli weźmie się pod uwagę sposób głosowania w wyborach prezydenckich lub też oddanie głosu na kandydata w okręgu jednomandatowym. Sytuacja ta nie nasuwa problemów z tego względu, że dokonuje się wyboru tylko jednego kandydata i dlatego też posiada się prawo oddania jednego głosu. Sytuacja ta dla poszczególnych wyborców jest czasami niezrozumiała w sytuacji, gdy w okręgach wielomandatowych dokonuje się wyboru kilku reprezentantów, a przepisy ordynacji wyborczej stanowią, że wyborcy przysługuje również prawo oddania jednego głosu. Wątpliwość taka rodzi się czasami także wtedy, gdy przeprowadzone są wybory jednocześnie do kilku organów.⁶⁸

Równość w znaczeniu materialnym oznacza, iż siła (znaczenie) głosu każdego wyborcy powinna być równa (jednakowa).⁶⁹ Istota działania tej zasady polega więc na zapewnieniu pewnej prawidłowości: taka sama liczba ludności w danym okręgu wyborczym wybiera tę samą liczbę przedstawicieli, co równa liczba ludności w innym okręgu. Naruszenie tej relacji bezpośrednio doprowadzić może do przekreślenia zasady równości materialnej.⁷⁰

⁶³ Buczkowski J., *Podstawowe zasady...*, s. 134.

⁶⁴ Jarecka A., *Zasada powszechności i równości...*, s. 123.

⁶⁵ Tamże, s. 127.

⁶⁶ Wytyczne PKW z dnia 16 maja 1994 r. w sprawie przeprowadzenia głosowania do rad gmin w dniu 19 czerwca 1994, Wyb.0101-2-G/4/94, „Zeszyt wyborczy” 1994, nr 1, s. 165.

⁶⁷ Chmaj M., Skrzydło W., *System wyborczy...*, s. 50.

⁶⁸ Buczkowski J., *Podstawowe zasady...*, s. 136, 137.

⁶⁹ Chmaj M., Skrzydło W., *System wyborczy...*, s. 50.

⁷⁰ Skrzydło W., *Prawo konstytucyjne*, Lublin 1994.

Należy tutaj nadmienić, że w systemie jednomandatowych okręgów relacja ta oznacza konkretnie równość tych okręgów pod względem liczby mieszkańców. Natomiast w systemie wielomandatowym liczba mandatów w okręgu ma być w każdym wypadku odpowiednia do liczby mieszkańców.⁷¹

W celu realizacji równości materialnej w wyborach do Sejmu, zgodnie z konstytucyjnym zapisem (art. 96) stanowiącym, że izba ma stałą liczbę członków przyjęto zasadę, według której liczba mandatów w poszczególnych okręgach wyborczych jest ustalana odpowiednio do liczby mieszkańców. Wyznacza się jednolitą normę przedstawicielstwa, obliczoną przez podzielenie liczby mieszkańców kraju przez ogólną liczbę posłów wybieranych w okręgach wyborczych. Natomiast liczba mandatów przypadająca poszczególnym okręgom wyborczym jest ilorazem liczby mieszkańców poszczególnych okręgów wyborczych i jednolitej normy przedstawicielstwa.⁷² Jednakże zakaz wprowadzania dowolności w zakresie wykrwania okręgów wyborczych i przyznawania im mandatów jest niewątpliwie demokratycznym postulatem ustrojowym wynikającym z generalnej konstytucyjnej zasady równości praw obywateli, a znajdującym swe ukonkretnienie w normach ustawowych zawartych w ordynacjach wyborczych.⁷³ Podziału na okręgi wyborcze dokonuje Sejm w formie załącznika do ordynacji wyborczej, zawierającego granicę i numery okręgów oraz liczbę wybieranych w nich posłów.⁷⁴ Według art. 236 ustawy określa się, że okręg wyborczy obejmuje obszar województwa lub jego część, zaś granicę tego okręgu nie mogą naruszać granic wchodzących w jego skład powiatów i miast na prawach powiatu.⁷⁵

Występowanie w okręgach wielomandatowych tzw. „reszty” przy dzieleniu okręgów wyborczych i mandatów według jednolitej normy przedstawicielstwa w efekcie wywołuje ten skutek, że istnieją okręgi silniej i słabiej reprezentowane. Co prawda rozbieżności te nie deformują w sposób istotny zasady równej reprezentacji, lecz wskazują, że w okręgach wielomandatowych kwestia równej siły głosu ma nieco inny wymiar niż w okręgach jednomandatowych i łączy się z występowaniem pewnych komplikacji.⁷⁶

⁷¹ Jarecka A., *Zasada powszechności i równości...*, s. 131.

⁷² Żukowski A., *System wyborczy...*, s. 64.

⁷³ Buczkowski J., *Podstawowe zasady...*, s. 142.

⁷⁴ Chmaj M., Skrzydło W., *System wyborczy...*, s. 52.

⁷⁵ Ustawa Ordynacja wyborcza do Sejmu i Senatu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 12 kwietnia 2001.

⁷⁶ Buczkowski J., *Podstawowe zasady...*, s. 143.

Rozumienie równej siły głosu, gdy sprowadza się do tego, by głos każdego wyborcy mniej więcej w tym samym stopniu wpływał na wyniki wyborów⁷⁷ nie sprawdza się w sytuacji, gdy wyborca oddaje głos na listę, która nie osiągnie 5% wyniku. Ten głos nie wpływa nawet na to kto zostanie posłem, gdyż jest niejako „rozdawany” na głos najpierw na listę partyjną, a potem na kandydata.

Zasada równości wyborów równoznaczna jest też z korzystaniem przez obywateli z czynnego i biernego prawa wyborczego na takich samych, czyli równych zasadach.⁷⁸

O ile z równym dostępem do czynnego prawa wyborczego nie jest źle, tak biernie jest w sytuacji, gdzie kandydatem, który skutecznie, czyli tak, by rzeczywiście uzyskać mandat, kandyduje może być tylko członek dużej partii, bądź osoba „zasłużona” dla lidera tej partii jest praktycznie w zakresie skandalicznym nierówne przy ordynacji która szanse na uzyskanie mandatu daje tylko partiom, które pokonały 5% próg wyborczy.

Zasada równości prawa wyborczego to także zasada równości szans uczestniczących w procesie wyborczym podmiotów. Warto się w tym miejscu zastanowić czy nagromadzenie w sposób nadmierny określonych preferencji dla ugrupowań silnych nie oznacza tym samym dyskryminacji pozostałych i naruszenia konstytucyjnej zasady równości praw politycznych i praw wyborczych. Na pierwszy plan wysuwają się tutaj klauzule zaporowe. W podziale mandatów uczestniczą tylko listy tych komitetów wyborczych, które uzyskały co najmniej 5% (a w przypadku koalicji 8%) ważnie oddanych głosów w skali kraju. Przepis tego artykułu w istocie eliminuje z walki o poselskie mandaty te ugrupowania, które uczestniczą w wyborach w skali jednego, kilku czy nawet kilkunastu okręgów. Prowadząc kampanię w takiej skali komitety te nie mają praktycznie szans na zebranie 5% a tym bardziej 8% głosów oddanych w całym kraju.⁷⁹

⁷⁷ Jarecka A., *Zasada powszechności i równości...*, s. 138.

⁷⁸ Żukowski A., *System wyborczy...*, s. 65.

⁷⁹ Buczkowski J., *Podstawowe zasady...*, s. 156. 157.

Rozdz. I pkt. 3 c)

Zasady prawa wyborczego: zasada "bezpośredniości wyborów"

Zasada bezpośredniości dotyczy sposobu wyboru przedstawicieli. Oznacza ona, że wyborcy osobiście, bez udziału pośredników, dokonują ich wyboru. Stąd też wybory bezpośrednie często nazywane są wyborami jednostopniowymi.⁸⁰

Tak ujmowana zasada bezpośredniości dostarcza też wskazań negatywnych: wybory nie mogą być organizowane na zasadzie wielostopniowości (pośredniości), to znaczy w systemie, w którym wyborcy oddawali by swe głosy na elektorów, którzy następnie dokonywali by właściwego wyboru.

Konstytucja RP wymaga zachowania zasady bezpośredniości we wszystkich postępowaniach wyborczych.⁸¹

W literaturze przedmiotu przyjmuje się, że zasada bezpośredniości składa się z dwóch elementów:

1. Głosowanie osobiste. Polega ono na tym, że wyborca oddaje głos osobiście, bez niczyjego pośrednictwa. Wyborcy niepełnosprawni mogą na własną prośbę, korzystać z pomocy innej osoby przy głosowaniu. Wyłączona jest jednak pomoc członków obwodowej komisji wyborczej i mężów zaufania.⁸² Wykluczone jest jednak głosowanie przez pełnomocnika, lub też za pośrednictwem poczty, poczty elektronicznej czy innych podobnych technik.⁸³

Nie można jednak wykluczyć, że w niedalekiej przyszłości prawo, już obecnie dopuszczające elektroniczną formę czynności prawnych, będzie musiało dostosować się do wymogów życia także w sferze techniki do głosowania drogą e-mail.⁸⁴

2. Głosowanie imienne. Oznacza ono, że wyborca oddaje głos na konkretnego kandydata, określonego z imienia i nazwiska, stawiając z właściwej strony karty wyborczej znak „x” przy jego nazwisku.⁸⁵

Pełna realizacja zasady bezpośredniości występuje wyłącznie w okręgach jednomandatowych w systemie większościowego rozdziału mandatów. Sprawa niestety nie jest tak oczywista w sytuacji, gdy łączy się zasadę bezpośredniości wyborów z systemem

⁸⁰ Skrzydło W., *Polskie prawo konstytucyjne*, Lublin 2008, s. 214.

⁸¹ Garlicki L., *Polskie prawo...*, s. 156.

⁸² Banaszak B., *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 2004, str. 353.

⁸³ Garlicki L., *Polskie prawo...*, s. 156.

⁸⁴ Dudek D., *Prawo konstytucyjne...*, s. 58.

⁸⁵ Banaszak B., *Prawo...*, str. 353.

proporcjonalnego rozdziału mandatów.⁸⁶ Występowanie zasady proporcjonalności, niejako „z góry” narzuca konieczność odpowiedniego „dostosowania” rozumienia i konsekwencji zasady bezpośredniości.⁸⁷ Okazuje się bowiem, że wyborca głosujący na wybranego przez siebie kandydata z określonej listy wpływa nie tylko na uzyskanie mandatu przez tego kandydata, ale przyczynia się także do uzyskania mandatu przez nieokreślonego kandydata danej organizacji w tym, jak również w innym okręgu wyborczym.⁸⁸

Głos wyborcy wpływa na wiele spraw. Po pierwsze, liczy się przy przekraczaniu przez komitet wyborczy właściwego progu wyborczego; po drugie, wpływa na zwiększenie subwencji z budżetu państwa dla danej partii; po trzecie, wskazuje preferencje wyborcy co do jednego z kandydatów na liście okręgowej.⁸⁹

Ordynacja wyborcza z 2001 roku zniósła krytykowaną instytucję list ogólnopolskich. Takie rozwiązanie korzystnie wpłynęło na realizację zasady bezpośredniości, a także równości praw wyborów.

W wyborach do senatu realizacja zasady bezpośredniości nie budzi wątpliwości. Wyborca głosuje na konkretnych kandydatów, a senatorami w okręgach wyborczych zostają ci, którzy otrzymali największą liczbę ważnie oddanych głosów.⁹⁰

Wyborca ma jednakże prawo oddania tylu głosów, ilu senatorów wybieranych jest w danym okręgu wyborczym. Ustawodawca stworzył też wyborcy możliwość głosowania na mniejszą liczbę kandydatów, aniżeli wynosi liczba senatorów wybieranych w danym okręgu wyborczym.⁹¹

Można generalnie stwierdzić, że zasada bezpośredniości określa stopień wpływu – wyrażonej w głosowaniu – woli wyborców na wyniki wyborów.⁹²

Mając powyższe na uwadze, zauważyć należy, że najkorzystniejszy – z punktu widzenia realizacji zasady bezpośredniości – jest system jednomandatowych okręgów wyborczych, w których głosowanie odbywa się na indywidualnie oznaczonych kandydatów, system ten powoduje bowiem, że o konkretnym, personalnym składzie wybieralnego organu decydują wyborcy.⁹³

⁸⁶ Buczkowski J., *Podstawowe zasady...*, s. 173.

⁸⁷ Garlicki L., *Sejm i Senat – komentarz do art. 3 Konstytucji RP [w:] Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 1995, s. 23.

⁸⁸ Buczkowski J., *Podstawowe zasady...*, s. 175.

⁸⁹ Skrzydło W., Chmaj M., *System wyborczy w Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2008, s. 48.

⁹⁰ Żukowski A., *System wyborczy...*, s. 69.

⁹¹ Chmaj M., Skrzydło W., *System wyborczy...*, s. 57.

⁹² Jarosz Z., *System wyborczy PRL*, Warszawa 1969, s. 146.

⁹³ Buczkowski J., *Podstawowe zasady...*, s. 165.

Rozdz. I pkt. 3 d)

Zasady prawa wyborczego: zasada "tajności"

Konstytucja gwarantuje, iż wybory do Sejmu i Senatu odbywają się w głosowaniu tajnym (art. 96 ust. 2, art. 97 ust. 2).⁹⁴

Główną funkcją zasady tajności jest zapewnienie wyborcy pełnej swobody wyrażania woli w akcie wyborczym.⁹⁵

Zasada ta oznacza zagwarantowanie każdemu wyborcy, że treść jego decyzji nie będzie mogła być ustalona i ujawniona. Pełni istotną rolę gwarancyjną, a tym samym staje się ona ściśle powiązana z zasadą wolności wyborów. Z tego względu zasadzie tajności głosowania należy przypisać charakter bezwzględny, to znaczy należy ją traktować jako obowiązek, a nie tylko jako uprawnienie wyborcy.⁹⁶

Zasada tajności jako zasada wyborcza odnosi się tylko do jednej z faz procesu wyborczego tzn. do głosowania. Nie można rozciągać jej na inne etapy procesu wyborczego na przykład takie jak udzielanie poparcia do list (kandydatów), zgłaszanie list, udział w wyborach, ustalanie wyników wyborów, ustalanie podziału mandatów.⁹⁷

Realizacja zasady tajności wymaga stworzenia takich gwarancji, aby nikt nie mógł ustalić treści głosu konkretnego wyborcy; celowi temu służą zarówno określone procedury głosowania, jak i odpowiednie urządzenia techniczne.⁹⁸

Obowiązujące przepisy zabezpieczają tajność głosowania głównie przez:

1. Obowiązek urządzenia w każdym lokalu wyborczym miejsc zapewniających tajność do głosowania (czyli osłoniętych kabin lub parawanów stołowych) umożliwiających wyborcom nieskrępowane dokonanie aktu głosowania.
2. Obowiązek komisyjnego (przy udziale mężów zaufania) sprawdzenia – jeszcze przed rozpoczęciem głosowania- czy urna jest pusta, a następnie jej zamknięcia i opieczętowania. Od tego momentu aż do zakończenia głosowania urny otwierać nie wolno. Gdyby wskutek nadzwyczajnych wydarzeń głosowanie było

⁹⁴ Żukowski A., *System wyborczy...*, s. 68.

⁹⁵ A. Burda, R. Klimowiecki, *Prawo państwowe*, Warszawa 1958, s. 608.

⁹⁶ Garlicki L., *Polskie prawo...*, s. 157.

⁹⁷ Chmaj M. Skrzydło W., *System wyborczy...*, s. 58.

⁹⁸ Jarosz Z., *System wyborczy...*, s. 168.

prześciowo uniemożliwione i doszło do jego przerwania lub odroczenia do następnego dnia, komisja obwodowa obowiązana jest do zapieczętowania wlotu urny wyborczej i oddania jej na przechowanie przewodniczącemu.⁹⁹

Przepisy nakazują wyborcy, po otrzymaniu karty do głosowania, udania się do miejsca w lokalu wyborczym zapewniającego tajność głosowania, a następnie wrzucenia do urny karty do głosowania, w taki sposób, aby strona zadrukowana i co więcej: zawierająca skreślenia dokonane przez wyborcę, była niewidoczna.¹⁰⁰ Nieudanie się do pomieszczenia zapewniającego tajność głosowania oraz wrzucenie karty do urny w inny sposób niż określony w ustawie nie jest jeszcze wystarczającą przesłanką do uznania głosu za nieważny. Natomiast możliwe jest w takiej sytuacji wniesienie protestu wyborczego, którego przesłanką będzie naruszenie przepisów ustawy dotyczących głosowania. Uznanie takiego protestu przez Sąd Najwyższy wymaga jednak udowodnienia, iż sposób w jaki oddano głos, mógł mieć wpływ lub miał wpływ na wynik wyborów. Wpływ tego rodzaju mógłby mieć miejsce w przypadku takiego afiszowania się przez wyborcę treścią oddanego głosu w lokalu wyborczym, iż byłaby to w istocie agitacja wyborcza.¹⁰¹

Dalsze gwarancje omawianej swobody zawiera unormowanie kampanii wyborczej, przewidujące m.in. jej zakończenie na 24 godziny przed dniem wyborów, zakaz aż do zakończenia głosowania podawanie do wiadomości publicznej wyników przedwyborczych sondaży, czy prowadzenia w jakiegokolwiek formie agitacji na rzecz kandydatów i ich list, zwłaszcza w lokalu wyborczym.¹⁰²

Istotne znaczenie mają także przepisy ordynacji wyborczej określające wzór karty do głosowania (może zawierać ona jedynie treść ściśle określoną przez ustawę i uniemożliwiająca w jakikolwiek sposób identyfikowanie wyborcy z niej korzystającego; może być zadrukowana tylko z jednej strony).¹⁰³

Ważne znaczenie dla przestrzegania zasady tajności ma instytucja mężów zaufania. Są to osoby desygnowane do obwodowej komisji wyborczej przez zarejestrowany komitet wyborczy. Posiadają oni uprawnienia do obserwowania czynności wyborczych oraz obliczania wyników wyborów. Mężom zaufania przysługuje prawo wnoszenia

⁹⁹ Buczkowski J., *Podstawowe zasady...*, s. 208.

¹⁰⁰ Dudek D., *Prawo konstytucyjne...*, s. 59

¹⁰¹ Chmaj M., Skrzydło W., *System wyborczy...*, s. 59.

¹⁰² Dudek D., *Prawo konstytucyjne...*, s. 59.

¹⁰³ Skrzydło W., *Polskie prawo...*, s. 208.

uwag do protokołu z wymienieniem konkretnych zarzutów. Adnotację o wniesieniu uwag zamieszcza się w protokole.¹⁰⁴

Zasada tajności jest dotrzymywana wobec osób niepełnosprawnych, niebędących w stanie oddać głosu samodzielnie. O treści głosu decyduje sam wyborca niepełnosprawny. Sytuacja taka interpretowana jest jako wyjątkowe wyłączenie zasady tajności.¹⁰⁵

Należy podkreślić, że zasada w swoim założeniu ma chronić wyborcę przed powzięciem przez kogokolwiek wiadomości, w jaki sposób głosował, a zatem ma umożliwić wyborcy powzięcie swobodnej i bezpiecznej decyzji wyborczej. Ma to sens tylko wtedy, gdy służy zagwarantowaniu wolnych wyborów. Wyborca uzyskuje pewność, iż w związku z treścią oddanego głosu nie wystąpią w stosunku do niego żadne pozytywne czy negatywne konsekwencje. Zasada tajności nie wiąże jednak samego wyborcy, który wedle swojej woli może ujawnić treść swojego głosu, na przykład dla sondażu wyborczego.¹⁰⁶

Na szczególne podkreślenie zasługuje, że Kodeks karny w art. 251 zapewnia ochronę karną swobodzie wykonywania przysługującym obywatelom praw wyborczych w tym również chroni tajność głosowania.¹⁰⁷

Mianowicie, naruszenie przepisów o tajności głosowania i zapoznanie się wbrew woli wyborców z treścią ich głosów jest przestępstwem zagrożonym karą grzywny, ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do lat 2. Podmiotem tego przestępstwa może być każdy, a więc zarówno osoba upoważniona do obliczania głosów, jak i osoba postronna.¹⁰⁸

Na zakończenie warto przytoczyć wypowiedź H. Meyera: „W czasach nam współczesnych zasada tajności wyborów (...) ma sens tylko wtedy, gdy służy zagwarantowaniu wolnych wyborów. Determinuję to rolę jaką ma spełniać. Nie jest ona tylko prawem wyborcy, lecz staje się obiektywną zasadą wyborów, a tym samym i obowiązkiem wyborcy”.¹⁰⁹

¹⁰⁴ Żukowski A., *System wyborczy...*, s. 68.

¹⁰⁵ Tamże, s. 69.

¹⁰⁶ Chmaj M. Skrzydło W., *System wyborczy...*, s. 59.

¹⁰⁷ Buczkowski J., *Podstawowe zasady...*, s. 212.

¹⁰⁸ Siewierski M., *Przestępstwa przeciwko wyborom*, [w:] Bafia J., Miodulski K., Siewierski M.: *Kodeks karny – komentarz*, Warszawa 1971, s. 431.

¹⁰⁹ Isensee J., Kirchhof P., *Parlament Republiki Federalnej Niemiec*, Warszawa 1995, s. 47.

Rozdz. I pkt. 3 e)

Zasady prawa wyborczego: zasada "wolności wyborów"

Zasada ta począwszy od roku 1991 znajdowała wyraz w przepisach ordynacji wyborczej do Sejmu i – co więcej – począwszy od wejścia w życie Małej Konstytucji¹¹⁰ uzyskała nawet rangę konstytucyjną w odniesieniu do wyłaniania Senatu.¹¹¹ Najogólniej rzecz biorąc można powiedzieć, że ma ona zagwarantować swobodną realizację aktu wyborczego. Oznacza to w szczególności, że każdy wyborca korzysta z przysługującego mu czynnego i biernego prawa wyborczego w sposób wolny od jakiegokolwiek przymusu fizycznego czy psychicznego. Organy państwowe nie mogą w żadnym wypadku angażować się w proces wyborczy, gdyż groziłoby to deformacją funkcji wyborów przez wpływanie tych organów na ich własną legitymację. Zasada wolnych wyborów zakazuje też stosowania wszelkich form monopolu politycznego i zakłada pluralizm polityczny przejawiający się w istnieniu nieograniczonej konkurencji kandydatów i programów, swobodę w zgłaszaniu kandydatów itp.¹¹² Gwarantuje ona ponadto nieskrępowaną politycznymi ograniczeniami kampanię wyborczą.¹¹³

W doktrynie podkreśla się, że w swej pierwotnej warstwie znaczeniowej określenia „wolne wybory” używano dla zaznaczenia jakościowej różnicy zachodzącej między procesem wyłaniania przedstawicieli w państwach demokratycznych oraz w państwach totalitarnych czy też autorytarnych.¹¹⁴

Taka też niewątpliwie – w płaszczyźnie politycznej – była intencja owego sformułowania w stosunku do określenia w Polsce wyborów do Sejmu przeprowadzonych w 1991 r.; miała ona wskazywać na odmienny jakościowo charakter tych wyborów zarówno w porównaniu z okresem PRL, jak i kontraktowymi wyborami do Sejmu w 1989 r.¹¹⁵ Przekonanie to znajduje potwierdzenie w wypowiedziach polityków będących autorami unormowania „wolnych wyborów”.

¹¹⁰ Ustawa Konstytucyjna z 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz samorządzie terytorialnym (Dz. U. Nr 84, poz. 426 z p. zm.)

¹¹¹ Buczkowski J., *Podstawowe zasady...*, s. 215.

¹¹² Banaszak B., *Prawo...*, str. 359.

¹¹³ Garlicki L., Gołyński K., *Polskie prawo konstytucyjne*, Warszawa 1996, s. 71.

¹¹⁴ Kulig A., *Zasady prawa wyborczego w wyborach do Sejmu, Senatu i w wyborach na urząd prezydenta* [w:] Tuleja P., *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 1995, s. 115.

¹¹⁵ Jarosz Z., Jarosz Z., *Ordynacja wyborcza do Sejmu RP z 28 czerwca 1991* [w:] „Państwo i prawo” 1991, z. 10, s. 4.

Przykładowo poseł A. Łuczak, referując członkom Komisji Konstytucyjnej Sejmu przepis projektu ordynacji z 1991 r. traktujący o zasadach prawa wyborczego. Stwierdził iż, „[...] chodziło nam o zaznaczenie, że zbliżające się wybory parlamentarne będą pierwszymi tego rodzaju wolnymi wyborami po wojnie”.¹¹⁶ W doktrynie przypomina się, że w rozpowszechnionym na zachodzie rozumieniu wolnych wyborów pojęcie to sprowadza się do trzech elementów:

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

Przeгляд wypowiedzi konstytucjonalistów polskich wskazuje, że i oni z reguły w sposób analogiczny zasadę wolności wyborów rozumieją, aczkolwiek część z nich wyraża to w nieco odmienny sposób i akcentuje szczególne znaczenie:¹¹⁷

- „wolnej gry” sił politycznych i występowania pluralizmu partyjnego,¹¹⁸
- niezaangażowania państwa w proces wyborczy, istnienie nieograniczonej konkurencji kandydatów, a także nie skrepowaną politycznymi ograniczeniami kampanię wyborczą, umożliwiającą wyborcom podejmowanie „dobrze poinformowanych”, rozsądnych decyzji wyborczych,¹¹⁹
- brak przymusu wyborczego oraz swobodę wyrażania woli zagwarantowaną przez tajność głosowania,¹²⁰

Z powyższego przeglądu wypowiedzi wynika, że zasada wolności wyborów faktycznie jest formułą „rozciągliwą”: może być rozumiana zarówno w wąskim, jak i szerokim tego słowa znaczeniu.¹²¹

Zasada wolności została pominięta w konstytucyjnym katalogu zasad prawa wyborczego. Okazuje się, że owe trudne do racjonalnego wytłumaczenia przyczyny

¹¹⁶ *Komisja Konstytucyjna – Biuletyn XXIV – Kancelaria Sejmu, Warszawa 1991, s. 5.*

¹¹⁷ Buczkowski J., *Podstawowe zasady...*, s. 219.

¹¹⁸ Galster J. [w:] Szyszkowski W., Witkowski Z., Galster J., *Prawo konstytucyjne – zarys instytucji w okresie transformacji ustrojowej*, Toruń 1993, s. 9.

¹¹⁹ Garlicki L., Gołyński K., *Polskie prawo konstytucyjne – wykłady*, Warszawa 1996, s. 81.

¹²⁰ Kręcisz W., *Prawo wyborcze* [w:] Skrzydło W., *Prawo konstytucyjne*, Lublin 1996, s. 184.

¹²¹ Buczkowski J., *Podstawowe zasady...*, s. 219.

pominięcia zasady wolności wyborów do Sejmu tkwiły nie w świadomym zamiarze ustrojodawcy, lecz spowodowane zostały zawiłościami natury legislacyjnej.¹²² Genezy zaistnienia powyższego stanu rzeczy należało upatrywać jeszcze w pierwotnej treści projektu Małej Konstytucji przedłożonej Sejmowi I kadencji przez Parlamentarny Klub Unii Demokratycznej (druk nr 126); ówczesny art. 2 stwierdzał, że Sejm składa się z 460 posłów wybieranych w wyborach powszechnych, równych, bezpośrednich w głosowaniu tajnym, a w art. 25 stwierdzono, że Senat składa się ze 100 senatorów wybieranych w województwach na okres kadencji Sejmu. Regulacje te – prawie dosłownie – zostały później powtórzone w art. 2 i art. 26 projektu przedłożonego przez Komisję Konstytucyjną (druk nr 403), z tym wszakże uzupełnieniem, że do zasad obowiązujących podczas wyłaniania Sejmu dodano zasadę proporcjonalności. W takim brzmieniu Sejm uchwalił proponowane mu treści, które otrzymały oznaczenie jako art. 3 i art. 26. Dopiero Senat zaproponował (druk nr 464) dodanie nowego ust. 2 do art. 3, który określałby zasady wyłaniania tego organu (wśród nich była zasada wolności wyborów) oraz wykreślenie art. 26; dalej Senat postulował również skreślenie „proporcjonalności” wśród wyliczeń zasad prawa wyborczego do Sejmu i wpisanie w to miejsce, że wybory są „wolne”. Ponieważ Sejm zaakceptował senacką poprawkę co do art. 3 ust. 2 (i dokonał wykreślenia art. 26), natomiast odrzucił propozycję dokonania zmian w art. 3 ust. 1, spowodowało to utrzymanie zasady proporcjonalności i tym samym pominięcie zasady wolności wyborów.¹²³

¹²² Jarosz Z., *Nowa ordynacja wyborcza do sejmu RP* [w:] „Państwo i prawo” 1993, z. 7, s. 14.

¹²³ Buczkowski J., *Podstawowe zasady...*, s. 216.

Rozdz. I p. 4. a) Tryb zgłoszenia i rejestracji kandydatów

Podmiotami uprawnionymi do zgłaszania okręgowych list kandydatów na posłów oraz kandydatów na senatorów są partie polityczne i wyborcy, co wyraźnie określa art. 100 Konstytucji RP.¹²⁴ Według przepisów wspólnych ordynacji wyborczej, prawo zgłaszania kandydatów na posłów i kandydatów na senatorów przysługuje komitetom wyborczym, które w imieniu partii politycznych i wyborców wykonują czynności wyborcze, a w szczególności zgłaszają kandydatów na posłów albo kandydatów na senatorów.

Konkretyzując Ustawa zasadnicza wyróżnia trzy rodzaje podmiotów uprawnionych do zgłaszania okręgowych list kandydatów na posłów oraz kandydatów na senatorów, a mianowicie: komitety wyborcze partii politycznych, koalicyjne komitety wyborcze partii politycznych oraz komitety wyborców. Funkcje komitetu wyborczego partii politycznej pełni organ partii upoważniony do jej reprezentowania na zewnątrz, z momentem wydania przez Państwową Komisję Wyborczą postanowienia o przyjęciu zawiadomienia, którego treścią jest notyfikowanie zamiaru zgłoszenia kandydatów na posłów oraz kandydatów na senatorów, oraz informacja o powołaniu pełnomocnika wyborczego i pełnomocnika finansowego - w zawiadomieniu takim podaje się też nazwę komitetu wyborczego, dane pełnomocnika wyborczego i finansowego, a ponadto dołącza się oświadczenia pełnomocników, uwierzytelniony odpis z ewidencji partii politycznych oraz wyciąg ze statutu partii politycznej wskazujący, który z organów jest upoważniony do reprezentowania jej na zewnątrz.¹²⁵

Komitet wyborczy wyborców mają prawo utworzyć obywatele polscy, w liczbie co najmniej 15, posiadający prawo wybierania, składając w tym przedmiocie pisemne oświadczenie o utworzeniu komitetu. Warunkiem skutecznego zawiadomienia PKW o utworzeniu komitetu jest zebranie co najmniej 1 tys. podpisów obywateli mających prawo wybierania i popierających utworzenie komitetu. Wykaz powinien zawierać imiona, nazwiska, adresy zamieszkania oraz numery ewidencyjne PESEL. W każdym ze wskazanych przypadków zawiadomienia te mogą być dokonane do 50. dnia przed dniem wyborów.¹²⁶

¹²⁴ Żukowski A., *System wyborczy...*, s. 107 .

¹²⁵ Skrzydło W., *Polskie prawo...*, s. 214.

¹²⁶ Tamże, s. 215.

Listę okręgową zgłasza na piśmie pełnomocnik komitetu wyborczego lub upoważniona przez niego osoba, do okręgowej komisji wyborczej do 40. dnia przed dniem wyborów.¹²⁷

Komitet wyborczy może zgłosić w okręgu wyborczym tylko jedną listę kandydatów na posłów, zwaną w ordynacji „listą okręgową”.¹²⁸

Zgłaszanie kandydatów (list) z punktu widzenia prawnego wywiera ten skutek, że wyborcy mogą skutecznie głosować na te osoby, które zostały oficjalnie zgłoszone i rejestrowane w trybie przez prawo określonym i przez powołane do tego organy wyborcze.¹²⁹

W praktyce trudno sobie wyobrazić szanse wyboru kandydata, który nie został wysunięty lub poparty przez istniejące duże partie czy ugrupowania polityczne; w wyborach do sejmu – organizowanych w oparciu o zasadę proporcjonalności i przy zastosowaniu progów wyborczych – jest to wręcz niemożliwe.¹³⁰

Selekcji kandydatów dokonują najczęściej centralne władze partii lub zatwierdzają wybór dokonany przez przywódców i gremia kierownicze szczebli lokalnych.¹³¹

Konstytucja zakazuje kandydować równocześnie do Sejmu i Senatu, co należy rozumieć jako zakaz kandydowania w ramach równolegle prowadzonych kampanii wyborczych do obu izb parlamentu.¹³²

Poparcie danej listy okręgowej czy kandydata na senatora wyborca stwierdza podpisem, obok którego widnieje czytelnie wpisane jego nazwisko i imię, adres zamieszkania oraz numer ewidencyjny PESEL, co ma służyć jego weryfikacji.¹³³ Wyborca ma możliwość poparcia wielu list okręgowych na posłów lub wielu kandydatów na senatora, przy czym poparcie to musi dotyczyć tylko tych list okręgowych i tych kandydatów, którzy będą wybierani w okręgu wyborczym, będącym miejscem stałego zamieszkania wyborcy. Zakazane są groźby, podstępny, jakiegokolwiek naciski lub gratyfikacje finansowe. Również osoby zbierające podpisy nie mogą otrzymywać z tego tytułu wynagrodzenia. Ordynacja nie wyznacza miejsc, w których dozwolone jest zbieranie podpisów popierających, ale zabrania dokonywania ich na terenie jednostek podległych

¹²⁷ Banaszak B., *Prawo...*, str. 380.

¹²⁸ Żukowski A., *System wyborczy...*, s. 108.

¹²⁹ Buczkowski J., *Podstawowe zasady...*, s. 237.

¹³⁰ Garlicki L., *Polskie prawo...*, s. 166.

¹³¹ Żukowski A., *Systemy wyborcze*, Olsztyn 1999.

¹³² Banaszak B., *Konstytucja RP – komentarz*, Warszawa 2009, s. 517.

¹³³ Żukowski A., *System wyborczy...*, s. 108.

Ministrowi Obrony Narodowej, jednostek Obrony Cywilnej, oraz skoszarowanych jednostek policji.¹³⁴

Zarejestrowanie listy kandydatów do sejmu wymaga poparcia wyrażonego podpisem co najmniej 5 tys. wyborców stale zamieszkałych w danym okręgu wyborczym.¹³⁵

W wyborach do Sejmu komitety wyborcze, które zarejestrowały listy okręgowe w połowie okręgów wyborczych mogą zgłosić dalsze listy okręgowe bez wymaganego poparcia.¹³⁶

Zgłoszenie kandydata na senatora powinno być poparte co najmniej 3 tys. podpisów wyborców. Istotne przy tym jest to, że zgłoszenie każdego kandydata na senatora dokonywane jest odrębnie, co oznacza, że jeżeli komitet wyborczy dokonuje zgłoszenia więcej niż jednego kandydata, to zgłoszenie każdego z kandydatów musi być poparte odrębnie 3 tys. podpisów wyborców.¹³⁷

Należy przypomnieć, że do wyborów sejmowych stosuje się system progów wyborczych, każda partia, koalicja czy komitet wyborczy musi więc uzyskać odpowiedni odsetek głosów w skali kraju. Wyklucza to możliwość tworzenia list tylko w ramach jednego regionu.¹³⁸

Liczba kandydatów na liście nie może być mniejsza niż liczba posłów wybieranych w danym okręgu wyborczym i większa niż dwukrotność liczby posłów wybieranych w danym okręgu wyborczym.¹³⁹ Kolejność umieszczania na liście ustalana jest przez komitet zgłaszający. Nie ma to w prawdzie znaczenia decydującego, bo to wyborca przyznaje pierwszeństwo kandydatowi z listy, zaznaczając jego nazwisko, ale praktyka uczy, że kandydaci z pierwszych miejsc listy zyskują lepsze szanse wyborcze.¹⁴⁰

Zgłoszenie listy okręgowej powinno zawierać nazwisko, imię bądź imiona, zawód i miejsce zamieszkania każdego z kandydatów. Kandydata oznacza się nazwą lub skrótem nazwy partii politycznej, której jest członkiem.

Do zgłoszenia należy dołączyć:

1. pisemne oświadczenie każdego kandydata o zgodzie na kandydowanie,

¹³⁴ Tamże, s. 109.

¹³⁵ Chmaj M., Skrzydło W., *System wyborczy...*, s. 102.

¹³⁶ Żukowski A., *System wyborczy...*, s. 109.

¹³⁷ Skrzydło W., *Polskie prawo...*, s. 217.

¹³⁸ Garlicki L., *Polskie prawo...*, s. 167.

¹³⁹ Żukowski A., *System wyborczy...*, s. 110.

¹⁴⁰ Garlicki L., *Polskie prawo...*, s. 168.

2. wykazy wyborców popierających listę
3. pisemne oświadczenie każdego kandydata dotyczące pracy lub służby w organach bezpieczeństwa państwa lub współpracy z tymi organami od 22.7.1944 do 10.5.1990 r. Oświadczenie to podlega sprawdzeniu co do jego zgodności z prawdą dopiero, gdy kandydat zostanie wybrany.¹⁴¹

Jednym z ważniejszych zadań jakie spoczywają na komisjach wyborczych przyjmujących zgłoszenia kandydatów (list), jest sprawdzenie prawidłowości złożenia wymaganej liczby podpisów popierających. W trakcie sprawdzania prawidłowości udzielania poparcia przez poszczególnych wyborców i liczenia podpisów komisja okręgowa numeruje każdy arkusz wykazu, wpisując liczbę wyborców, którzy udzielili na nim poparcia i opatruje każdy arkusz swoją pieczęcią. Następnie komisja sumuje ze wszystkich arkuszy, liczbę podpisów wyborców. Jeżeli prawidłowo złożona liczba podpisów jest nie mniejsza od wymaganej komisja wydaje pełnomocnikowi potwierdzenie zgłoszenia do rejestracji okręgowej listy kandydatów.¹⁴² Okręgowa komisja wyborcza może odmówić rejestracji listy w całości lub poszczególnych kandydatów. Jeżeli zgłoszenie ma uchybienia formalne, inne niż brak wymaganej liczby prawidłowo złożonych podpisów, komisja wzywa osobę zgłaszającą listę do ich usunięcia w terminie 3 dni. Jeżeli uchybienia formalne dotyczą mniejszej niż ustawa przewiduje liczby prawidłowo złożonych podpisów popierających wówczas ich uzupełnienie może być dokonane jedynie w nieprzekraczalnym terminie 40 dni przed dniem wyborów. Od decyzji odmowy rejestracji przez okręgową komisję wyborczą, istnieje możliwość zaskarżenia do sądu okręgowego w ciągu 3 dni.¹⁴³

W przypadku stwierdzenia przez właściwy organ wyborczy, że zgłoszenie zostało dokonane zgodnie z obowiązującymi przepisami, przystępuje on do rejestracji kandydatów.¹⁴⁴ Stadium to ma decydujące znaczenie dla dalszego procesu wyborczego, gdyż wyborcy mogą głosować wyłącznie na kandydatów oficjalnie zarejestrowanych.¹⁴⁵

¹⁴¹ Banaszak B., *Prawo...*, str. 380.

¹⁴² Buczkowski J., *Podstawowe zasady...*, s. 265.

¹⁴³ Żukowski A., *System wyborczy...*, s. 112.

¹⁴⁴ Buczkowski J., *Podstawowe zasady...*, s. 265.

¹⁴⁵ B. Banaszak – *Prawo wyborcze obywateli*, Warszawa 1996, s. 58.

Zaznaczyć należy, że okręgowa komisja wyborcza obowiązana jest do przystąpienia do rejestracji niezwłocznie tj. po wydaniu pełnomocnikowi potwierdzenia zgłoszenia listy.¹⁴⁶

Ważnym i zarazem końcowym elementem trybu zgłaszania i rejestracji okręgowych list kandydatów do sejmu jest przyznanie tym listom odpowiednich numerów. Odbywa się to w drodze losowania, przy czym w początkowej fazie dopuszcza się do niego te komitety, które zarejestrowały swe listy we wszystkich okręgach wyborczych. Czynności te przeprowadza się najpóźniej w 30 dniu przed dniem wyborów. W dalszej kolejności losowane są numery list pozostałych komitetów wyborczych. Po losowaniu numerów dokonuje się sporządzenia odpowiednich obwieszczeń o zarejestrowanych listach okręgowych i upublicznia się je w formie plakatów – najpóźniej w 10 dniu przed dniem wyborów.¹⁴⁷

Natomiast z ordynacji senackiej wynika natomiast, że na karcie do głosowania na kandydatów na senatorów umieszcza się w porządku alfabetycznym nazwiska i imiona zarejestrowanych kandydatów oraz nazwy lub skróty nazw komitetów wyborczych, które ich zgłosiły.¹⁴⁸

¹⁴⁶ Buczkowski J., *Podstawowe zasady...*, s. 267.

¹⁴⁷ Żukowski A., *System wyborczy...*, s. 114.

¹⁴⁸ Buczkowski J., *Podstawowe zasady...*, s. 270.

Rozdz. I p. 4 b)

Głosowanie i ustalenie wyników wyborów

Głosowanie odbywa się tylko w lokalu wyborczym obwodowej komisji wyborczej i trwa od godz. 6.00 do godz. 20.00. W tym czasie w lokalu wyborczym powinno być stale obecnych co najmniej trzech członków obwodowej komisji wyborczej; każdy komitet wyborczy może też wyznaczyć swojego męża zaufania, który ma prawo być obecny podczas głosowania i liczenia głosów.

Wyborcom umieszczonym w spisie wyborców wydają się kartę do głosowania.

Następnie – z zachowaniem wymogów tajności – wyborca oddaje głos.

W wyborach do Sejmu wyborca najpierw decyduje, na którą listę okręgową odda swój głos, a następnie stawia znak „x” przy nazwisku kandydata z tej listy, którego wybór preferuje w pierwszej kolejności. W wyborach do Senatu stawia znak „x” obok nazwiska kandydata, oczywiście przy tym może głosować na tylu kandydatów, ile mandatów przypada na dany okręg wyborczy.¹⁴⁹

Po okazaniu dokumentu stwierdzającego tożsamość wyborca otrzymuje kartę do głosowania opatrzoną pieczęcią komisji, a następnie po dokonaniu skreśleń na karcie, wrzuca ją do urny. Jeżeli wyborca zaznaczył w ten sposób więcej niż jedną osobę z różnych list albo nie zaznaczył żadnej – jego głos jest nieważny. Jeżeli natomiast zaznaczył większą niż 1 liczbę kandydatów z tej samej listy, jego głos uważa się za ważnie oddany na tę listę z przyznaniem pierwszeństwa kandydatowi umieszczonemu w pierwszej kolejności. Nie wpływa na ważność oddanego głosu poczynienie na karcie do głosowania jakichkolwiek dopisków.¹⁵⁰

Zakończenie głosowania umożliwia komisji przystąpienie do ustalania wyników wyborów. Prace w tym zakresie rozpoczynają obwodowe komisje wyborcze, ustalając liczbę uprawnionych do głosowania, liczbę głosów oddanych. Karty do głosowania przedarte całkowicie nie są brane pod uwagę, a karty inne niż urzędowo ustalone bądź nieopatrzone pieczęcią obwodowej komisji wyborczej są nieważne. Komisja ustala liczbę głosów ważnych oddanych na poszczególnych kandydatów.¹⁵¹

¹⁴⁹ Garlicki L., *Polskie prawo...*, s. 170.

¹⁵⁰ Dudek D., *Prawo konstytucyjne...*, s. 62.

¹⁵¹ Skrzydło W., Chmaj M., *System wyborczy...*, s. 80.

Po zakończeniu tej czynności komisja sporządza w dwóch egzemplarzach protokół z głosowania w obwodzie i przesyła go do komisji wyborczej wyższego szczebla oraz podaje do publicznej wiadomości wyniki głosowania w obwodzie. Na podstawie protokołów z komisji obwodowych okręgowa komisja wyborcza ustala wyniki głosowania na poszczególne listy okręgowe i sporządza w dwóch egzemplarzach protokół z głosowania w okręgu. PKW w oparciu o protokoły komisji okręgowych ustala liczbę oddanych głosów ważnych oraz głosów ważnie oddanych na listy okręgowe.¹⁵²

W wyborach do Sejmu PKW sumuje wyniki głosowania w skali kraju i ustala, które komitety wyborcze przekroczyły progi wyborcze upoważniające do udziału w podziale mandatów (5 proc., dla koalicji – 8 proc.). Na tej podstawie okręgowe komisje wyborcze dokonują – w oparciu o system d'Hondta – proporcjonalnego rozdziału mandatów między listy okręgowe oraz przydzielają te mandaty kandydatom z poszczególnych list, stosowanie do kolejności otrzymanych głosów w ramach danej listy.

Po zakończeniu tych wszystkich prac PKW podaje do publicznej wiadomości wyniki wyborów do Sejmu, wydaje posłom zaświadczenie o wyborze oraz przedkłada marszałkowi Sejmu i Sądowi Najwyższemu sprawozdanie z wyborów.

Jeżeli chodzi o wybory do Senatu, to proces ustalania ich wyników kończy się w okręgowych komisjach wyborczych. Ponieważ wybory senackie przebiegają w oparciu o zasadę większości względnej, głosowanie zawsze musi przynieść wynik ostateczny. Na tej podstawie PKW dokonuje wspomnianych wcześniej czynności końcowych.¹⁵³

¹⁵² Banaszak B., *Prawo...*, str. 387.

¹⁵³ Garlicki L., *Polskie prawo...*, s. 171.

Rozdz. I p. 4 c)

Stwierdzenie ważności wyborów

Istotnym, z punktu widzenia prawidłowego przebiegu wyborów, jest objęcie kontrolą sądową ostatecznego rozstrzygnięcia o ważności wyborów. Sprawdzenie ważności wyborów i pochodzących z nich mandatów określane jest jako weryfikacja wyborów. Stwierdzenie ważności wyborów jest w zasadzie ostatnim etapem w demokratycznym procesie wyborczym i wpisuje się w zasadę ostateczności.¹⁵⁴ Obecnie zgodnie z treścią art. 101 Konstytucji ważność wyborów do Sejmu i Senatu stwierdza Sąd Najwyższy.¹⁵⁵

Powierzenie kontroli ważności wyborów przez SN oznacza, że ustrojodawca zdecydował się na ustanowienie procedury sądowej weryfikacji wyborów parlamentarnych. Zapobiega to nadmiernemu upolitycznieniu debaty weryfikacyjnej charakterystycznej dla weryfikacji parlamentarnej oraz wyklucza możliwość niedopuszczenia przez partie mające większość w parlamencie do uznania wyboru swojego członka za nieważny, nawet wbrew oczywistym faktom. Pewną rolę odgrywa też realizacja zasady *nemo iudex in causa sua*. Rozstrzygnięcie SN zapada wyłącznie na podstawie prawa, a przesłanki polityczne nie powinny mieć dla SN znaczenia.¹⁵⁶

Wyborcy przysługuje prawo zgłoszenia do tego Sądu protestu przeciwko ważności wyborów na zasadach określonych w ustawie.

Przedmiotowy zakres wnoszonego protestu wyborczego może dotyczyć:

1. ważności wyborów w całości
2. ważności wyborów w okręgu
3. ważności wyborów konkretnego posła lub senatora

Podstawą do kwestionowania ważności wyborów może być:

1. dopuszczenia do przestępstwa przeciwko wyborom
2. naruszenie przepisów dotyczących:

a. głosowania,

¹⁵⁴ Żukowski A., *System wyborczy...*, s. 156.

¹⁵⁵ Konstytucja Rzeczypospolitej Polski z 2 kwietnia 1997 r.

¹⁵⁶ Banaszak B., *Konstytucja RP...*, s. 518.

- b. ustalenia wyników głosowania,
- c. ustalenia wyników wyborów.¹⁵⁷

Jeżeli stawiany zarzut dotyczy popełnienia przestępstwa przeciwko wyborom albo działań PKW, może go wnieść każdy wyborca. Natomiast protest przeciwko ważności wyborów w okręgu lub wyborowi posła bądź senatora może wnieść wyborca, który był ujęty w spisie wyborców jednego z obwodów głosowania danego okręgu wyborczego. Protest może wnieść także pełnomocnik komitetu wyborczego, a także przewodniczący właściwej komisji wyborczej.¹⁵⁸

Zgodnie ze stanowiskiem Sądu Najwyższego: „jedynie wiarygodny, udokumentowany i sprawdzalny wpływ naruszeń prawa na wynik wyborów daje podstawę do ich unieważnienia.”¹⁵⁹

Znamiona przestępstw przeciwko wyborom szczegółowo formułuje Kodeks karny w art. 248-251. Za przestępstwa przeciwko wyborom Kodeks uznaje: fałszowanie dokumentów wyborczych (art. 248), bezprawne przeszkadzanie w wyborach (art. 249), bezprawny wpływ na głosowanie (art. 250) i naruszenie tajności głosowania (art. 251).¹⁶⁰

Protest wyborczy powinien być wniesiony na piśmie do Sądu Najwyższego w zawitym terminie 7 dni od daty ogłoszenia wyników wyborów przez PKW w „Dzienniku Ustaw”. Nie jest przy tym dopuszczalne przywrócenie uchylonego terminu do wniesienia protestu wyborczego. Wnoszący protest powinien sformułować w nim zarzuty oraz przedstawić lub wskazać dowody, na których je opiera. Wyborca przebywający za granicą lub na polskim statku morskim obowiązany jest ponadto dołączyć do protestu zawiadomienie o ustanowieniu zamieszkałego w kraju pełnomocnika lub pełnomocnika do doręczeń, pod rygorem pozostawienia protestu bez biegu.¹⁶¹

Protesty rozpatruje Sąd Najwyższy w składzie trzech sędziów i wydaje opinię w sprawie protestu. Winna ona zawierać ustalenia co do zasadności postawionych zarzutów, a w razie potwierdzenia ich zasadności także ocenę, czy przestępstwo

¹⁵⁷ Buczkowski J., *Podstawowe zasady...*, s. 293.

¹⁵⁸ Chmaj M., Skrzydło W., *System wyborczy...*, s. 92.

¹⁵⁹ Uchwała Sądu Najwyższego z dnia 9 grudnia 1995 r., sygn. akt III SW 1102/95.

¹⁶⁰ Żukowski A., *System wyborczy...*, s. 157.

¹⁶¹ Skrzydło W., *Polskie prawo...*, s. 219.

przeciwko wyborom lub naruszenia przepisów ordynacji wyborczej miało wpływ na wynik wyborów.¹⁶²

Sąd Najwyższy wydaje w formie postanowienia opinię w sprawie protestu, w której ustosunkowuje się do zasadności zarzutów, a w razie ich potwierdzenia formułuje czy przestępstwo przeciwko wyborom lub naruszenie przepisów ordynacji miało wpływ na wynik wyborów. Sąd Najwyższy rozstrzyga jedynie, czy nastąpiło naruszenie prawa wyborczego, czy dokonano przestępstwa przeciwko wyborom i czy ich następstwem było zniekształcenie wyników wyborów albo błędne ich ustalenie, co może prowadzić do sytuacji, że dany kandydat nie zostaje posłem lub senatorem.¹⁶³

O ważności wyborów do Sejmu i do Senatu oraz ważności wyboru posła/senatora, przeciwko któremu wniesiono protest, rozstrzyga Sąd Najwyższy w składzie Izby Pracy, Ubezpieczeń Społecznych i Spraw Publicznych. Czyni to w formie uchwały na podstawie sprawozdania z wyborów przedstawionego przez PKW oraz opinii wydanych w wyniku rozpoznania protestów. Uchwałę tę podejmuje nie później niż w 90 dniu po dniu wyborów.¹⁶⁴ Uchwała Sądu Najwyższego zapada na posiedzeniu jawnym – przy obecności co najmniej 2/3 sędziów w głosowaniu jawnym – zwykłą większością głosów. W razie równej liczby głosów rozstrzyga głos przewodniczącego izby. Uchwałę przedstawia się niezwłocznie Prezydentowi RP i Marszałkowi Sejmu lub Senatu, albo też obu, a także przesyła PKW oraz ogłasza w „Monitorze Polskim”.¹⁶⁵ W przypadku podjęcia uchwały o nieważności wyborów bądź nieważności wyboru posła lub senatora stwierdza się wygaśnięcie mandatu i postanawia o przeprowadzeniu wyborów ponownych lub niektórych czynności wyborczych. Uchwałę SN ogłasza się w Dzienniku Ustaw.

Podjęcie przez SN uchwały o nieważności wyborów w okręgu lub nieważności wyboru posła bądź senatora powoduje konieczność przeprowadzenia wyborów ponownych. Wybory takie odbywają się wyłącznie na terenie kraju, na podstawie postanowienia Prezydenta RP.

Tak więc instytucja protestu wyborczego i stwierdzenia ważności wyborów zabezpiecza skutecznie prawa polityczne obywateli, stanowi gwarancje rzetelności stosowanych procedur, a zarazem prawną przesłankę legitymacji parlamentu.¹⁶⁶

¹⁶² Chmaj M. Skrzydło W., *System wyborczy...*, s. 92.

¹⁶³ Żukowski A., *System wyborczy...*, s. 161.

¹⁶⁴ Banaszak B., *Prawo...*, s. 393.

¹⁶⁵ Żukowski A., *System wyborczy...*, s. 162.

¹⁶⁶ Chmaj M. Skrzydło W., *System wyborczy...*, s. 93.

Rozdz. I p. 4 d)

Proporcjonalność, system d'Hondta - metoda ustalania wyników wyborów

W wyborach do Sejmu, na podst. Ar. 96 ust. 1 Konstytucji RP, ma zastosowanie zasada proporcjonalności. W odróżnieniu od systemów większościowych systemy proporcjonalne mogą być stosowane tylko w okręgach wielomandatowych, a warunkiem niezbędnym stosowania systemu jest zgłoszenie konkurujących ze sobą list kandydatów. Stosowanie systemów proporcjonalnych w praktyce napotkać może liczne trudności związane z tzw. mandatami niewykorzystanymi albo resztkami głosów nie wystarczających do pełnego objęcia mandatów.¹⁶⁷

Istotą zasady proporcjonalności jest dokonywanie podziału mandatów w okręgu wyborczym (i potem w skali kraju) proporcjonalnie do odsetka głosów, które uzyskały poszczególne partie czy ugrupowania konkurujące w wyborach.¹⁶⁸

W odniesieniu do zasady proporcjonalności można wysuwać wiele zastrzeżeń. Przede wszystkim zastosowanie proporcjonalnego podziału mandatów sprzyja dynamice stosunków w systemie partyjnym, a także ma wpływ na wzrost aspiracji małych ugrupowań. W rezultacie powoduje także silne, wzajemne zwalczanie się ugrupowań o zbliżonych programach, walczących o te same grupy wyborców. Ponadto tego rodzaju podział mandatów prowadzi do nadmiernego rozbicia wewnętrznego parlamentu, co w rezultacie utrudnia realizowanie przez Sejm jego funkcji oraz wpływa na niestabilność uformowanych koalicji rządzących.¹⁶⁹

Stosowanie takiej regulacji determinuje konieczność wprowadzenia rozwiązań mających realizować następujące cele:

1. zakaz wprowadzania nieuzasadnionych merytorycznie środków deformujących poparcie między liczbą oddanych głosów a liczbą wynikających z tego mandatów,
2. partia a nie pojedynczy kandydat jest podmiotem prawa, któremu gwarantowana jest reprezentacja proporcjonalna,
3. wyborca ma możliwość wyrażenia przede wszystkim preferencji programowych, a jedynie w ograniczonym zakresie preferencji osobowych, gdyż nawet

¹⁶⁷ Skrzydło W., *Polskie prawo...*, s. 210.

¹⁶⁸ Dudek D., *Prawo konstytucyjne...*, s. 158.

¹⁶⁹ Skrzydło W., Chmaj M., *System wyborczy...*, s. 62.

w państwach, które przyjmują podobną do obowiązującej w Polsce zasadę oznaczania preferowanej listy poprzez wskazanie najlepszego, zdaniem wyborcy, kandydata i tak głos oddany jest na listę i wchodzi z niej do parlamentu z reguły więcej niż jeden kandydat, a więc głos wyborcy i tak nie decyduje nawet o obsadzie wszystkich mandatów przypadających w okręgu wyborczym preferowanej przez niego partii;

4. listy wyborcze i wielomandatowe okręgi wyborcze stanowią implikację zasady proporcjonalności, gdyż w innym przypadku nie mogłaby być ona w ogóle zrealizowana
5. system wyborczy polegający na zastosowaniu odpowiedniego matematycznego sposobu obliczania decyduje o relacji między liczbą głosów a liczbą mandatów.¹⁷⁰

Przyjęcie ordynacji proporcjonalnej pociąga za sobą konieczność wyboru określonej metody rozdziału mandatów.¹⁷¹

Przez pojęcie metod ustalania wyników wyborów rozumie się matematycznie określone sposoby przekładania liczby otrzymanych głosów na liczbę uzyskanych mandatów przez daną partię (ugrupowanie) wedle z góry ustanowionych reguł.¹⁷²

Stąd już od połowy XIX wieku teoretycy prawa wyborczego zaczęli wypracowywać matematyczne systemy najwłaściwszego rozdziału mandatów w modelu proporcjonalnym. Odpowiednio mówi się o systemie Hare'a (a potem w zmodyfikowanej wersji – Hare'a Niemeyera), o systemie Hagenbacha – Bischoffa, systemie St. Laguë czy systemie d'Hondta. Każdy z tych systemów przyjmuje nieco inny sposób obliczeń.

W polskich wyborach parlamentarnych stosowano dotąd przemiennie system d'Hondta i system St. Laguë. Ponieważ pierwszy z nich preferuje partie silne, a drugi daje więcej szans partiom małym i średnim, to kolejne zmiany unormowań prawnych znajdowały przełożenie zarówno na podział mandatów w Sejmie, jak i na wewnętrzną spójność tego organu.

¹⁷⁰ Banaszak B., *Prawo...*, s. 357.

¹⁷¹ Chmaj M., Skrzydło W., *System wyborczy...*, s. 62.

¹⁷² Gebethner S., *System wyborczy: deformacja czy reprezentacja?*, Warszawa 1993, s. 14.

System d'Hondta stosowany był w wyborach w okresie Konstytucji marcowej oraz w latach 1993 i 1997, odstąpiono od niego w ordynacji z 2001 r., ale przywrócono ustawą z 26 lipca 2002 r. System d'Hondta przyjmuje też obecna wersja ordynacji.¹⁷³ Metoda d'Hondta, nazwana też „metodą największych ilorazów” oraz „metodą największych średnich” („the highest average system”), stosowana jest w większości krajów Europy. Została opracowana przez belgijskiego matematyka Victora d'Hondta. Polega ona na tym, że ważne głosy oddane w okręgu na poszczególne listy dzieli się kolejno przez 1, 2, 3, 4, 5 itd. aż do momentu, kiedy z otrzymanych w ten sposób ilorazów można uszeregować tyle kolejno największych liczb, ile jest w okręgu mandatów do obsadzenia. Inaczej mówiąc mandaty przydzielane są listom według wielkości ilorazów uzyskanych z dzielenia głosów, jakie na te listy padły. Można to zilustrować na poniższym przykładzie: w okręgu pięciomandatowym oddano 1000 głosów na cztery partie w następującym porządku: 380 – 320 – 170 – 130. Przystępujemy do liczenia ilorazów:

	A	B	C	D
: 1	380	320	170	130
: 2	190	160	85	65
: 3	127	107	57	43
: 4	95	80	42	33

A zatem 5 mandatów rozdzielono między ugrupowania A, B, C oraz D następująco: 2 – 2 – 1 – 0. Warto zauważyć, że partie C i D razem uzyskały 30% głosów, otrzymując za to tylko jeden mandat (20% wszystkich mandatów). Z kolei swój wynik wyborczy znacznie polepszyło ugrupowanie B, które w zamian za 32% głosów otrzymało 40% mandatów.

Jak wcześniej wspomniałem, metoda podziału mandatów systemem d'Hondta preferuje ugrupowania silniejsze. Zilustruje to następny przykład: w okręgu siedmiomandatowym oddano 1000 głosów na osiem komitetów wyborczych w następującym porządku: 260 – 210 – 170 – 140 – 80 – 80 – 60. Przystępujemy do liczenia ilorazów.

¹⁷³ Garlicki L., *Polskie prawo...*, s. 159.

	A	B	C	D	E	F	G
: 1	260	210	170	140	80	80	6
: 2	130	105	85	70	40	40	30
: 3	86	70	56	46	26	26	20
: 4	65	52	42	35	20	20	15

Z powyższego przykładu wynika, że dwa pierwsze, silniejsze ugrupowania uzyskawszy łącznie 47% głosów otrzymały 5 mandatów, co stanowi 62,5% ogółu mandatów. Gdyby trzy ostatnie ugrupowania (E, F, G) utworzyły wcześniej wspólny komitet wyborczy, uzyskałyby łącznie 220 głosów, co dałoby prawo do otrzymania dwóch mandatów. Najbardziej korzystne jest zatem tworzenie koalicji wyborczych.¹⁷⁴ W przypadku gdy podczas dokonywania podziału mandatów między listy okręgowe okaże się, że kilka list otrzymało ilorazy równe, a list tych jest więcej niż mandatów do rozdzielenia, to pierwszeństwo mają listy w kolejności ogólnej liczby oddanych na nie głosów. Gdyby natomiast na dwie lub więcej list oddano równą liczbę głosów, o pierwszeństwie rozstrzygać ma liczba obwodów do głosowania, w których na daną listę oddano większą liczbę głosów.¹⁷⁵

W ramach list okręgowych mandaty przypadające na nie w efekcie podziału kandydaci umieszczeni na nich uzyskują w kolejności otrzymanej liczby głosów. Jeżeli dwóch lub więcej kandydatów otrzymało równą liczbę głosów uprawniających do uzyskania mandatów z danej listy, o pierwszeństwie rozstrzyga większa liczba obwodów do głosowania, w których jeden z kandydatów uzyskał więcej głosów, a jeżeli liczba tych obwodów była równa, o pierwszeństwie rozstrzyga losowanie przeprowadzone przez przewodniczącego okręgowej komisji wyborczej w obecności członków komisji oraz zainteresowanych osób zgłaszających listy. Przebieg losowania jest uwzględniany w protokole wyników wyborów, a tryb przeprowadzania losowania określa PKW.¹⁷⁶

Wyniki wyborów są dodatkowo korygowane, poprzez wprowadzenie tzw. klauzul zaporowych, czyli progów wyborczych. I tak, do podziału mandatów dopuszcza się w okręgach wyborczych tylko listy kandydatów na posłów tych komitetów wyborczych, które otrzymały w skali kraju co najmniej 5% ważnie oddanych głosów,

¹⁷⁴ Chmaj M., Skrzydło W., *System wyborczy...*, s. 63.

¹⁷⁵ Buczkowski J., *Podstawowe zasady...*, s. 351.

¹⁷⁶ Skrzydło W., *Polskie prawo...*, s. 212.

a w przypadku list komitetów koalicyjnych – 8%. Jeżeli warunków tych nie spełnią listy żadnego komitetu, bądź spełnią listy tylko jednego komitetu, progi obniża się odpowiednio do 3% i 5%.¹⁷⁷

Od konieczności przekroczenia progów wyborczych ustawodawca zwolnił zarejestrowane organizacje mniejszości narodowych. Ich komitety wyborcze mogą brać udział w podziale mandatów w okręgach wyborczych pomimo nie uzyskania w skali kraju 5% ważnie oddanych głosów, pod warunkiem, że złożą w PKW oświadczenie w tej sprawie najpóźniej w 5 dniu przed dniem wyborów.¹⁷⁸

Podsumowując, w praktyce ustalanie wyników wyborów do Sejmu przedstawia się następująco: PKW po otrzymaniu wyników głosowania ze wszystkich okręgów wyborczych ustala najpierw, które listy okręgowe przekroczyły ustawowe progi klauzul zaporowych i informację o tym podaje do wiadomości publicznej. Następnie okręgowe komisje wyborcze dokonują podziału mandatów pomiędzy uprawnione listy okręgowe według metody d'Hondta, a wyniki wyborów przesyłają do PKW. PKW podaje wyniki wyborów w formie obwieszczenia, które publikowane jest w „Dzienniku Ustaw” oraz w formie ogólnego komunikatu dla mass mediów, a także w formie elektronicznej.¹⁷⁹

¹⁷⁷ Dudek D., *Prawo konstytucyjne...*, s. 59.

¹⁷⁸ Chmaj M., Skrzydło W., *System wyborczy...*, s. 69.

¹⁷⁹ Żukowski A., *System wyborczy...*, s. 154.

Ordynacja wyborcza w Wielkiej Brytanii

Rozdz. II p. 1 a)

Kształtowanie się systemu first past the post w Wielkiej Brytanii

Na początku XVIII w. prawo wyborcze ograniczały cenzusy majątkowe, faktycznie głosować mogło jedynie ok. 3% mieszkańców kraju. Bierne prawo wyborcze przysługiwało natomiast bardzo wąskiej grupie najbogatszych przedstawicieli szlachty (gentry) i mieszczan. Prawa wyborczego pozbawieni byli katolicy. Kadencja parlamentu na mocy Triennial Act w 1694 r. została wyznaczona na czas nie dłuższy niż 3 lata, jednak w 1714 z powodów politycznych na mocy Septennial Act wydłużono do 7 lat.

Istniejący model ordynacji wyborczej charakteryzował się „ekskluzywizmem” i prowadził do znacznej patologii życia politycznego. U schyłku XVIII w. spośród 489 posłów wybieranych w Anglii dziesięć hrabstw południowych wybierało 237 posłów, a 30 hrabstw północnych 252. Były ogromne dysproporcje między liczbą uprawnionych do głosowania w poszczególnych okręgach. W praktyce wybory były w większości okręgów zwykłą farsą, polegającym na umiejętnym skorumpowaniu niewielkiej liczby wyborców.¹⁸⁰

Pierwsze zamiany prawa wyborczego, te z 1832 r., polegały właśnie na odebraniu prawa wysyłania posłów 56 miastom o ludności mniejszej niż 2 tysiące i ograniczeniu reprezentacji do jednego posła 30 miastom o ludności poniżej 4 tysięcy. Odzyskane w ten sposób mandaty podzielono między niektóre hrabstwa i większe miasta. Prawo wyborcze zostało w pewien sposób ujednoczone, dzięki temu liczba uprawnionych do głosowania wzrosła niemal o połowę – do 720 tysięcy, ale i tak stanowiło to zaledwie 7,1% dorosłej ludności kraju.¹⁸¹

Reforma rozszerzyła prawa wyborcze na „solidną i szacowną” klasę średnią, przełamała supremację arystokracji w parlamencie i zapoczątkowała nowy okres w rozwoju angielskiego parlamentaryzmu.¹⁸²

Impulsem do kolejnych zmian stała się postępująca aktywizacja mas robotniczych mających już swoje, coraz silniejsze organizacje związków zawodowych.

¹⁸⁰ Górski G., Salmonowicz S., *Historia ustrojów...*, s. 399.

¹⁸¹ Pułło A., *Ustroje państw współczesnych*, Warszawa 2006, s. 52.

¹⁸² Gdulewicz E., Kręcisz W., Orłowski W., Skrzydło W., Zakrzewski W., pod red. Skrzydło W. *Ustroje państw współczesnych*, Lublin 2000, s. 14.

Pod ich naciskiem doszło do reformy z 1867 r. Wreszcie zwieńczeniem zmian była reforma Gladstone'a z lat 1872-1880. Przygotowane zostały regulacje (Ballot Act), które przesądziły o zwycięstwie zasady tajności głosowania. W 1884 roku w miejsce dotychczasowych przypisujących mandaty miastom i hrabstwowi, wprowadzone zostały w całym kraju jednomandatowe okręgi wyborcze, których granice uzależnione były nie od istniejących podziałów administracyjnych, ale od liczby uprawnionych do głosowania na danym terenie. Obniżono cenzusy majątkowe, w efekcie czego czynne prawo wyborcze miało już blisko 30% populacji.

Przyjęcie JOW ugruntowało ostatecznie dwupartyjny system polityczny, ponieważ siła nowego mechanizmu wydawała się tak wielka, że już wkrótce wyeliminowała jedno z dwóch głównych ugrupowań politycznych – partię wigów, a w to miejsce wprowadziła socjalistyczną Partię Pracy.¹⁸³ O ile jeszcze w 1918 r. liberałowie otrzymali 260 mandatów, a laburzyści 39, to w 1924 r. ci pierwsi uzyskali tylko 40 mandatów, a drudzy już 151 mandatów.¹⁸⁴

¹⁸³ Górski G., Salmonowicz S., *Historia ustrojów...*, s. 401.

¹⁸⁴ Pułło A., *Ustroje państw...*, s. 53.

Rozdz. II p.1 b) Ordynacja większościowa na przestrzeni dziejów Najjaśniejszej Rzeczypospolitej

Właściwie już od XV wieku na terenach Rzeczypospolitej obowiązywała ordynacja większościowa (patrz rozdz. I p. 1 pracy), jednak sytuacja w której poseł nie był związany instrukcjami sejmików ziemskich nastąpiła po uchwaleniu Konstytucji 3 maja 1791 roku, która w materii ordynacji wyborczej odsyłała do Prawa o sejmach z 16 maja 1791 r. Izba miała składać się z 204 posłów wybieranych przez szlachtę - posesjonatów na sejmikach ziemskich. Posłowie w pierwszej kolejności pełnili funkcje reprezentantów całego narodu. Ponadto w skład izby, zgodnie z postanowieniami ustawy o miastach, wchodzić miało 24 plenipotentów miejskich.¹⁸⁵

Po odzyskaniu niepodległości w II Rzeczypospolitej ordynacja większościowa została wprowadzona na mocy Konstytucji Kwietniowej, która odsyłała w tym względzie do postanowień ordynacji wyborczej z lipca 1935 r.. W jej myśl Sejm miał składać się z 208 posłów wybieranych po dwóch w 104 okręgach wyborczych. Kandydaci na posłów wybierani byli przez powołane dla każdego okręgu Zgromadzenie Okręgowe złożone z przedstawicieli samorządów terytorialnych, gospodarczych i zawodowych. Prawa zgłaszania kandydatów pozbawione zostały partie polityczne. Spośród tych kandydatów wyborcy, którzy ukończyli 24 lata wybierali 2 posłów. Bierne prawo wyborcze wymagało ukończenia 30 lat.¹⁸⁶

¹⁸⁵ Górski G., Salmonowicz S., *Historia ustrojów...*, s. 487.

¹⁸⁶ Sobczyk M., Sokala A., *Prawo wyborcze II Rzeczypospolitej – wybór tekstów źródłowych*, Toruń 2004, s. 79-98.

Rozdz. II p. 2

Przygotowanie wyborów, tryb zgłaszania i rejestracji kandydatów

Tradycyjnie przez parlament brytyjska doktryna prawa konstytucyjnego rozumie monarchę, Izbę Lordów i Izbę Gmin. Parlamentarna rola monarchy ma dziś w praktyce jedynie charakter tytularny stąd mówiąc o parlamencie, mamy na myśli jedynie Izbę Lordów i Izbę Gmin. Z tych dwóch izb jedynie Izba Gmin posiada charakter przedstawicielski i pochodzi z wyborów.¹⁸⁷

Celem zachowania zasady równości wyborów wobec najrozmaitszych migracji ludnościowych co 8 – 10 lat cztery Komisje Rozgraniczające (Boundary Commissions) dla każdej z czterech części Zjednoczonego Królestwa, powołane przez Izbę Gmin i każda pod przewodnictwem jej Speakera, dokonują przeglądu granic okręgów wyborczych i mogą wprowadzać tu stosowne korektury.¹⁸⁸

Bierne prawo wyborcze przysługuje obywatelom Zjednoczonego Królestwa, państw Commonwealthu i Republiki Irlandii po ukończeniu 21 lat.¹⁸⁹

Biernego prawa wyborczego pozbawione są następujące kategorie wyborców:

- bankruci, po upływie 6 miesięcy od sądowego ogłoszenia upadłości;
- skazani na karę pozbawienia wolności na czas dłuższy niż 12 miesięcy, którzy właśnie odbywają karę;
- osoby skazane za zdradę na podstawie ustawy the Forfeiture Act z 1870 roku (zmienionej przez ustawę the Criminal Law Act z 1967 roku);
- osoby głuche i nieme, na podstawie precedensu Whitlocke z 1766 roku
- do 2001 roku prawa wybieralności pozbawieni byli przedstawiciele kleru; ustawą the House of Commons (Removal of Clergy Disqualification) Act z 2001 roku zakaz ten został zniesiony; dotyczy on jedynie nadal 26 przedstawicieli Kościoła anglikańskiego zasiadających w Izbie Lordów.¹⁹⁰

¹⁸⁷ Grabowska S., Składowski K., *Prawo wyborcze do parlamentu w wybranych państwach europejskich*, Kraków 2006, s. 42.

¹⁸⁸ Sarnecki P., *Ustroje konstytucyjne Państw współczesnych*, Kraków 2005, s. 32.

¹⁸⁹ Pułło A., *Ustroje państw...*, s. 55.

¹⁹⁰ Grabowska S., Składowski K., *Prawo wyborcze do parlamentu...*, s. 49.

Niezależnie od wskazanej podmiotowej kategorii niewybieralności osób, w stosunku do których zachodzą swoistego rodzaju przesłanki o charakterze negatywnym, uniemożliwiające z prawnego punktu widzenia ich wybór, prawu wyborczemu znana jest także instytucja niepołączalności mandatu posła z zajmowaniem urzędów i stanowisk publicznych.¹⁹¹ Szczegółowe uregulowania tej problematyki znajdujemy w ustawie the House of Commons (Disqualification) Act z 1975 roku.

Mandatu poselskiego nie można łączyć z:

- piastowaniem funkcji sędziowskich – w przypadku sędziów niższych szczebli zakaz ten ma charakter względny dotyczy jedynie terenu ich jurysdykcji; niepołączalność nie dotyczy sędziów pokoju
- zatrudnieniem w służbie cywilnej Korony – w tej kategorii mieszczą się wszyscy urzędnicy państwowi, w tym przedstawiciele służby dyplomatycznej (także gubernatorzy kolonii Korony) oraz zamorskiej służby cywilnej;
- służbą czynną w regularnych siłach zbrojnych Korony – uregulowanie to nie dotyczy osób przeniesionych w stan spoczynku oraz rezerwistów;
- zatrudnieniem na pełnym etacie we wszystkich siłach policyjnych
- zasiadaniem w okręgach ustawodawczych działających poza Wspólnotą, z wyjątkiem Parlamentu Republiki Irlandii;
- piastowaniem innych stanowisk wymienionych w ustawie – zakaz ten dotyczy m.in. członków komitetów, komisji i rad powoływanych przez Koronę, dyrektorów przedsiębiorstw, w których państwo ma udziały, i osób zasiadających w ciałach powołanych przez rząd.¹⁹²

Do zgłoszenia kandydatury wystarcza poparcie 10 wyborców potwierdzone ich podpisami oraz wpłacenie kaucji w wysokości 500 funtów, która przepada, o ile kandydat uzyskał mniej niż 5% głosów w okręgu.¹⁹³ To pozwala na ubieganie się o mandaty różnym mniejszym ugrupowaniom politycznym i organizacjom społecznym,

¹⁹¹ Gdulewicz E., Kręcisz W., Orłowski W., Skrzydło W., Zakrzewski W., pod red. Skrzydło W. *Ustroje państw współczesnych*, Lublin 2000, s. 22.

¹⁹² Grabowska S., Składowski K., *Prawo wyborcze do parlamentu...*, s. 50.

¹⁹³ Sarnecki P., *Ustroje konstytucyjne...*, s. 32.

nie wyłączając kandydatów niezależnych czy reprezentujących interesy mniejszych społeczności lokalnych.¹⁹⁴

Przejrzystość i czytelność wyborczych procedur JOW, niewątpliwe zachowanie bezpośredniości wyborów sprawiają, że o miejsca przedstawicieli w konkursie większościowym ubiega się kilkakrotnie mniej kandydatów niż w systemach list partyjnych.¹⁹⁵

Pomimo także dość niedużych wymogów formalnych liczba kandydatów nie przekracza średnio 5,5 kandydata na okręg wyborczy.¹⁹⁶

Sposób wysuwania kandydatów stanowi wewnętrzną sprawę partii i regulowany jest w drodze instrukcji i utartych zwyczajów. Zgłaszanie i selekcja kandydatów należy formalnie do uprawnień lokalnych organizacji partyjnych. Przy wysuwaniu kandydatów partia musi uwzględnić specyfikę okręgu („pewny” czy „marginalny”) oraz osobę dotychczas piastującą mandat. W okręgu, w którym tradycyjnie zwycięża kandydat partii przeciwnej, natychmiast po wyborach partia wyłania potencjalnego kandydata, którego zadaniem jest pozyskanie jak największej liczby zwolenników (działalność propagandowa na rzecz partii i zaprawianie się w walce politycznej). Jeżeli wykaze się on odpowiednimi zdolnościami, daje się mu okazje do odbicia przeciwnikowi określonego „okręgu marginalnego” lub szansę wyboru w „okręgu pewnym”.

Ten pierwszy stopień selekcji kandydatów przeprowadzany jest więc przez organizację, a właściwie elitę lokalnej organizacji partyjnej. Elita lokalnej organizacji partyjnej przeprowadza wstępną selekcję kandydatów, lecz nie zawsze do niej należy ostateczna decyzja. Centrale obu partii posiadają faktyczne prawo weta w stosunku do decyzji organów terenowych w zakresie doboru kandydatów.¹⁹⁷

Zgłoszenie kandydatury następuje w formie pisemnej, najwcześniej 4. dnia, a najpóźniej 6. dnia od ogłoszenia proklamacji o rozwiązaniu parlamentu i zarządzeniu wyborów na ręce przewodniczącego komisji wyborczej w okręgu wyborczym.

Kandydat reprezentujący zarejestrowaną partię polityczną może – przy swoim nazwisku na karcie do głosowania – użyć opisu swojej osoby liczącego nie więcej niż 6 słów oraz emblematu partii. Wyjątek od tej zasady dotyczy Spikera Izby Gmin, który

¹⁹⁴ Pułło A., *Ustroje państw...*, s. 56.

¹⁹⁵ Sanocki J., *Psychologiczne aspekty partyjnej ordynacji wyborczej*, [w:] D. Dudek, D. Kała, P. Potakowski, *Jakiej ordynacji potrzebuje Rzeczpospolita? – materiały z międzynarodowej konferencji*, Lublin 2008, s. 129.

¹⁹⁶ Grabowska S., Składowski K., *Prawo wyborcze do parlamentu...*, s. 52.

¹⁹⁷ Gdulewicz E., Kręcisz W., Orłowski W., Skrzydło W., Zakrzewski W., pod red. Skrzydło W. *Ustroje państw...*, s. 26.

staje do wyborów pod szyldem „Spiker ubiegający się o reelekcję”. Kandydaci niestartujący z ramienia zarejestrowanej partii politycznej używają określenia „niezależny” i nie mają prawa do używania emblematów. Do wniosku zgłaszającego kandydaturę musi być dołączona pisemna zgoda na kandydowanie wraz z oświadczeniem, że nie występują żadne przeszkody prawne w objęciu przez kandydata mandatu w Izbie Gmin.

Każdy kandydat, rejestrując swoją kandydaturę, wskazuje tzw. pełnomocnika wyborczego, który odpowiedzialny jest za przebieg kampanii wyborczej i rozliczenie wydatków. Jeżeli kandydat nie wskazuje swojego pełnomocnika, to – zgodnie z prawem – sam zobowiązany jest wypełniać jego zadania.¹⁹⁸

Parlament brytyjski nie ma dokładnie określonej kadencji. Wiadomo tylko od 1911 r., że nie może trwać on dłużej niż 5 lat. Monarcha za radą premiera może rozwiązać parlament w każdym czasie. Tą samą proklamacją wskazując datę pierwszego posiedzenia nowo wybranego parlamentu. Okres pomiędzy jednym wydarzeniem a drugim jest bardzo krótki. W okresie powojennym trwał najkrócej trzy tygodnie, najdłużej sześć tygodni. Same wybory muszą się odbyć siedemnastego dnia od rozwiązania parlamentu, nie licząc weekendów i dni świątecznych.¹⁹⁹ Sytuacja gdy premier zwleka z inicjatywą rozwiązania parlamentu do ostatniej chwili, jak np. w 1997 roku, należy do rzadkości i z reguły wynika z niskich notowań partii rządzącej, a co za tym idzie - braku dogodnego terminu.

Jedną z podstawowych niepisanych zasad konstytucji brytyjskiej jest to, iż rząd, który traci poparcie większości parlamentarnej, podaje się do dymisji. Może to nastąpić zarówno w głosowaniu nad wotum nieufności, jak i corocznym głosowaniem nad mową tronową lub w innym głosowaniu, które premier łączy z kwestią zaufania do rządu. Zgodnie z konwenansem konstytucyjnym premier w takich okolicznościach powinien złożyć dymisję lub zwrócić się do monarchy z prośbą o rozwiązanie parlamentu.²⁰⁰

¹⁹⁸ Grabowska S., Składowski K., *Prawo wyborcze do parlamentu...*, s. 51.

¹⁹⁹ Pułło A., *Ustroje państw...*, s. 54.

²⁰⁰ Grabowska S., Składowski K., *Prawo wyborcze do parlamentu...*, s. 45.

Rozdz. II p. 3

Kampania wyborcza i głosowanie

Kampania wyborcza odbywa się na podstawie programu przygotowanego przez partię. Program ten w zasadzie układa kierownictwo partyjne, starając się umieszczać w nim postulaty i żądania społeczeństwa, które są szczególnie popularne w podstawowej grupie wyborców własnej partii lub też w grupie, którą partia chce pozyskać. Charakterystyczne jest unikanie w przedstawionym programie elementów zbyt kontrowersyjnych i drażliwych, co w konsekwencji prowadzić może do zacierania ostrych różnic programowych i upodabniania się programów do siebie.²⁰¹

W modelu większościowym partie starają się poprzez swoje programy i działania polityczne, integrować główne siły polityczne. Interesy, które nie są reprezentowane to te o marginalnym znaczeniu, lub interesy grup o poglądach skrajnych. Funkcją partii jest łączenie szerokiego zakresu interesów partykularnych w koncepcję interesu publicznego, ujętego w program działania dla państwa, na poziomie przedparlamentarnym.²⁰²

Zasada terytorialności reprezentacji powoduje, że partie muszą dbać o to, by silnie osadzić się na poziomie lokalnym. Partie wygrywają wybory, kiedy mają atrakcyjnych kandydatów i potrafią w swoich programach podnieść zagadnienia, które opinia publiczna uzna za istotne. Muszą więc szukać i pozyskiwać dla siebie potencjalnych zwycięzców. Poseł znalazł się w parlamencie nie dzięki poparciu tuzów partyjnych, ale dzięki własnym zaletom, wysiłkom i zdobytemu dzięki temu poparciu wyborców.²⁰³ Ordynacja większościowa w okręgach jednomandatowych zmusza do ścisłych związków kandydatów z lokalnym środowiskiem, to zaś najlepiej i najskuteczniej eliminuje ludzi skorumpowanych.²⁰⁴ Przedstawienie się wyborcom przez kandydatów jest w ordynacji większościowej nieodzownym warunkiem zwycięstwa. To z kolei rodzi więź pomiędzy wybranym i jego elektoratem. Poseł wie przed kim ma zdać sprawozdanie ze swoich działań parlamentarnych, przed jaką grupą

²⁰¹ Gdulewicz E., Kręcisz W., Orłowski W., Skrzydło W., Zakrzewski W., pod red. Skrzydło W. *Ustroje państw...*, s. 25.

²⁰² Kamiński A. Z., *Dwa systemy – dwie ordynacje*, [w:] Centrum im. Adama Smitha, *Interes publiczny*, Warszawa 2000, 4 nr spec, s. 19.

²⁰³ Kamiński A. Z., *Dwa systemy – dwie ordynacje*, [w:] Lazarowicz R., Przystawa J., *Otwarta księga o jednomandatowe okręgi wyborcze*, Wrocław 1999, s. 80.

²⁰⁴ Górski G., *Pełna reprezentacja czy stabilny rząd*, [w:] D. Dudek, D. Kała, P. Potakowski, *Jakiej ordynacji potrzebuje Rzeczpospolita? – materiały z międzynarodowej konferencji*, Lublin 2008, s. 121.

wyborców jest odpowiedzialny, a wyborcy wiedzą doskonale kogo mają rozliczać z dochowania bądź niedochowania obietnic wyborczych. Nabiera tutaj realności postulat dotarcia do popierającej danego posła grupy wyborców. Może on do nich dotrzeć a oni nie mają żadnego problemu ze znalezieniem osoby, na którą głosowali.²⁰⁵

Wybory przeprowadzane są 17. dnia roboczego od dnia ogłoszenia proklamacji o rozwiązaniu parlamentu i zarządzeniu wyborów. Wybory zwykle odbywają się w czwartki, aczkolwiek dzień tygodnia, w którym przeprowadzane są wybory, nie jest określany ustawowo. Zgodnie z prawem wybory mogą być przeprowadzane każdego dnia tygodnia z wyjątkiem sobót, niedziel, wigilii Bożego Narodzenia, Wielkanocy, Wielkiego Czwartku, Wielkiego Piątku oraz innych dni ogłoszonych wolnymi od pracy. Jednak od 1935 roku wybory zawsze odbywają się w czwartki i można uznać to za zwyczaj konstytucyjny.

Głosowanie trwa od godziny 7.00 do 22.00 we wszystkich okręgach wyborczych. Okręgi podzielone są na obwody głosowania. W każdym obwodzie znajduje się lokal wyborczy. Z reguły mieszczą się one w lokalach użyteczności publicznej, takich jak szkoły, siedziby władz samorządowych lub urzędy.²⁰⁶

Czynne prawo wyborcze mają osoby, które ukończyły 18 lat, mieszkają w Zjednoczonym Królestwie i są obywatelami Zjednoczonego Królestwa albo państw Commonwealthu i Republiki Irlandii. Prawo głosowania mają także obywatele brytyjscy mieszkający za granicą, ale tylko w ciągu 15 lat od opuszczenia kraju. Nie mogą głosować w wyborach do Izby Gmin członkowie Izby Lordów, a także osoby przebywające w zakładach karnych i odbywające tam karę pozbawienia wolności. To samo dotyczy przez pięć lat osób uznanych winnymi korupcji lub innych niedozwolonych praktyk związanych z wyborami.²⁰⁷

Wybory są równe – każdemu uprawnionemu przysługuje prawo oddania jednego głosu. Wybory powszechne przeprowadzane są w jednomandatowych okręgach wyborczych. Są one tworzone decyzją Komisji Granicznej (The Boundary

²⁰⁵ Morawiecki M., *Jak najlepiej wybierać posłów?*[w:] Lazarowicz R., Przystawa J., *Otwarta księga o jednomandatowe okręgi wyborcze*, Wrocław 1999, s. 85.

²⁰⁶ Grabowska S., Składowski K., *Prawo wyborcze do parlamentu...*, s. 52.

²⁰⁷ Pułło A., *Ustroje państw...*, s. 55.

Commission) – specjalnego organu opartego na reprezentacji głównych partii politycznych.²⁰⁸

Przy ordynacji wyborczej typu JOW (jednomandatowych okręgów wyborczych) posłowie są wybierani po jednym w każdym małym okręgu wyborczym, większością głosów, spośród kandydatów wyłanianych w okręgu.²⁰⁹

System ten nosi nazwę „First Past The Post” (FPTP), czyli “pierwszy na mecie”.²¹⁰

Głosowanie jest tajne. Kandydaci umieszczeni są na karcie wyborczej w kolejności alfabetycznej. Kandydaci zarejestrowanych partii politycznych mogą obok swojego nazwiska umieścić nazwę partii i jej emblemat, pozostali mogą być oznaczeni jako niezależni. Wyborca głosując stawia znak „X” obok popieranego kandydata i wrzuca kartę do urny. Jeżeli wyborca popełnił błąd przy wypełnianiu karty do głosowania, przewodniczący komisji może wydać dodatkową kartę.²¹¹

Wybory uzupełniające do Izby Gmin przeprowadzone są w przypadkach: śmierci jej członka, zrezygnowania z mandatu, wykluczeniu ze składu izby i powstania w związku z tym wakatów.²¹²

W 1918 roku do brytyjskiego prawa wyborczego wprowadzono możliwość głosowania nieosobistego, za pośrednictwem poczty lub przez pełnomocnika. Do 2000 roku wyborcy składający wniosek o umożliwienie skorzystania z tej drogi wzięcia udziału w głosowaniu musieli w sposób przekonujący uzasadnić swoją prośbę. Ustawa the Representation of the People Act z 2000 roku wprowadziła prawo głosowania za pośrednictwem poczty na żądanie. Uprawnienie to może być przyznane na konkretne wybory, na czas określony lub na czas nieokreślony. Zgodnie z ustawą właściwy miejscowo urzędnik rejestracyjny przesyła na co najmniej 6 dni przed wyborami na adres wyborcy specjalną kartę do głosowania. Wyborca, który otrzymał zgodę do głosowania za pośrednictwem poczty, traci tym samym prawo do głosowania osobistego w swoim obwodzie głosowania, jednak nie stoi to na przeszkodzie

²⁰⁸ Gdulewicz E., Kręcisz W., Orłowski W., Skrzydło W., Zakrzewski W., pod red. Skrzydło W. *Ustroje państw...*, s. 23.

²⁰⁹ Czachor A., *Odwołanie posła przez elektorat (doświadczenia kanadyjskie)*, [w:] D. Dudek, D. Kała, P. Potakowski, *Jakiej ordynacji potrzebuje Rzeczpospolita? – materiały z międzynarodowej konferencji*, Lublin 2008, s. 131.

²¹⁰ Kaźmierski T. J., *O nieskutecznym rad sposobie*, ?[w:] Lazarowicz R., Przystawa J., *Otwarta księga o jednomandatowe okręgi wyborcze*, Wrocław 1999, s. 123.

²¹¹ Grabowska S., Składowski K., *Prawo wyborcze do parlamentu...*, s. 52.

²¹² Gdulewicz E., Kręcisz W., Orłowski W., Skrzydło W., Zakrzewski W., pod red. Skrzydło W. *Ustroje państw...*, s. 23.

osobistemu dostarczeniu swojego głosu do jednego z lokali wyborczych na terenie okręgu wyborczego właściwego ze względu na miejsce zamieszkania.

Drugą możliwością nieosobistego głosowania, jaką stwarza prawo brytyjskie, jest głosowanie przez pełnomocnika. Zgodę na takie głosowanie może uzyskać każdy, kto w sposób „satysfakcjonujący” przekona właściwego miejscowo urzędnika rejestracyjnego, że nie może osobiście wziąć udział w głosowaniu. Każdy wniosek musi być urzędowo potwierdzony przez właściwe władze lub poparty orzeczeniem lekarskim. Na czas nieokreślony prawo do głosowania przez pełnomocnika przyznane może być następującym kategoriom wyborców:

- inwalidom (w tym osobom ociemniałym);
- osobom, którym charakter pracy nie pozwala na głosowanie w miejscu zamieszkania (np. kierowcom ciężarówek);
- osobom odbywającym naukę poza miejscem zamieszkania;
- osobom, od których wzięcie udziału w głosowaniu wymagałoby podróży morskiej lub lotniczej (np. mieszkańcom wysp szkockich);
- wyborcom zamorskim tzn. uprawnionym do głosowania przebywającym za granicą;
- osobom zarejestrowanym jako Service Voters, tj. będącym w służbie Korony poza granicami kraju (np. służących w siłach zbrojnych).

Na pełnomocnika może być powołana osoba korzystająca z prawa do głosowania i wpisana do rejestru wyborczego. Pełnomocnik może głosować w zastępstwie jednej lub dwóch osób. W drodze wyjątku może reprezentować również większą liczbę wyborców, jednak tylko w sytuacji, gdy są to osoby z najbliższej rodziny (mąż, żona, rodzice, dziadkowie, rodzeństwo, dzieci, wnuki). Pełnomocnik może głosować również za pośrednictwem poczty.²¹³

²¹³ Grabowska S., Składowski K., *Prawo wyborcze do parlamentu...*, s. 53.

Rozdz. II p. 4

Ustalenie wyników głosowania, wybory uzupełniające

Po zakończeniu głosowania urny z wszystkich lokali wyborczych są przewożone pod eskortą do siedziby okręgowej komisji wyborczej i tam, pod przewodnictwem urzędującego przewodniczącego komisji zostają podliczone.

W Wielkiej Brytanii obowiązuje system większości względnej. W okręgach jednomandatowych za wybranego uważa się kandydata, który uzyskał największą liczbę ważnie oddanych głosów. Wybór jest niezależny od frekwencji w okręgu i tego, jaki procent wszystkich głosów stanowią głosy oddane na pierwszego kandydata. System większości względnej działa na korzyść dwóch największych partii mających ukształtowany i skoncentrowany elektorat. Ewentualna zmiana systemu wyborczego na proporcjonalny skutkowałaby tym, iż żadna z partii nie zdobyłaby większości i Wielka Brytania stanęłaby przez problemem tworzenia gabinetów koalicyjnych.²¹⁴

Wyjątkowe znaczenie ma twierdzenie sformułowane w roku 1954 przez Maurice'a Duvergera, zgodnie z którym ordynacje oparte na zasadzie jednomandatowych okręgów wyborczych („zwycięzca bierze wszystko”) prowadzą do kształtowania się systemów dwupartyjnych; twierdzenie to nazwane jest prawem Duvergera. W okręgu jednomandatowym tylko dwaj wiodący kandydaci mają szansę na sukces, chyba, że różnica między poparciem dla drugiego i trzeciego kandydata jest bardzo niewielka. Kiedy okręg wyborczy ma trzech, czterech lub pięciu kandydatów. Jeżeli obywatele o tym wiedzą i zdają sobie sprawę z nierównych szans kandydatów, to mogą głosować „strategicznie”, wspierając tylko tych, którzy mają realne szanse znaleźć się wśród zwycięzców, nie marnują w ten sposób głosów na kandydatów pozbawionych szans. Partie mające rozeznanie w perspektywach wyborczych kandydatów nie będą marnować wysiłków wystawiając kandydatów z niewielkimi szansami na sukces. W dążeniu do maksymalizacji swoich szans będą wypracowywać porozumienia z podobnie zorientowanymi partiami dzieląc się z nimi okręgami wyborczymi w sensie wystawiania w nich kandydatów, bądź będą się łączyć z tymi partiami w większe ugrupowania. Przewidujemy więc, że w rezultacie osiągnięcia stanu

²¹⁴ Grabowska S., Składowski K., *Prawo wyborcze do parlamentu...*, s. 55.

równowagi oczekiwań w każdym okręgu konkurować będzie tylko dwóch poważnych kandydatów, co przełoży się na wykształtowanie się systemu dwupartyjnego.²¹⁵

Reguły konstytucyjno - prawne nie przewidują możliwości rezygnacji z piastowania mandatu przez członka Izby Gmin. Obowiązek przyjęcia wyboru i piastowania mandatu pochodzi z czasów bardzo odległych, w których związane z tym piastowaniem obowiązki były nader uciążliwe. Aktualnie wyjście z tej sytuacji znajduje się w formalnym przyjmowaniu przez deputowanego stanowiska, rzekomo przynoszącego mu dochody ze skarbcza Korony (praktycznie: zarządcy jednego z dwu pałaców królewskich). Osiąganie tego rodzaju dochodów jest przez członków Izby Gmin niedozwolone i musi być poprzedzone złożeniem mandatu.²¹⁶

W sytuacji wystąpienia wakatów w okręgu wyborczym dochodzi do uzupełnienia składu Izby Gmin przez przeprowadzenie wyborów uzupełniających. Wakat może wystąpić w wyniku śmierci posła, wykluczenia go ze składu Izby, nadania parostwa lub objęcia urzędu objętego zakazem łączenia z członkowstwem w parlamencie.

Wybory uzupełniające przeprowadzone są według identycznej procedury jak regularne wybory. Ich specyfiką jest to, że odbywają się w trakcie kadencji Izby Gmin i z tej racji są doskonałym testem popularności dla partii rządzącej. W przypadku niewielkiej przewagi partii rządzącej po wyborach parlamentarnych kolejne przegrane w wyborach uzupełniających mogą doprowadzić do wykruszenia się większości w Izbie i w efekcie do nowych wyborów.

Ustabilizowanie się dwupartyjnego systemu i dość trwała geografia wyborcza pozwalają na wyodrębnienie dwóch kategorii okręgów: „pewnych”, i „marginalnych”. Okręg „pewny” to okręg, w którym partia przez kolejne wybory zdobywa mandat, a przewaga kandydata zgłaszanego przez partię na pozostałych kandydatami jest na tyle duża, że ewentualne przesunięcie preferencji wyborczych w kolejnych wyborach nie spowoduje utraty mandatu w tym okręgu. Z kolei „okręg marginalny” to taki, w którym różnica między kandydatem zwyciężskim a kolejnym jest nieduża i w kolejnych wyborach mandat może przypaść innej partii. Właśnie w okręgach „marginalnych” walka wyborcza jest najbardziej gorąca i ewentualne zwycięstwa mogą przeważać o rezultacie wyborów w skali kraju.²¹⁷

²¹⁵ Bingham G., Jr., *Wybory jako narzędzie demokracji*, Warszawa 2006, s. 30.

²¹⁶ Sarnecki P., *Ustroje konstytucyjne...*, s. 35.

²¹⁷ Grabowska S., Składowski K., *Prawo wyborcze do parlamentu...*, s. 57.

Z przeprowadzeniem wyborów powszechnych związany jest proces ich weryfikacji. W Wielkiej Brytanii kompetencje do weryfikowania wyników wyborów dzielone są między Izbę Gmin a organ sądowniczy. Poczynając od 1868 roku, rozstrzyganie protestów wyborczych przeciwko wyborom lub wyborowi posła, jak również zarzutów korupcji lub nielegalnych praktyk wyborczych powierzono Sądowi Wyborczemu. Decyzja Sądu Wyborczego wydawana jest w formie opinii podlegającej następnie, po przekazaniu jej spikerowi, rozpatrzeniu i zaakceptowaniu jej przez Izbę Gmin. Jedynie w przypadku gdy postawiono i udowodniono zarzut popełnienia przestępstwa, opinia Sądu Wyborczego stanowi ostateczną i samodzielną podstawę do unieważnienia wyboru i zdyskwalifikowania kandydata.²¹⁸

Sąd, uwzględniając protest, w zależności od okoliczności sprawy i przeprowadzonego postępowania może unieważnić wybór w następstwie czego spiker zarządza ponowne wybory lub unieważnia wybór posła i stwierdza wybór skarżącego kandydata.

W zależności od rodzaju podstawy protestu wyborczego doktryna grupuje je na:

- kwestionujące kwalifikacje do ubiegania się o mandat;
- zarzucające korupcję lub nielegalne praktyki wyborcze;
- kwestionujące prawidłowość przeprowadzania wyborów.

W pierwszym przypadku, jeśli na posła została wybrana osoba nieposiadająca biernego prawa wyborczego, sąd wyrazi opinię o ponownym przeprowadzeniu wyborów. Jeśli jednak sytuacja prawna wybranej osoby była znana wyborcom, sąd może uznać oddane na tego kandydata głosy za nieważne i stwierdzić wybór kontrkandydata.

Przy rozstrzyganiu spraw dotyczących korupcji i nielegalnych praktyk sąd ustala jedynie, czy takie sytuacje miały miejsce i czy miało to wpływ na wynik wyborów. Jeśli zachodzi również ta druga przesłanka, sąd zarządza ponowne przeprowadzenie wyborów w okręgu.

Najrzadziej wnosi się protesty podważające prawidłowość przeprowadzenia wyborów. Wynika to z faktu, iż ewentualne unieważnienie wyborów może nastąpić

²¹⁸ Gdulewicz E., Kręcisz W., Orłowski W., Skrzydło W., Zakrzewski W., pod red. Skrzydło W. *Ustroje państw...*, s. 23.

jedynie wtedy, gdy zostanie udowodnione, że wybory zostały przeprowadzone z naruszeniem prawa i że naruszenie to miało wpływ na wynik wyborów.²¹⁹

²¹⁹ Grabowska S., Składowski K., *Prawo wyborcze do parlamentu...*, s. 58.

Zakończenie

Ordynacje wyborcze, proporcjonalna i większościowa, stoją po dwóch przeciwstawnych biegunach jeżeli chodzi o charakter, organizację i tryb przeprowadzania wyborów.

Różnica pomiędzy nimi tkwi już w samym aksjomacie. Aksjomatem wyborów większościowych jest osoba – zarówno kandydata jak i wyborcy. To cechy osobowościowe, zdolności i doświadczenie świadczą o atrakcyjności danego wyboru dokonywanego bezpośrednio przez wyborcę. Wyborca w pierwszej kolejności dostrzega osobę kandydata a w kolejnej jego program i przynależność partyjną. Z kolei w wyborach proporcjonalnych aksjomatem jest organizacja partyjna. To na nią przede wszystkim oddawany jest głos wyborcy i to ona wyznacza kształt kampanii i rządów. W aparacie partyjnym jednostka jest jedynie realizatorem zamysłu ścisłego grona liderów partii.

Dopiero poprzez dogłębną analizę dwóch systemów można dojść do wniosku, że są one nieporównywalne i szukanie jakichkolwiek cech wspólnych czy też dyskusji na temat różnic nie może mieć miejsca bez podkreślenia odmienności aksjologicznej tych systemów.

Często z powodu nieuświadomienia sobie tego faktu dochodzi do nieporozumień pomiędzy zwolennikami i przeciwnikami tych ordynacji. Argumenty używane świadczą o braku refleksji na temat różnic. Choćby ten, że system jednomandatowy doprowadza do stanu, w którym w parlamencie jest tyle partii ilu członków i każdy ma inne zdanie. Błąd tego stwierdzenia tkwi w niedostrzeganiu personalistycznego charakteru ordynacji jednomandatowej. Każdy człowiek może mieć swoje zdanie, jednak człowiek to nie partia i nie można w systemie większościowym utożsamiać człowieka z partią tak jak jest to w systemie proporcjonalnym. A dojście do konsensusu jest możliwe też w sytuacji gdy każdy z parlamentarzystów jest samodzielnie myślącym człowiekiem ponieważ w każdej decyzji następuje dualizm wyboru: za lub przeciw. Zatem to również wpływa na wykształcenie się dwóch obozów wewnątrz parlamentu.

Ordynacja większościowa, co wykazane jest w treści pracy, bardziej sprzyja realizacji zasad wyborczych oraz demokratycznego charakteru wyborów. Sprzyja wykształceniu się odpowiedzialności i więzi między wyborcą a kandydatami. Wreszcie stabilizuje scenę polityczną czyniąc ją jednocześnie bliższą zwykłemu człowiekowi.

Bibliografia

Źródła:

Konstytucja Rzeczypospolitej Polski z 2 kwietnia 1997 r.

Ustawa Konstytucyjna z 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz samorządzie terytorialnym (Dz. U. Nr 48, poz. 426 z p. zm.).

Ustawa Ordynacja wyborcza do Sejmu i Senatu Rzeczypospolitej Polskiej z 12 kwietnia 2001 r. (Dz. U. z 2007 r. Nr 190 poz. 1360).

Ustawa o Trybunale Stanu z dnia 26 marca 1982 r. (Dz. U. nr 175 poz. 1692).
Ustawa o wykonywaniu mandatu posła i senatora z dnia 9 maja 1996 r. (Dz. U. Nr 221, poz. 2199).

Wstęp do ordynacji wyborczej do Sejmu i do Senatu z 28 lipca 1922 r., Warszawa 1922. (Dz. U. nr 66, poz. 590).

Komisje Konstytucyjne – Biuletyn XXIV – Kancelaria Sejmu, Warszawa 1991 r.

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 3 listopada 2006 r. sygn. akt 31/06.

Uchwała Sądu Najwyższego z dnia 9 grudnia 1995 r., sygn. akt III SW 1102/95.

Uchwała Trybunału Konstytucyjnego z dnia 6 lutego 1996 r., sygn. akt W. 11/95.

Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego, sygn. akt U.7/87.

Wytyczne PKW z dnia 16 maja 1994 r. w sprawie przeprowadzenia głosowania do rad gmin w dniu 19 czerwca 1994, Wyb.0101-2-G/4/94, „Zeszyt wyborczy” 1994, nr 1.

Literatura:

Banaszak B., *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 2004.

Banaszak B., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej – komentarz*, Warszawa 2009.

Banaszak B. – *Prawo wyborcze obywateli*, Warszawa 1996.

Bingham G., Jr., *Wybory jako narzędzie demokracji*, Warszawa 2006.

Buczkowski J., *Podstawowe zasady prawa wyborczego III Rzeczypospolitej*, Lublin 1998.

Chmaj M., Skrzydło W., *System wyborczy w Rzeczypospolitej Polskiej*, Kraków 2005.

- Chmaj M., Skrzydło W. *System wyborczy w Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2008.
- Czachor A., *Odwołanie posła przez elektorat (doświadczenia kanadyjskie)*, [w:] D. Dudek, D. Kała, P. Potakowski, *Jakiej ordynacji potrzebuje Rzeczpospolita? – materiały z międzynarodowej konferencji*, Lublin 2008.
- Czaplicki K. W., *O potrzebie stabilności prawa wyborczego*, Toruń 2009.
- Dudek D., *Konstytucyjna aksjologia wyborów*, [w:] Rymarz F., *Iudices Electionis Custodes (Sędziowie kustoszami wyborów)*. Księga pamiątkowa Państwowej Komisji Wyborczej, Warszawa 2007.
- Dudek D. *Prawo konstytucyjne w zarysie*, Lublin 2002.
- Garlicki L., *Polskie prawo konstytucyjne*, Warszawa 2008.
- Garlicki L., *Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego – Prawa i wolności jednostki*, „Przełęcz Sądowy” 1997, nr 5.
- Garlicki L., *Sejm i Senat – komentarz do art. 3 Konstytucji RP* [w:] *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 1995.
- Garlicki L., Gołyński K., *Polskie prawo konstytucyjne*, Warszawa 1996.
- Garlicki L., Gołyński K., *Polskie prawo konstytucyjne – wykłady*, Warszawa 1996.
- Galster J. [w:] Szyszkowski W., Witkowski Z., Galster J., *Prawo konstytucyjne – zarys instytucji w okresie transformacji ustrojowej*, Toruń 1993.
- Gdulewicz E., Kręcis W., Orłowski W., Skrzydło W., Zakrzewski W., pod red. Skrzydło W. *Ustroje państw współczesnych*, Lublin 2000.
- Gebert S., *Prawo wyborcze po nowelizacji z 1960 r.*, „Państwo i Prawo” 1961.
- Gebethner S., *System wyborczy: deformacja czy reprezentacja?*, Warszawa 1993.
- Górski G., Salmonowicz S., *Historia ustrojów państw*, Warszawa 2001.
- Grabarczyk C., *Czy prawo wyborcze może być skodyfikowane?* [w:] D. Dudek, D. Kała, P. Potakowski, *Jakiej ordynacji potrzebuje Rzeczpospolita? – materiały z międzynarodowej konferencji*, Lublin 2008.
- Grabowska S., Składowski K., *Prawo wyborcze do parlamentu w wybranych państwach europejskich*, Kraków 2006.
- Isensee I., Kirchoff P. (red.), *Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland*, Heidelberg 1987, s. 18. Za B. Banaszak, *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 1999.

- Isensee J., Kirchhof P., *Parlament Republiki Federalnej Niemiec*, Warszawa 1995.
- Jarecka A., *Zasada powszechności i równości w polskim prawie wyborczym*, Warszawa 2000.
- Jarosz Z. *Systemy wyborcze do Sejmu i Senatu w III Rzeczypospolitej*, Sylwestrzak A. *Prawo wyborcze Rzeczypospolitej Polskiej i problemy akcesji polski do Unii Europejskiej, Materiały XLIV Ogólnopolskiej konferencji Katedr i Zakładów Prawa Konstytucyjnego*, Olsztyn 2003.
- Jarosz Z., *System wyborczy PRL*, Warszawa 1969.
- Jarosz Z., Jarosz Z., *Ordynacja wyborcza do Sejmu RP z 28 czerwca 1991* [w:] „Państwo i prawo” 1991, z. 10.
- Jarosz Z., *Nowa ordynacja wyborcza do sejmiku RP* [w:] „Państwo i prawo” 1993, z. 7.
- Kamiński A. Z., *Dwa systemy – dwie ordynacje*, [w:] Centrum im. Adama Smitha, *Interes publiczny*, Warszawa 2000, 4 nr spec.
- Kamiński A. Z., *Dwa systemy – dwie ordynacje*, [w:] Lazarowicz R., Przystawa J., *Otwarta księga o jednomandatowe okręgi wyborcze*, Wrocław 1999.
- Każmierski T. J., *O nieskutecznym rad sposobie*, [w:] Lazarowicz R., Przystawa J., *Otwarta księga o jednomandatowe okręgi wyborcze*, Wrocław 1999.
- Kręcisz W., *Prawo wyborcze* [w:] Skrzydło W., *Prawo konstytucyjne*, Lublin 1996.
- Kulig A., *Zasady prawa wyborczego w wyborach do Sejmu, Senatu i w wyborach na urząd prezydenta* [w:] Tuleja P., *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 1995.
- Pułło A., *Ustroje państw współczesnych*, Warszawa 2006.
- Morawiecki M., *Jak najlepiej wybierać posłów?* [w:] Lazarowicz R., Przystawa J., *Otwarta księga o jednomandatowe okręgi wyborcze*, Wrocław 1999.
- Sanocki J., *Psychologiczne aspekty partyjnej ordynacji wyborczej*, [w:] D. Dudek, D. Kała, P. Potakowski, *Jakiej ordynacji potrzebuje Rzeczpospolita? – materiały z międzynarodowej konferencji*, Lublin 2008.
- Sarnecki P., *Ustroje konstytucyjne Państw współczesnych*, Kraków 2005.
- Siewierski M., *Przestępstwa przeciwko wyborom*, [w:] Bafia J., Miodulski K., Siewierski M.: *Kodeks karny – komentarz*, Warszawa 1971.
- Skrzydło W., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej – komentarz*, Warszawa 2009.
- Skrzydło W., *Polskie prawo konstytucyjne*, Lublin 1994.

Skrzydło W., *Polskie prawo konstytucyjne*, Lublin 2008.

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