
WYBORY POWSZECHNE ORGANÓW JEDNOSTEK SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO ORAZ REFERENDUM LOKALNE

Joanna Kielin-Maziarz
Ewa Olejniczak-Szałowska
Krzysztof Skotnicki

Autorzy:

Joanna Kielin-Maziarz (pkt 1)

Krzysztof Skotnicki (pkt 1)

Ewa Olejniczak-Szałowska (pkt 2)

WYBORY POWSZECHNE ORGANÓW JEDNOSTEK SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO ORAZ REFERENDUM LOKALNE

Joanna Kielin-Maziarz
Ewa Olejniczak-Szałowska
Krzysztof Skotnicki

Wydawca
Izabella Małecka

Redaktor prowadzący
Joanna Ołówek

Opracowanie redakcyjne
JustLuk

Projekt okładek serii
Wojtek Janikowski, Przemek Dębowski

Tekst pochodzi z publikacji *System Prawa Samorządu Terytorialnego*,
t. 2, *Ustrój samorządu terytorialnego*, red. I. Lipowicz, Warszawa 2022

prawolubni[♥]

Ta książka jest wspólnym dziełem twórcy i wydawcy. Prosimy, byś przestrzegał przysługujących im praw. Książkę możesz udostępnić osobom bliskim lub osobiście znanym, ale nie publikuj jej w internecie. Jeśli cytujesz fragmenty, nie zmieniaj ich treści i koniecznie zaznacz, czyje to dzieło. A jeśli musisz skopiować część, rób to jedynie na użytek osobisty.

Szanujemy prawo i własność
Więcej na www.legalnakultura.pl
Polska Izba Książki

© Copyright by Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o., 2024

Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o.
Dział Praw Autorskich
01-208 Warszawa, ul. Przyokopowa 33
tel. +48 728 313 462
e-mail: PL-ksiazki@wolterskluwer.com

księgarnia internetowa www.profinfo.pl

SPIS TREŚCI

Wykaz skrótów	7
Wstęp	11
Rozdział	
Referendum lokalne i wybory powszechne organów jednostek samorządu terytorialnego	19
1. Wybory powszechne organów jednostek samorządu terytorialnego	26
1.1. Uwagi wprowadzające	26
1.2. Źródła samorządowego prawa wyborczego	26
1.3. Zasady samorządowego prawa wyborczego	30
1.4. Czynne prawo wyborcze i bierne prawo wyborcze	34
1.4.1. Czynne prawo wyborcze	34
1.4.2. Bierne prawo wyborcze	49
1.5. Administracja wyborcza	51
1.6. Zarządzenie wyborów i kalendarz wyborczy	60
1.7. Finansowanie wyborów	62
1.8. Ustalenie liczby radnych wybieranych do organów stanowiących j.s.t.	62
1.9. System wyborczy i okręgi wyborcze	63
1.10. Przebieg wyborów	66
1.10.1. Zgłaszanie i rejestracja list kandydatów	66
1.10.2. Kampania wyborcza i jej finansowanie	73
1.10.3. Obsadzanie mandatów bez głosowania	80
1.10.4. Głosowanie	81
1.10.5. Ustalanie wyników głosowania i wyborów	82
1.10.6. Protesty wyborcze i stwierdzanie ważności wyborów	85
1.11. Wygaśnięcie mandatu radnego	88
1.12. Wybory uzupełniające i przedterminowe	89
1.13. Niepołączalność mandatu radnego	91
1.14. Przepisy karne	93
1.15. Zakończenie	94
2. Referendum lokalne	95
2.1. Uwagi ogólne	95
2.2. Podstawy prawne referendum lokalnego w Polsce	98
2.3. Prawo do udziału w referendum lokalnym a członkostwo wspólnoty samorządowej	104
2.4. Przedmiot referendum lokalnego	108

2.4.1. Referendum obligatoryjne	108
2.4.2. Referendum fakultatywne o charakterze rozstrzygającym (stanowczym)	109
2.4.3. Referendum konsultacyjne	122
2.5. Referendum lokalne a konsultacje społeczne (zastępowalność/konkurencyjność)	132
2.6. Inicjatywa referendalna. Weryfikacja wniosku mieszkańców o przeprowadzenie referendum. Rozstrzygnięcie w sprawie przeprowadzenia referendum i jego weryfikacja	135
2.7. Procedura przeprowadzania referendum lokalnego. Ważność referendum, wynik referendum i jego skutki	148
2.8. Zakończenie	157
Autorzy	159

WYKAZ SKRÓTÓW

AKTY PRAWNE

EKSL	– Europejska Karta Samorządu Lokalnego sporządzona w Strasburgu 15.10.1985 r. (Dz.U. z 1994 r. Nr 124, poz. 607)
k.c.	– ustawa z 23.04.1964 r. – Kodeks cywilny (Dz.U. z 2023 r. poz. 1610 ze zm.)
k.k.	– ustawa z 6.06.1997 r. – Kodeks karny (Dz.U. z 2024 r. poz. 17)
Konstytucja marcowa	– ustawa z 17.03.1921 r. – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. Nr 44, poz. 267 ze zm.); nie obowiązuje
Konstytucja PRL	– Konstytucja Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z 22.07.1952 r. (Dz.U. z 1976 r. Nr 7, poz. 36 ze zm.); nie obowiązuje
Konstytucja RP	– Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2.04.1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.)
k.p.a.	– ustawa z 14.06.1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2023 r. poz. 775 ze zm.)
k.p.c.	– ustawa z 17.11.1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz.U. z 2023 r. poz. 1550 ze zm.)
k.wyb.	– ustawa z 5.01.2011 r. – Kodeks wyborczy (Dz.U. z 2023 r. poz. 2408)
Mała Konstytucja	– Ustawa Konstytucyjna z 17.10.1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym (Dz.U. Nr 84 poz. 426 ze zm.)
nowelizacja z 11.01.2018 r.	– ustawa z 11.01.2018 r. o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych (Dz.U. poz. 130 ze zm.)
u.o.p.d.	– ustawa z 21.08.1997 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne (Dz.U. z 2023 r. poz. 1090)
u.p.p.	– ustawa z 27.06.1997 r. o partiach politycznych (Dz.U. z 2023 r. poz. 1215)
u.r.g.	– ustawa z 11.10.1991 r. o referendum gminnym (Dz.U. z 1996 r. Nr 84, poz. 386 ze zm.); nie obowiązuje
u.r.l.	– ustawa z 15.09.2000 r. o referendum lokalnym (Dz.U. z 2023 r. poz. 1617)
u.s.g.	– ustawa z 8.03.1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2023 r. poz. 40 ze zm.)

Wykaz skrótów

- u.s.p.** – ustawa z 5.06.1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. z 2024 r. poz. 107)
u.s.w. – ustawa z 5.06.1998 r. o samorządzie województwa (Dz.U. z 2022 r. poz. 2094 ze zm.)

CZASOPISMA I PUBLIKATORY

- ATDP** – Administracja. Teoria–Dydaktyka–Praktyka
AUL FI – Acta Universitatis Lodzensis, Folia Iuridica
AUW PPiA – Acta Universitatis Wratislaviensis. Przegląd Prawa i Administracji
BIP – Biuletyn Informacji Publicznej
EPS – Europejski Przegląd Sądowy
GSP – Gdańskie Studia Prawnicze
GSP-Prz. Orz. – Gdańskie Studia Prawnicze. Przegląd Orzecznictwa
NZS – Nowe Zeszyty Samorządowe
ONSA – Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego
ONSAiWSA – Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego i Wojewódzkich Sądów Administracyjnych
OSNP – Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Pracy i Ubezpieczeń Społecznych
OSP – Orzecznictwo Sądów Polskich
OSS – Orzecznictwo w Sprawach Samorządowych
OTK – Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego
PiP – Państwo i Prawo
POP – Przegląd Orzecznictwa Podatkowego
PPK – Przegląd Prawa Konstytucyjnego
PPP – Przegląd Prawa Publicznego
Prz. Leg. – Przegląd Legislacyjny
Prz. Sejm. – Przegląd Sejmowy
RPEiS – Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny
SIL – Studia Iuridica Lublinensia
SP – Studia Prawnicze
ST – Samorząd Terytorialny
ZNSA – Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego

INNE

a.p.m.	– akt prawa miejscowego
BO	– budżet obywatelski
EZD	– elektroniczne zarządzanie informacją
j.s.t.	– jednostka samorządu terytorialnego
KW	– komitet wyborczy
NSA	– Naczelny Sąd Administracyjny
PKW	– Państwowa Komisja Wyborcza
SA	– sąd apelacyjny
SN	– Sąd Najwyższy
SO	– sąd okręgowy
TK	– Trybunał Konstytucyjny
WSA	– wojewódzki sąd administracyjny

WSTĘP

Rok 2024 to szczególny rok wyborczy – rok wyborów samorządowych i wyborów do Parlamentu Europejskiego, ale także czas rosnącego, powszechnego zainteresowania prawem wyborczym – na razie koncentrującego się na szczeblu centralnym – zainteresowania, które ma charakter bezprecedensowy. Przy obecnej silnej polaryzacji społecznej można zasadnie zakładać, że emocje te powrócą w trakcie najbliższych wyborów. Jeżeli nadchodzącym wyborom ma towarzyszyć merytoryczna debata, zwiększająca rzetelną znajomość tematu również ze strony multiplikatorów opinii: dziennikarzy i ekspertów, urzędników, a w szczególności kandydatów na radnych wszystkich poziomów samorządu terytorialnego, warto zadbać o dostępną, bezstronną i formułowaną w miarę niezależnie od aktualnych sporów politycznych wiedzę na temat wyborów. Autorzy *Systemu Prawa Samorządu Terytorialnego*, w tym jego wybranej, publikowanej tu części, zgromadzili taką wiedzę, dodając do niej istotne refleksje teoretyczne i przegląd orzecznictwa.

Odrębne od *Systemu*, ale będące jego emanacją syntetyczne wydanie niniejszego, zaktualizowanego do najnowszego stanu prawnego ebooka skoncentrowane na wyborach i referendum może stanowić praktyczną pomoc dla szerokiego kręgu odbiorców przed kolejnymi wyborami oraz referendum.

Referendum lokalne pozostaje jako instytucja w ścisłym związku z samą koncepcją samorządu terytorialnego. Upodmiotowienie mieszkańców jako członków wspólnoty powoduje, że muszą być dopuszczalne przypadki, w których wypowiadają się oni bezpośrednio, a nie za pośrednictwem – nawet swobodnie wybranych przecież – przedstawicieli; w literaturze mówimy wręcz o „samostanowieniu o sprawach danej zbiorowości”¹. W tym sensie, jak podkreśla się w literaturze, jest to element prawa człowieka i obywatela do uczestniczenia w rządzeniu. Prawo administracyjne powinno zapewnić warunki do urzeczywistnienia i ochrony tego prawa; to w referendum

¹ E. Olejniczak-Szałowska [w:] *System Prawa Samorządu Terytorialnego*, t. 2, *Ustrój samorządu terytorialnego*, red. I. Lipowicz, Warszawa 2022, s. 84.

bowiem, jak podkreśla Michał Kasiński², wyraża się to, że legitymacja organów jednostek samorządu terytorialnego pochodzi z nadania wspólnoty samorządowej i w każdym czasie może być cofnięta. Mimo że – jak zasadnie podkreślono w doktrynie – przedstawicielska demokracja jest bardziej charakterystyczna dla jednostek samorządu terytorialnego, to jednak referendum ma tu swoje niekwestionowane miejsce: pozwala na punktowe korekty, np. w przypadku nieudanego wyboru wójta lub burmistrza czy prezydenta, którego nieudolność w sprawowaniu urzędu może być w danej jednostce powszechnie uznana, a oczekiwanie na wybory grozi destrukcją gminy. To także remedium na opisywane przez politologów „zmęczenie demokracją przedstawicielską” i jej procedurami, torujące często drogę populizmowi³. Referendum oznacza natomiast powrót do źródeł demokratycznego procesu decyzyjnego.

Referendum jako instytucja prawna i polityczna pozostaje w gorącym okresie wyborczym roku 2024 nieco na drugim planie; nie zmienia to jednak jego wagi i znaczenia dla demokracji w Polsce. Wydaje się, że po koniecznej modernizacji przepisów dotyczących podmiotów uprawnionych i – ewentualnie – progu frekwencji, prawo do udziału w referendum lokalnym uzyskałoby wreszcie należyte znaczenie. Wyraźnie należy podkreślić tezę opracowania Ewy Olejniczak-Szałowskiej, że mimo uznania legalności referendum konstytucyjnych o charakterze konsultacyjnym, podstawową formą, rdzeniem i racją tej instytucji pozostaje referendum o charakterze rozstrzygającym⁴. Konsultacje społeczne, mimo swojej wagi, są nieporównywalne z instytucją referendum; z tych przyczyn zarówno inicjatywa referendalna, weryfikacja wniosków mieszkańców, jak i samo rozstrzygnięcie w sprawie przeprowadzenia referendum, a także jego weryfikacja są kwestiami o zasadniczym znaczeniu.

Należy podkreślić, że jeżeli, jak wskazuje autorka, niektóre rozwiązania, mimo 30 lat doświadczeń pracy orzecznictwa i doktryny, nadal budzą wątpliwości, pora wskazywać bezpośrednią drogę do zmiany prawa. Autorka znakomicie dookreśla charakter referendum – jako konstytutywnych „wartości kanonicznych” referendum lokalnego – reprezentatywny woli wyrażonej w głosowaniu przez mieszkańców oraz stanowczy wyrażania tej woli, a więc decydujący. Warto to zapamiętać dla celów przyszłych zmian⁵.

² M. Kasiński, *Monizm i pluralizm władzy lokalnej. Studium polityczno-prawne*, Warszawa 2009, s. 288 i n.

³ Por. klasyczne ujęcie [w:] K. Grzybowski, *Referendum*, PiP 1946/3, s.4 i n.

⁴ E. Olejniczak-Szałowska [w:] *System Prawa Samorządu...*, s. 143.

⁵ E. Olejniczak-Szałowska, *Przedmiot referendum lokalnego z perspektywy 30 lat doświadczeń*, ST 2020/4, s. 58 i n.

Referendum w naszej rzeczywistości konstytucyjnoprawnej aktualizuje się w świadomości społecznej przede wszystkim wtedy, gdy poruszona danym problemem jest cała społeczność lokalna. Dzieje się tak zwłaszcza w przypadku np. zdecydowanie negatywnej oceny pracy burmistrza czy też możliwości zmian terytorialnych, a więc włączenia części terytorium gminy np. do sąsiedniego wielkiego miasta. W tle są zwykle szczególne zasoby sąsiedniej gminy lub stanowienie przez nią siedziby ważnego podmiotu gospodarczego, takiego jak elektrownia, czy też wreszcie dysponowanie zasobami o wielkiej wartości, np. terenami pod budownictwo mieszkaniowe. Pomijanie w tych przypadkach woli mieszkańców, ignorowanie bez uzasadnienia istniejących już więzi jest poważnym naruszeniem zasad demokracji. Nie znaczy to, że takie zmiany terytorialne są niemożliwe, ale wymagają one najwyższej staranności, długiego procesu mediacji, konsultacji, a także uszanowania wyników referendum, o ile spełnione zostały jego przesłanki, a wynik referendum nie budzi wątpliwości.

W przedkładanym opracowaniu warto zwrócić uwagę na to, że prawo do udziału w referendum lokalnym stanowi jedno z doniosłych praw podmiotowych – jak podkreśla autorka – elementu obywatelskiego prawa do samorządu; to w nich rozstrzyga się w istocie kształt demokracji lokalnej i mechanizm sprawowania władzy. Istotą jest rzeczywisty wpływ na sprawowanie władzy publicznej zarówno dla wspólnoty samorządowej, jak i w jej interesie; to, że musi to się dziać w granicach określonych konstytucją i ustawami, jest oczywiste w demokratycznym państwie prawa. Jest prawdziwym paradoksem, że referendum lokalne, które powinno być regulowane w sposób wyjątkowo prosty i jasny jako emanacja demokracji bezpośredniej, należy określić za autorką jako skomplikowany model normatywny. „O ile nie uda się uniknąć jego uwikłania politycznego, o tyle zredukowanie stopnia komplikacji tego modelu wydaje się niezbędne w najbliższych latach. Upowszechnienie wiedzy o referendum lokalnym, które jest także celem niniejszego wydawnictwa, powinno przyczynić się do stopniowego uzyskania konsensusu w tej sprawie”⁶.

Jak podkreślają autorzy ważnej części niniejszej publikacji traktującej o wyborach samorządowych, Krzysztof Skotnicki i Joanna Kielin-Maziarz, wybory to samo „jądro systemu politycznego państwa”⁷. Wzbudzają one przy

⁶ E. Olejniczak -Szałowska, *Przedmiot referendum...*, s. 58 i n.

⁷ K. Skotnicki, J. Kielin-Maziarz [w:] *System Prawa Samorządu Terytorialnego*, t. 2, *Ustrój samorządu terytorialnego*, red. I. Lipowicz, Warszawa 2022, s. 144.

tym większe nawet emocje polityczne niż wybory do Sejmu, Senatu czy wybory Prezydenta. Dotyczą bowiem interesów wspólnot lokalnych i ponadlokalnych, a w nich kandydatów znanych często osobiście i wspieranych nie tylko przez partie polityczne, lecz także przez stowarzyszenia, lokalne komitety wyborcze, a nawet grupy wyborców. Nie zawsze te komitety wyborcze są rzeczywiście lokalne, czasami stanowią tylko emanację partii politycznych czy też potężnych organizacji pozarządowych, ale system prawa samorządowego zachowuje jeszcze swą istotę – wyboru bliskich i znanych, nawet wirtualnie, reprezentantów wspólnoty.

Syntetycznie podana, uporządkowana wiedza z pogłębionym odniesieniem do orzecznictwa i literatury ma w tym przypadku głębokie uzasadnienie. Ostatnie spory wokół mandatów poselskich i ich wygaszania, mimo że nie dotyczą wyborów lokalnych, pokazały dobitnie – zwłaszcza w przypadku prawa o niskiej jakości legislacyjnej – jak ważne jest niemal jednolite stanowisko doktryny, *communis opinio*. Praktyka wykazała bowiem w ostatnich latach, że istnieje zagrożenie swoistego „wydrążenia” obowiązujących norm prawnych: stosowania ich np. tylko formalnie, a w istocie sprzeciwiania się uczciwym i rzetelnym sposobom ogólnie przyjętego postępowania. Należy przy tym podkreślić, że szersze rozumienie zasady powszechności wyborów komunalnych, niż ma to miejsce w przypadku wyborów parlamentarnych, nastręcza wiele praktycznych problemów. Bezpośrednia jest łączność tej zasady z cenzusami wyborczymi, takimi jak wiek i obywatelstwo oraz pełna zdolność do czynności prawnych, a także pełnia praw publicznych. Pamiętajmy, że Kodeks wyborczy może je uzupełniać. Na tej zasadzie ustanowiono przecież cenzus zamieszkania jako rozwiązanie zgodne z Konstytucją; w przypadku zasady równości chodzi – jak podkreślają autorzy opracowania – jednak nie tylko o aspekt formalny, lecz także materialny, nie zatem o samą liczbę głosów, która przysługuje każdemu wyborcy, lecz o siłę każdego głosu – powinny one być równe. To właśnie ze względu na równość siły głosu debacie podlegają i pilnie jej wymagają np. kwestie zmiany okręgów wyborczych z punktu widzenia zasady reprezentacji⁸.

Pierwszoplanową kwestią w naszej rzeczywistości prawnej i politycznej jest zapewnienie spokojnego i stabilnego, powszechnie akceptowanego procesu wyborczego, który w pełni realizowałby katalog zasad prawa wyborczego. W tekście ukazano, że powszechność, równość, bezpośredniość,

⁸ K. Skotnicki [w:] *System Prawa Samorządu Terytorialnego*, t. 2, *Ustrój samorządu terytorialnego*, red. I. Lipowicz, Warszawa 2022, s. 149 i n., K. Skotnicki, J. Kielin-Maziarsz [w:] *System Prawa Samorządu...*, s. 212.

tajność i proporcjonalność głosowania mają tu zasadnicze, ale podobne znaczenie – nie ma wśród nich elementów lepszych i gorszych. Niezwykle ważne jest więc precyzyjne stosowanie prawa w tym zakresie.

Z postanowień Konstytucji wyprowadza się zasadę wolnych wyborów i wyborów większościowych; należy także zgodzić się z postulatem doktryny uznania nakazu przeprowadzania wyborów na podstawie zasady wyborów uczciwych i rzetelnych.

Przypomnijmy z naciskiem niektóre postulaty *de lege ferenda* autorów niniejszego opracowania. Najpoważniejsze z nich wymagają perspektywicznie nowelizacji Konstytucji, ale w obecnym czasie, który – podkreślmy – ukazuje sprawdzone historycznie ustrojowe znaczenie samorządu terytorialnego, należy podzielić pogląd o konieczności rozbudowania regulacji konstytucyjnej. W szczególności dotyczy to bezpośredniego uregulowania sposobu wyborów organów wykonawczych jednostek samorządu terytorialnego. Najbardziej palącą kwestią wydaje się cenzus domicylu oraz ewentualnie czas zamieszkania w danej jednostce samorządu terytorialnego przed uzyskaniem praw wyborczych: swoistej karencji, która pozwala wyborcy w pełni zapoznać się ze sprawami lokalnymi i zapobiega nadużyciom prawa wyborczego.

Coraz bardziej aktualne, jak wskazują autorzy, staje się przyznanie praw wyborczych osobom posiadającym więcej niż jedno miejsce zamieszkania ze względu na pracę, w tym pracę zdalną, lub miejsce działalności gospodarczej. Tak zwany drugi dom staje się codziennością nie tylko w zakresie pobyków wakacyjno-weekendowych, lecz także w przypadku podróży za pracę i okresowego zamieszkania w innej gminie połączonego z nabyciem prawa do lokalu mieszkalnego poprzez wynajem lub własność. Kilkumiesięczny pobyt w roku w danej miejscowości z jednej strony generuje inne potrzeby niż w przypadku naprawdę stałych mieszkańców, z drugiej jednak nie wyklucza silnego przywiązania i poczucie stawiania się częścią wspólnoty; czasem sprzeczność interesów ma charakter obiektywny – mieszkańcy „wakacyjni” nie są szczególnie zainteresowani inwestycjami np. w systemy ogrzewania i walkę z zimowym smogiem, jednakże regułą pozostaje w Europie to, że mieszkańcy okresowi czują się uprawnieni do współdecydowania, co powinno być uszanowane przez ustawodawcę. Byłaby to zasadnicza zmiana dotychczasowych reguł, ale przyczyniłaby się ona do ożywienia udziału we wspólnocie lokalnej osób tylko częściowo, okresowo, ale intensywnie związanych z daną jednostką⁹.

⁹ G. Kryszewski, *Standardy prawne wyborów parlamentarnych*, Białystok 2009.

Pilne wydaje się także uproszczenie procedury zgłaszania kandydatów do samorządu w gminach z bardzo małą liczbą mieszkańców.

To jednak dopiero przyszłość. W obecnych warunkach i w najbliższych wyborach niezwykle istotne będzie staranne i skuteczne stosowanie obowiązującego prawa wyborczego. Wyodrębnienie ważnych kwestii w niniejszej publikacji może – jak wierzymy jako zespół autorów *Systemu Prawa Samorządu Terytorialnego* – znacznie się do tego przyczynić.

Niniejsze opracowanie zawiera kompletne i systematyczne omówienie i analizę kwestii wyborczych, w tym samego procesu wyborczego oraz aktu głosowania. Stanowić więc będzie nieocenioną pomoc dla wszystkich podmiotów zaangażowanych w ten – tak ważny dla stanu demokracji – proces: urzędników, kandydatów, aktywistów społecznych, zainteresowanych obywateli. Na co dzień trudno zebrać naprawdę aktualną literaturę przedmiotu, a czujność wyborców co do uchybień w obecnych, ożywionych politycznie czasach znacznie wzrosła. Warto więc starannie zapoznać się, zwłaszcza w ciągu kilku tygodni poprzedzających wybory, nie tylko z samą treścią przepisów, lecz także z ich historycznym tłem oraz interpretacją wynikającą z doktryny i z orzecznictwa.

Mało znanym, a wartym przypomnienia szerokim kręgom czytelników samorządowych opracowaniem jest Kodeks dobrej praktyki wyborczej Rady Europy¹⁰. Stanowi on wyraz kształtujących się w prawie administracyjnym standardów europejskich. Kodeks dobrej praktyki wyborczej został uchwalony przez Europejską Komisję na rzecz Demokracji przez Prawo, tzw. Komisję wenecką, w 2002 r. Zgromadzenie Parlamentarne Rady Europy zaleciło państwom członkowskim kierowanie się nim przy kształtowaniu podstawowych elementów systemu wyborczego oraz warunków jego stosowania. Jak podkreślają autorzy, w tym Krzysztof Skotnicki, mimo że nie udało się przekształcić tego Kodeksu w konwencję, nie oznacza to, że nie nastąpi to w przyszłości.

Należy podzielić pogląd autora, że kolejne zmiany Kodeksu wyborczego odnoszące się do wyborów samorządowych nie powinny być uchwalane bezpośrednio przed wyborami; to zła praktyka, niezgodna ze standardami europejskimi. Należy podkreślić, iż podstawowym minimum w tym zakresie jest sześciomiesięczna cisza legislacyjna. Wielkiej uwagi wymagają akty podustawowe, w szczególności rozporządzenia i akty wewnętrzne stanowione przez Państwową Komisję Wyborczą. Autorzy ukazują jasno i przejrzyście zasady

¹⁰ Por. L. Garlicki, *Europejskie standardy rzetelności wyborów (Komisja Wenecka i Europejski Trybunał Praw Człowieka)*, „Przegląd Konstytucyjny” 2020/4, s. 142 i n.