
PRAWO WYBORCZE W POLSCE

Marek Chmaj



Wolters Kluwer

PIKTOGRAMY

wskazują ważne elementy
książki i ułatwiają
ich odnalezienie



Ważne



Przykłady



Podstawa prawna
Kontekst prawny



Pytania
Zadania



Rozwiązania
Odpowiedzi



Stanowisko stron
Pogląd



Orzecznictwo



Literatura



Historia



Nowe przepisy

PRAWO WYBORCZE W POLSCE

Marek Chmaj



Wolters Kluwer

Warszawa 2023

Stan prawny na 9 maja 2023 r.

Publikacja dofinansowana przez Uniwersytet SWPS



Recenzent

Dr hab. Anna Rakowska, prof. UŁ

Wydawca

Monika Pawłowska

Redaktor prowadzący

Joanna Otówek

Opracowanie redakcyjne

Joanna Ośka

Projekt okładek serii

Wojtek Janikowski

prawolubni

Ta książka jest wspólnym dziełem twórcy i wydawcy. Prosimy, byś przestrzegał przystępujących 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., 2023

ISBN 978-83-8328-690-7

Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o.

Dział Praw Autorskich

01-208 Warszawa, ul. Przyokopowa 33

tel. 728 313 462

e-mail: PL-ksiazki@wolterskluwer.com

księgarnia internetowa www.profinfo.pl

SPIS TREŚCI

Wykaz skrótów	9
Wprowadzenie.....	11
Rozdział I	
Zagadnienia ogólne	15
1. Demokracja bezpośrednia i demokracja pośrednia	15
2. Prawo wyborcze w dokumentach i umowach międzynarodowych.....	17
2.1. System Organizacji Narodów Zjednoczonych	17
2.2. System Rady Europy i dorobek Organizacji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie.....	17
2.3. Podstawy w prawie Unii Europejskiej	19
2.4. Kodeks Dobrej Praktyki w Sprawach Wyborczych.....	19
2.5. Międzynarodowa obserwacja wyborów.....	22
3. Prawo wyborcze a funkcje wyborów	23
4. Kadencje i kadencyjność.....	25
5. Mandat przedstawicielski.....	30
5.1. Charakterystyka ogólna	30
5.2. Mandat przedstawicielski w Polsce; jego nabycie oraz objęcie.....	32
5.3. Przesłanki wygaśnięcia mandatu przedstawicielskiego	37
6. Objęcie urzędu i wygaśnięcie mandatu Prezydenta	42
7. Objęcie urzędu i wygaśnięcie mandatu wójta lub burmistrza (prezydenta miasta).....	44
Wybór literatury.....	46
Rozdział II	
Zasady polskiego prawa wyborczego	49
1. Uwagi wstępne	49
2. Zasada powszechności	53
3. Zasada równości	63
4. Zasada bezpośredniości.....	69
5. Zasada tajności (głosowania).....	72

6. Zasada wyborów proporcjonalnych	75
6.1. Uwagi ogólne.....	75
6.2. Metody podziału mandatów	77
6.3. Deformacje wyników wyborów	84
6.4. Stosowanie zasady proporcjonalności w III Rzeczypospolitej	88
7. Zasada wyborów większościowych.....	92
7.1. Założenia ogólne.....	92
7.2. Ewolucja systemu większościowego w Polsce	96
7.3. Deformacje wyników wyborów w systemie większościowym	97
8. Problem parytetu płci	99
9. <i>Vacatio legis</i> dla wchodzenia w życie ustaw wyborczych	101
Wybór literatury	103

Rozdział III

Przepisy wspólne Kodeksu wyborczego	105
1. Systematyka Kodeksu	105
2. Obwody głosowania	106
3. Rejestr wyborców i spis wyborców	106
4. Przepisy wspólne dla głosowania	108
5. Głosowanie przez pełnomocnika i głosowanie korespondencyjne	111
6. Ustalanie wyników głosowania w obwodzie	115
7. Protesty wyborcze	116
8. Komitety wyborcze.....	119
9. Kampania wyborcza	122
10. Finansowanie kampanii wyborczej.....	127
11. Organy wyborcze i administracja wyborcza	136
12. Przepisy karne	143
Wybór literatury	144

Rozdział IV

System wyborczy do Sejmu	147
1. Uwagi ogólne.....	147
2. Zarządzenie i przygotowanie wyborów	149
3. Okręgi wyborcze.....	151
4. Zgłaszanie kandydatów na posłów	155
5. Głosowanie – przepisy szczególne dotyczące głosowania w wyborach do Sejmu.....	159
6. Ustalanie wyników głosowania i wyników wyborów w okręgu wyborczym	160
7. Ogłaszanie wyników wyborów	163
8. Ważność wyborów	163
9. Wygaśnięcie mandatu posła i uzupełnienie składu Sejmu	165

10. Przepisy szczególne dotyczące kampanii wyborczej do Sejmu.....	168
11. Subwencje dla partii politycznych	168
Wybór literatury.....	171

Rozdział V

System wyborczy do Senatu.....	173
1. Wybory do Senatu – zagadnienia ogólne.....	173
2. Okręgi wyborcze.....	175
3. Zgłaszanie kandydatów na senatorów.....	177
4. Sposób głosowania i warunki ważności głosu	178
5. Ustalanie wyników głosowania i wyników wyborów w okręgu wyborczym	179
6. Ogłaszanie wyników wyborów do Senatu.....	180
7. Wygaśnięcie mandatu senatora i uzupełnienie składu Senatu.....	181
8. Przepisy szczególne dotyczące kampanii wyborczej do Senatu	182
9. Szczegółowe zasady finansowania kampanii wyborczej do Senatu.....	183
Wybór literatury.....	183

Rozdział VI

System wyboru na urząd Prezydenta RP.....	185
1. Geneza wyborów prezydenckich w Polsce	185
2. Zasady ogólne	190
3. Zgłoszenie kandydatów na Prezydenta	192
4. Głosowanie i ustalanie wyników wyborów	194
5. Protesty wyborcze i stwierdzenie ważności wyborów	195
6. Przepisy szczególne dotyczące kampanii wyborczej na urząd Prezydenta RP	196
7. Przepisy szczególne dotyczące finansowania kampanii wyborczej na urząd Prezydenta RP	197
Wybór literatury.....	197

Rozdział VII

System wyborczy do Parlamentu Europejskiego	199
1. Geneza i rola Parlamentu Europejskiego.....	199
2. Prawne podstawy wyborów do Parlamentu Europejskiego w Polsce.....	201
3. Zasady ogólne.....	203
4. Czynne i bierne prawo wyborcze	205
5. Organy wyborcze i okręgi wyborcze	206
6. Zgłaszanie i rejestracja kandydatów	208
7. Kampania wyborcza w programach publicznych nadawców radiowych i telewizyjnych	210
8. Głosowanie, ustalanie wyników głosowania oraz wyników wyborów	210

9. Wygaśnięcie i utrata mandatu	213
Wybór literatury	215

Rozdział VIII

System wyborów do organów stanowiących samorządu terytorialnego	217
1. Uwagi ogólne	217
2. Zasady wyborów	218
3. Obsadzenie mandatów bez głosowania	220
4. Wygaśnięcie mandatu radnego	220
5. Wybory uzupełniające i przedterminowe	222
6. Głosowanie	223
7. Protesty wyborcze i stwierdzenie ważności wyborów	224
8. Kampania wyborcza i jej finansowanie	226
9. Zgłaszanie kandydatów na radnych	228
10. Przepisy szczególne dotyczące wyborów do rad gmin	229
11. Przepisy szczególne dotyczące wyborów do rad powiatów	236
12. Przepisy szczególne dotyczące wyborów do sejmików województw	237
Wybór literatury	239

Rozdział IX

System wyborczy na urząd wójta lub burmistrza (prezydenta miasta)	241
1. Uwagi ogólne	241
2. Zgłaszanie i rejestracja kandydatów	244
3. Głosowanie oraz ustalenie wyników głosowania	247
4. Przepisy szczególne dotyczące kampanii wyborczej w wyborach na wójta, burmistrza (prezydenta miasta)	248
Wybór literatury	248

Skorowidz	251
------------------------	------------

WYKAZ SKRÓTÓW

1. Akty prawne

- kod. wyb., Kodeks wyborczy – ustawa z 5.01.2011 r. – Kodeks wyborczy (Dz.U. z 2022 r. poz. 1277 ze zm.)
- Konstytucja kwietniowa – Ustawa Konstytucyjna z 23.04.1935 r. (Dz.U. Nr 30, poz. 227)
- Konstytucja marcowa – ustawa z 17.03.1921 r. – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. Nr 44, poz. 267 ze zm.)
- Konstytucja PRL – Konstytucja Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z 22.07.1952 r. (Dz.U. z 1976 r. Nr 7, poz. 36 ze zm.)
- Konstytucja RP – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2.04.1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.)
- k.c. – ustawa z 23.04.1964 r. – Kodeks cywilny (Dz.U. z 2022 r. poz. 1360 ze zm.)
- k.k. – ustawa z 6.06.1997 r. – Kodeks karny (Dz.U. z 2022 r. poz. 1138 ze zm.)
- Mała Konstytucja z 1947 r. – Ustawa Konstytucyjna z 19.02.1947 r. o ustroju i zakresie działania najwyższych organów Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. Nr 18, poz. 71 ze zm.)
- Mała Konstytucja z 1992 r. – 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.)
- ordynacja wyborcza do rad gmin z 1990 r. – ustawa z 8.03.1990 r. – Ordynacja wyborcza do rad gmin (Dz.U. Nr 16, poz. 96)
- ordynacja z 1991 r. – ustawa z 28.06.1991 r. – Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. Nr 59, poz. 252)
- ordynacja z 1993 r. – ustawa z 28.05.1993 r. – Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. Nr 45, poz. 205 ze zm.)
- u.w.m.p.s. – ustawa z 9.05.1996 r. o wykonywaniu mandatu posła i senatora (Dz.U. z 2022 r. poz. 1339 ze zm.)

2. Oficjalne publikatory

Dz.U., Dziennik Ustaw	–	Dziennik Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej
OTK-A	–	Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego. Seria A

3. Inne

BIP	–	Biuletyn Informacji Publicznej
CRW	–	Centralny Rejestr Wyborców
KBW	–	Krajowe Biuro Wyborcze
NBP	–	Narodowy Bank Polski
NIK	–	Najwyższa Izba Kontroli
PE	–	Parlament Europejski
PKW	–	Państwowa Komisja Wyborcza
RPO	–	Rzecznik Praw Obywatelskich
SLD	–	Sojusz Lewicy Demokratycznej
SN	–	Sąd Najwyższy
TK	–	Trybunał Konstytucyjny

WPROWADZENIE

W 2002 r. ukazała się książka *System wyborczy w Rzeczypospolitej Polskiej* autorstwa profesora Wiesława Skrzydły oraz mojego, będąca w zasadzie pierwszą publikacją w sposób kompleksowy przedstawiającą szeroko pojmowany system prawny wyborów w naszym kraju. Do 2015 r. ukazało się w sumie pięć wydań, co świadczyło nie tylko o uprzejmości wydawnictwa Wolters Kluwer, ale przede wszystkim o zainteresowaniu Czytelników. W dniu 11.04.2021 r. zmarł jeden ze współautorów, wybitny polski konstytucjonalista profesor Wiesław Skrzydło, co postawiło pod znakiem zapytania kontynuację tamtej publikacji. Prawo wyborcze podlega stałym zmianom, część autorstwa prof. Skrzydły w pewnym stopniu się zdezaktualizowała, zaś ja nie czuję się godny ani uprawniony, aby ingerować w Jego tekst. Stąd decyzja o wydawaniu nowej publikacji, której bazą stały się fragmenty mojego autorstwa, wraz z obszernymi uzupełnieniami, aktualizacją i zupełnie nową częścią, zastępującą wcześniej tekst prof. W. Skrzydły.

Prawo wyborcze w zasadzie jest częścią prawa konstytucyjnego. Jest to jednak na tyle odrębna, skodyfikowana gałąź prawa, iż zasadne będzie przedstawienie jej w ramach jednego, kompleksowego opracowania. Jak trafnie wskazuje się w doktrynie, prawo wyborcze w znaczeniu podmiotowym oznacza ogół uprawnień wyborczych, jakie przynależne są obywatelowi. W znaczeniu przedmiotowym jest to system norm prawnych, które regulują sposób zarządzenia, zorganizowania i przebiegu wyborów, a także ustalenie ich wyników i ważności.

Samo pojęcie „wybory”, czy inaczej „elekcja” (z łac. *eligere* – wybierać) to okresowy proces wybierania przez uprawnione podmioty, w drodze głosowania, przedstawicieli na określone stanowiska lub do pełnienia określonych funkcji. Stąd zasady i sposób przeprowadzania elekcji oraz wszelkie inne kwestie związane z wyborami określa prawo wyborcze.

Do źródeł prawa wyborczego w Polsce należą: a) Prawo UE, w tym zwłaszcza Traktat o Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana: Dz.Urz. UE C 202 z 2016 r., s. 13), Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana: Dz.Urz. UE C 202 z 2016 r., s. 47) i Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej (Dz.Urz. UE C 202 z 2016 r., s. 389). Ponadto akt z 20.09.1976 r. dotyczący wyborów członków Parlamentu Europejskie-

go w powszechnych wyborach bezpośrednich (Dz.U. z 2004 r. Nr 90, poz. 864/10), zmieniony decyzją Rady 2002/772/WE, Euratom w 2002 r. (Dz.Urz. WE L 283, s. 1), a następnie zmieniony decyzją Rady z 2018 r.; b) Konstytucja RP; c) Kodeks wyborczy – ustawa z 5.01.2011 r.; d) inne ustawy, w tym także ustawa z 27.06.1997 r. o partiach politycznych (Dz.U. z 2022 r. poz. 372 ze zm.) i Kodeks karny, oraz rozporządzenia wykonawcze, wydawane na podstawie i w celu wykonania ustaw.

Powyższe uzupełniają dokumenty i umowy międzynarodowe, w tym także Kodeks Dobrych Praktyk Wyborczych, którego przepisy należą do kategorii tzw. aktów *soft law*. Dla państw-członków Rady Europy kodeks ten jest istotną wskazówką dla respektowania standardów demokratycznego państwa prawa, w tym również dla poszanowania zasady stosowania odpowiedniego okresu *vacatio legis* – szczególnie w odniesieniu do prawa wyborczego.

Począwszy od 1989 r., w Polsce obowiązywało już kilkanaście ordynacji wyborczych. Niektóre miały charakter jednorazowy, czyli służyły przeprowadzeniu konkretnych wyborów, zaś następne odbywały się już na podstawie kolejnej ordynacji. Pewnym wyjątkiem była ordynacja prezydencka, na podstawie której dokonywano elekcji aż pięciokrotnie. Należy jednak przyznać, że ustawa ta była wielokrotnie nowelizowana. Trzykrotnie wykorzystywana była ordynacja wyborcza do Senatu z 1991 r. (ustawa z 10.05.1991 r. – Ordynacja wyborcza do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej, Dz.U. Nr 58 poz. 246; wybory do izby drugiej odbywały się jednak przy odpowiednim zastosowaniu przepisów ordynacji sejmowych, jeśli ordynacja senacka nie stanowiła inaczej). Trzykrotnie również wykorzystano ordynację wyborczą z 2001 r. (ustawa z 12.04.2001 r. – Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej, Dz.U. Nr 46, poz. 499).

Należy zauważyć, że stale rozszerza się krąg podmiotów i organów wybieranych w wyborach powszechnych. W 2002 r. w miejsce kolegiatnego zarządu gminy wprowadzono urząd monokratyczny wójta, burmistrza (prezydenta miasta), wybieranego przez ogół uprawnionych mieszkańców gminy. Z kolei w wyniku akcesji Polski do UE konieczne stało się wprowadzenie powszechnych wyborów do Parlamentu Europejskiego.

Funkcjonowanie 5 ustaw wyborczych, uchwalanych w różnych okresach i zawierających nieraz rozbieżne regulacje, wywołało dyskusję nad kodyfikacją prawa wyborczego. Projekt sygnowany przez posłów SLD trafił do Sejmu dnia 24.06.2008 r. (druk sejmowy nr 1568), zaś dnia 5.01.2011 r. został uchwalony Kodeks wyborczy (za było 430 posłów, nikt nie głosował przeciw i nikt się nie wstrzymał). W ten sposób doszło do kodyfikacji (kodeks, z łac. *codex* – spis, księga, zbiór praw) prawa wyborczego w akcie normatywnym rangi ustawowej, który z założenia ma całościowo, wyczerpująco regulować daną gałąź prawa. Kodeksy są zazwyczaj bardzo obszernymi aktami normatywnymi, stąd często dzielą się one na część ogólną i szczegółową. W praktyce dąży się do objęcia jednym

kodeksem całej gałęzi prawa. Zatem Kodeks wyborczy reguluje z założenia całość prawa wyborczego, ale realizowanego powszechnie. W polskim systemie prawnym kodeksy nie mają wyższej rangi od innych ustaw, które nie noszą takiej nazwy, zatem nie zajmują odrębnego miejsca w hierarchii aktów normatywnych. Kodeksy mogą być również zmieniane czy uchylane innymi ustawami.

Prezentowane opracowanie składa się z dziewięciu rozdziałów. W rozdziale I, mającym charakter wstępny, przedstawiono m.in. problematykę istoty demokracji przedstawicielskiej, funkcje wyborów oraz scharakteryzowano mandat przedstawicielski.

W rozdziale II, zatytułowanym „Zasady polskiego prawa wyborczego”, zostały szeroko omówione wszystkie obowiązujące obecnie w Polsce zasady wyborów, a mianowicie: powszechności, równości, bezpośredniości, tajności (głosowania), wyborów proporcjonalnych oraz wyborów większościowych.

Rozdział III, noszący tytuł „Przepisy wspólne Kodeksu wyborczego”, zawiera rozważania dotyczące obwodów głosowania i rejestrów wyborczych, głosowania, protestów wyborczych, administracji wyborczej oraz finansowania wyborów i kampanii wyborczej.

W kolejnym, IV rozdziale przedstawiono szczegółowo system wyborczy do Sejmu, a w rozdziałach V, VI, VII, VIII i IX wybory do Senatu, Parlamentu Europejskiego, na urząd Prezydenta RP, do organów stanowiących samorządu terytorialnego (rad gmin, rad powiatów i sejmików województw) oraz na urząd wójta, burmistrza (prezydenta).

Książka *Prawo wyborcze w Polsce* może zainteresować zarówno pracowników naukowych i nauczycieli, jak i studentów wielu kierunków, publicystów oraz zwykłych wyborców zainteresowanych prezentowaną problematyką. Opracowanie może się stać także istotnym kompendium wiedzy o wyborach dla kandydatów, którzy pragną zdobyć określony mandat.

Zamierzeniem autora było przedstawienie prezentowanej problematyki w sposób zrozumiały i przystępny dla szerokiego kręgu czytelników, a nie tylko dla przedstawicieli doktryny prawa czy politologii. W imię osiągnięcia tego celu zrezygnowano między innymi z przypisów, zamieszczając jedynie na końcu każdego rozdziału wykaz wykorzystanej literatury. Z uwagi na strukturę pracy, ale także złożoność przedstawianej problematyki dla percepcji czytelnika niebędącego specjalistą od prawa wyborczego, pewne powtórzenia były nieuniknione.

Bardzo duża nowelizacja Kodeksu wyborczego miała miejsce w dniu 26.01.2023 r. (Dz.U. poz. 497). Została ona uwzględniona w tekście podręcznika, jednak należy zwrócić uwagę na kwestię dość kuriozalnej *vacatio legis*, która w zasadzie nie określa, kiedy znaczna część ustawy wchodzi w życie. Otóż w art. 19 pkt 2 i 3 ustawy nowelizującej wskazano,

iż liczne przepisy, przede wszystkim dotyczące Centralnego Rejestru Wyborców, wejdą w życie w terminie określonym w komunikacie Prezesa Rady Ministrów. Pomijając już sam fakt, iż takie określenie terminu wejścia w życie przepisów ustawy jest rażąco sprzeczne z wynikającą z art. 2 Konstytucji RP zasadą demokratycznego państwa prawnego, wskazać należy, iż nie wiadomo, kiedy przepisy wejdą w życie i czy w ogóle będą mieć charakter obowiązujący. Niemniej jednak zdecydowałem, iż podręcznik będzie zawierał stan prawny uwzględniający całość nowelizacji, zaś rozważania dotyczące Centralnego Rejestru Wyborców zostały ograniczone do absolutnego minimum.

Marek Chmaj

ZAGADNIENIA OGÓLNE

1. Demokracja bezpośrednia i demokracja pośrednia

 W ustroju demokratycznym właściwe jest rozróżnienie demokracji bezpośredniej i demokracji przedstawicielskiej (pośredniej). W demokracji bezpośredniej ważne decyzje o charakterze władczym są podejmowane przez suwerena (naród), nie zaś przez urzędników albo reprezentantów narodu. Suweren ma prawo, a niekiedy i obowiązek (przymus wyborczy), uczestniczyć w takim decydowaniu, poprzez na przykład instytucję: referendum, ludową inicjatywę ustawodawczą, sprzeciw ludowy, zgromadzenie ludowe, plebiscyt itp. 1

 W demokracji przedstawicielskiej – najszerzej obecnie praktykowanej – idea suwerenności narodu (ludu) jest realizowana za pośrednictwem jego reprezentantów wybranych w wolnych wyborach. To właśnie realizacji demokracji przedstawicielskiej służy prawo wyborcze. 2

Włoski filozof polityki Norberto Bobbio sformułował tzw. minimalny warunek demokracji, swoiste demokratyczne *minimum minimorum*, zaliczając do niego niekwestionowane prawo obywateli do bezpośredniego lub pośredniego wpływania na treść polityki państwa i podejmowane przez sprawujących władzę decyzje (podaję za M. Bankowicz, *Demokracja. Zasady, procedury, instytucje*, Kraków 2006, s. 39–40).

 Państwo demokratyczne to państwo oparte na wartościach i zasadach demokratycznych, funkcjonujące w oparciu o metody demokratyczne. Owe zasady i metody mają źródło przede wszystkim w art. 2, ale również w innych przepisach rozdziału I Konstytucji RP, jak również rozsiane zostały po niemal całym jej tekście. W szerokim ujęciu oznaczają to wymóg demokratyzmu przy tworzeniu i stosowaniu prawa, kreowaniu i funkcjonowaniu organów władzy oraz demokratycznej kontroli nad tworzeniem, stosowaniem prawa oraz nad organami władzy. Służą temu zarówno trójpodział władz i wynikające z niego mechanizmy kontroli i równowagi, jak i prymat konstytucji oraz związana z tym kontrola konstytucyjności prawa, a także realnie ist- 3

niejąca odpowiedzialność konstytucyjna osób zajmujących najważniejsze stanowiska w państwie. Z funkcjonowaniem państwa demokratycznego i z samą jego istotą związana jest gwarancja podstawowych praw i wolności obywatelskich, w tym także praw wyborczych.

Demokracja współczesna, pojmowana jako rządy większości, musi jednak respektować prawa mniejszości i winna być poddana ograniczeniom wynikającym z samej istoty demokracji. Tyrania większości nie będzie już demokracją, lecz jest jednym z rodzajów dyktatury, która stanowi system jakościowo sprzeczny z demokracją.

- 4 Konstytucja nie zawiera katalogu metod demokratycznych. Wskazuje na nie wprost jedynie w art. 11, zastrzegając, że partie polityczne zrzeszają obywateli polskich „w celu wpływania metodami demokratycznymi na kształtowanie polityki państwa”. Wskazane w art. 11 ust. 1 „metody” mają służyć temu, aby partie były funkcjonalne w stosunku do istniejącego systemu, tzn., że zaakceptują legalne metody walki politycznej. Te legalne metody polegają przede wszystkim na realizacji przez partie funkcji wyborczej, polegającej na przygotowywaniu kandydatów na wybieralne stanowiska, formułowaniu programu wyborczego, prowadzeniu kampanii wyborczej, tworzeniu klubów i kół parlamentarnych oraz klubów radnych, a także na wysuwaniu kandydatów na określone stanowiska w ciałach wykonawczych czy administrujących. W zasadzie funkcja ta ma charakter permanentny, jednak w sposób zinstytucjonalizowany jest realizowana podczas kampanii wyborczej. Program wyborczy partii, będący w znacznej części raczej propagandą niż merytorycznym planem zamierzeń partii, staje się środkiem oddziaływania na wyborców, umożliwiającym przekonanie ich i skłonienie do głosowania na dane ugrupowanie i jego kandydatów. Programy wyborcze mogą być opracowywane przez partię jako całość lub pozostawione poszczególnym kandydatom, zaś po wyborach z reguły ulegają przekształceniu. Z propozycji politycznych partii i jej kandydatów stają się wyrazem opinii tej części wyborców, którzy głosowali na daną partię.

Konstytucja tylko pośrednio wskazuje na realizację przez partie funkcji wyborczej i nie zobowiązuje partii do brania udziału w wyborach. W art. 100 ust. 1 zastrzega, że „kandydatów na posłów i senatorów mogą zgłaszać partie polityczne oraz wyborcy”. Wynika z tego, że partie polityczne nie posiadają monopolu w zakresie zgłaszania kandydatów na deputowanych.

2. Prawo wyborcze w dokumentach i umowach międzynarodowych

2.1. System Organizacji Narodów Zjednoczonych

Standardy o charakterze uniwersalnym dotyczące praw wyborczych ujęto już w Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka, uchwalonej 10.12.1948 r. przez Zgromadzenie Ogólne ONZ w Paryżu. W art. 21 zastrzeżono, że każdy człowiek ma prawo do uczestniczenia w rządzeniu swym krajem bezpośrednio lub poprzez swobodnie wybranych przedstawicieli (ust. 1) oraz że wola ludu jest podstawą władzy rządu; wola ta wyraża się w przeprowadzanych okresowo rzetelnych wyborach (ust. 3). Deklaracja miała charakter rezolucji i nie była obowiązującym źródłem prawa, wyznaczyła jednak standardy dla późniejszych regulacji.

§ Źródłem prawa jest natomiast Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych z 16.12.1966 r. (wszedł w życie w dniu 23.03.1976 r., zaś Polska ratyfikowała go 18.06.1977 r., jego tekst został ogłoszony w Dz.U. z 1977 r. Nr 38, poz. 167). W art. 25 odnosi się on do głosowania powszechnego, które ma gwarantować wyborcy „swobodne wyrażenie woli”. Każdy obywatel ma mieć „prawo i możliwości, bez żadnej dyskryminacji i bez nieuzasadnionych ograniczeń” m.in. uczestniczenia w kierowaniu sprawami publicznymi bezpośrednio lub za pośrednictwem swobodnie wybranych przedstawicieli oraz korzystania z czynnego i biernego prawa wyborczego w rzetelnych, przeprowadzanych okresowo wyborach.

2.2. System Rady Europy i dorobek Organizacji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie

§ Przyjęta w 1950 r. na forum Rady Europy Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności (Dz.U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284 ze zm.) w swoim pierwotnym tekście nie zawierała gwarancji praw wyborczych. W protokole nr 1 do tej Konwencji (sporządzonym w 1952 r. i ratyfikowanym przez Polskę w 1994 r.; Dz.U. z 1995 r. Nr 36, poz. 175/1) sformułowano rodzaj zasady ustrojowej. Według art. 3 państwa „zobowiązują się organizować w rozsądnych odstępach czasu wolne wybory, oparte na tajnym głosowaniu, w warunkach zapewniających swobodę wyrażania opinii ludności o wyborze ciała ustawodawczego”. Na państwa, które ratyfikowały protokół, nałożono obowiązek przeprowadzania wyborów w sposób w nim opisany, a jednostce przyznano uprawnienie do powołania się na prawo do wolnych wyborów tylko wtedy: a) gdy wyborcze interwały nie byłyby „rozsądne” (wybory odbywają się zbyt rzadko), b) gdyby akt głosowania nie był tajny, c) gdyby zabrakło warunków, które zapewniałyby swobodę wyrażenia wyborczej opinii, w tych wyborach, które są związane z wyłanianiem składu „ciała ustawodawczego”, czyli tych, którym przysługują samoistne kompetencje

do stanowienia aktów ustawodawczych (parlamenty ogólnokrajowe). Gwarancje powyższe nie dotyczą zatem procedur wyborczych służących powoływaniu innych organów władzy publicznej, nie dotyczą więc m.in. wyborów prezydenta czy przedstawicielskich organów samorządu terytorialnego.

! Urzeczywistnienie gwarancji zawartych w protokole nr 1 oznacza m.in. nakaz regularnego przeprowadzania wyborów parlamentarnych, nakaz zapewnienia wyborcom możliwości dokonania rzeczywistego wyboru, prawo swobodnego zgłaszania kandydatów, konieczność zachowania systemu wielopartyjnego oraz zapewnienia wszystkim partiom politycznym dostępu do udziału w wyborach, a ponadto nakaz zapewnienia swobodnego podejmowania decyzji przez wyborców i głosowania przez nich w warunkach wolnych od nacisków czy jakiegokolwiek kontroli. Standardy wynikające z art. 3 protokołu stały się podstawą do dość obszernego orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka.

§ Do dorobku Rady Europy zalicza się również Europejska Karta Samorządu Lokalnego przyjęta w Strasburgu 15.10.1985 r. (Polska ratyfikowała Kartę w 1994 r., a jej tekst został ogłoszony w Dz.U. Nr 124, poz. 607). W art. 3 ust. 2 gwarantuje ona prawo społeczności lokalnych do samorządu realizowanego przez rady, w których skład wchodzi członkowie wybierani w wolnych, tajnych, równych, bezpośrednich i powszechnych wyborach.

Europejskie standardy wyborcze, jak wskazano powyżej, wynikają przede wszystkim z dorobku Rady Europy oraz jej organów. Istotną rolę odgrywa także Organizacja Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie (OBWE), a w szczególności prowadzone przez tę organizację obserwacje wyborów oraz wydawane w ich wyniku raporty Misji Oceny Wyborów.

7 **§** Dokument kopenhaski OBWE, podpisany 29.06.1990 r. na konferencji KBWE dotyczącej praw człowieka, podkreśla, że wśród najważniejszych „elementów sprawiedliwości, które mają istotne znaczenie dla pełnego wyrażania przyrodzonej godności oraz równych praw wszystkich istot ludzkich”, usytuowane zostały wolne wybory, które powinny odbywać się „w rozsądnych odstępach czasu, w tajnym głosowaniu lub w równoważnym trybie swobodnego głosowania, w warunkach zabezpieczających w praktyce swobodne wyrażanie opinii wyborców co do wyboru ich przedstawicieli” (§ 5.1). Sygnatariusze zobowiązali się, „dla zapewnienia, by wola narodu służyła za podstawę władzy ludu”, m.in.:

- przeprowadzać wolne wybory w rozsądnych odstępach czasu według przepisów prawa;
- pozwalać, żeby o wszystkie miejsca w przynajmniej jednej izbie parlamentu krajowego można było swobodnie rywalizować w wyborach powszechnych;
- gwarantować powszechne i równe prawo wyborcze dla pełnoletnich obywateli;

- zapewniać, że głosy będą oddawane w głosowaniu tajnym lub w równoważnej wolnej procedurze głosowania oraz że będą one liczone i ogłaszane uczciwie z podaniem ostatecznych wyników do wiadomości publicznej;
- gwarantować, że prawo i porządek publiczny pozwolą na przeprowadzanie kampanii politycznych w uczciwej i wolnej atmosferze, w której żadne działania administracyjne, przemoc czy zastraszanie nie będą krępowały partii i kandydatów w swobodnym prezentowaniu swoich poglądów i kompetencji, jak również nie będą utrudniały wyborcom ich poznawania i omawiania czy też oddawania głosów w sposób wolny od nacisków;
- zapewniać, że żadne przeszkody prawne lub administracyjne nie będą ograniczały swobodnego dostępu do mediów na zasadzie niedyskryminacji dla wszystkich ugrupowań politycznych i osób indywidualnych pragnących uczestniczyć w procesie wyborczym;
- zapewniać, że kandydaci, którzy uzyskają wymaganą prawem niezbędną liczbę głosów, będą przepisowo powoływani na urząd oraz że będą mogli na nim pozostać do czasu wygaśnięcia kadencji lub innego jej zakończenia.

2.3. Podstawy w prawie Unii Europejskiej

§ W prawie UE nie sformułowano ogólnych gwarancji ustrojowych dla prawa wybierania, ale odniesiono się do poszczególnych wyborów. Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej w art. 39 ust. 2 wskazuje, że członkowie PE „są wybierani w powszechnych wyborach bezpośrednich, w głosowaniu wolnym i tajnym”. Ponadto przewiduje, że każdy obywatel Unii ma prawo głosowania i kandydowania w wyborach do PE oraz w wyborach do władz lokalnych w państwie członkowskim, w którym ma miejsce zamieszkania, na takich samych warunkach jak obywatele tego państwa (art. 39 ust. 1 oraz art. 40 Karty Praw Podstawowych). Prawa wyborcze zostały także zawarte w art. 20, 22 oraz 223 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana: Dz.Urz. UE C 202 z 2016 r., s. 47). W tym ostatnim przepisie zastrzeżono, że Parlament Europejski winien opracować projekt ustanowienia przepisów niezbędnych do umożliwienia wybrania swoich członków w powszechnych wyborach bezpośrednich zgodnie z jednolitą procedurą we wszystkich państwach członkowskich lub zgodnie z zasadami wspólnymi dla wszystkich państw członkowskich (o podstawach prawnych wyborów do PE szerzej w rozdziale VII niniejszego opracowania).

2.4. Kodeks Dobrej Praktyki w Sprawach Wyborczych

! Dla tworzenia europejskich standardów związanych z czynnym prawem wyborczym istotne znaczenie mają Wytyczne Dla Wyborów, przyjęte przez Komisję Wenecką. Akt ten, będący typowym *soft law*, nie wiąże Polski jak ratyfikowana umowa

międzynarodowa, ale formułuje zalecenia, które powinny być stosowane w procesie stanowienia prawa wyborczego przez państwa członkowskie Rady Europy. Razem z Raportem Wyjaśniającym współtworzą one tzw. Kodeks Dobrej Praktyki w Sprawach Wyborczych (przyjęty przez tzw. Komisję Wenecką, czyli Europejską Komisję dla Demokracji przez Prawo, w 2002 r. i zatwierdzony w 2003 r. przez Zgromadzenie Parlamentarne Rady Europy).

W Kodeksie podkreślono, że powszechne prawo wyborcze oznacza, że wszyscy ludzie posiadają prawo wybierania i kandydowania w wyborach. Prawo to może, a nawet powinno być podporządkowane pewnym warunkom, takim jak: wiek, narodowość, zamieszkanie. Prawo wybierania i kandydowania musi być poddane kryterium minimalnego wieku, przy czym najpóźniejszą granicą uzyskania czynnego prawa wyborczego ma być osiągnięcie pełnoletniości. Kodeks dopuszcza zastosowanie wymogu obywatelstwa, jednak formułuje postulat, aby obcokrajowcy mogli uzyskać prawo wybierania w wyborach lokalnych po pewnym czasie zamieszkania. Dopuszczono również możliwość stosowania wymogu domicylu. W Kodeksie uznano, że możliwe jest też pozbawianie pewnych kategorii osób prawa wybierania lub kandydowania. Zgodnie z wytycznymi należy m.in. przy tym przestrzegać zasady proporcjonalności, a warunki pozbawienia jednostek prawa kandydowania muszą być mniej surowe niż obowiązujące w przypadku pozbawienia praw wyborczych. Omawiany dokument przewiduje też, że odebranie praw musi wynikać ze skazania za poważne przestępstwo kryminalne i musi być dokonane wyłącznie na podstawie wyroku sądu.

Określając praktykę zgłaszania kandydatów, w Kodeksie wskazano, że zgłoszenie indywidualnych kandydatów lub listy kandydatów może być uwarunkowane zebraniem minimalnej liczby podpisów, przy czym prawo nie powinno wymagać zebrania podpisów w liczbie przekraczającej 1% wyborców w danym okręgu wyborczym. Podkreślono, że sprawdzanie podpisów powinno być oparte na wyraźnych przepisach, w szczególności jeśli chodzi o termin końcowy, zaś procedura sprawdzania powinna w zasadzie obejmować wszystkie podpisy. Gdyby jednak ustalono poza wątpliwością, że wymagana liczba podpisów została zebrana, wtedy pozostałe podpisy nie muszą być sprawdzane. Jeśli w danym systemie wyborczym istnieje wymóg depozytu, powinien on być zwracany, jeżeli kandydat lub partia przekroczy pewien próg. Suma depozytu i wymagany próg nie powinny być nadmierne.

- 10 Odnośnie do równości prawa wyborczego Kodeks wskazuje, że obejmuje ona równość głosu (każdy wyborca ma jeden głos lub tę samą liczbę głosów) oraz równą siłę głosu (mandaty powinny być równomiernie rozdzielone między okręgi wyborcze na podstawie któregoś z następujących kryteriów rozdziału albo ich kombinacji: zaludnienia, liczby mieszkańców, liczby zarejestrowanych wyborców lub ewentualnie liczby osób aktualnie głosujących, zaś dopuszczalne odstępstwo od norm nie powinno przekraczać

10%). Równość prawa wyborczego, wedle Wytycznych, to także równość możliwości zapewniana partiom politycznym i kandydatom.

Kodeks wprowadza również kategorię wolności wyboru, która polegać ma na swobodzie wyborców w kształtowaniu opinii. Władze państwowe są obowiązane przestrzegać wymogu neutralności. Dokument przewiduje szereg pozytywnych obowiązków organów władzy publicznej, między innymi powinność przedstawienia elektoratowi zgłoszonych kandydatur. 11

Odnosnie do zasady tajności głosowania wskazano, by dla wyborcy tajność głosowania była nie tylko prawem, lecz także obowiązkiem, z sankcją za jego nieprzestrzeganie. Głosowanie musi mieć charakter indywidualny; głosowanie rodzinne czy jakkolwiek forma kontroli głosowania wyborcy przez innego muszą być zabronione. Niedopuszczalne jest także upowszechnianie listy wyborców aktualnie głosujących. 12

W kwestii zasady bezpośredniości Kodeks zakłada, że bezpośrednio powinny być wybierane co najmniej jedna izba parlamentu krajowego, niższe organy prawodawcze oraz rady lokalne. 13

Odnosnie zaś do częstotliwości wyborów w dokumencie założono, że wybory muszą być przeprowadzane w regularnych odstępach czasu, a kadencja zgromadzenia legislacyjnego nie powinna przekraczać okresu pięciu lat. 14

W Kodeksie wymieniono także i scharakteryzowano warunki konieczne dla wdrożenia wymienionych zasad. Są to: respektowanie podstawowych norm, odpowiednia ranga aktów regulujących prawo wyborcze (co najmniej ustawa) i stabilność prawa wyborczego, a także zabezpieczenia proceduralne, takie jak: organizowanie wyborów przez bezpartyjny organ, obserwacja wyborów, zapewnienie skutecznego systemu odwołania. 15

Wskazano również, iż centralna komisja wyborcza musi być stała, jako instytucja administracyjna odpowiedzialna za stosunki z administracją wyborczą i komisjami niższego szczebla, na przykład w zakresie sporządzania i aktualizacji list wyborców. Podkreślono, że skład centralnej komisji wyborczej stanowi kluczowy problem polityczny przy opracowywaniu prawa wyborczego. Generalnie powinna ona składać się z: sędziego lub prawnika (jeżeli organ sądu jest odpowiedzialny za administrowanie wyborów, jego niezależność musi być zagwarantowana przejrzystą procedurą) oraz przedstawicieli partii politycznych już będących w parlamencie lub takich, które zdobyły pewien procent głosów (partie winny być reprezentowane równo, zaś ta równość może być interpretowana jako bezwzględna lub proporcjonalna, czyli uwzględniająca aktualną moc wyborczą). Można też włączyć do centralnej komisji przedstawicieli mniejszości narodowych i ministerstwa spraw wewnętrznych.

- 16 W Kodeksie odniesiono się także do rejestrów wyborców. Warunkiem ich wiarygodności jest spełnianie następujących kryteriów: rejestr wyborców musi być stały, powinien być regularnie uaktualniany, co najmniej raz w roku; musi być publikowany, powinna obowiązywać procedura administracyjna lub sądowa umożliwiająca zarejestrowanie wyborcy niezarejestrowanego (rejestracja nie może być prowadzona w lokalu wyborczym w dniu wyborów), podobna procedura powinna umożliwić wyborcom poprawienie niewłaściwego wpisu, dodatkowy rejestr może być środkiem zapewniającym prawo głosu osobom, które się przeprowadziły lub osiągnęły ustawowy wiek wyborczy w okresie po opublikowaniu rejestru.

2.5. Międzynarodowa obserwacja wyborów

- 17 Wybory muszą spełniać odpowiednie standardy wskazywane przez obowiązujące prawo, międzynarodowe lub krajowe, oraz wymogi określone przez *soft law* wydawane przez organizacje międzynarodowe. Należyta dbałość o nadanie elekcjom wymogu wolności i demokratyczności jest przede wszystkim obowiązkiem organów władzy państwowej i administracji wyborczej, jednak ich działalność powinna być poddana demokratycznej kontroli również ze strony podmiotów zagranicznych. W doktrynie przyjmuje się za pewnik (aksjomat), że instytucja międzynarodowej obserwacji wyborów jest istotnym elementem, wręcz narzędziem wspierającym demokrację, prawa człowieka i praworządność. Tylko wolne i uczciwe wybory przeprowadzone zgodnie z procedurami mogą przyczynić się do pokojowego przekazania władzy politycznej.

 W dniu 27.10.2005 r. w Nowym Jorku kilkadziesiąt międzyrządowych i międzynarodowych organizacji pozarządowych przyjęło Deklarację Zasad Międzynarodowej Obserwacji Wyborów oraz towarzyszący jej Kodeks Postępowania Międzynarodowych Obserwatorów Wyborów. Obydwa te dokumenty to typowy *soft law*, zatem żaden z ich sygnatariuszy nie posiada uprawnień do nakładania sankcji na określone kraje za nieprzestrzeganie jej postanowień. Sygnatariusze uznali, że „międzynarodowa obserwacja wyborów wyraża interesy społeczności międzynarodowej w swym dążeniu do osiągnięcia demokratycznych wyborów, jako części demokratycznego rozwoju, w tym respektu dla praw człowieka i rządów prawa”. Wskazali również, że międzynarodowa obserwacja wyborów „stanowi część międzynarodowych praw człowieka do monitorowania i musi być prowadzona na bazie najwyższych standardów dla wykazania bezstronności w stosunku do krajowych rywali politycznych i musi być wolna od wszelkich rozważań dwustronnych czy wielostronnych, które by mogły być sprzeczne z bezstronnością”.

- 18  Za wdrażanie założeń obydwu wskazanych powyżej dokumentów odpowiada powstałe w 1991 r. Biuro Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka (ODIHR), jedna z głównych organizacji praw człowieka na świecie, mająca zresztą

siedzibę w Warszawie. Biuro jest instytucją należącą do Organizacji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie (OBWE) i działa na rzecz wspierania idei demokratycznych wyborów, poszanowania praw człowieka, praworządności i tolerancji. Jednym z głównych zadań ODIHR jest pomoc rządów państw członkowskich OBWE w wypełnianiu ich zobowiązań z zakresu praw człowieka i demokracji, w tym prowadzenie kompleksowej obserwacji wyborów oraz ocenianie ich zgodności z zobowiązaniami OBWE. Działania te ODIHR prowadzi we współpracy ze Zgromadzeniem Parlamentarnym OBWE i innymi grupami parlamentarnymi.

- !** Po raz pierwszy instytucję międzynarodowej obserwacji wyborów wprowadził do polskiego prawa Kodeks wyborczy. Zgodnie z art. 50 § 1 kod. wyb. prawo do obserwowania wyborów przysługuje tylko międzynarodowym obserwatorom zaproszonym przez PKW w porozumieniu z Ministrem Spraw Zagranicznych. Ustawodawca wskazał w tym przepisie jedyną dostępną i dopuszczalną procedurę, zatem bez jej zachowania obserwowanie przez zagranicznych obserwatorów wyborów organizowanych przez Polskę jest niemożliwe. Zgodnie z art. 50 § 2 i 3 obserwatorzy posiadają odpowiednie zaświadczenia wydane im przez PKW i przysługują im uprawnienia mężów zaufania, z wyjątkiem prawa do wnoszenia uwag do protokołów. **19**

3. Prawo wyborcze a funkcje wyborów

- §** W literaturze przedmiotu wyróżnia się prawo wyborcze w znaczeniu przedmiotowym i podmiotowym. Prawo wyborcze w znaczeniu przedmiotowym jest to ogół norm prawnych regulujących sposób (tryb) przeprowadzania wyborów do poszczególnych organów. Są to zatem odpowiednie przepisy Konstytucji z 2.04.1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.), ordynacje wyborcze oraz ewentualnie inne ustawy, a także wydawane do nich akty wykonawcze. **20**

- !** Prawo wyborcze w znaczeniu podmiotowym jest to ogół obywatelskich uprawnień wyborczych, a więc prawo członka zbiorowego podmiotu suwerenności do brania udziału w wyborach. Udział taki może mieć charakter czynny (oddanie głosu na rzecz jakiegoś podmiotu) lub bierny (kandydowanie do określonego organu lub na określone stanowisko). **21**

- !** W doktrynie prawa konstytucyjnego nie ma katalogu zamkniętego funkcji wyborów. Najczęściej wskazuje się, że wybory pełnią funkcje: kreacyjną, polityczno-programową, integracyjną oraz legitymizującą. Funkcja kreacyjna polega na kształtowaniu składu personalnego poszczególnych organów zbiorowych lub na obsadzeniu określonego stanowiska. Wyborcy wyrażają zatem akceptację dla przedstawionych im w czasie kampanii wyborczej propozycji personalnych i politycznych.

! Duże znaczenie należy również przyznać funkcji polityczno-programowej. Polega ona na wyrażeniu przez wyborców poparcia dla określonego programu politycznego przedstawianego przez poszczególne komitety wyborcze w ramach prezentowanych przez nie propozycji wyborczych. Na treść programów z reguły składają się poglądy dotyczące: ustroju politycznego państwa, w tym kształtu prawnego jego poszczególnych elementów; ustroju gospodarczego, w tym zasad i form produkcji, cyrkulacji i wymiany oraz przeciwdziałania związanym z nimi niekorzystnym zjawiskom (np. ujemny bilans handlowy, deficyt budżetowy, bezrobocie); zasad i form organizacji życia społecznego; budowy systemu instytucji publicznych służących zaspokajaniu potrzeb obywateli; rozwiązywania istotnych zagadnień dotyczących spraw narodu, zwłaszcza w jego relacjach z innymi narodami; polityki zagranicznej w stosunku do innych państw oraz organizacji międzynarodowych; walki lub współdziałania z innymi ugrupowaniami politycznymi w zakresie realizacji założeń programowych.

! Funkcja integracyjna służy z kolei zespoleniu określonego zbiorowo podmiotu władzy suwerennej (narodu) poprzez wskazanie zasad i procesów służących kształtowaniu i wyrażaniu jego woli.

! Ostatnia z wymienionych to funkcja legitymizująca, służąca uprawomocnieniu władzy sprawowanej przez dany podmiot zbiorowy lub indywidualny. W odniesieniu do tej funkcji powstało wiele koncepcji odnoszących się do prawomocności władzy publicznej. Samo słowo „prawomocność” jest polskim odpowiednikiem łacińskiego wyrażenia *legitimere*, od którego pochodzi angielskie *legitimate* czy niemieckie *legitime*. Pojęcia „prawomocność” i „legitymacja” są tożsame, dlatego mogą być używane zamienne. Należy dokonać rozróżnienia prawomocności (legitymacji) i uprawomocnienia (legitymizacji) oraz delegitymizacji. Otóż jeśli przez prawomocność danej władzy rozumiemy pewien stan, to legitymizacja jest procesem wiodącym do tego stanu; natomiast delegitymizacja jest procesem odwrotnym, czyli erozją prawomocności.

22 ! O legitymizacji można mówić w aspekcie podmiotu sprawującego władzę oraz sposobu jej sprawowania. Legitymizacja podmiotu władzy oznacza, że rządząca w systemie politycznym grupa osób osiągnęła swoje stanowiska zgodnie z obowiązującymi normami, przede wszystkim zaś normami prawnymi. Jedynym legalnym sposobem zdobycia władzy w państwie przez daną partię jest wygranie wyborów parlamentarnych. Legitymizacja sposobu sprawowania władzy oznacza zaś, że wszystkie instytucje wchodzące w skład systemu władzy powołane zostały zgodnie z obowiązującymi normami oraz że funkcjonują one zgodnie ze swoimi kompetencjami, a także na podstawie istniejących norm prawnych.

! Przez legitymację władzy publicznej należy rozumieć wytworzenie u obywateli przekonania, że ci, którzy rządzą, są do tego uprawnieni, a sposoby sprawowania władzy są legalne. Od zjawiska legitymizacji władzy publicznej odróżnić należy teorię

legitymizmu. Była to bowiem doktryna polityczna, która pojawiła się w początkach XIX w. w Europie jako odpowiedź na antyfeudalne i antymonarchiczne ruchy rewolucyjne. A zatem pojęcia „legitymizm” i „legitymacja” („legitymizacja”) odnoszą się do zjawisk o różnym zasięgu oraz charakterze, choć ich źródeł jest taki sam.

! Na szerszy katalog funkcji wyborów wskazują A. Sokala i B. Michalak. Wskazują oni, że najważniejsze są funkcje:

- 1) kreacyjna – obsadzenie poszczególnych stanowisk publicznych;
- 2) legitymizacyjna – uprawomocnienie wszystkich przyszłych działań i decyzji rządzących na podstawie tego, że zostali oni wybrani w wolnych wyborach;
- 3) artikulacyjna – wyrażenie potrzeb i interesów społeczeństwa;
- 4) selekcyjna – przeprowadzenie procesu rekrutacji politycznej przez wyborców wśród polityków;
- 5) kontrolna – za pośrednictwem wyborów rządzeni sprawują kontrolę nad rządzącymi;
- 6) mobilizacyjna – mobilizowanie poparcia wyborców dla poszczególnych wartości społecznych i programów politycznych;
- 7) edukacyjna – podnosi świadomość obywateli na temat zachodzących procesów politycznych;
- 8) integracyjna – sprzyja budowaniu poczucia jedności narodowej, społecznej, grupowej;
- 9) kanalizacyjna – kanalizuje i instytucjonalizuje konflikty społeczne, dzięki czemu ulegają one rozładowaniu i/lub łagodzeniu;
- 10) informacyjna – informuje elity o aktualnym stanie opinii publicznej;
- 11) władzotwórcza – wyłania rządzącą większość oraz opozycję kontrolującą tę większość (zob. B. Michalak, A. Sokala, *Leksykon prawa wyborczego i systemów wyborczych*, Warszawa 2010, s. 37).

4. Kadencje i kadencyjność

! Kadencyjność jest fundamentalną, immanentną cechą funkcjonowania demokratycznych organów pochodzących z wyboru. Termin „kadencja” (ze średnio-wiecznej łac. *cadentia* – upadek) oznaczał dawniej określony ustawą czas urzędowania obieralnego urzędnika lub organu. Obecnie można stwierdzić, że kadencja to okres udzielonych przez wyborców pełnomocnictw dla określonego organu jednoosobowego lub członków organów kolegialnych, a w szczególności ten, na jaki zostali wybrani i w jakim mogą sprawować swoje funkcje w określonym składzie pochodzącym z jednych wyborów. W tak rozumianej definicji można wyróżnić trzy podstawowe elementy:

- 1) pełnomocnictwo rozumiane jako szczególna więź pomiędzy wyborcami a wybranym;
- 2) okres, czyli uzależnienie nadanego pełnomocnictwa od ściśle i z góry określonych

ram czasowych; 3) określony skład personalny rozumiany jako zasadnicza niezmiennosc składu osobowego we wspomnianym powyżej okresie.

 Ustanowienie zasady kadencyjności wiąże się z istotą demokratycznego państwa prawnego i jest wyrazem walki z tendencją do absolutyzacji władzy. Można bowiem założyć, że nie będzie miała wielkiej pokusy nadużycia władzy osoba, której pełnomocnictwa wygasają w określonym terminie, jeżeli termin ten oczywiście nie jest zbyt długi. Kadencyjność realizuje dwie podstawowe funkcje ustrojowe: po pierwsze, gwarantuje stabilność obsady personalnej organu (funkcja stabilizacyjna), po drugie, umożliwia okresową weryfikację demokratycznej legitymacji organu i umożliwia rotację jego składu (funkcja legitymizująca). Kadencyjność organów wymaga precyzyjnego wyznaczenia w przepisach rangi konstytucyjnej (lub ewentualnie ustawowej) czasu trwania kadencji i ewentualnego przewidywania możliwości skrócenia albo wydłużenia tych pełnomocnictw jedynie w wyjątkowych sytuacjach, przy spełnieniu określonych prawnie warunków materialnych lub proceduralnych. Kadencja sztywna, niezmiennalna, może być korygowana wtedy i tylko wtedy, gdy wymaga tego ważny interes państwa.

- 24  Generalnie kadencje można podzielić według wielu kryteriów, takich jak: a) długość; b) sposób obliczania biegu; c) sposób określenia terminu zakończenia; d) całkowita lub stopniowa odnawialność.

Według kryterium długości wyróżniamy kadencje krótkie, które trwają do dwóch lat, kadencje średnie, które trwają trzy–pięć lat, oraz kadencje długie, które trwają ponad pięć lat. Najczęściej spotykane są kadencje średnie dające organowi bądź deputowanym dość czasu na wdrożenie się do obowiązków, a jednocześnie zapewniające utrzymywanie należytej więzi z wyborcami. Im dłuższa kadencja, tym większa będzie ciągłość oraz stabilność prac danego organu i hipotetycznie lepsze przygotowanie do wykonywania ich obowiązków. Z drugiej strony, nadmierne wydłużenie kadencji sprzyja osłabieniu więzi z wyborcami i osłabia odpowiedzialność wybranych względem wyborców. Zbyt krótka kadencja wprowadzie bardziej związuje organ z wyborcami, gdyż częste wybory zapewniają dość wierne odzwierciedlenie poglądów elektoratu. Osłabia jednak aktywność danego organu bądź deputowanych, ponieważ większość czasu poświęcają na zapewnienie sobie reelekcji, a co więcej – debiutanci potrzebują czasu, aby wdrożyć się do merytorycznej pracy.

Kryterium sposobu określania biegu pozwala na wyróżnienie systemu zakładającego istnienie przerwy międzykadencyjnej oraz takiego, który istnienie tej przerwy wyklucza, dając możliwość ciągłości funkcjonowania danego organu. Od strony proceduralno-technicznej wiąże się to z określeniem przez ustawodawcę zdarzenia lub zdarzeń, z którymi prawo wiąże początek i koniec kadencji.