

---

# **PRAWO WYBORCZE W POLSCE**

---

**Marek Chmaj**

---

# PRAWO WYBORCZE W POLSCE

---

**Marek Chmaj**

---

Zamów książkę w księgarni internetowej

**proinfo.pl**  
księgarnia internetowa

# 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

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.

Szanujmy prawo i własność

Więcej na [www.legalnakultura.pl](http://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](mailto:PL-ksiazki@wolterskluwer.com)

księgarnia internetowa [www.profinfo.pl](http://www.profinfo.pl)

# SPIS TREŚCI

<b>Wykaz skrótów</b> .....	9
<b>Wprowadzenie</b> .....	11
<b>Rozdział I</b>	
<b>Zagadnienia ogólne</b> .....	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
<b>Rozdział II</b>	
<b>Zasady polskiego prawa wyborczego</b> .....	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

<b>Przepisy wspólne Kodeksu wyborczego</b> .....	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

<b>System wyborczy do Sejmu</b> .....	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**

<b>System wyborczy do Senatu.....</b>	<b>173</b>
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**

<b>System wyboru na urząd Prezydenta RP.....</b>	<b>185</b>
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**

<b>System wyborczy do Parlamentu Europejskiego .....</b>	<b>199</b>
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**

<b>System wyborów do organów stanowiących samorządu terytorialnego .....</b>	<b>217</b>
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**

<b>System wyborczy na urząd wójta lub burmistrza (prezydenta miasta) .....</b>	<b>241</b>
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
<b>Skorowidz .....</b>	<b>251</b>



# 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, zastępująca wcześniejszy 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 periodyczny 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 kolegialnego 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 oznacza 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.

5

**§** 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

6

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

W publikacji szczegółowo przedstawiono system wyborczy do Sejmu, Senatu, Parlamentu Europejskiego, na urząd Prezydenta RP oraz do organów samorządu terytorialnego. Omówione zostały m.in.:

- podstawy prawa wyborczego, mandatu przedstawicielskiego, kadencyjności,
- zasady tego prawa (tzw. przymiotniki wyborcze), w tym zasady podziału mandatów, obwodów głosowania, rejestru wyborców, komitetów wyborczych, kampanii wyborczej i finansowania wyborów, organów wyborczych i administracji wyborczej.

W książce uwzględniono nowelizację Kodeksu wyborczego z 26 stycznia 2023 r. (Dz.U. poz. 497), która wprowadza zmiany w przepisach dotyczących m.in. składu i trybu działania komisji wyborczych czy tworzenia stałych obwodów do głosowania w małych miejscowościach.

Publikacja jest przeznaczona dla studentów wydziałów prawa i administracji, a także wszystkich osób zajmujących się prawem wyborczym, zarówno w ujęciu praktycznym, jak i teoretycznym.

**Marek Chmaj** – profesor doktor habilitowany nauk prawnych; konstytucjonalista; wiceprzewodniczący Trybunału Stanu, przewodniczący Zespołu Doradców do spraw Kontroli Konstytucyjności Prawa przy Marszałku Senatu; stały ekspert wielu komisji sejmowych i senackich, w tym w latach 2008–2011 Komisji Nadzwyczajnej opracowującej projekt Kodeksu wyborczego; członek Komitetu Nauk Prawnych PAN oraz rad naukowych i programowych licznych czasopism naukowych; na Uniwersytecie SWPS prowadzi zajęcia z zakresu prawa i postępowania administracyjnego oraz prawa konstytucyjnego; autor wielu projektów ustaw, m.in. dotyczących prawa wyborczego; autor i współautor kilkudziesięciu publikacji książkowych oraz ponad dwustu innych publikacji.

Partner merytoryczny wydania



**ZAMÓWIENIA:**

INFOLINIA: 801 04 45 45

ZAMOWIENIA@WOLTERSKLUWER.PL

WWW.PROFINFO.PL

Kup e-book i czytaj  
w aplikacji Smarteca



69 ZŁ (W TYM 5% VAT)