



Wstęp do prawa wyborczego

Jarosław Szymanek



Wstęp do prawa wyborczego



CBPE CENTRUM
BADAŃ
POLITYKI
EUROPEJSKIEJ

Wstęp do prawa wyborczego

Jarosław Szymanek

2021

Wydawnictwo Naukowe Episteme

Wydawnictwo Szkoły Wyższej Wymiaru Sprawiedliwości

Jarosław Szymanek
Wstęp do prawa wyborczego

RECENZENCI Paweł Sobczyk, Konrad Walczuk

REDAKTOR PROWADZĄCY Agnieszka Kasperek

REDAKCJA JĘZYKOWA, KOREKTA Teresa Naumiuk, Agata Sawicka-Korgol

SKŁAD, ŁAMANIE Wiaczesław Krysztal [studioformat.pl]

PROJEKT OKŁADKI Szymon Strużyński [studioformat.pl]

FOTOGRAFIA Daniel Jedzura [Shutterstock]

Copyright © by Wydawnictwo Naukowe Episteme, Lublin 2021

Copyright © by Szkoła Wyższa Wymiaru Sprawiedliwości, Warszawa 2021

ISBN 978-83-67049-01-6 [Episteme]

ISBN 978-83-66454-21-7 [SWWS]

DRUK, OPRAWA „Elpil”, ul. Artyleryjska 11, 08-110 Siedlce

Spis treści

Słowo wstępne	7
Rozdział I. Wybory w państwie demokratycznym	11
1. Istota wyborów	12
2. Znaczenie wyborów	18
2.1. Proceduralne znaczenie wyborów	21
2.2. Prawne znaczenie wyborów	23
2.3. Aksjologiczne znaczenie wyborów	25
2.4. Polityczne znaczenie wyborów	27
3. Funkcje wyborów	36
3.1. Charakterystyka funkcji wyborów	36
3.2. Katalog funkcji wyborów	40
Rozdział II. Prawo wyborcze i systemy wyborcze	51
1. Istota prawa wyborczego i jego definicje	51
1.1. Przedmiotowe prawo wyborcze	51
1.2. Podmiotowe prawo wyborcze	56
1.3. Czynne i bierne prawo wyborcze	58
2. Koncepcje i rodzaje systemów wyborczych	65
2.1. Większościowe systemy wyborcze	68
2.2. Proporcjonalne systemy wyborcze	77
2.3. Mieszane systemy wyborcze	101

Rozdział III. Konstytucyjne podstawy prawa wyborczego w Rzeczypospolitej Polskiej	115
1. Systematyka przepisów wyborczych w Konstytucji RP	115
1.1. Przepisy wyborcze <i>sensu stricto</i> i <i>sensu largo</i>	118
2. Istota i charakterystyka zasad prawa wyborczego	123
2.1. <i>Ratio legis</i> zasad prawa wyborczego	124
2.2. Zmiany w interpretacji zasad prawa wyborczego	126
3. Katalog zasad prawa wyborczego	131
3.1. Zasada powszechności	133
3.2. Zasada równości	145
3.3. Zasada bezpośredniości	155
3.4. Zasada tajności głosowania	162
3.5. Zasada określająca system wyborczy <i>sensu stricto</i>	171
4. „Nowe” zasady prawa wyborczego	174
4.1. Zasada wolnych wyborów	174
4.2. Zasada jawności wyborów	187
4.3. Inne „nowe” zasady prawa wyborczego	191
5. Samorządowe prawo wyborcze w Konstytucji RP	197
Rozdział IV. Kodeks wyborczy jako kompleksowa regulacja procedur wyborczych	201
1. Ogólna charakterystyka Kodeksu wyborczego.	201
1.1. Istota kodeksu	204
1.2. Geneza i ewolucja polskiego Kodeksu wyborczego	211
2. Systematyka Kodeksu wyborczego	224
3. Ocena kodeksu z punktu widzenia praktyki	225
Podstawowa literatura	229

Słowo wstępne

Wybory koncentrują uwagę wszystkich, choć zazwyczaj okazjonalnie, w momencie uruchomienia poszczególnych elekcji i całego rytuału z nimi związanego (np. ogłoszenie wyborów, zgłaszanie kandydatów, formalne uruchomienie i przebieg kampanii, głosowanie, liczenie oddanych głosów, mechanizmy dokonywania weryfikacji ważności głosowania). W cyklach poszczególnych kampanii i aktów głosowania wybory, czy to parlamentarne, czy prezydenckie, czy samorządowe, skupiają na sobie uwagę wszystkich, zarówno – co zrozumiałe – polityków, zwłaszcza kandydatów, jak i dziennikarzy, badaczy z różnych obszarów nauki (socjologów, politologów, prawników), którzy poddają je merytorycznej, najczęściej wielowątkowej ocenie, i wreszcie elektoratu kibicującemu swoim kandydatom albo chociaż liczącemu po cichu na porażkę tych, których nie lubi.

Wybory są bez wątpienia najważniejszym elementem gry politycznej. W ich wyniku pozycjonuje się scenę polityczno-partijną, dokonuje się selekcji kandydatów (a tym samym konstruuje się klasy polityczne i przypisuje ich uczestnikom różne role), formułuje się strategię działania oraz – niestety coraz częściej – prześciga się w obietnicach wyborczych i populistycznych hasłach, co z wyborów zdejmuje znamię merytoryczności, nadając im stygmat trywialnej, czasami wręcz prymitywnej reklamy.

Wybory są też spektaklem medialnym, wymagającym coraz większych nakładów organizacyjnych i finansowych, autentycznym teatrem, na deskach którego wystawia się czasem dramat, czasem komedię, ale który przyciąga – chcąc nie chcąc – uwagę prawie wszystkich. Skutki

wyborów, niezależnie od postaw, ocen, zachowań wyborczych, dotyczą przecież każdego, choć raz w pozytywnym, innym zaś razem w negatywnym wymiarze. Dzisiaj oprawa medialna poszczególnych kampanii wyborczych jest już dominująca do tego stopnia, że czasami na dalszy plan schodzą kwestie merytoryczne, które winny być przedmiotem skrupulatnej oceny, a górę biorą rekwizyty w postaci palety kolorów, nic nie mówiących sloganów, korowodu postaci, bardzo często bez żadnych poglądów, bez wizji i bez realnego planu działania. Jeśli mówimy o banalizacji wyborów, to jest to prawda, ale prawda wygenerowana w dużej mierze przez same media, które w akcie wyborczym dostrzegają kolejne telewizyjne show, a nie autentyczną troskę o dobro wspólne i debatę o sprawach dla państwa najważniejszych. Tym iluzjom poddają się sami wyborcy, dla których decyzja przy urnie wyborczej jest coraz częściej przypadkową decyzją optowania za tym lub innym kandydatem, za tym lub innym kolorem partii politycznej, za taką lub inną reklamą wyborczą, najmocniej epatującą kolorami, hasłami i etykietami, za którymi nie skrywa się żadna refleksja o państwie jako dobru wspólnym. Innym zaś razem decyzje nie są wcale przypadkowe czy podyktowane chwilą, ale wręcz przeciwnie – są ugruntowane zestawem poglądów i wyobrażeń, często niekoniecznie odpowiadających rzeczywistości, a wykreowanych przez środowisko, kulturę czy koniec końców przez media, które m.in. właśnie z tego powodu zwykliśmy nazywać czwartą władzą, choć w rzeczywistości są raczej „bronią masowego wrażenia”¹.

Nie można jednak postrzegać wyborów wyłącznie w charakterze swoistej telemeledemokracji, festiwalu obietnic i barwnych reklamówek². Nie można też patrzeć na nie przez pryzmat obietnic wyborczych, które wcześniej czy później rozczarowują albo od samego początku trącą jawnym lub ukrytym kłamstwem, żywiącym się kampaniami

¹ Por. M. Kulczyński, M. Mazur, *Broń masowego wrażenia. Kampania wyborcza 2007 r. w Polsce*, Warszawa 2009, *passim*.

² Por. M. Mikołajczyk, *Kryzys instytucji w polskim współczesnym dyskursie politycznym*, „Annales Universitatis Paedagogicae Cracoviensis. Studia Politologica” 2016, t. 16, s. 78 i nast.

wyborczymi, ani przez pryzmat oczywistego skupienia na nich uwagi większości.

Wybory, niezależnie od tego, jaki ostatecznie wynik przynoszą i czy wynik ten zadowala, czy raczej rozczarowuje, są kwintesencją demokracji, są jej rudymmentarnym elementem, który decyduje o systemie politycznym danego państwa, o jego późniejszych wyborach, zarówno w aspekcie krajowym, jak i międzynarodowym, oraz o podejmowanych decyzjach politycznych, bez względu na to, czy są one mądre czy głupie, dobre czy złe, krótko- czy długotrwałe. Wybory są zarazem niesłychanie wielowątkowe, gdyż można na nie patrzeć przez pryzmat np. marketingu politycznego oraz stosowanych metod komunikacji i perswazji; analizy *stricto* politologicznej i tego, jak w ich wyniku kształtuje się narodowa scena rywalizacji partyjnej; języka i tzw. nowomowy, która przy okazji kampanii wyborczych zawsze się odzywa, czy wreszcie przez pryzmat zachowań elektoratu i niekiedy bardzo szczegółowych analiz tego, dlaczego ktoś głosuje albo dlaczego nie głosuje i jak – w dłuższym czasie – wyglądają wahania postaw wyborców. W tak licznych, interdyscyplinarnych ujęciach nie może też zabraknąć spojrzenia z perspektywy prawnej, która na wybory patrzy przez pryzmat przyjmowanych rozwiązań prawnych, ich funkcjonalności bądź przeciwnie – dysfunkcjonalności i tego, czy stworzone regulacje operacjonalizujące proces wyborczy są właściwe, czy może należy dążyć do ich racjonalizacji, nawet jeśli nie w warstwie przyjętych przepisów obowiązujących *de lege lata*, to w warstwie aplikacyjnej. Wydaje się, że taka pogłębiona, prawnicza refleksja dotycząca wyborów jest niezwykle potrzebna. Nadaje ona ton rozsądku i koniecznej neutralności w badaniach nad wyborami, w przeciwieństwie do nacechowanych emocjami analiz szczególnie widocznych na tle rozwijającego się ponad miarę marketingu politycznego, bardzo często trywializującego proces wyborczy przez wkładanie zarówno programu kandydata, jak i samego kandydata w schemat produktu, który trzeba sprzedać klientom. Klientami tymi niestety – za sprawą m.in. mediów tożsamościowych (które odznaczają się tym, że większy nacisk kładą na prezentowanie własnego osądu i poglądu aniżeli na dostarczanie rzetelnej informacji) i speców

od *public relations* – stają się wyborcy, którzy przecież w każdej sprawie działającej demokracji są najważniejsi.

Prawne podejście do wyborów jest potrzebne tym bardziej, że prawo wyborcze to nie tylko, jak zwykle się sądzić, ogół przepisów, często bardzo drobiazgowo reglamentujących proces wyborczy, ale to też – o czym często się zapomina – podstawowe prawo polityczne jednostki, prawo konstytucyjnie gwarantowane i prawo, które podlega szczególnemu reżimowi ochrony. Choćby z tego powodu warto się mu przyrzeć uważniej.

ROZDZIAŁ I

Wybory w państwie demokratycznym

Wybory, będące sposobem obsady substratów osobowych organów państwowych i stanowisk publicznych, są bez wątpienia podstawowym mechanizmem tzw. gry politycznej, angażującym obywateli na masową skalę. W przeciwieństwie też do coraz częściej stosowanych alternatywnych form demokracji bezpośredniej (takich jak referendum czy ludowa inicjatywa ustawodawcza) mają one charakter rozwiązania stosowanego w sposób ciągły, a nie jedynie okazjonalny. O ile więc referendum (z wyjątkiem Szwajcarii) jest epizodyczną formą mobilizacji społeczno-politycznej, a co za tym idzie artykulacji opinii, o tyle wybory realizowane są w sposób cykliczny, i to zarówno w ustrojach demokratycznych, jak i autorytarnych (choć w obu tych systemach spełniają diametralnie odmienne zadania). Procedury wyborcze mają więc w pierwszej kolejności wymiary społeczny i polityczny. Jednak obok nich wybory specyfikuje ich ścisła reglamentacja prawna. Są one wobec tego fenomenem społecznym (angażowanie społeczeństwa, a często również generowanie daleko idących podziałów społecznych), politycznym (istotą wyborów jest przecież dystrybucja władzy) i prawnym (poprzez uporządkowanie wyborów i ich włożenie w gorset złożonych regulacji normatywnych).

1. Istota wyborów

Wybory można definiować na wiele sposobów, a przez to akcentować różne ich elementy. Definiuje się je jako „metodę ustanawiania osób w organie przedstawicielskim lub na stanowiskach kierowniczych”¹ albo „technikę powoływania rządzących za pomocą głosowania”², ewentualnie „procedurę głosowania, za pomocą której wyborcy powierzają mandat jednej bądź wielu osobom”³. Powyższe definicje akcentują jedynie proceduralny wymiar wyborów, wskazując, że są one określoną metodą obsadzania substratu osobowego organu, do którego wybór jest przeprowadzany. W definicjach kładących akcent na proceduralny wymiar wyborów dodaje się ponadto ich cykliczny (periodyczny, okresowy) charakter⁴ oraz zbiorowy (kolektywny) podmiot, który głosuje (dokonuje wyboru)⁵. Definiując wybory w tej konwencji, można więc powiedzieć, że są one zbiorową, okresowo stosowaną metodą wyznaczania osób na określone funkcje i stanowiska. Ujęcia proceduralne obarczone są jednak błędem nadmiernego redukcjonizmu. Stąd zachodzi potrzeba ich uzupełnienia. Uzupełnienie to przybiera najczęściej wymiar funkcjonalny, w którym zaznacza się funkcje (rozumiane zarówno jako efekty, jak i cele) stosowania wyborów jako procedury wyłaniania składów osobowych wybieranych organów. W tym przypadku wybory definiuje się jako regularne (cykliczne) działanie, w wyniku którego, w sposób możliwie rzetelny, może się manifestować wola powszechna narodu i w którym ogół obywateli może wyłonić członków przyszłych władz (organów)⁶. Wskazanie

¹ Por. D. Nohlen, *Prawo wyborcze i system partyjny. O teorii systemów wyborczych*, Warszawa 2004, s. 23.

² *Lexique de science politique. Vie et institutions politiques*, éd. O. Nay, Paris 2008, s. 173.

³ M. de Villiers, *Dictionnaire du droit constitutionnel*, Paris 2005, s. 103.

⁴ P. Avril, J. Gicquel, *Lexique de droit constitutionnel*, Paris 2004, s. 47.

⁵ Por. A. Żukowski, *Wybory*, [w:] *Podstawowe kategorie polityki*, red. S. Opara, D. Radziszewska-Szczepaniak, A. Żukowski, Olsztyn 2005, s. 273.

⁶ Por. M.A. Griffith-Traversy, *Demokracja, parlament i systemy wyborcze*, Warszawa 2007, s. 65.

uzewnętrznienia woli narodu jako elementu definiującego wybory niekiedy się ukonkretnia poprzez dodanie, że skutkiem tego uzewnętrznienia jest ukształtowanie określonego układu sił politycznych. Wybory są więc, w myśl tej konwencji, okresową, kolektywną formą strukturyzacji sceny politycznej⁷. W wielu definicjach funkcjonalnych ten element jest najsilniej podkreślany. Wskazuje się bowiem, że wyborów nie da się oderwać od układu polityczno-partyjnego, w jakim są one przeprowadzane. Co więcej, czasami to właśnie ten układ niuansuje definicję wyborów. I tak w modelu spolaryzowanej rywalizacji politycznej wybory są uznawane za czynnik gwarantujący uproszczenie i transparentność procesu podejmowania decyzji, który zapewniany jest poprzez prosty podział na rząd i opozycję, co stwarza dodatkowo klarowną odpowiedzialność przed wyborcami realizowaną w kolejnych wyborach. Dla odmiany w modelu rozproszonej rywalizacji wybory są postrzegane jako mechanizm poszukiwania kompromisu między różnymi siłami politycznymi. W takim układzie wybory są sposobem podejmowania decyzji na bazie maksymalnie szerokiego porozumienia, które jednocześnie będzie możliwe do zaakceptowania przez jak największą część społeczeństwa (wyborców)⁸. Idąc tropem ujęcia funkcjonalnego, można też wybory definiować jako proces zarządzania polityczną zmianą. W systemie niedemokratycznym zmiana taka jest odgórnie w ogóle wykluczona, przez co zarządzanie zmianą oznacza w tym przypadku wyeliminowanie jakiegokolwiek estymacji jej dokonania, a co za tym idzie wybory jedynie petryfikują *status quo*. To niuansuje rozumienie wyborów jako zarządzanie zmianą, gdyż w tzw. niedemokracjach zarządzanie takie oznacza *de facto* zarządzanie brakiem zmiany⁹. W przeciwieństwie do niego w systemie

⁷ Por. A. Antoszewski, *Systemy wyborcze*, [w:] *Demokracje zachodnio-europejskie. Analiza porównawcza*, red. A. Antoszewski, R. Herbut, Wrocław 1997, s. 227.

⁸ Por. P. Norris, *Electoral Engineering. Voting Rules and Political Behavior*, Cambridge 2004, s. 69–70.

⁹ Co już pokazuje, że wybory można definiować w zależności od tego, czy są przeprowadzane w ustrojach demokratycznych, czy też są realizowane w niedemokracjach.

demokratycznym zmiana jest zawsze możliwa (prawdopodobna)¹⁰. Konsekwencją demokratycznych wyborów jest bowiem rzeczywista dystrybucja władzy, a więc podział na tych, którzy rządzą, i na tych, którzy są w opozycji¹¹. Element politycznej zmiany (alternacji) jest bardzo często traktowany jako sedno definiowania wyborów w wariacie funkcjonalnym. Dowodzi tego traktowanie wyborów jako okresowej procedury, w której obywatele mają zapewnioną wolność wyboru między kandydatami na wybieralny urząd, w wyniku której możliwa jest alternacja władzy (oznaczająca tyle, że w sytuacji kiedy sprawujący władzę przegrywa wybory, musi ją przekazać zwycięzcy)¹². Wybory, w myśl podejścia funkcjonalnego, są wobec tego mechanizmem generującym wzorce powiązań między partiami politycznymi¹³, a zarazem uzewnętrzniającym wolę powszechną, tj. artykułującym poglądy, opinie i oczekiwania elektoratu. W ujęciach funkcjonalnych kładzie się też duży nacisk na to, że wybory są metodą powszechnie akceptowaną, w pełni szanowaną (*fully respectable*), będąc *de facto* podstawowym sposobem wyłaniania liderów¹⁴. W innym nieco wariacie funkcjonalnym wybory stwarzają płaszczyznę szerokiej partycypacji (artykulacji i agregacji), stanowiąc łącznik obywateli z państwem¹⁵. Tego typu definicje zmiernają już wyraźnie w kierunku definicji trzeciego rodzaju, tzn. definicji instytucjonalnych, ujmujących wybory

¹⁰ Dlatego też niekiedy wskazuje się, że tylko realna możliwość przeprowadzenia zmiany jest warunkiem istnienia autentycznych wyborów. Wybory, w których zmiana jest niemożliwa, nie spełniają wobec tego cechy definicyjnej, jaką jest zarządzanie zmianą. Stąd niektórzy są zdania, że wybory z definicji mogą być przeprowadzane wyłącznie w demokracji, natomiast w ustrojach niedemokratycznych nie mamy do czynienia z wyborami, tylko co najwyżej z pseudowyborami bądź wyborami pozornymi (fikcyjnymi). Por. *Lexique de science politique...*, s. 173.

¹¹ Por. A. Martin, *Elections*, [w:] *Encyclopedia of Power*, Thousand Oaks 2011, s. 211–212.

¹² Por. J.J. Linz, *Totalitarian and Authoritarian Regimes*, Boulder 2000, s. 53.

¹³ Por. W. Wojtasik, *Funkcje wyborów w III Rzeczypospolitej. Teoria i praktyka*, Katowice 2012, s. 18.

¹⁴ Por. D. Robertson, *Dictionary of Politics*, London 1993, s. 157, 158.

¹⁵ Por. L. LeDuc, R.G. Niemi, P. Norris, *Introduction: Comparing Democratic Elections*, [w:] *Comparing Democracies 2. New Challenges in the Study of Elections and Voting*, ed. L. LeDuc, R.G. Niemi, P. Norris, London 2002, s. 1.

znacznie szerzej – mianowicie jako sposób zapewnienia społecznie akceptowalnych metod zarządzania zmianami politycznymi, których ostatecznym celem jest stworzenie możliwości alternacji władzy i uzyskania społecznego mandatu przez rządzących. W myśl tego stanowiska wybory są jednocześnie aktem nadającym władzę pewnej instytucji politycznej, określającym oczekiwania społeczne wobec niej, legitymującym przyszłe działania i mobilizującym wyborców do politycznej aktywności¹⁶. Instytucjonalny sposób definiowania wyborów akcentuje ich znacznie szersze rozumienie, wskazując, że wybory, będąc określoną procedurą, mając określone cele i generując określone skutki, jako całość tworzą mechanizm rywalizacji, rozstrzygając o cechach strukturalnych systemu partyjnego, w ramach którego się odbywają. Dzięki temu wybory stają się szczególnego rodzaju instytucją osadzoną w systemie politycznym, współkształtując – i to w istotnym stopniu – ten system polityczny. W jego ramach wybory można traktować jako moment szerszego cyklu decyzyjnego. Wybory (*electoral period*) obejmują przy tym:

1. nominację kandydatów,
2. kampanię wyborczą,
3. głosowanie,
4. ustalenie rezultatów głosowania i ostateczne podanie wyniku wyborów.

Jednocześnie jednak są składnikiem o wiele szerszego procesu instytucjonalnego, na który składają się okres przedwyborczy (*pre-electoral period*) i powyborczy (*post-electoral period*). Oba okresy determinują, w mniejszym bądź większym stopniu, system partyjny funkcjonujący w ramach danego systemu politycznego, co powoduje, że wybory, a obok nich system partyjny i system instytucjonalny państwa to trzy fundamentalne instytucje każdego systemu politycznego¹⁷. Wybory wraz z systemem partyjnym tworzą dynamiczną (aktywną) część systemu politycznego, w przeciwieństwie do systemu instytucjonalnego, który

¹⁶ Tamże, s. 14.

¹⁷ Por. T.D. Sisk, *Elections, Electoral Systems and Party Systems*, [w:] *Elections, Electoral Systems and Party Systems. A Resource Guide*, Strömsborg 2017, s. 3.

cechuje się dużo większą statycznością (choć, co jasne, nie niezmiennością).

Wybory rozumiane na sposób instytucjonalny należy definiować jako zbiorową formę decyzji podjętej przez określoną wspólnotę polityczną, rozstrzygającą o układzie rywalizacyjnych powiązań pomiędzy partiami tworzącymi system partyjny¹⁸. Wybory w tej konwencji są więc czynnikiem instytucjonalizacji rywalizacji politycznej, w wyniku której zostają wybrani przedstawiciele partii politycznych, posiadający mandat do podejmowania decyzji w imieniu ogółu¹⁹. Wybory w myśl stanowiska instytucjonalnego są więc mechanizmem, który za sprawą powszechnego poparcia wytwarza określonego rodzaju układ zależności między partiami politycznymi, dzieląc je na strony rządzącą i opozycyjną, zarazem legitymując ten układ i egzekwując odpowiedzialność²⁰.

Definicje wyborów mogą więc – jak widać – sygnalizować bardzo różne ich elementy. W wariancie proceduralnym akcentuje się ich cykliczność, kolektywny charakter oraz samo *meritum*, jakim jest dokonanie obsady substratu osobowego organu wybieranego w drodze głosowania. W wariancie funkcjonalnym kładzie się akcent na dodatkowe elementy, a mianowicie na:

1. wyrażanie woli przez naród;
2. partycypację obywateli w sprawach publicznych;
3. strukturyzację podziału polityczno-partyjnego;
4. alternację władzy;
5. legitymizowanie rządzących;
6. akceptację tej metody przez wyborców;
7. egzekwowanie odpowiedzialności rządzących przed rządzonymi.

Ważne w podejściu funkcjonalnym jest to, że funkcje wyborów, rozumiane bądź jako cele wyborów, bądź jako ich konsekwencje, nie muszą być wcale ujmowane łącznie, co oznacza, że definicje z tej grupy

¹⁸ Por. R. Herbut, *Wybory*, [w:] *Leksykon politologii*, red. A. Antoszewski, R. Herbut, Wrocław 1996, s. 450–451.

¹⁹ Por. W. Wojtasik, *Funkcje wyborów...*, s. 19.

²⁰ Por. L.S. Maisel, M.D. Brewer, *Parties and Elections in America. The Electoral Process*, Lanham 2008, s. 4.

najczęściej będą kłaść nacisk na niektóre z nich (np. alternację władzy albo wyrażanie woli przez naród). W wariacie instytucjonalnym wreszcie wybory postrzega się jako złożoną instytucję składającą się na ustrój demokratyczny (ewentualnie także niedemokratyczny, w którym wybory – częściej nazywane jedynie formalnym głosowaniem – też przecież są przeprowadzane²¹), której sensem jest przeprowadzanie kolektywnej decyzji w drodze oddawania głosu, za sprawą czego dokonuje się artykulacja oczekiwań wyborców, przekładająca się na strukturyzację systemu partyjnego, w wyniku czego ugrupowania polityczne zajmują określone miejsca na osi podziału rząd – opozycja, co ułatwia odpowiedzialność władzy, a co w swoim całokształcie przyczynia się do zapewnienia lepszej efektywności rządzenia. Ta ostatnia, według instytucjonalnych ujęć wyborów, oznacza, że rządzenie ma spełniać co najmniej następujące kryteria: (1) być społecznie legitymowane (a zatem wyrażać wolę większości); (2) dokonywać agregacji artykułowanych oczekiwań elektoratu (a zatem w odpowiednim czasie odpowiadać na zapotrzebowanie społeczne w celu rozwiązania określonych kwestii); (3) gwarantować odpowiedzialność rządzących przed rządzonymi (a zatem prowadzić do potencjalnej alternacji władzy i zastąpienia istniejącego układu relacji między partiami innym, społecznie akceptowanym układem)²².

Ten złożony, trójdzielny schemat możliwego sposobu zdefiniowania wyborów (na sposób proceduralny, funkcjonalny lub instytucjonalny) można – jak się zdaje – uprościć i sprowadzić do dwóch podstawowych. Pierwszym będzie techniczne ujęcie wyborów. W tym przypadku wybory będą definiowane przy pomocy konkretnych rozwiązań prawno-proceduralnych, które są niezbędne do ich przeprowadzenia. Można do nich zaliczyć m.in. określenie:

²¹ Ale w którym pełnią rolę rytuału legitymizującego system, stąd notabene bierze się tendencja ustrojów niedemokratycznych do maksymalnego podwyższenia procentowych wskaźników partycypacji wyborczej, które to wskaźniki mają dowodzić akceptacji, a tym samym legitymizacji zarówno wyborów, jak i całego systemu wyborów.

²² Szerzej na ten temat zob. T. Hellwig, *Electoral Accountability and the Variety of Democratic Regimes*, „British Journal of Political Science” 2008, vol. 38, nr 1, s. 65 i nast.

1. podmiotu głosującego (wyborców);
 2. kręgu osób wybieranych;
 3. warunków zgłaszania kandydatów i prowadzenia kampanii wyborczej;
 4. sposobu głosowania (pośrednio lub bezpośrednio);
 5. sposobu oddawania głosu (na listę, na osobę, przy zastosowaniu technik tradycyjnych lub nietradycyjnych itp.);
 6. sposobu przeliczania oddanych głosów na mandaty;
 7. mechanizmu weryfikowania rzetelności i ważności głosowania.
- Drugim sposobem ujmowania wyborów będzie ujęcie polityczne.

W tym przypadku akcentować się będzie np.:

1. wpisanie wyborów w demokratyczny bądź niedemokratyczny reżim polityczny;
2. uznanie, że wybory są koniecznym składnikiem demokracji;
3. stwierdzenie, że demokratyczne wybory mają zakładać co najmniej potencjalną alternację władzy;
4. przyjęcie, że wybory są czynnikiem strukturotwórczym w stosunku do systemu partyjnego funkcjonującego w konkretnym systemie politycznym;
5. założenie, że nieodzownym elementem demokratycznych wyborów jest swobodna ekspresja myśli i opinii;
6. przyjęcie oczywistego skądinąd faktu, że wybory to nie tylko wybór personalny, ale również ideologiczno-programowy²³.

2. Znaczenie wyborów

Wybory mają olbrzymie znaczenie w każdym państwie, bez względu na to, czy są realizowane w formule państwa demokratycznego, czy też

²³ Por. T. Debard, *Dictionnaire de droit constitutionnel*, Paris 2002, s. 124, 125.

autokratycznego²⁴. Co prawda w obydwu wypadkach sens procedur wyborczych jest diametralnie odmienny, niemniej w obu przywiązuje się dużą wagę do wyborów jako szczególnej procedury o jednocześnie prawnym, aksjologicznym i politycznym znaczeniu²⁵. W państwie demokratycznym sens procedur wyborczych jest szczególny tym bardziej, że same wybory (i sposób ich przeprowadzenia) przesądzają o demokratycznym charakterze państwa, co odpowiada najbardziej znanym tzw. proceduralnym definicjom demokracji (które jej kluczowego elementu dopatrują się właśnie w cyklicznych, rywalizacyjnych i uczciwych wyborach)²⁶. Pośród całej palety tego rodzaju definicji demokracji najczęściej przywoływana jest definicja Josepha Schumpetera, dla którego demokracja to „rozwiązanie instytucjonalne dochodzenia do decyzji politycznych poprzez konkurencyjną walkę o głosy wyborców”²⁷. Także Jane Kirkpatrick akceptuje tzw. proceduralne podejście do demokracji, lansując pogląd, że demokracja oznacza nic ponad to, iż „obywatele mają możliwość rywalizacji o władzę i władze są wybierane przez obywateli oraz przed nimi odpowiedzialne”²⁸. Robert A. Dahl, choć uszczegóławia definicję demokracji, to jednak jej trzonu dopatruje się również w procedurach wyborczych. Uznaje on, że warunkami *sine qua non* demokracji są: (1) równe prawo wyborcze oraz (2) faktyczne uczestnictwo (zwłaszcza, choć oczywiście nie tylko, w wyborach)²⁹. Położenie akcentu na wybory widać jeszcze lepiej

²⁴ Por. L. Diamond, *Election without Democracy*, „Journal of Democracy” 1997, nr 13(2), s. 21 i nast.

²⁵ W ustrojach niedemokratycznych wybory pełnią funkcję rytuału politycznego, który ma legitymować i petryfikować *status quo*, wyrażać akceptację istniejącej ekipy rządzącej oraz – choć nie zawsze – mobilizować elektorat wyrażający poparcie dla władzy.

²⁶ Szerzej na ten temat zob. A. Antoszewski, *Współczesne teorie demokracji*, Warszawa 2016, s. 47 i nast.

²⁷ J.A. Schumpeter, *Kapitalizm, socjalizm, demokracja*, Warszawa 1995, s. 336, 337.

²⁸ T. Vanhanen, *The Emergence of Democracy*, „Commentationes Scientiarum Socialium” 1989, nr 24, s. 9–11.

²⁹ R.A. Dahl, *O demokracji*, Warszawa–Kraków 2000, s. 39; R.A. Dahl, *Demokracja i jej krytycy*, Warszawa–Kraków 1995, s. 311.

u Dahla, jeśli uwzględni się czynniki zabezpieczające demokrację. W opinii amerykańskiego badacza są nimi:

1. powszechne prawo udziału w wyborach;
2. równe, a przede wszystkim uczciwe wybory;
3. swobodna rywalizacja między liderami politycznymi o głosy wyborców;
4. nieskrępowany dostęp do biernego prawa wyborczego;
5. zapewnienie zgodności pomiędzy działaniem instytucji politycznych z jednej strony, a preferencjami elektoratu wyrażonymi w akcie wyborczym z drugiej³⁰.

Także zdaniem Arendha Lijpharta to właśnie w wyborach należy dopatrywać się esencjonalnego składnika demokracji. Stąd też demokrację traktuje on jako „różnorodność formalnych i nieformalnych instytucji i praktyk, które umożliwiają przełożenie preferencji obywateli na język działań politycznych”³¹. Z kolei Charles Tilly jest zdania, że proceduralna definicja demokracji musi uwzględniać trzy konieczne elementy, tj.: (1) powszechne prawo wyborcze; (2) uczciwe, konkurencyjne, periodycznie przeprowadzane wybory; (3) swobodną kampanię wyborczą, zapewniającą dostęp do mediów wszystkim zainteresowanym³², co najlepiej dowodzi, że dla wielu badaczy prawdziwym sednem demokracji, a niekiedy wręcz jej jedynym elementem, są wybory.

W demokracji wybory są więc, jak widać, kluczową instytucją, warunkującą kwalifikację danego ustroju jako demokracji. Oczywiście nie chodzi o jakiegokolwiek wybory czy – tym bardziej – o byle jakie wybory. W demokracji wybory muszą spełniać pewne minimalne kryteria (np. cykliczności, rywalizacyjności, przejrzystości, przynajmniej potencjalnej alternacji władzy, a zatem możliwości zmiany ekipy rządzącej, czy w końcu uczciwości). Istotnym elementem wyborów realizowanych w warunkach demokracji jest też społeczne przekonanie o ich doniosłości i o tym, że są one przeprowadzane z należytą

³⁰ Por. R.A. Dahl, *Democracy in the United States: Promise and Performance*, Chicago 1973, s. 38.

³¹ A. Lijphart, *Democracy. Patterns of Majoritarian and Consensual Government in Twenty-One Countries*, New Haven 1984, s. 3.

³² Ch. Tilly, *Demokracja*, Warszawa 2008, s. 20.

starannością i *a priori* nie służą określonym osobom, grupom czy interesom. Nie można jednak nadmiernie przeceniać procedur wyborczych i uznawać ich za element wyczerpujący demokrację czy wręcz tożsamy z nią albo ekwiwalentny. Wybory o określonych cechach są więc koniecznym warunkiem demokracji, ale *per se* nie są jeszcze jej gwarancją. Proceduralne znaczenie demokracji musi być wszakże uzupełnione także i innymi znaczeniami, które demokratyczne formy włożą w równie demokratyczną materię (jej elementem jest chociażby ochrona praw i wolności jednostki). Stąd tak ważne dla demokracji są wartości i zasady składające się na aksjologię demokratycznego porządku, które kreują istotowe rozumienie demokracji, kładące nacisk na to, czym ona jest, a nie na procedury, przez które się do niej dochodzi i za pomocą których się ją utrwała. W tej perspektywie wybory są jednak zarówno elementem formalnym (proceduralnym), jak i materialnym (istotowym). To dlatego m.in. wybory pełnią tak doniosłą rolę w demokracji, w której prawo wyborcze jest kluczową normatywną infrastrukturą³³.

W związku z tym, mówiąc o znaczeniu wyborów dla współczesnych, demokratycznych systemów politycznych, należy wskazać ich cztery różne, ale komplementarne względem siebie aspekty, tj.: proceduralny, prawny, aksjologiczny i wreszcie polityczny.

2.1. Proceduralne znaczenie wyborów

Wybory to przede wszystkim procedury. Niezależnie od wszelkich możliwych podejść w ujmowaniu samego prawa wyborczego dość zgodnie przyjmuje się, że wybory to procedura, w której wyborcy, w drodze głosowania, powierzają mandat, czyli miejsce w kolegialnym bądź monokratycznym organie³⁴. Niekiedy, rozszerzając tę definicję i oglądając

³³ Por. W. Szymczak, *Normatywna infrastruktura demokracji. Perspektywa teologiczna i społeczna*, „Studia Gdańskie” 2019, t. 45, s. 245 i nast.

³⁴ M. de Villiers, *Dictionnaire du droit...*, s. 103.

wybory w szerszej skali, wskazuje się, że są one procedurą podejmowania decyzji, w której nie tylko rozstrzyga się o tym, kto (w sensie personalnym i politycznym) otrzyma mandat, ale także jaki będzie kierunek decydowania organu pochodzącego z wyboru i – ewentualnie – innych organów z nim skoordynowanych bądź w jakiś sposób instancjonalno-funkcjonalnie powiązanych (czego przykładem może być chociażby kierunek działania rządu w systemie parlamentarnym, w którym – jak wiadomo – rząd stanowi zawsze emanację większości polityczno-partyjnej kształtowanej w parlamencie). W skorygowanej wersji ten sposób oglądania wyborów sprowadza się do przyjęcia założenia, że wybory są procedurą, na podstawie której podział wyborczy przekształca się w podział polityczny, dający w rezultacie określoną decyzję polityczną³⁵. Niezależnie od tego, czy wybory, jako procedurę, odnosi się wyłącznie do kwestii kompletowania składu osobowo-politycznego organu pochodzącego z wyborów, czy też postrzega je w szerszej skali, uznaje się, że wybory – w znaczeniu proceduralnym – muszą zawierać pewne niezbędne elementy:

1. wyborców (podmiot głosujący);
2. warunki, na jakich wyborcy korzystają z przysługującego im prawa głosu;
3. terminarz przeprowadzania czynności wyborczych;
4. metodę głosowania (wyrażania woli wyborcy);
5. arytmetyczną formułę przeliczania głosów na mandaty;
6. podmioty administrujące tym procesem;
7. mechanizm jego finansowania;
8. tryb ogłaszania wyniku głosowania i wyniku wyborów;
9. tryb kontroli prawidłowości przeprowadzania wyborów jako takich i poszczególnych czynności wyborczych³⁶.

Innym razem zwraca się uwagę nie tyle na poszczególne elementy, z których bezwzględnie musi się składać procedura wyborcza, ile na ogólne jej cechy (symptomy). Do cech tych zalicza się:

³⁵ S. Bouffror, D.K. Nanopoulos, *Droit constitutionnel. Méthodologie*, Paris 2006, s. 73.

³⁶ Por. M. de Villiers, *Dictionnaire du droit...*, s. 103.

1. kolegialność procedury wyborczej;
2. jej cykliczność;
3. uregulowanie w przepisach prawa pozytywnego;
4. polityczny charakter, gdyż podział wyborczy generujący decyzję polityczną *ipso facto* jest podziałem politycznym, odwzorowującym zarazem polityczne preferencje elektoratu.

Stąd niekiedy, identyfikując cechy proceduralnego znaczenia aktu wyborczego, podkreśla się przede wszystkim to, że jest to szczególnie przejaw jurydyzacji polityki, a więc włożenia w gorset regulacji prawnej procesów o przede wszystkim politycznym charakterze. Wybory w sensie proceduralnym są więc sposobem artykułowania i agregowania woli elektoratu, która przy użyciu stosownego mechanizmu technicznego i arytmetycznego przekłada się na konkretne mandaty (miejsca w wybieralnym organie).

2.2. Prawne znaczenie wyborów

Wybory są prawnie reglamentowanym, sekwencyjnym i uporządkowanym procesem obsady substratu osobowego określonego organu oraz powiązanego z tym nierozzerwalnie nadawania inwestytury (tj. prawnego tytułu do sprawowania funkcji pochodzącej z wyboru). Proces ten jest przy tym szczegółowo reglamentowany, włożony w gorset formalnych procedur. Prawny sens wyborów zawiera się ponadto w tym, że za ich sprawą realizowane są określone zasady i normy prawne o najwyższej (konstytucyjnej) mocy, w tym zasada państwa prawnego, legalizmu, suwerenności Narodu, przedstawicielskiej (co do zasady) formy sprawowania władzy przez suwerena czy też udziału obywateli w życiu publicznym dzięki aktualizacji podmiotowego prawa wyborczego jednostki. Niemniej jądrem prawniczego ujęcia procedur wyborczych jest położenie akcentu na:

1. szczegółową reglamentację wszelkich procedur wyborczych;

2. uznanie wyborów za kluczowy mechanizm obsady składów osobowych wskazanych organów, zarówno monokratycznych, jak i kolegialnych;
3. założenie, że w wyniku wyborów dochodzi nie tylko do wyboru określonej osoby na dane stanowisko czy też daną funkcję publiczną, ale również do nadania inwestytury, czyli tytułu prawnego do zajmowania określonego stanowiska (funkcji) i uznania wszystkich wynikających z tego konsekwencji, np. tego, że deputowany do parlamentu reprezentuje elektorat, w związku z czym jego decyzje i rozstrzygnięcia – podług zasady rządów przedstawicielskich – są uznawane – w sensie prawnym – za działania nie tylko jego, ale także samego elektoratu, co prowadzi do nawiązania stosunku prawno-politycznego między wyborcą a osobą piastującą mandat z wyboru. W definicji *stricte* prawnej wybory często więc definiuje się jako „prawnie kwalifikowana, szczegółowa procedura przeprowadzania desygnacji” na określone stanowiska, funkcje i urzędy³⁷.

Przyjmuje się, że procedurę tę cechuje wielostronność (*un acte plurilatéral*), warunkowość (*un acte-condition*) oraz zbiorowa postać (*un acte collectif*)³⁸. Pierwsza z tych cech oznacza, że w wyborach uczestniczą miliony głosujących, co jest zupełnie szczególną czynnością prawną, przesądzającą o jej demokratycznym charakterze, a co jednocześnie wyraźnie wyróżnia wybory przeprowadzane w organizacji politycznej, jaką jest państwo, od wyborów przeprowadzanych we wszelkiego rodzaju innych strukturach i podmiotach (tj. spółkach, spółdzielniach, zarządach, towarzystwach czy fundacjach). Druga z cech oznacza, że żeby nabyć prawa wyborcze, trzeba spełniać określone kryteria, a wykonanie aktu głosowania (*acte de vote*) pociąga za sobą konkretne konsekwencje w postaci wyboru danej osoby czy listy (partii), co z kolei ma określone skutki prawne (w tym nawiązanie stosunku przedstawicielskiego). Trzecia cecha oznacza, że wybory to bynajmniej nie indywidualne wskazanie przez pojedynczego wyborcę

³⁷ M. Prélot, *Institutions politique et droit constitutionnel*, Paris 1963, s. 612.

³⁸ Tamże.

swoich preferencji personalno-politycznych, ale akt w pełnym tego słowa znaczeniu grupowy, który dopiero zmnożony tworzy zbiorowy wybór, przesądający wynik wyborów. Kolektywność aktu wyborczego zmienia zatem perspektywę jego oglądu. Wyborcę zastępuje wszakże ciało zbiorowe (*corps électoral*), które jest właściwym podmiotem dokonującym wyboru, dzięki czemu ucieleśnia się jednocześnie pluralny charakter wyborów.

W tym kontekście wybory są prawnie regulowanym, najczęściej też mocno uszczegółowionym (w drodze regulacji prawnych), procesem, w którym dochodzi do obsady personalnej określonych organów. Wdrożenie tego procesu aktualizuje kompetencje nie tylko wyborców, ale i kandydatów (realizując przez to ich podmiotowe prawo wyborcze, zarówno czynne, jak i bierne) i w rezultacie prowadzi do nadania inwestytury do rządu w stosunku do osób wybranych i zawiązuje stosunek przedstawicielski między elektoratem a mandatariuszem. Procedura wyborcza jest tu pojmowana jako akt przyzwolenia do rządu³⁹. Skutkiem tego ostatniego jest uznanie, że decyzje gremium wybranego w wyborach (parlamentu) są uznane za decyzje samych wyborców (co jest kwintesencją tzw. przedstawicielskiej formy sprawowania władzy).

2.3. Aksjologiczne znaczenie wyborów

Aksjologiczny sens wyborów akcentuje dla odmiany znacznie szersze wartości aniżeli tylko te, które wysłowione są w aktach prawnych, w tym zwłaszcza w konstytucji. Oczywiście również i tutaj podkreśla się, że wybory są przejawem suwerenności Narodu (por. art. 4 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r.); że dzięki procedurom wyborczym realizowana jest zasada rządów przedstawicielskich

³⁹ Powoduje to, że niekiedy całą demokrację sprowadzoną do wyborów określa się mianem „demokracji przyzwolenia” (*démocratie d'autorisation*). Por. P. Rosanvallon, *Dobre rządy*, tłum. G. Majcher, Warszawa 2018, s. 21.

(art. 4 Konstytucji RP); że dają one wyraz zasadom pluralizmu politycznego (art. 11 Konstytucji RP) i społecznego, które konstytuują tzw. społeczeństwo obywatelskie (art. 12 Konstytucji RP), i że umożliwiają realizację praw wyborczych jednostki (art. 62 Konstytucji RP), stanowiąc tym samym istotny element jej statusu wolnościowego (współ z wszystkimi pozostałymi prawami i wolnościami), ale obok tego wskazuje się znacznie szersze wartości, które są wywiedzione z całokształtu postanowień konstytucyjnych bądź też są integralnym składnikiem tożsamości demokratycznego ustroju państwowego i nie muszą być zakotwiczone w konstytucji. W konsekwencji uznaje się, że wybory sprzyjają realizacji m.in. takich wartości, jak:

1. ogólna demokratyczna formuła rządu;
2. pokojowy mechanizm sprawowania władzy⁴⁰;
3. legitymizacja osób sprawujących władzę, a także całego systemu politycznego, w ramach którego akt wyborczy jest przeprowadzany;
4. pokojowa, a zarazem wolnościowa (nieskrępowana) artykulacja i agregacja postaw i żądań elektoratu;
5. odpowiedzialność rządzących przed rządzonymi;
6. korelacja oczekiwań wyborców z działaniami osób sprawujących mandat pochodzący z wyboru;
7. transparentność mechanizmu rządu;
8. cyrkulacja klasy (elity) politycznej.

Wydaje się przy tym, że aksjologiczne znaczenie wyborów jest konsekwencją przede wszystkim wspomnianego wcześniej prawniczego rozumienia wyborów jako mechanizmu, w którym indywidualny wyborca, realizując swoje prawa wyborcze, przekształca jednostkowy akt wyborczy w akt o charakterze kolektywnym. Elektorat (korpus wyborczy) nie jest bowiem – w sensie aksjologicznym – jedynie prostą sumą wszystkich wyekwipowanych w czynne prawo wyborcze. Staje się on czymś więcej, w grupie tworząc zawsze synergię *corps électoral*

⁴⁰ Karl R. Popper wskazuje wprost, że wybory są koniecznym elementem pokojowego mechanizmu wymiany rządzących, a tym samym niezbędnym warunkiem demokracji. Por. K.R. Popper, *Spółczesność otwarte i jego wrogowie*, tłum. H. Krahelska, Warszawa 1987, t. 1, s. 65.

za sprawą postrzegania wyborów jako *un acte collectif*. To z kolei oznacza, że elektorat, działający w szerokiej formule społeczeństwa obywatelskiego, realizuje funkcję wyborczą jako podstawową funkcję obywatelskich struktur poziomych⁴¹, za pomocą której dochodzi nie tylko – jak w ujęciu *stricte* prawniczym – do desygnacji i udzielenia inwestytury, ale także do realizacji szczególnej wartości, jaką jest społeczna kontrola procesu rządzenia. Bez tej kontroli nie sposób jest wyobrazić sobie demokratycznego systemu politycznego i – co jasne – demokratycznych wyborów, które z tego punktu widzenia są też niebanalnym elementem zachowania homeostazy ustrojowej.

2.4. Polityczne znaczenie wyborów

Polityczny sens wyborów jest równie doniosły, co sens prawny i aksjologiczny. Przede wszystkim wybory przesądzają (najczęściej) kierunek realizacji polityki (w mikro- bądź makroskali) na najbliższy czas (wyznaczany ramami kadencji wybieranych organów). Ponadto wybory są istotnym elementem zachowania ładu politycznego (stąd niepokój muszą budzić wszelkie próby np. podważania wyników wyborów w drodze demonstracji i rozmaitych protestów, takich jak choćby w USA po wyborach prezydenckich wygranych w listopadzie 2016 r. przez Donalda Trumpa, kiedy to tysiące przeciwników wybranego prezydenta protestowały przeciwko dokonaniem wyborowi, domagając się powtórzenia wyborów, względnie nawołując do obywatelskiego nieposłuszeństwa wobec nowego lokatora Białego Domu). Demokratyczne wybory są bowiem zawsze procesem, który potencjalnie może doprowadzić do alternacji władzy w warunkach prawnie określonych, legitymowanych, a zarazem przebiegających w pokojowej (cywilizowanej) formie. Warunkiem właściwie przeprowadzonych wyborów musi być więc ostateczność ich wyników, nawet jeśli wzbudzają one niechęć sporej części elektoratu (o co tym łatwiej, że wybory realizowane są

⁴¹ Por. A. Jamróz, *Demokracja współczesna. Wprowadzenie*, Białystok 1993, s. 41.

prawie zawsze w warunkach ostrej rywalizacji politycznej, tym bardziej widocznej, im bardziej spolaryzowana jest scena polityczna, jak np. amerykańska – podzielona na zwolenników dwóch wielkich partii politycznych). Jasne jest, że koniecznym warunkiem takiej ostateczności jest potwierdzenie prawidłowości przeprowadzenia wyborów, stąd waga procedur kontrolnych. Prawidłowo przeprowadzone wybory mają wszak najczęściej doprowadzić do wyłonienia ekipy rządzącej (a do celowo także zmiany kierunku realizowanych decyzji politycznych), stąd elementem rzeczywiście demokratycznych wyborów (a w ich ramach swoistej kultury wyborczej) jest odstępianie od kwestionowania ich wyników tylko na podstawie politycznego zaangażowania ich uczestników i osób je popierających. Dla tych ostatnich zawsze przecież istnieje w demokracji nadzieja, że wyniki następnych wyborów mogą być inne. Dowodzi tego przykład USA i słynny spór wyborczy z 2000 r. Bush *versus* Gore. Ostatecznie pokonany kandydat zdecydował się w końcu zaprzestać dalszego kontestowania wygranej swojego konkurenta, słusznie uznając, że ostateczność wyniku wyborczego jest wartością samą w sobie, a rozciągnięcie w nieskończoność sporu prawnego dotyczącego wyniku rywalizacji wyborczej *de facto* podważa sens wyborów i wprowadza do amerykańskiego systemu politycznego niebezpieczny czynnik, zagrażający stabilności całego ustroju.

Polityczny sens wyborów zawiera się również w podziale elektoratu (który to podział może przybrać postać albo rozproszenia, albo – coraz częściej – polaryzacji). Podział ten odbywa się na podstawie stosunku do programów wyborczych przedstawionych przez poszczególnych uczestników rywalizacji wyborczej (tzn. partie i kandydatów). Te ostatnie są zazwyczaj budowane na podstawie ideologii i doktryn, które układają się na politycznym *continuum*, co wyznacza pozycję kandydata (partii) w przestrzeni rywalizacji politycznej i jego stosunek do innych uczestników rywalizacji wyborczej. Stąd wskazuje się nie bez racji, że polityczny sens wyborów zawiera się w prezentowaniu oferty ideologicznych programów i poglądów, będących przedmiotem weryfikacji ze strony elektoratu⁴². O ile przy tym klasyczny podział na

⁴² Por. T. Debard, *Dictionnaire de droit...*, s. 125.

lewicę i prawicę był bardzo długo dominujący, o tyle od kilkadziesiąt lat stabilne demokracje konsekwentnie odchodziły od niego poprzez tzw. centryzację programów i ofert wyborczych. W efekcie skrajne skrzydła osi lewica – prawica były odcinane w przekonaniu, że mogą one zniechęcać elektorat, stąd ugrupowania startujące w wyborach poszukiwały dla siebie miejsca w centrum. Z czasem doprowadziło to do paradoksalnej sytuacji, w której poszczególne programy wyborcze specjalnie się nie różniły, a oferty np. socjaldemokratyczne były do złudzenia podobne do ofert liberalnych czy chadeckich. Dla wielu obserwatorów był to koniec wieku ideologii, wyraz dezideologizacji polityki i znalezienia konsensu społecznego, który zniweluje tradycyjne podziały socjopolityczne⁴³. Jednak od jakiegoś czasu można zaobserwować rewitalizację ideologii, powrót do szukania tożsamości ugrupowań politycznych, które przestają się różnić jedynie sloganem i logo, a zaczynają prezentować zasadnicze różnice nadające sens zarówno polityce, jak i wyborom. Tym samym następuje wzmocnienie politycznej funkcji wyborów, choć trzeba mieć świadomość, że reideologizacja wyborów ma swoje drugie dno. Jest nim odwoływanie się do ideologii nie tyle w celach perswazyjnych, ideologicznych czy aksjologicznych, ile raczej komunikacyjnych, gdyż ideologie dają nadspodziewanie bogaty repertuar środków retorycznych, a te są potrzebne w czasach, kiedy kampania wyborcza przybiera cechy typowej kampanii reklamowej⁴⁴.

Wypada pamiętać, że wybory są dzisiaj podstawowym narzędziem odzwierciedlenia (a w dużej części także i kształtowania) podziałów socjopolitycznych⁴⁵, a w ich ramach struktury orientacji

⁴³ Por. S.M. Lipset, S. Rokkan, *Osie podziałów, systemy partyjne oraz afiliacje wyborców*, [w:] *Elity, demokracja, wybory*, wybór i oprac. J. Szczupaczyński, Warszawa 1993, s. 101 i nast.

⁴⁴ Szerzej na ten temat zob. A. Filipczak-Białkowska, *Od prawicy do lewicy. Struktura ideologiczna polskich partii politycznych w latach 2015–2017*, Łódź 2021, s. 13 i nast.

⁴⁵ Podział socjopolityczny oznacza względnie trwałą i stabilną układ polaryzacji i selekcjonowania społeczeństwa, a ściślej mówiąc elektoratu, w ramach którego określona grupa społeczna udziela poparcia konkretnym kierunkom polityki, a w ślad za tym partiom politycznym postrzeganym jako reprezentacje tych opcji, podczas gdy inne grupy społeczne, preferując inne kierunki, udzielają poparcia innym ugrupowaniom politycznym. Kategorię podziału socjopolitycznego

polityczno-partyjnych, jakie występują w elektoracie⁴⁶. Stąd ich kluczowym skutkiem politycznym jest segregowanie postaw politycznych elektoratu, a w ślad za tym kształtowanie systemu partyjnego, w którym elekcja jest osadzona. Oczywiście należy zdawać sobie sprawę z tego, że nie każde wybory wywołują strukturotwórcze konsekwencje w systemie partyjnym. Inne są skutki wyborów lokalnych, inne parlamentarnych, a jeszcze inne prezydenckich. Wskazuje się przy tym dość zgodnie, że dla struktury podziałów socjopolitycznych, a co za tym idzie – dla wyglądu systemu partyjnego, kluczowe znaczenie mają bezsprzecznie wybory parlamentarne (dość konwencjonalnie właśnie

wprowadzili w latach 60. XX w. Seymour Martin Lipset i Stein Rokkan, którzy zastanawiali się z jednej strony nad stabilnością zachowań wyborczych, z drugiej zaś nad taką samą stabilnością partii politycznych, w rozumieniu rodzin partii (np. socjalistycznych, chadeckich, konserwatywnych, liberalnych czy agrarnych). Uznali oni, że istotą narodowych aren rywalizacji międzypartyjnej są właśnie *cleavages*, a dokładniej tzw. istotne podziały socjopolityczne (*relevant cleavages*). Jest tak dlatego, że wygląd narodowej (krajowej) areny rywalizacji politycznej (międzypartyjnej) jest funkcją wielości owych *relevant cleavages* oraz zdolności agregacyjnej poszczególnych partii politycznych do uczynienia przedmiotem swojego apelu politycznego (wyborczego) kwestii, wokół której uformował się podział socjopolityczny. Jeśli więc, dla przykładu, istotnym podziałem socjopolitycznym jest podział na mieszkańców wsi i mieszkańców miast, to można założyć, że na bazie tego podziału uformują się partie agrarne i mieszczańskie. Jeśli natomiast status *relevant cleavage* uzyska podział np. na zwolenników modernizacji i postępu i na tych, którzy hołdują tradycyjnym wartościom i preferują konwencjonalny sposób życia, to można przyjąć, że na bazie tego podziału powstaną z czasem partie liberalne i – po drugiej stronie – partie konserwatywne. W konsekwencji rodzaje partii politycznych obecnych na narodowej arenie rywalizacji międzypartyjnej oraz liczba partii politycznych są zależne od ilości *relevant cleavages* oraz od zdolności partii politycznych uznania kwestii, wokół której kształtował się podział socjopolityczny, za agendę działania partii. Oczywiście nie każda różnica, jaka występuje w społeczeństwie, zasługuje od razu na miano istotnego podziału socjopolitycznego. Musi być ona, po pierwsze, względnie trwała; po drugie, wystarczająco głęboka i po trzecie wreszcie – istotna. Dopiero jeśli jakaś kwestia spełnia te trzy kryteria, istnieje prawdopodobieństwo, że stanie się ona w pewnym momencie kanwą powstania *relevant cleavages*, który z kolei może zostać potraktowany jako platforma dla pojawienia się partii politycznej z danej rodziny partii. Szerzej na ten temat zob. S.M. Lipset, S. Rokkan, *Party Systems and Voter Alignments: Cross-National Perspectives*, New York 1967, *passim*.

⁴⁶ Por. J.-L. Qermonne, *Les régimes politiques occidentaux*, Paris 1994, s. 170 i nast.

z tego tytułu traktowane jako kluczowe dzisiaj wybory w demokracji, zwłaszcza w jej parlamentarnej odmianie)⁴⁷. Niemniej zauważa się również, że coraz większego znaczenia w kontekście partyjnych konsekwencji wyborów nabierają wybory prezydenckie⁴⁸, gdyż silnie polaryzują one elektorat, a w ślad za nim systemy partyjne, które tam, gdzie wybory prezydenckie mają charakter powszechny i bezpośredni, często nabierają charakteru dwubiegunowego albo zbliżają się do takiego. Zaznacza się przy tej okazji, że w większości państw, w których wprowadzono powszechne i bezpośrednie wybory prezydenckie, oddziałują one, jeśli nawet nie bezpośrednio, to pośrednio na system partyjny danego państwa (jego kształt, rozmiar, mechanizmy rywalizacji)⁴⁹. Jeśli uwzględnimy etiologię ustanowienia tego trybu elekcji głowy państwa (choćby we Francji), to jest to pewnego rodzaju paradoks, gdyż wprowadzeniu powszechnych i bezpośrednich wyborów prezydenckich towarzyszyło szczere przekonanie, że właśnie odpartyjnią one te wybory, że elektoraty będą się skupiać wokół kandydatów i ich programów, a nie partii politycznych, które stają za poszczególnymi kandydatami. Takie były przecież rachuby generała Charles'a de Gaulle'a, który wprowadzając wybory bezpośrednie w roku 1962, był przekonany, że nadadzą one głowie państwa tak jej potrzebne autorytet i neutralność polityczną, a te będą skutkiem zaangażowania w wybory prezydenckie obywateli, a nie partii. Poza tym generał był zdania, że personalizacja wyborów będzie czynnikiem, który przewartościuje podziały socjopolityczne, gdyż te będą budowane wokół kandydatów, a nie partii politycznych. Rzeczywistość pokazała, że jest zgoła

⁴⁷ Jest tak, gdyż w systemach parlamentarnych wyniki wyborów do parlamentu przesądzają kształt koalicji rządzącej bądź – rzadziej – rządów monopartyjnych. Szerzej na ten temat zob. Z. Kiełmiński, *Rząd i opozycja w systemie parlamentarnym. Wpływ wyborów na układ sił w parlamencie*, „Zeszyty Naukowe Instytutu Nauk Politycznych UW” 1987, nr 15, *passim*.

⁴⁸ W systemie prezydenckim, egzemplifikowanym przez ustrój USA, są one najważniejsze i wywołują skutki analogiczne do wyborów parlamentarnych w systemach parlamentarnych.

⁴⁹ Por. J. Szymanek, *Modele wyborów prezydenckich*, [w:] *Ustroje, doktryny, instytucje polityczne. Księga jubileuszowa Profesora zw. dra hab. Mariana Grzybowski*, red. J. Czajowski, Kraków 2007, s. 367 i nast.

odmiennie, a wybory prezydenckie są kolejną płaszczyzną strukturyzacji partii i programów partyjnych z jednej strony oraz postaw elektoratu z drugiej⁵⁰. Warto też nadmienić, że w odbiorze społecznym (m.in. w Polsce⁵¹) to właśnie wybory prezydenckie są postrzegane jako najważniejsze wybory w sensie politycznym, a zarazem jako ulubione wybory z punktu widzenia wyborców, którzy identyfikują się nie tylko z enigmatycznymi programami partyjnymi, ale też i wyrazistymi, konkretnymi kandydatami⁵². Należy mieć świadomość, że choć wybory lokalne (samorządowe) najczęściej w najmniejszym stopniu oddziałują na układ sił polityczno-partyjnych w skali kraju, to jednak mogą – i w praktyce mają – także niemałe znaczenie. Znaczenie to jest przy tym dwojakie. Po pierwsze, wybory lokalne są zazwyczaj traktowane przez wszystkich uczestników procesu wyborczego jako papierek lakmusowy nastrojów społeczno-politycznych przed właściwymi, dużymi wyborami, czyli wyborami parlamentarnymi i (jeśli takowe są) prezydenckimi. Po drugie, wybory lokalne pozwalają zazwyczaj na otwarcie systemu politycznego dzięki temu, że umożliwiają funkcjonowanie innych tworów aniżeli tylko typowe, dobrze zorganizowane, ogólnokrajowe partie polityczne. W dużej mierze to właśnie za sprawą wyborów samorządowych na arenie rywalizacji wyborczej działają mniejsze, regionalne twory polityczne oraz rozmaitego rodzaju podmioty społeczeństwa obywatelskiego (organizacje regionalne, lokalne czy grupy wyborców skrzyknięte *ad hoc* wokół jakichś problemów)⁵³.

⁵⁰ Por. M. Winock, *Les élections présidentielles en France. 1958–2012*, Paris 2016, *passim*.

⁵¹ Ale także we Francji czy na Ukrainie.

⁵² Widać to było dobrze w polskich wyborach po roku 2000, które w istotny sposób reorientowały polską scenę partyjną choćby przez to, że na bazie dobrego wyniku Andrzeja Olechowskiego zawiązano zasadniczo nową siłę polityczną, jaką była Platforma Obywatelska. Szerzej na ten temat zob.: D. Inglik-Dziąg, *Wpływ wyborów prezydenckich na układ sił politycznych w 2001 roku*, [w:] *Prezydenci 2000*, red. S. Dzięcielska-Machnikowska, Łódź 2001, s. 163 i nast.; M. Nędzka, *Prezydencka kampania wyborcza 2000 roku w Polsce*, [w:] *Instytucja prezydenta i wybory prezydenckie 2000 roku. Studia i szkice*, red. S. Wróbel, Bielsko-Biała 2003, s. 87 i nast.

⁵³ Właśnie dlatego zwykło się mówić, że wybory lokalne są najbliższej obywatela, tzn. że prowadzą one do wybrania organów samorządowych, a zarazem

Polityczny sens wyborów zawiera się również w ich rywalizacyjnym charakterze. Ten stygmat polityczności odróżnia też w największym stopniu wybory realizowane w ustrojach demokratycznych od wyborów przeprowadzanych w rozmaitego rodzaju systemach niedemokratycznych (autorytarnych), w których wybory – wykluczając swobodną konkurencję – sprowadzone są do tzw. rytuału politycznego (czego przykładem mogą być dzisiaj wybory parlamentarne na Białorusi, gdzie istotnie ogranicza się możliwość ubiegania się o mandat przez kandydatów opozycji, co eliminuje jakikolwiek element rywalizacji politycznej). Uwzględniając stopień rywalizacyjności, można wyróżnić wybory:

1. wysoce rywalizacyjne,
2. semirywalizacyjne,
3. *quasi*-rywalizacyjne,
4. nierywalizacyjne (właściwe dla systemów niedemokratycznych).

Wybory rywalizacyjne zakładają pełne zrównoważenie praw kandydatów strony rządowej i strony opozycyjnej, co oznacza, że konkurencja polityczna nie jest w żaden sposób ograniczona. Ta cecha jest rozwiązaniem typowym dla większości współczesnych systemów politycznych. Wybory semirywalizacyjne charakteryzują się znaczną faktyczną przewagą władzy nad opozycją, co ma charakter rozwiązania trwałego. W konsekwencji opozycja nie stanowi realnej konkurencji dla rządzących, którzy sprawują władzę w długiej perspektywie czasowej⁵⁴. Należy przy tym zaznaczyć, że tego rodzaju przewaga nie wynika bynajmniej z nadużywania czy wręcz łamania zasad rządzących demokratycznymi wyborami, lecz raczej z woli wyborców charakteryzujących się stabilnymi zachowaniami, skutkiem których brak jest alternacji władzy, a często nawet szansy na taką alternację. Z kolei wybory *quasi*-rywalizacyjne to wybory zapewniające stronie rządzącej utrzymanie władzy, jednak służą ku temu różne rozwiązania formalne i faktyczne, których celem jest nie oddanie w sposób wierny

w najprostszy i jednocześnie najszerszy sposób angażują samych wyborców, którzy tworzą np. komitety lokalne.

⁵⁴ Przykładami mogą być systemy polityczne Japonii, Indii, przez wiele lat również Meksyku.

woli elektoratu, ale petryfikacja *status quo*⁵⁵. Dla odmiany wybory nierywalizacyjne, w demokratycznych systemach politycznych nieobecne, to takie wybory, w których stosowane są rozmaitego rodzaju rozwiązania prawne i praktyczne mające wykluczyć udział przedstawicieli opozycji w konkurencji wyborczej. Konkurencja ta odbywa się w efekcie w ramach tylko jednego obozu politycznego, względnie szerokiej platformy poglądów akceptowanych przez rządzących.

Ewidentnie politycznym sensem wyborów, szczególnie ogólnokrajowych, jest także strukturyzacja podziału niejako wewnątrz uczestników rywalizacji wyborczej. Skutkiem wyborów parlamentarnych, a w systemach prezydenckich również wyborów prezydenckich, jest wszakże podział na rząd i opozycję. Podział ten jest zawsze bezpośrednią konsekwencją wyborów. W politycznym sensie wybory rozstrzygają więc o tym, która partia albo które partie uzyskają zdolność utworzenia rządu, a które ugrupowania określą się wobec rządu mianem opozycji. Chodzi tu zarówno o relację na linii rząd – opozycja w parlamencie, jak i relacje pozaparlamentarne – wobec tych sił politycznych, które nie stały się beneficjentem mandatów, przy czym relacje te są wielowektorowe i obejmują stosunek do rządu, ale też stosunek do opozycji parlamentarnej, która w razie np. awersji do rządu ugrupowań pozaparlamentarnych wcale nie musi być ich sprzymierzeńcem, ale raczej konkurentem. Opozycja w każdym systemie politycznym ma bowiem wymiar parlamentarny (tzw. opozycja parlamentarna) i pozaparlamentarny (tzw. opozycja pozaparlamentarna bądź po prostu opozycja polityczna). Politycznych następstw wyborów, ujmowanych w kontekście partii politycznych, nie można jednak zawężyć wyłącznie do partii parlamentarnych. Wynikiem wyborów jest w końcu pozostawienie części startujących ugrupowań poza strukturą parlamentu, co ma zawsze „jakieś” skutki polityczne. Wiążą się one nie tylko z tzw. redukcją efektywnej liczby partii, ale również z określeniem prądów i poglądów ideowo-politycznych i ich wzajemnymi relacjami w zależności od tego, czy wyznające je poszczególne partie polityczne mają

⁵⁵ Por. A. Antoszewski, R. Herbut, *Systemy polityczne współczesnej Europy*, Warszawa 2006, s. 194 i nast.

status ugrupowań parlamentarnych, czy pozaparlamentarnych. Długofalowym skutkiem politycznym wyborów i ukształtowanego w ich wyniku podziału sceny politycznej będzie wobec tego model dyskursu partii parlamentarnych z partiami spoza parlamentu, a co za tym idzie także i agenda debaty publicznej (która będzie miała znaczenie w kolejnej elekcji).

Polityczny sens wyborów zawiera się wreszcie w alternacji bądź przeciwnie – braku alternacji władzy (czyli wymiany ekipy rządzącej, co musi być odbierane jako rodzaj rozliczalności rządzących przed rządzonymi).

Należy mieć na uwadze, że polityczny sens wyborów może być w każdych wyborach różny. Zależy on nie tylko od czynników sytuacyjnych (które w konkretnej elekcji sprzyjają polaryzacji bądź rozproszaniu elektoratu), ale także od rodzaju wybieranego organu. W wyborach ogólnokrajowych (parlamentarnych i prezydenckich) widać np. dużo większą zdolność podziału elektoratu (a co za tym idzie także i jego mobilizację) oraz większe znaczenie partii politycznych, co przekłada się na zdecydowanie większą rolę ukierunkowania polityki, a przez to i strukturyzację podziału na rząd i opozycję. W wyborach samorządowych dla odmiany większego znaczenia nabierają pozapartyjni uczestnicy rywalizacji wyborczej (komitety wyborcze wyborców, ruchy oddolne, których powstanie jest motywowane często lokalnymi problemami), a poza tym sprawy głównie lokalne, które stają się agendą apelu wyborczego. Niemniej należy zaznaczyć, że od dłuższego już czasu (i to w skali całej Europy) obserwuje się zjawisko znacznego upolitycznienia wyborów samorządowych, które w coraz większym stopniu stają się kolejną areną rywalizacji głównych (tzw. relewantnych) partii politycznych działających w skali całego państwa (co jest szczególnie widoczne, gdy wybory samorządowe odbywają się w stosunkowo krótkim czasie przed zasadniczymi wyborami politycznymi, parlamentarnymi, kiedy to wybory samorządowe pełnią rolę papierka lakmusowego badania nastrojów opinii publicznej). Wskazuje się przy tym, że wybory samorządowe nabierają coraz większego politycznego znaczenia szczególnie w momencie, kiedy poprzedzają zasadnicze wybory polityczne (tj. wybory parlamentarne). Wtedy odzwierciedlają

one z jednej strony nastroje elektoratu, z drugiej zaś zdolności mobilizacyjne i organizacyjne partii politycznych. Wydaje się, że tak jak obserwujemy wzrost relewantności wyborów samorządowych i ich wyraźną polityzację, tak samo obserwujemy wzrost zainteresowania wyborami do Parlamentu Europejskiego. Tutaj, co ciekawe, zainteresowanie przekłada się głównie na krajowy poziom tych wyborów i odnosi się zazwyczaj do sytuacji politycznej w poszczególnych państwach członkowskich Unii Europejskiej. Tzw. eurowybory są coraz częściej próbą generalną przed kluczowymi dla danego państwa wyborami ogólnokrajowymi (zazwyczaj parlamentarnymi) i tak też są traktowane przez samych polityków, wyborców oraz media i specjalistów komentujących ich wyniki oraz ekstrapolujących je na krajową scenę rywalizacji politycznej.

3. Funkcje wyborów

3.1. Charakterystyka funkcji wyborów

Przyjmuje się, że wybory spełniają szereg funkcji, przy czym niektóre z nich są zasadnicze, a co za tym idzie przesadzają o samej istocie wyborów, inne z kolei mają charakter wtórny i akcesoryjny. Funkcje wyborów zależą też od rodzaju wybieranego organu. Nieco inaczej będą one wyglądały w przypadku wyborów o charakterze ogólnokrajowym, inaczej zaś w przypadku wyborów samorządowych (lokalnych). Ze zrozumiałych względów inne też będą funkcje wyborów parlamentarnych, a inne wyborów prezydenckich, co wynika nie tylko z tego, że te pierwsze odnoszą się do organu kolegialnego, podczas gdy te drugie dotyczą organu monokratycznego. Różnice między funkcjami przypisywanymi wyborom parlamentarnym i np. wyborom na urząd prezydenta wynikają z samej istoty wybieranych organów i tego, że tylko w wypadku parlamentu dochodzi do wyłonienia składu organu przedstawicielskiego (w konstytucyjnym tego słowa znaczeniu), a prezydent wybierany w drodze wyborów powszechnych i bezpośrednich nie jest zazwyczaj postrzegany jako organ przedstawicielski (co zresztą

jest powodem licznych sporów na ten temat). Dodatkowo funkcje wyborów, stosowanych na potrzeby obsady substratów osobowych różnych organów, niuansuje jeszcze kontekst rywalizacji politycznej, w jakiej są osadzone. Kontekst ten w każdym przypadku jest nieco inny (wybory samorządowe, prezydenckie, parlamentarne), ale też za każdym razem odwzorowuje i jednocześnie przekształca „podział wyborczy” na „podział polityczny”⁵⁶. Ten ostatni należy przy tym rozumieć dwójako, mianowicie jako podział elektoratu ujawniony na tle stosunku do kandydatów (zarówno pojedynczych, jak i zgrupowanych w ramach list wyborczych) oraz podział powstały w wyniku wyborów, odwzorowany w składzie osobowo-politycznym wyłonionego organu. Niemniej wszystkie funkcje przypisywane procedurom wyborczym decydują w ostateczności o ich prawnej i politycznej doniosłości. Nie jest bowiem tak, że o doniosłości tych procedur rozstrzyga tylko jedna funkcja. Najczęściej funkcje te się zbiegają i dopiero *en bloc* rozstrzygają o relewancji wyborów.

Funkcje wyborów można różnie klasyfikować i ujmować⁵⁷, co wiąże się z tym, że samo pojęcie funkcji wyborów może być rozumiane dwójako: po pierwsze, jako cel przeprowadzonej elekcji, po drugie, jako ogół skutków dokonanego aktu głosowania. Ponadto funkcje wyborów można też traktować wąsko, postrzegając je wyłącznie przez pryzmat *ratio legis* wyborów, lub szeroko, korelując z wyborami inne niż tylko sama obsada składu osobowego wybieralnego organu cele takiego zabiegu, a zwłaszcza konsekwencje. W prawie wyborczym najczęściej można w związku z tym wskazać trzy sposoby definiowania funkcji wyborów. Pierwszy z nich, najbardziej ogólny, przez funkcje rozumie zadania, jakie wybory mają do wypełnienia w ramach danego systemu politycznego⁵⁸. Drugi, bardziej szczegółowy, za funkcje wyborów uznaje zadania, jakie mają do wypełnienia i wypełniają wybory przez zastosowanie określonych procedur w celu legitymizowania

⁵⁶ S. Bouiffror, D.K. Nanopoulos, *Droit constitutionnel...*, s. 73.

⁵⁷ Szerzej na ten temat zob. W. Wojtasik, *Funkcje wyborów...*, s. 45 i nast.

⁵⁸ Por. np. M. Sobolewski, *Partie i systemy partyjne świata kapitalistycznego*, Warszawa 1977, s. 297.

działalności organów państwa w imieniu i na rzecz suwerena⁵⁹. Trzeci sposób mianem funkcji określa oddziaływanie zbiorowego suwerena (narodu, ludu, ogółu społeczeństwa, wyborców) na stosunki społeczne, polityczne i gospodarcze w państwie bądź jego jednostce terytorialnej przy zastosowaniu podstawowego współcześnie instrumentu sprawowania władzy, jakim są wybory⁶⁰. Należy stanąć na stanowisku, że dla poszczególnych badaczy funkcje wyborów będą częścią nieco innych procesów i zjawisk, w związku z tym będą rozpatrywać oni ich funkcje w innym kontekście przyczynowo-skutkowym⁶¹. Mówiąc o funkcjach wyborów, można bowiem akcentować wymiar proceduralny wyborów, jak również wymiary prawny, aksjologiczny czy polityczny. Można też kłaść nacisk na zagadnienie celu, jaki mają zrealizować wybory, bądź konsekwencji ich przeprowadzenia. W nieco innej konwencji na funkcje wyborów można patrzeć *a priori* (jakie funkcje wybory mają realizować) i *a posteriori* (jakie funkcje w praktyce realizują).

Niezależnie od tego, jak się będzie klasyfikować funkcje wyborów, wszystkie one są kształtowane przez określone czynniki strukturalne. To one w dużej mierze przesądzają również o tym, że różne wybory (tj. do różnych organów, realizowane w różnych systemach politycznych i pod różną szerokością geograficzną) mają inne funkcje i że funkcje te nigdy nie tworzą takiego samego katalogu. W doktrynie prawa wyborczego zaznacza się przy tym, że istnieją trzy podstawowe czynniki strukturalne kształtujące funkcje wyborów. Są nimi: (1) struktura społeczna; (2) struktura polityczna; (3) struktura partyjna⁶².

W odniesieniu do struktury społecznej istotną rolę odgrywają takie czynniki, jak: warstwy, grupy etniczne, dominujące grupy religijne i językowe, grupy interesów oraz głębokość tych wszystkich podziałów ujawnionych szczególnie przy okazji wyborów. Znaczenie mają tutaj dwie zmienne, tj. liczba podziałów społecznych (religijnych, językowych,

⁵⁹ A. Stelmach, *Funkcje wyborów i ich weryfikacja we współczesnym świecie*, [w:] *W poszukiwaniu modelu demokratycznego*, red. S. Zyborowicz, Toruń 2009, s. 199.

⁶⁰ K. Skotnicki, *Wpływ funkcji wyborów na prawo wyborcze i system wyborczy. Zarys problematyki*, „Przegląd Sejmowy” 2009, nr 2, s. 11.

⁶¹ W. Wojtasik, *Funkcje wyborów...*, s. 46.

⁶² Por. D. Nohlen, *Prawo wyborcze i system partyjny...*, s. 31.

terytorialnych, narodowościowych, ekonomicznych) oraz ich głębokość (a więc to, jak dalece ingerują one w tkankę społeczną i ją dzielą). Ważne jest również to, czy podziały te nakładają się na siebie, czy też idą w poprzek, tworząc heterogeniczną strukturę społeczną (znaczoną bardzo licznymi, nienakładającymi się na siebie podziałami). Strukturę polityczną dla odmiany wyznaczają takie zmienne, jak: (1) typ systemu rządów (parlamentaryzm *versus* prezydencjalizm i ich rozmaite wersje mieszane); (2) struktura organizacyjna państwa (tj. państwo unitarne *versus* federalne i jego mutacje); (3) model uprawiania polityki, w tym zwłaszcza rozwiązywania konfliktów politycznych (kooperacja *versus* rywalizacja).

Zaznacza się przy tym, że te dwa czynniki są kluczowe w definiowaniu podziałów socjopolitycznych, które są zasadniczą determinantą funkcji wyborów (skoro wybory odwzorowują te podziały). Zdaniem Petera Maira podziały socjopolityczne w największym i najpoważniejszym stopniu rozstrzygają o zachowaniach elektoratu i strategiach wyborczych rywalizujących stronnictw, przyczyniają się bowiem do najbardziej pierwotnych identyfikacji społecznych, które umożliwiają jednostkom samookreślenie w odniesieniu do takich kategorii jak status społeczny, religia czy pochodzenie etniczne. Ponadto podziały te określają tożsamości grupowe jako wyraz tychże interesów. Wreszcie podziały socjopolityczne znajdują swój istotny wymiar instytucjonalny w postaci partii politycznych, związków zawodowych, organizacji religijnych i wszystkich innych struktur społeczeństwa obywatelskiego⁶³. Stąd siłą rzeczy kształtują, zarówno chronologicznie, jak i metodologicznie, trzeci czynnik strukturalny rozstrzygający o funkcjach wyborów, czyli o strukturze partyjnej, gdzie znaczenie będą miały takie kwestie, jak: (1) liczba partii (stopień fragmentacji systemu partyjnego); (2) dystans ideologiczny między poszczególnymi partiami (stopień polaryzacji systemu partyjnego); (3) stopień interakcji i strukturyzacji partii (poziom instytucjonalizacji)⁶⁴.

⁶³ Por. P. Mair, *Cleavages*, [w:] *Handbook of Party Politics*, ed. R.S. Katz, W.J. Crotty, London 2006, s. 363.

⁶⁴ Szerzej na ten temat zob. W. Wojtasik, *Funkcje wyborów...*, s. 47, 48.

3.2. Katalog funkcji wyborów

Chcąc wskazać kluczowe, ale też najczęściej przywoływane funkcje wyborów, należy wymienić przede wszystkim:

1. funkcję kreacyjną, sprowadzającą się do obsadzania poszczególnych stanowisk i funkcji publicznych;
2. funkcję legitymizacyjną, zawierającą się w uprawomocnieniu wszystkich przyszłych działań i decyzji osób wybranych na stanowiska obsadzone w drodze wyborów;
3. funkcję artikulacyjną, polegającą na ujawnieniu postaw, ocen i interesów społeczeństwa (wyborców);
4. funkcję agregacyjną, zawierającą się w zdolności zebrania i uporządkowania żądań, interesów i oczekiwań elektoratu przez uczestników rywalizacji wyborczej (partie, kandydatów i wyborców);
5. funkcję rekrutacyjną, której istotą jest selekcja i – w dalszej kolejności – rekrutacja elity (klasy) politycznej;
6. funkcję kontrolną, przejawiającą się w tym, że dzięki wyborom rządu sprawują kontrolę nad rządzącymi i w drodze aktu wyborczego mogą dokonać ich wymiany;
7. funkcję mobilizacyjną, zawierającą się w mobilizowaniu poparcia elektoratu dla poszczególnych idei, wartości i programów politycznych, co związane jest z wymogami prowadzenia kampanii wyborczej jako nieodzownego elementu wyborów;
8. funkcję edukacyjną, dzięki której podnoszona jest wiedza i świadomość obywateli odnośnie do procesów i zdarzeń politycznych mających miejsce w danym systemie politycznym i na różnych jego szczeblach (ogólnokrajowym, lokalnym);
9. funkcję integracyjną, za sprawą której buduje się poczucie jedności grupowej, społecznej czy narodowej (w zależności od przyjętej retoryki oraz organu, do którego wybór jest przeprowadzany);
10. funkcję kanalizacyjną, dzięki której następuje skanalizowanie (uporządkowanie) ewentualnych napięć i konfliktów społeczno-politycznych;

11. funkcję informacyjną, traktowaną jako obieg informacji, w ramach którego elity są informowane o nastrojach społecznych, ale też elektorat jest informowany o programach wyborczych i kluczowych elementach funkcjonowania systemu politycznego, w jakim przeprowadzana jest elekcja;
12. funkcję „władzotwórczą”, którą pojmuje się jako wyłanianie z jednej strony rządzącej większości, z drugiej zaś opozycji politycznej w stosunku do niej i określanie relacji między nimi, przy czym w największym stopniu funkcja ta ujawnia się w wyborach parlamentarnych, a w znacznie mniejszym, wyborach samorządowych (w Polsce np. funkcja ta wyraźnie uwidacznia się w przypadku wyborów wójtów, burmistrzów, a zwłaszcza prezydentów dużych miast).

Oczywiście nie zawsze wszystkie funkcje muszą się ujawnić w jednakowym stopniu. Nie jest też tak – ze zrozumieliśmy względów – że wymienione funkcje są zawsze równorzędne. Pośród funkcji wyborów można wskazać te główne (najważniejsze) i te poboczne (komplementarne). Oczywiście wybór taki zawsze jest mocno subiektywny. Świadczyć o tym mogą chociażby podejścia rozmaitych autorów do kwestii funkcji wyborów. Tylko na dwie funkcje wyborów zwracają uwagę m.in. Russell J. Dalton, David M. Farrell i Ian McAllister: (1) wybór rządu oraz (2) odzwierciedlanie poglądów wyborców⁶⁵. Thomas R. Dye, Louis Schubert i Harmon Zeigler wymieniają z kolei trzy zasadnicze funkcje wyborów: (1) legitymizację rządu; (2) wybór przedstawicieli spośród obywateli; (3) zabezpieczenie przed nadużyciami władzy⁶⁶. Georges Burdeau wskazuje już na cztery funkcje wyborów:

1. nadanie rządzącym legitymacji sprawowania władzy;
2. wyrażenie woli wyborców;

⁶⁵ R.J. Dalton, D.M. Farrell, I. McAllister, *The Dynamics of Political Representation*, [w:] *How Democracy Works: Political Representation and Policy Congruence in Modern Societies*, ed. M. Rosema, B. Denters, K. Aarts, Amsterdam 2011, s. 33–34.

⁶⁶ T.R. Dye, L. Schubert, H. Zeigler, *The Irony of Democracy: An Uncommon Introduction to American Politics*, Wadsworth 2009, s. 132–133.

3. odtworzenie obrazu opinii publicznej;
4. wyłonienie stabilnej większości rządowej⁶⁷.

Richard S. Katz też wymienia cztery funkcje wyborów, tj.:

1. wybór politycznej reprezentacji;
2. zapewnienie kontroli;
3. uspołecznienie kierunku polityki;
4. prawomocność władzy⁶⁸.

Stephen K. Medvic wskazuje również cztery funkcje wyborów, czyli:

1. kreację polityków na stanowiska pochodzące z wyboru;
2. kontrolę poprzez egzekwowanie politycznej odpowiedzialności;
3. kreowanie kierunku prowadzonej polityki;
4. legitymizację rządzących⁶⁹.

Podobny katalog funkcji wyborów przyjmuje Thimoty D. Sisk, którego zdaniem wybory spełniają funkcje:

1. legitymizacyjną;
2. egzekwowania odpowiedzialności;
3. wyboru przedstawicieli;
4. agregowania preferencji politycznych⁷⁰.

Richard Rose i Harve Mossawir przyjmują już bardziej rozbudowaną typologię, wskazując:

1. wybór przedstawicieli;
2. polityczną alternację;
3. integrację obywateli ze sferą polityki;
4. umożliwienie politycznej ekspresji obywateli;
5. kreowanie kierunku polityki;

⁶⁷ G. Burdeau, *Traite de Science Politique*, Paris 1950, t. 3.

⁶⁸ R.S. Katz, *Function of Elections*, [w:] *International Encyclopedia of Elections*, ed. R. Rose, Washington 2000, s. 135–138.

⁶⁹ S.K. Medvic, *Campaigns and Elections: Players and Processes*, Wadsworth 2010, s. 11–13.

⁷⁰ Por. T.D. Sisk, *Elections, Electoral Systems and Party Systems...*, s. 4, 5.

6. generowanie autoidentyfikacji ideologicznych, programowych i partyjnych⁷¹.

Polski badacz problematyki wyborczej Arkadiusz Żukowski wyróżnia osiem funkcji wyborów:

1. przeniesienia na przedstawicieli prawa do decydowania w imieniu obywateli;
2. selekcji elit sprawujących władzę;
3. kontrolną;
4. egzekwowania odpowiedzialności politycznej;
5. programową (polityczno-programową);
6. wyrażania woli wyborców;
7. odtwarzania obrazu opinii publicznej;
8. wyłaniania stabilnej większości rządowej⁷².

Wojciech Kręcisz wskazuje jeszcze więcej, bo dziewięć funkcji wyborów, tj.:

1. kreacyjną;
2. polityczno-programową;
3. legitymującą (system polityczno-ustrojowy i rządzącą ekipę);
4. integracyjną;
5. legitymizacyjną (dającą mandat do sprawowania władzy);
6. wyrażania woli wyborców;
7. odtworzenia obrazu opinii publicznej;
8. wyłonienia stabilnej większości rządowej;
9. petryfikacyjną⁷³.

⁷¹ R. Rose, H. Mossawir, *Voting and Elections: A Functional Analysis*, „Political Studies” 1967, vol. 15, nr 2, s. 173 i nast.

⁷² Por. A. Żukowski, *Systemy wyborcze. Wprowadzenie*, Olsztyn 1999, s. 16.

⁷³ W. Kręcisz, *Prawo wyborcze*, [w:] *Polskie prawo konstytucyjne*, red. W. Skrzydło, Lublin 2006, s. 196–197.

W innej, bardzo uszczegółowionej klasyfikacji funkcji wyborów Agnieszka Konopelko wymienia funkcje:

1. legitymizacyjną;
2. rekrutacyjną;
3. egzekwowania odpowiedzialności politycznej;
4. alternacji władzy;
5. reprezentacyjną;
6. kreacyjną;
7. strukturotwórczą względem podstawowego ośrodka kierowania polityki państwa;
8. korygującą system partyjny;
9. programotwórczą (w tym sensie, że uczestnicy rywalizacji wyborczej muszą stworzyć, a następnie dostosować swój program do aktualnej sytuacji społeczno-polityczno-gospodarczej oraz oczekiwań elektoratu);
10. edukacyjną;
11. konsolidacyjną dla elit politycznych (gdyż wybory są najczęściej środkiem manipulacji, a w efekcie umocnienia pozycji elity politycznej rozumianej szeroko, a więc zarówno przedstawicielei strony rządowej, jak i strony opozycyjnej, czyli tzw. establishmentu)⁷⁴.

Krzysztof Skotnicki z kolei wskazuje aż dwanaście funkcji wyborów, tj.:

1. identyfikacji podstawowych problemów życia społecznego, politycznego i gospodarczego oraz sposobów ich rozwiązywania;
2. dyferencjacji poglądów wyborców;
3. rozwiązywania napięć społecznych;
4. programową (polityczno-programową, ideologiczną);
5. integracyjną;
6. wyrażenia woli wyborców;
7. kreacyjną;

⁷⁴ Por. A. Konopelko, *Wprowadzenie do teorii systemów politycznych*, Białyostok 2010, s. 136–137.

8. odzwierciedlenia poglądów wyborców;
9. wyłonienia stabilnej większości rządowej;
10. kreowania elit politycznych;
11. legitymującą;
12. kontrolną⁷⁵.

Powyższe próby katalogowania funkcji wyborów pokazują, że poszczególni autorzy przez funkcje te rozumieją czasami zupełnie coś innego. Niektóre z nich są wszak skonceptualizowane *a priori* (funkcje teoretyczne), inne *a posteriori* (funkcje empiryczne). Kiedy indziej funkcje dotyczą kwestii *stricte* prawnych, czasami zaś trzeba na nie patrzeć przez pryzmat analizy politologicznej. Wydaje się, że w większości propozycji, zwłaszcza kiedy konstruują one dość obszerny katalog funkcji wyborów, brakuje wewnętrznego uporządkowania tudzież zaznaczenia metodologicznych podstaw. Siłą rzeczy wszakże inny musi być „ciężar” i znaczenie funkcji prawnych, inny zaś funkcji, które dostrzega politolog czy socjolog. Poza tym należy rozróżnić funkcje, które wybory realizują zawsze, od tych funkcji, które mogą się uzewnętrznić epizodycznie, tak samo jak wypada – chociażby przez wzgląd na metodologiczną dojrzałość – odróżnić funkcje postulowane od funkcji faktycznie realizowanych. Przykładem takiego pomieszania wydaje się wskazana wyżej typologia Skotnickiego. Wybory nie zawsze przecież wywołują „identyfikację podstawowych problemów życia społecznego i politycznego”. Często przy okazji wyborów ujawniają się problemy wtórne, niekiedy wręcz świadomie zastępcze, po to, aby rzeczywiste problemy nie ujrzały światła dziennego. Tak samo jest z „rozwiązywaniem napięć społecznych”. Wybory bardzo często wcale ich nie rozwiązują, a wręcz przeciwnie – dopiero generują nowe, a przynajmniej pogłębiają dotychczasowe. Niekiedy to wynik wyborów, budzący niezadowolenie sporej części elektoratu, wywołuje społeczno-polityczne frustracje, co może prowadzić do niepokojów,

⁷⁵ K. Skotnicki, *Funkcje wyborów*, [w:] *Prawo wyborcze Rzeczypospolitej Polskiej i problemy akcesji Polski do Unii Europejskiej*, red. A. Sylwestrzak, Olsztyn 2003, s. 129 i nast.

które miast być skanalizowane w drodze wyborów, są z całą siłą detonowane (czego przykładem mogą być wspomniane już masowe demonstracje po zwycięstwie Trumpa w wyborach prezydenckich w USA w 2016 r.). Dlatego nie można też się zgodzić z tezą, że wybory zawsze i wszędzie realizują funkcję integracyjną. Czasami bowiem realizują, czasami nie. Przy polaryzacji elektoratu, czy nawet przy jego znacznej atomizacji, wybory mogą prowadzić do prawdziwej i daleko posuniętej dezintegracji wywołującej falę społecznego niezadowolenia, a w skrajnych przypadkach nawet siłowego podważania wyniku wyborów. Nie zawsze też wybory realizują funkcję „odzwierciedlenia poglądów wyborców”. To, czy rzeczywiście tak się dzieje, w dużej mierze zależy od przyjętych technik alokacji mandatów oraz ogólnych zasad prowadzenia kampanii wyborczej. W niektórych przypadkach rzeczywiście wybory mogą prowadzić do odzwierciedlenia poglądów wyborców, innym zaś razem mogą te poglądy chować przy użyciu rozmaitych narzędzi deformacyjnych⁷⁶. Ma to znaczenie zwłaszcza wtedy, gdy wyborcy są świadomi istnienia tych narzędzi. Wówczas będą oni najczęściej kalkulowali swoje decyzje w taki sposób, by móc odzwierciedlić swoje preferencje polityczne, nie narażając się jednocześnie na „zmarowanie głosu”. Wybory niekoniecznie więc muszą odzwierciedlać poglądy wyborców. Owszem, powinny, stąd funkcję tę można nazwać funkcją postulatyczną, niemniej rzadko kiedy to naprawdę czynią. Wybory, o czym często się zapomina, są bowiem grą nie tylko prawną i polityczną. Są one także grą socjologiczną, psychologiczną, marketingową i strategiczną⁷⁷. Świadomy wyborca musi sobie zdawać sprawę z tych wszystkich elementów gry wyborczej, postępując przy urnie wyborczej tak, aby pogodzić ogień z wodą, czyli pozostać możliwie wiernym swojej orientacji polityczno-ideologiczno-partyjnej,

⁷⁶ Traktowanych szeroko. Mogą nimi być: system wyborczy *sensu stricto*, progi wyborcze, sposób podziału na okręgi wyborcze, mechanizm finansowania startujących w wyborach partii i kandydatów, zasady prowadzenia kampanii wyborczej itp.

⁷⁷ Szerzej na temat tych przejawów wyborów zob. M. Kulczyński, M. Mazur, *Broń masowego wrażenia. Kampania wyborcza 2007 r. w Polsce*, Warszawa 2009, *passim*.

a zarazem mieć wpływ na odzwierciedlenie tej orientacji w substancie wybranego organu.

Uwzględniając wielość problemów, jakie generują próby jakichkolwiek systematyzacji czy typizacji funkcji wyborów, niektórzy autorzy proponują rozpatrywać poszczególne funkcje wyborów, grupując je w określone katalogi. Tak czynią np. Martin Harrop i William Miller. Proponują oni dwie podstawowe grupy funkcji wyborów. Pierwsza to funkcje w ujęciu substancjalnym, druga instytucjonalnym. Pierwsza grupa traktuje wybory jako procedurę oddolną, partycypacyjną, umożliwiającą funkcjonowanie demokratycznego systemu politycznego, podczas gdy druga dostrzega w wyborach szczególny sposób regulacji stosunków władczych. Podejście pierwsze determinuje oddolny kierunek realizacji funkcji wyborczych (*bottom-up*), akcentujący potrzebę artykulacji i agregacji poglądów, żądań i interesów społecznych oraz odzwierciedlenia preferencji zróżnicowanej opinii publicznej. Ujęcie to pozwala wyróżnić wśród funkcji wyborów:

1. zapewnienie reprezentacji;
2. umożliwienie wyboru;
3. stworzenie rządu;
4. wpływ na politykę;
5. wpływ na polityków.

Funkcje wyodrębnione na gruncie instytucjonalnym, realizowane niejako odgórnie (*top-down*), opierają się na założeniu legitymizacji rządzących, która upoważnia władzę do egzekwowania posłuchu od podwładnych. Wyróżnić wśród nich można: (1) nadanie mandatu do rządzenia; (2) uzyskanie legitymacji dla decyzji rządzących; (3) polityczną edukację wyborców⁷⁸. Paul Graham, akceptując zasadność rozróżnienia między funkcjami wyborów realizowanymi oddolnie i odgórnie, zaznaczył, że takie ich ukierunkowanie wskazuje jednocześnie ich beneficjentów: w pierwszym przypadku są to wyborcy, w drugim politycy i partie polityczne⁷⁹. Tropem tego podejścia podąża

⁷⁸ M. Harrop, W.L. Miller, *Elections and Voters: A Comparative Introduction*, Basingstoke–London 1987, s. 146–149.

⁷⁹ P. Graham, *Politics*, [w:] *Sociology: Making Sense of Society*, ed. I. Marsh, M. Keating, Harlow 2006, s. 182.

także polski badacz Andrzej Antoszewski, który proponuje wyróżnić dwie zasadnicze grupy funkcji wyborów. Pierwsza identyfikuje funkcje przez pryzmat roli jednostki w procesie wyborczym. Druga grupa ogląda funkcje wyborów od strony partii politycznych i ich zaangażowania w procesy wyborcze. Pośród funkcji, które są wynikiem działania elektoratu, Antoszewski wymienia następujące:

1. kreacyjną;
2. artykulacyjną;
3. legitymizacyjną;
4. egzekwowania odpowiedzialności politycznej;
5. umożliwienia alternacji władzy.

Z punktu widzenia partii politycznych wybory są z kolei okazją do:

1. przedstawienia własnych ofert politycznych w postaci programów;
2. restrukturyzacji politycznej organu, którego dotyczą;
3. sprawdzenia własnego potencjału mobilizacyjnego;
4. potwierdzenia swojej relewancji;
5. rekrutacji i selekcji kadr politycznych⁸⁰.

Te dwie grupy funkcji wyborów, wychodzące od znaczenia wyborów dla dwóch zasadniczych podmiotów zaangażowanych w wybory, tj. wyborców i partii politycznych, stykają się w funkcji podstawowej dla obu stron, jaką jest konfrontacja polityczna pomiędzy rządzącymi a opozycją⁸¹.

Wydaje się, że mnożenie możliwych sposobów ujmowania funkcji wyborów nie ma większego znaczenia. Chcąc zaproponować jakiś ich sensowny katalog, należałoby powrócić do wyjściowego rozróżnienia funkcji w zależności od tego, czy przez funkcję wyborów rozumie się cel przeprowadzonej elekcji, czy też ogół skutków (prawnych, politycznych,

⁸⁰ Por. A. Antoszewski, *Funkcje euorowyborów*, [w:] *Wybory do Parlamentu Europejskiego w 2004 r. na Dolnym Śląsku i Opolszczyźnie*, red. A. Antoszewski, Wrocław 2006, s. 20, 21.

⁸¹ Por. W. Wojtasik, *Funkcje wyborów...*, s. 57.

społecznych) jej przeprowadzenia. Jeśli spojrzeć na funkcje wyborów przez pryzmat zakładanych celów elekcji, to można wymienić:

1. funkcję obsady składu osobowego wybieralnego organu;
2. funkcję nadania inwestytury (co wyraża generalną ideę tzw. demokracji przyzwolenia⁸²);
3. funkcję odwzorowania opinii publicznej i nastrojów społecznych, co wyraża generalną ideę reprezentacji politycznej;
4. postulowaną funkcję określenia kierunku realizowanej polityki przez organ pochodzący z wyboru.

Jeśli natomiast funkcje wyborów będzie się ujmować od strony skutków, jakie akt wyborczy wywołuje, to można wskazać:

1. funkcję rekrutacji i cyrkulacji elit politycznych;
2. funkcję strukturyzacji podziałów socjopolitycznych, co przekłada się na funkcję kształtowania systemu partyjnego;
3. funkcję kontrolną, którą wyrażają zasady odpowiedzialności i rozliczalności władzy;
4. funkcję tworzenia agendy debaty publicznej poprzez przedstawianie kwestii problemowych i proponowanych sposobów ich rozwiązania.

⁸² Por. P. Rosanvallón, *Dobre rządy...*, s. 21.

ROZDZIAŁ II

Prawo wyborcze i systemy wyborcze

1. Istota prawa wyborczego i jego definicje

Prawo wyborcze, będące subdyscypliną w obrębie prawa konstytucyjnego, to prawo uczestniczenia w procesie podejmowania decyzji realizowane poprzez procedurę wyrażania głosu¹. Procedura ta odznacza się trzema kluczowymi cechami: (1) zbiorowym charakterem; (2) prawną, najczęściej też mocno szczegółową reglamentacją; (3) cyklicznością, odmierzaną rytmem kadencji wybieralnego organu. W polskiej doktrynie prawniczej przyjęło się, że prawo wyborcze jest rozumiane dwojako. Po pierwsze, w sensie przedmiotowym (tzw. przedmiotowe prawo wyborcze), po drugie, w sensie podmiotowym (tzw. podmiotowe prawo wyborcze).

1.1. Przedmiotowe prawo wyborcze

W ujęciu przedmiotowym, w praktyce najczęściej stosowanym, przez prawo wyborcze rozumie się ogół norm prawnych regulujących proces wyborczy. Chodzi w tym przypadku o wszystkie unormowania prawne, które regulują – choćby w najmniejszym stopniu – wybory, biorąc pod uwagę wszystkie ich elementy, poczynając od momentu pierwszej czynności wyborczej (zarządzenia wyborów), aż do ostatniej (rozstrzygnięcia ważności wyborów). Należy zaznaczyć, że tak rozumiane prawo wyborcze nie jest wcale tożsame z kodeksem wyborczym

¹ M. de Villiers, *Dictionnaire du droit constitutionnel*, Paris 2005, s. 96.

(względnie innego rodzaju ordynacją wyborczą, a zatem regulacją ustawową poświęconą wyłącznie procedurom wyborczym niezależnie od tego, czy będzie ona miała charakter jednolity, czy też rozproszony²), ale obejmuje wszystkie akty normatywne, pod warunkiem oczywiście, że w swojej treści podejmują one, choćby w części, zagadnienia wyborcze. Prawem wyborczym w sensie przedmiotowym będą w związku z tym: (1) konstytucja w punkcie, w którym odnosi się do problematyki wyborczej; (2) kodeks wyborczy (czy inna ustawowa forma regulacji wyborów); (3) wszystkie pozostałe akty normatywne pod warunkiem, że normują zagadnienia wyborcze (rozporządzenia, zarządzenia czy akty prawa miejscowego). W tym sensie prawem wyborczym są więc wszystkie tzw. źródła formalne zawierające uregulowania mieszczące się w tym obszarze. Cechą wyróżniającą prawo wyborcze ujmowane od strony przedmiotowej jest więc – jak sama nazwa wskazuje – przedmiot regulacji, czyli materia. Prawem wyborczym w tym kontekście będą wobec tego wszystkie normy (akty normatywne), które podejmują zagadnienia wyborcze, a zatem – mówiąc inaczej – te normy (akty normatywne), których materia są wybory w jakimkolwiek stadium ich przeprowadzania i to niezależnie od szczególności unormowania. Zakres prawa wyborczego, ujmowanego przedmiotowo, określa więc szerokość (treść) danej regulacji, a nie jej głębokość (szczegółowość); przy czym o szerokości regulacji decyduje jej *meritum*, podczas gdy o głębokości rozstrzyga postać (forma) aktu normatywnego.

Obszary tematyczne, które są regulowane przez prawo wyborcze, w znaczeniu przedmiotowym obejmują przede wszystkim:

1. zasady przeprowadzania wyborów;
2. organizację i kompetencję organów wyborczych;

² Jak to miało miejsce w Polsce przed uchwaleniem Kodeksu wyborczego – poszczególne wybory regulowane były odrębnymi ordynacjami, tj. ustawą z dnia 27 września 1990 r. o wyborze Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej; ustawą z dnia 16 lipca 1998 r. – Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatu i sejmików wojewódzkich; ustawą z dnia 12 kwietnia 2001 r. – Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej; ustawą z dnia 20 czerwca 2002 r. o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta; ustawą z dnia 23 stycznia 2004 r. – Ordynacja wyborcza do Parlamentu Europejskiego.

3. procedury zgłaszania kandydatów w poszczególnych wyborach;
4. zasady prowadzenia kampanii wyborczych i ich finansowania;
5. warunki przeprowadzania głosowania i ustalania jego wyników;
6. procedury weryfikacji ważności wyborów³.

Oczywiście, zwłaszcza w ujęciu porównawczym, możliwe jest także poszerzanie tych zakresów, w zależności od lokalnej specyfiki i historycznych doświadczeń w reglamentowaniu procesu wyborczego.

Należy zwrócić uwagę, że tak rozumiane prawo wyborcze, na gruncie aktualnych polskich rozwiązań, odznacza się trzema cechami. Pierwszą jest jego wielopoziomowość, oznaczająca, że w hierarchicznie skonstruowanym systemie źródeł prawa można odnaleźć normy odnoszące się do kwestii wyborczych praktycznie na każdym jego poziomie, w tym zwłaszcza na poziomie konstytucji i ustawy, a obok tego na poziomie chociażby ratyfikowanej umowy międzynarodowej czy rozporządzenia. Prawo wyborcze jest więc przedmiotem regulacji, oczywiście z różnym stopniem szczegółowości, aktów normatywnych występujących na wszystkich szczeblach hierarchicznego systemu źródeł prawa. Oznacza to, że nie ma aktu normatywnego, który z zasady nie mógłby zawierać uregulowań kwestii wyborczych, bądź też takiego, który byłby zarezerwowany dla tematyki wyborczej, z jednoczesnym wyłączeniem możliwości jej podjęcia przez inny akt normatywny. Oczywiście nie zmienia tego faktu okoliczność, że w hierarchicznie zbudowanym systemie źródeł prawa poziom ustawy jest poziomem podstawowym, a zarazem najbardziej właściwym dla unormowania kwestii wyborczych. Inne poziomy, tj. konstytucyjny i podstawowy, z punktu widzenia unormowania zagadnień wyborczych pełnią rolę komplementarną, regulując bądź to kwestie najistotniejsze (konstytucja), bądź też najbardziej szczegółowe albo zgoła techniczne (co jest domeną regulacji podustawowej).

Drugą cechą prawa wyborczego ujmowanego przedmiotowo jest z kolei coraz bardziej zauważalna internacjonalizacja prawa wyborczego, oznaczająca, że reguły i zasady dotyczące procedur wyborczych

³ Por. P. Uziębło, *Wyborcze prawo*, [w:] *Leksykon prawa konstytucyjnego. 100 podstawowych pojęć*, red. A. Szmyt, Warszawa 2016, s. 449.

w coraz większym stopniu są determinowane regulacjami o charakterze międzynarodowym. Warto przy tej okazji zauważyć, że umiędzynarodowienie prawa wyborczego jest konsekwencją dwóch zupełnie różnych okoliczności. Pierwszą są wzmożone procesy integracyjne, a co za tym idzie powoływanie do życia organów ponadnarodowych pochodzących z wyborów, czego najlepszym przykładem jest oczywiście Parlament Europejski – w zakresie jego elekcji państwa członkowskie Unii Europejskiej dysponują co prawda konieczną dozą swobody uregulowania, ale zarazem są zobligowane do przyjęcia pewnych wspólnych dla wszystkich rozstrzygnięć (co dotyczy np. wymogu zastosowania proporcjonalnego systemu podziału mandatów)⁴. W efekcie tworzenie rozmaitego rodzaju supranarodowych tworów integracyjnych sprzyja, w naturalny sposób, internacjonalizacji (a przez to i unifikacji) prawa wyborczego (które choćby w minimalnym stopniu musi przyjmować spójne i wspólne rozstrzygnięcia). Drugą, niezależną okolicznością, która powoduje, że normy prawa międzynarodowego z coraz większą siłą oddziałują na krajowe (partykularne) regulacje prawa wyborczego, jest wytworzenie się tzw. międzynarodowych standardów wyborczych. Ich pojawienie się po II wojnie światowej wiąże się generalnie z dowartościowaniem, a w następnej kolejności z promocją praw i wolności jednostki, których realizacja dość szybko stała się swoistym indykatorem demokracji jako takiej. Standardy oraz innego rodzaju wzorce, tworzone przez różne organizacje międzynarodowe, takie jak Rada Europy, Unia Europejska czy Organizacja Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie, akcentują w pierwszej kolejności potrzebę należytego zabezpieczania uprawnień elektoratu⁵. Ten ostatni, sięgając po prawa wyborcze, realizuje bowiem, z jednej strony, bardzo konkretne prawo do uczestnictwa w życiu publicznym, z drugiej zaś wciela w życie ogólne zasady demokratycznego porządku politycznego,

⁴ Szerzej na ten temat zob. M. Rulka, *Ewolucja sposobu wyboru członków Parlamentu Europejskiego w prawie Unii Europejskiej*, Warszawa 2016, s. 85 i nast.

⁵ Por. np. Ch. Chanbazian, *The Contribution of the Parliamentary Assembly of the Council of Europe to Soft Law in Electoral Matters*, [w:] *Electoral Tights in Europe. Advances and Challenges*, ed. H. Hardman, B. Dickson, London–New York 2017, s. 17 i nast.

aksjologicznie zakotwiczonego w takich pryncypiach, jak chociażby suwerenność narodu, pluralizm polityczny, wolność słowa i zgromadzeń czy – fundamentalna w każdym procesie wyborczym – wolność myśli i poglądów (w tym także polityczno-ideologicznych, bez której nie można sobie wyobrazić swobodnej realizacji uprawnień wyborczych). Z tej perspektywy korzystanie z praw wyborczych jest więc postrzegane jako, po pierwsze, realizowanie rudymenarnych praw i wolności jednostki (chronionych parasolem gwarancji międzynarodowych), po drugie zaś, wprowadzaniem w życie zasad porządku demokratycznego, umocowanego w najogólniejszych i najbardziej pojemnych zasadach, wartościach i regułach utożsamianych ze współczesnym konstytucjonalizmem. Warto przy tym nadmienić, że tak widoczna dzisiaj internacjonalizacja prawa wyborczego, motywowana względami ochrony praw człowieka, podkreśla jednocześnie drugie znaczenie tego prawa, czyli jego korelację z sytuacją prawną jednostki. W ramach tej ostatniej prawo wyborcze pełni szczególną rolę.

Wreszcie trzecią cechą prawa wyborczego pojmowanego w sposób przedmiotowy, będącą prostym następstwem jego internacjonalizacji, jest uniformizacja wielu rozwiązań z zakresu tego prawa. Oczywiście nie można mówić o tym, że prawo wyborcze zatraciło swoje jakiegokolwiek endemiczne elementy, niemniej – m.in. na skutek wytworzenia się jego standardu skorelowanego z uznaniem uprawnień wyborczych jednostki za istotny składnik szerszej koncepcji praw i wolności – sukcesywnie postępuje proces, który przynajmniej część z rozwiązań uniformizuje. Dotyczy to zwłaszcza zasad (przymiotników) wyborczych i sposobu ich interpretacji, który generalnie jest wszędzie podobny, z zachowaniem – przynajmniej gdzieś – osobliwych i swoistych elementów. W ten sposób, zwłaszcza na poziomie regulacji najbardziej ogólnych, czyli konstytucyjnych, spotyka się zbieżne czy wręcz analogiczne konstrukcje prawne w zakresie unormowania procesu wyborczego, co powoduje, że w różnych państwach, *ergo* różnych systemach konstytucyjnych proces ten i jego najważniejsze elementy

(np. zasady) są podobne, a przez to porównywalne⁶. Zauważa się, że zjawisko uniformizacji czy też ujednolicania poszczególnych elementów prawa wyborczego rozumianego przedmiotowo jest konsekwencją ogólnej tendencji rozwojowej odnośnie do pojemnej idei demokracji i jej urzeczywistniania oraz – względnie podobnego – interpretowania. Jeśli bowiem rozumieć demokrację w jej najbardziej podstawowym sensie, a więc jako realizację uprawnień ogółu (narodu) do decydowania o sprawach tego ogółu, co przejawia się m.in. wyborem reprezentantów, to demokracja kształtowała się i umacniała poprzez przyjmowanie wspólnych, dość jednolicie rozumianych rozwiązań w zakresie wyrażania woli i opinii elektoratu oraz rozwijania i uszczegóławiania form partycypacji⁷. Zbieżne postrzeganie prawa wyborczego (w zakresie chociażby pojmowania zasad kształtujących treść unormowań szczegółowych) wynika więc ze zbieżnego, przynajmniej w euroatlantyckim kręgu cywilizacyjnym, rozumienia demokracji jako najbardziej ogólnej, aksjologicznej i prakseologicznej podstawy przeprowadzania wyborów.

1.2. Podmiotowe prawo wyborcze

W ujęciu podmiotowym przez prawo wyborcze rozumie się ogół wyborczych uprawnień jednostki przyznanych jej przez prawo wyborcze rozumiane w sensie przedmiotowym⁸. W podmiotowym sposobie definiowania prawa wyborczego zwraca się uwagę, że prawo wyborcze to jedno z podstawowych praw jednostki, zaliczane do grupy tzw. praw politycznych, których polityczny status wynika z dwóch okoliczności. Po pierwsze – tego, że prawa z tej grupy wiążą się, najogólniej rzecz ujmując, z życiem politycznym czy też z aktywnością polityczną jednostki i grupy (np. prawo organizowania pokojowych zgromadzeń, wolność

⁶ Por. np. D. Daniluk, *Realizacja konstytucyjnych zasad prawa wyborczego. Polska na tle porównawczym*, Warszawa 2017, *passim*.

⁷ Por. Y. Sintomer, *Petite histoire de l'expérimentation démocratique. Tirage au sort et politique d'Athènes à nos jours*, Paris 2011, s. 191 i nast.

⁸ B. Banaszak, *Prawo wyborcze obywateli*, Warszawa 1996, s. 7.

zrzeczania się, prawo dostępu do służby publicznej, prawo dostępu do informacji o działalności organów władzy publicznej, prawo formułowania petycji, skarg i wniosków). W tej grupie, jak się zauważa, prawo wyborcze jest jednym z podstawowych i najważniejszych praw, często bezpośrednio lub pośrednio powiązanych z pozostałymi prawami politycznymi. Po drugie, polityczny status prawa wyborczego, jak i sporej części innych praw politycznych, jest konsekwencją tego, że – co do zasady – ich adresatami są obywatele danego państwa, a więc osoby, które z państwem (pojmowanym jako organizacja polityczna) łączy szczególnego rodzaju więź prawno-polityczna, czyli obywatelstwo. *Nomen omen* to właśnie warunkuje podział praw i wolności jednostki na prawa człowieka (które przynależą każdemu) i prawa obywatela (zarezerwowane dla obywateli danego państwa). Prawo wyborcze, którego konsekwencją jest wpływ jednostki na bieg spraw publicznych, od zawsze i to w sposób tradycyjny oraz niemalże intuicyjny było przypisane wyłącznie obywatelom, co nie tylko wynikało z samego charakteru aktu wyborczego (przeprowadzanego w obrębie jednostki politycznej, jaką jest państwo), ale także z tego, że postrzegano je jako konsekwencję, a zarazem ukonkretnienie zasady suwerenności narodu, której konstytucyjny status zawsze wiązano z węzłem obywatelstwa⁹.

Należy przy tym podkreślić, że posiadanie obywatelstwa, jako warunek konieczny do korzystania z prawa wyborczego, jest również realizowane w ramach Unii Europejskiej na poziomie wyborów samorządowych. Co prawda w wyborach tego rodzaju obywatele Unii niebędący obywatelami danego państwa mogą brać udział, ale robią to jako obywatele Unii właśnie, a nie obywatele poszczególnych (innych) państw członkowskich (co związane jest z kategorią tzw. wielopoziomowego obywatelstwa w Unii Europejskiej, oznaczającego posiadanie zarówno partykularnego obywatelstwa państwa członkowskiego,

⁹ W tej konwencji prawa wyborcze zarezerwowane dla obywateli danego państwa stanowiły rozwinięcie i – w jakimś stopniu – gwarancję konstytucyjnej zasady suwerenności narodu. Zarazem czyniły z zasady suwerenności narodu konkret, przekuwając abstrakcyjną zasadę konstytucyjną w realny byt. W tym ujęciu naród stanowili wszyscy obywatele, a jeszcze bardziej uszczegółwiając – wszyscy wyborcy.

jak i – na drugim poziomie – ogólnego obywatelstwa unijnego). Procesy integracyjne, przebiegające szczególnie intensywnie w Unii Europejskiej, nie wyeliminowały więc wymogu obywatelstwa jako koniecznego kryterium partycypacji wyborczej. Przesunęły jedynie kategorię obywatela na poziom supranarodowy, korelując obywatelstwo z Unią, a nie tylko – jak było dawniej – z tradycyjnym państwem narodowym. Tym samym warunek posiadania obywatelstwa (na poziomie krajowym bądź – w przypadku Unii Europejskiej – ponadnarodowym) jest w dalszym ciągu warunkiem koniecznym do nabycia i korzystania z prawa wyborczego. Jest on przy tym postrzegany jako przesłanka pozytywna posiadania praw wyborczych (w konwencji „prawa wyborcze ma ten, kto...”), a nie przesłanka negatywna, *ergo* wyłączająca możliwość korzystania z praw wyborczych („praw wyborczych nie ma ten, kto...”). Stąd obywatelstwo zwykle się traktować nie jako cenzus, ale jako kryterium wyborcze.

1.3. Czynne i bierne prawo wyborcze

W ramach podmiotowego prawa wyborczego wyodrębnia się dwa podstawowe prawa wyborcze jednostki, mianowicie czynne oraz bierne prawo wyborcze. Czynne prawo wyborcze jest prawem do głosowania (określa się je również czasami aktywną zdolnością wyborczą), podczas gdy bierne prawo wyborcze jest prawem do kandydowania albo – mówiąc jeszcze inaczej – pasywną zdolnością wyborczą. W Rzeczypospolitej Polskiej czynne prawo wyborcze, jako kluczowe prawo polityczne jednostki, zostało jednakowo określone wobec wszystkich i względem wszystkich organów pochodzących z wyboru. Zgodnie z Konstytucją RP (por. art. 62) przysługuje ono: (1) obywatelom polskim, (2) którzy najpóźniej w dniu głosowania kończą 18 lat, (3) i nie są prawomocnym wyrokiem sądu ubezwłasnowolnieni ani pozbawieni praw publicznych albo wyborczych. Należy przy tym zaznaczyć, że w przypadku wyborów samorządowych, co wynika z przepisów unijnych oraz postanowień Kodeksu wyborczego z 5 stycznia 2011 r.,

czynne prawo wyborcze posiadają również wszyscy obywatele Unii Europejskiej niebędący obywatelami polskimi pod warunkiem, że stale zamieszkują na terytorium – odpowiednio – gminy, powiatu lub województwa (por. art. 10 Kodeksu wyborczego). Warto wskazać, że trzy wyłączenia aktywnej zdolności wyborczej, jakie przewidziano w dyspozycji przepisu art. 62 Konstytucji RP, mają charakter uniwersalny, w tym sensie, że są one spotykane we wszystkich państwach i pod każdą szerokością geograficzną. Przyjmuje się bowiem dość zgodnie, że przyznanie czynnego prawa wyborczego uzależnione jest od spełnienia minimum trzech kryteriów, tj. kryterium narodowego (*la conditio de nationalité*), wiekowego (*la condition d'âge*) oraz społecznego (*la conditio de dignité*)¹⁰. Kryterium narodowe, skoro prawo wyborcze to kwintesencja praw politycznych, rozumie się samo przez się. Kryterium wieku zakłada, że należy określić oczywiście i – w jakimś sensie – naturalną granicę przyznania praw wyborczych, skoro nie może być ono realizowane od urodzenia. Przyjmuje się wobec tego cywilną granicę pełnoletności (18 lat) jako uprawniającą do nabycia czynnego prawa wyborczego, przy równoczesnym założeniu, że na tym poziomie ustalona granica ma charakter w jakimś sensie „naturalny” i w pełni zrozumiała, wobec czego nie popada w konflikt z zasadą powszechności, która nakazuje maksymalizować *corps électoral*. Popadłaby ona w taki konflikt, gdyby ustawodawca podniósłby tę granicę, przez co powstałby rozdźwięk między zdolnością do czynności prawnych (wszystkich) a zdolnością wyborczą. Należy zwrócić uwagę, że przyjmowanie jako powszechnej i w pełni uzasadnionej granicy 18 lat jako momentu nabycia czynnego prawa wyborczego nie wyklucza wcale możliwości obniżenia tego wieku. Co więcej, obecnie coraz częściej dyskutuje się o potrzebie obniżenia wieku uprawniającego do nabycia czynnego prawa wyborczego¹¹. Wskazuje się, że współcześnie coraz więcej argumentów przemawia za tym, aby coraz młodszych obywateli włączyć w proces wyborczy. Dowodzi się tutaj m.in. potrzeby

¹⁰ Por. J.-C. Zarka, *Les systèmes électoraux*, Paris 1996, s. 9, 10.

¹¹ Co wespółgra z dużo szerszymi dyskusjami na temat potrzeby rewizji tzw. cenzusów wyborczych. Por. P. Uziębło, *Cenzusy wyborcze w XXI w. Potrzeba nowego podejścia?*, Toruń 2014, *passim*.

aktywizacji młodych ludzi, tego, że dzisiaj dojrzewają oni znacznie szybciej, czemu sprzyja obieg informacji spowodowany chociażby gwałtownym rozwojem nowych technologii, z których w dużym stopniu korzystają właśnie ludzie młodzi. Poza tym zauważa się, że wybory z natury rzeczy wpływają na przyszłość, która z oczywistych względów bardziej dotyczy właśnie ludzi młodych, wobec czego nie można pozbawiać ich prawa decydowania o *de facto* swojej przyszłości. W parze z dyskusjami na ten temat wprowadza się też, okazjonalnie, konkretne rozwiązania, które obniżają granicę uzyskania praw wyborczych. Przykładem mogą być Brazylia, Kuba, Nikaragua czy Austria, gdzie ukończenie już 16 lat powoduje nabycie czynnego prawa wyborczego. Z kolei ukończenie 17 lat niesie ze sobą przyznanie czynnego prawa wyborczego w takich państwach jak Indonezja, Sudan i Sudan Południowy. Czasami obniżenie wieku wyborczego ma jedynie „punktowe” zastosowanie, tzn. odnosi się do określonych wyborów, co ma miejsce w Estonii, gdzie od 2017 r. ukończenie 16 roku życia uprawnia do głosowania w wyborach samorządowych (z pozostawieniem granicy 18 lat w przypadku innych wyborów, np. parlamentarnych). Warto przy tej okazji nadmienić, że tak jak coraz częściej rozważa się obniżenie „naturalnego” wieku wyborczego poniżej 18 lat, tak też pod dyskusję poddaje się możliwość wprowadzenia górnej granicy wieku dla korzystania z praw wyborczych. W Brazylii np. sugeruje się, że prawo wyborcze to z oczywistych powodów prawo młodych, prawo perspektywiczne, prawo, którego *telos* to zmiana rzeczywistości. Dlatego postuluje się, aby z prawa tego nie korzystały już osoby w podeszłym wieku, gdyż – mówiąc brutalnie – nie będą one adresatami działań, które mogą być skutkiem decyzji wyborczych (zwłaszcza w dłuższej perspektywie czasowej). Oczywiście postulaty takie raczej nie mają szansy na realizację z uwagi na tkwiący w nich ageizm (dyskryminacja ze względu na wiek), mogą jednak prowadzić do korekty pewnych rozwiązań prawnych, co w Brazylii przyniosło odejście od obowiązku głosowania (przymusu wyborczego) w stosunku do osób starszych¹².

¹² Widać z tego, że kwestie demograficzne oddziałują, i to bardzo silnie, na prawo wyborcze. Szerzej na ten temat zob. A. Kuchciak, *Wpływ procesów demograficznych na prawo wyborcze*, „Acta Erasmiana” 2018, t. 16, s. 39 i nast.

Ostatnie kryterium, tj. kryterium społeczne, uzasadniane jest na dwa sposoby. Pierwszy z nich kultywuje przekonanie o szczególnej doniosłości aktu wyborczego, podtrzymuje status wyborów jako święta demokracji, jako szczególnego rodzaju czynności prawno-politycznej, która może być realizowana jedynie przez obywateli „godnych” (przy założeniu oczywiście, że pojęcie godności w ciągu minionych ponad stu lat mocno ewoluowało). Drugi sposób osadza akt wyborczy w perspektywie asocjacyjnej, postrzegając je jako istotny element socjalizacji jednostki, wpisania jej w kontekst funkcjonowania w grupie (państwie). W konsekwencji przyjmuje się, że jeżeli jednostka nie respektuje praw grupy i staje się banitą, to traci przywileje, które daje członkostwo w tej grupie (*ergo* prawa wyborcze). Stąd bierze się powszechnie akceptowane rozwiązanie, w myśl którego pozbawienie praw publicznych (oraz wyborczych) pociąga za sobą utratę praw wyborczych, jako że jednostka nie spełnia w takich przypadkach minimalnych kryteriów moralnych (etycznych) warunkujących jej pełny udział w życiu politycznym (publicznym).

W ramach kryterium społecznego mieści się również tradycyjna dla prawodawstwa polskiego przesłanka pozbawienia praw wyborczych, jaką jest ubezwłasnowolnienie. W obowiązującej Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r. przyjęto klauzulę generalną, zgodnie z którą osoby ubezwłasnowolnione prawomocnym orzeczeniem sądowym są pozbawione praw wyborczych (zarówno czynnego, jak i biernego). Rozwiązanie to jest stanem zastanym, obowiązującym – w ogólnych zarysach – od okresu międzywojnia, gdy powszechna była zasada pozbawiania praw wyborczych osób nieposiadających praw cywilnych. W okresie PRL przyjęto z kolei dzisiejszą postać przewidującą pozbawienie praw wyborczych osób ubezwłasnowolnionych. Stan taki był powszechnie akceptowany zarówno w doktrynie prawa konstytucyjnego, jak i w szerszej dyskusji publicznej, w której nie pojawiały się poważniejsze głosy w sprawie choćby częściowej zmiany istniejących rozwiązań. Należy jednak zwrócić uwagę, że ubezwłasnowolnienie jest konstrukcją prawa cywilnego, która z woli ustawodawcy konstytucyjnego ma swoje skutki w prawie wyborczym (por. art. 62 ust. 2 Konstytucji RP). Co więcej, w Konstytucji RP dokonano generalizacji,

uznając, że ubezwłasnowolnienie, niezależnie, czy częściowe, czy całkowite, oraz niezależnie od jego powodów, zawsze pociąga za sobą utratę praw wyborczych. Konstrukcję konstytucyjną w sposób prosty kontynuuje i rozwija ustawodawstwo zwykłe (Kodeks wyborczy), które nie różnicuje ani charakteru ubezwłasnowolnienia, ani przesłanek jego ustanowienia. W ten sposób ustawodawca zwykły bez żadnej poważniejszej refleksji zinterpretował treść art. 62 ust. 2 Konstytucji RP, zakładając, że każda postać ubezwłasnowolnienia pociąga za sobą utratę praw wyborczych, co należy postrzegać nie tyle jako detalizację unormowania konstytucyjnego, ile raczej kontynuację rozwiązania z Kodeksu cywilnego z roku 1964. Przyjęte rozwiązanie oznacza, że *de facto* ubezwłasnowolnienie wyczerpuje znamiona cenzusu wyborczego, gdyż wyklucza indywidualną, jednostkową ocenę przesłanek jego zastosowania, a wszystkich objętych prawnocywilną konstrukcją ubezwłasnowolnienia traktuje na gruncie prawa wyborczego jednakowo, czyli pozbawia ich prawa wyborczego. Wobec powyższego wydaje się, że przynajmniej ustawodawca zwykły, a docelowo również ustawodawca konstytucyjny, winien dokonać rewizji istniejącego stanu prawnego. Postulatem minimum, przy utrzymaniu obowiązujących przepisów art. 62 ust. 2 Konstytucji RP, jest wprowadzenie rozwiązania, które w razie częściowego ubezwłasnowolnienia pozwoli sądowi na ocenę tego, czy powinna mu towarzyszyć utrata praw wyborczych¹³. W wariantcie maksymalistycznym, obejmującym zmianę konstytucji, należałoby z kolei rozważyć możliwość każdorazowego stwierdzenia przez sąd, w przypadku orzekania w przedmiocie ubezwłasnowolnienia, o tym, czy powinny mu towarzyszyć negatywne skutki w sferze prawa wyborczego. Co do zasady konstrukcja ubezwłasnowolnienia jest konstrukcją prawnocywilną i ekstrapolowanie jej skutków na grunt prawa publicznego, jakim jest prawo wyborcze, powinno być szczególnie przemyślane, wprowadzone i uzasadnione. W przeciwnym razie generalizacja oznaczająca utratę praw wyborczych w razie

¹³ M. Dąbrowski, *Ubezwłasnowolnienie częściowe a prawo wyborcze w świetle standardów europejskich*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2010, nr 2–3, s. 261 i nast.

ubezważsownienia może być postrzegana jako po pierwsze, cenzus wyborczy godzący w zasadę powszechności wyborów; po drugie, nieproporcjonalne ograniczenie (a w rzeczywistości wyłączenie) praw i wolności jednostki, i to w zakresie podstawowego prawa politycznego, jakim jest prawo wyborcze; po trzecie wreszcie, jako rozwiązanie, za którym nie przemawia kluczowy argument cywilnoprawnego ubezważsownienia, jakim jest ochrona sytuacji materialnej osoby ubezważsownionej.

O ile czynne prawo wyborcze zostało określone w sposób uniwersalny, o tyle bierne prawo wyborcze zostało sprofilowane stosownie do wybieranego organu, szczególnie jeśli idzie o kryterium wieku. I tak w wyborach do Sejmu kandydować mogą obywatele polscy, którzy ukończyli 21 lat (i nie są ubezważsownieni ani pozbawieni praw publicznych albo wyborczych, a ponadto nie są skazani prawomocnym wyrokiem na karę pozbawienia wolności za przestępstwo umyślne ścigane z oskarżenia publicznego bądź umyślne przestępstwo skarbowe). W wyborach do Senatu granica wieku uprawniająca do nabycia biernego prawa wyborczego została podniesiona do lat 30 (co odpowiada koncepcji Senatu jako izby refleksji i rozważgi). Na Prezydenta RP można kandydować po ukończeniu 35 roku życia. W wyborach do Parlamentu Europejskiego bierne prawo wyborcze osiąga się po ukończeniu 21 lat, przy dodanym domicyliu (tj. warunku zamieszkania na terytorium Polski bądź któregośkolwiek innego państwa członkowskiego Unii Europejskiej) wynoszącym co najmniej pięć lat. W wyborach do organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego bierne prawo wyborcze osiąga się po ukończeniu 18 lat, również w przypadku obywateli UE niebędących obywatelami RP, o ile stale zamieszkują obszar gminy, powiatu lub województwa. Wreszcie w wyborach wójta (i odpowiednio burmistrza albo prezydenta miasta) prawo kandydowania mają obywatele polscy (z wykluczeniem obywateli Unii Europejskiej) po ukończeniu 25 lat (por. art. 11 Kodeksu wyborczego). Przyjęte w Polsce różnicowania w zakresie wieku uprawniającego do nabycia biernego prawa wyborczego są standardowe. Dość zgodnie przyjmuje się bowiem ich gradacyjną postać, która oznacza, że najniższe kryteria wiekowe dotyczą wyborów samorządowych, następnie są wyższe

w przypadku wyborów parlamentarnych, z tym że w izbach drugich są one zazwyczaj ostrzejsze, stosownie zresztą do paradygmatu izby refleksji czy też izby drugiego czytania, najwyższe kryteria zaś stosuje się w przypadku wyborów prezydenckich.

Wyróżnienie przedmiotowego oraz podmiotowego sposobu definiowania prawa wyborczego powoduje, że na prawo wyborcze powinno się patrzeć jednocześnie z dwóch stron. Zarówno jak na prawo rozumiane przedmiotowo, a więc jako ogół norm (przepisów), które regulują wszelkie procesy wyborcze, jak i na prawo podmiotowe, akcentujące fakt, że prawo wyborcze to jedno z podstawowych praw jednostki. Trudno wobec tego rozdzielać prawo wyborcze i ujmować je wyłącznie w znaczeniu przedmiotowym albo podmiotowym. Co prawda dotychczas wyraźnie dominowało przedmiotowe ujęcie tego prawa, niemniej od jakiegoś czasu coraz większe znaczenie zyskuje jego aspekt podmiotowy. Dzięki temu zwrócono uwagę na to, że wybory obejmują nie tylko skomplikowane mechanizmy proceduralne, ale również że służą realizacji rudymenarnych uprawnień jednostki jako obywatela. To zaakcentowanie podmiotowego aspektu praw wyborczych istotnie dowartościowało „prawo wyborcze” jako kategorię w katalogu innych praw i wolności. Tym sposobem prawo wyborcze zostało postawione w jednym szeregu z innymi prawami i wolnościami, takimi jak: prawo do informacji, prawo do uczestnictwa w życiu publicznym, wolność zrzeszania się, wolność zgromadzeń czy wolność słowa. Konsekwencją tego była zauważalna redefinicja klasycznych pojęć wchodzących w obieg przedmiotowego prawa wyborczego i zwrócenie uwagi na konieczność optymalizacji form uczestnictwa w wyborach, *ergo* egzekwowalności prawa wyborczego traktowanego podmiotowo¹⁴. Tym samym zauważono, że optymalizacja procedur wyborczych nie jest

¹⁴ Czemu służy m.in. zupełnie inne dzisiaj postrzeżenie zasady powszechności i promowanie tzw. nietradycyjnych form uczestniczenia w wyborach (o czym dalej). Coraz mocniej akcentuje się również potrzebę ochrony jednostki w momencie korzystania przez nią z przysługujących jej praw wyborczych, co z kolei powoduje korektę tradycyjnego podejścia do zasady tajności głosowania.

bynajmniej celem samym w sobie, ale sprzyja efektywnej realizacji uprawnień wyborczych jednostki¹⁵.

2. Koncepcje i rodzaje systemów wyborczych

Tak jak różnie można postrzegać prawo wyborcze, tak też różnie można podchodzić do kategorii systemu wyborczego. Przy najbardziej szerokim podejściu system wyborczy rozumie się jako ogół prawnych oraz pozaprawnych (faktycznych) elementów składających się na całokształt procesu wyborczego, którego każdorazowe zastosowanie ma doprowadzić do obsady substratu osobowego monokratycznego bądź kolegialnego organu pochodzącego z wyboru (parlamentu, prezydenta, organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego czy samorządowych organów wykonawczych). W tej konwencji na system wyborczy będą się składały wszystkie stadia i procedury, które są niezbędne do przeprowadzenia ogółu czynności wyborczych (jest to tzw. system wyborczy *sensu largo*). Podejście to, co jest niezwykle ważne, akcentuje całość procedur wyborczych, rozłożonych w czasie, których żadną miarą nie można odnosić do samego tylko głosowania albo przeliczania głosów na mandaty za pomocą konkretnego algorytmu matematycznego. Poza tym akcentuje ono również znaczenie pozaprawnych, a więc rzeczywistych (realnych) mechanizmów, które są

¹⁵ W efekcie w doktrynie na prawo wyborcze coraz częściej patrzy się od dołu, tzn. z perspektywy wyborcy (obywatela), i ocenia te wszystkie regulacje, które mają służyć maksymalizacji uczestnictwa, a tym samym realizacji co najmniej czynnego prawa wyborczego. Skutkiem tego jest to, że przy ocenie wprowadzanych zmian do prawa wyborczego rozumianego przedmiotowo zwraca się coraz większą uwagę na to, czy zmiany te wychodzą naprzeciw realizacji prawa wyborczego jednostki. Z tych też względów skutecznością realizacji prawa wyborczego interesuje się coraz więcej podmiotów odpowiedzialnych za przestrzeganie praw i wolności. Por. np. J. Zbieranek, *Wprowadzenie. Aktualne problemy polskiego prawa wyborczego z perspektywy Rzecznika Praw Obywatelskich*, [w:] *Prawo wyborcze. Wczoraj i dziś*, red. P. Gajewski, Gdańsk 2019, s. 7 i nast.

istotne z punktu widzenia wyborów, a które często ujawniają nieco inne treści aniżeli te wynikające z obowiązujących przepisów przedmiotowo rozumianego prawa wyborczego. Rozumie się bowiem przez nie takie elementy jak: kultura polityczna; zwyczaje i obyczaje wyborcze; reguły rywalizacji politycznej; kształt i rozmiar systemu partyjnego; cechy behawioralne kandydatów i liderów partyjnych; mechanizmy finansowania wyborów i kampanii wyborczej; funkcjonowanie instytucji społeczeństwa obywatelskiego, co – jak wiadomo – ma szczególne znaczenie w przypadku wyborów samorządowych; zachowania elektoratu, w tym zwłaszcza jego niestabilność; poziom frekwencji i absencji wyborczej itp. Należy zaznaczyć, że metodologicznie takie bardzo szerokie ujęcie systemu wyborczego jest niezwykle trafne. W znaczeniu słownikowym systemem jest wszak zawsze „układ elementów mający określoną strukturę i stanowiący logicznie uporządkowaną całość”, względnie „zespół wielu urządzeń, rozwiązań i procedur funkcjonujących jako całość”. Słowo „system” akcentuje więc, że poszczególne elementy, procedury i stadia (formalne i nieformalne) służące obsadzie składów personalnych organów komponowanych w drodze wyborczej nie tworzą osobnych, „luźnych” rozwiązań czy też niepowiązanych ze sobą części, ale składają się właśnie na system. Rozpatrywane zbiorczo, tworzą wobec tego coś więcej niż tylko sumę poszczególnych elementów traktowanych osobno.

W praktyce jednak system wyborczy jest rozumiany wężiej, tzn. jako matematyczny algorytm redystrybucji mandatów, które obsadzone są w drodze wyborów, albo – inaczej rzecz nazywając – jako mechanizm alokacji mandatów. Systemem wyborczym jest więc w tym przypadku techniczno-matematyczny sposób rozdzielania mandatów (miejsc) w organach jednoosobowych lub kolegialnych. Ten sposób ujmowania systemu wyborczego w praktyce występuje najczęściej. Co więcej, wskazuje się, że jest to system wyborczy *sensu stricto*, w przeciwieństwie do szerokiego rozumienia systemu wyborczego, ujmującego całość procedur, elementów i stadiów wyborów. Wąskie (*sensu stricto*) ujęcie systemu wyborczego ogranicza się do zaledwie jednego elementu procedury wyborczej, następującego już po głosowaniu i zliczeniu głosów, którego sednem jest przełożenie liczby ważnie oddanych głosów

na liczbę ostatecznie zdobytych mandatów (miejsc w organie pochodzącym z wyborów). Tak rozumiany system wyborczy przekłada więc arytmetyczny wynik głosowania na wynik wyborów, dając odpowiedź na pytanie, kto ostatecznie jest zwycięzcą w wyborach, zarówno pod względem personalnym (jaka osoba zdobyła mandat), jak i politycznym (jaka siła polityczno-partyjna). Warto zwrócić uwagę, że w tej konwencji słowo „system” bardziej odpowiada pojęciu mechanizmu wyborczego, czyli sposobowi, w jaki liczba ważnie oddanych głosów przekłada się na ostateczny wynik wyborów, mierzony liczbą mandatów uzyskanych przez poszczególnych uczestników rywalizacji wyborczej (kandydatów, partie i listy wyborcze). Przyjęło się jednak określenie systemu wyborczego, czasami nazywanego też formułą wyborczą albo regułą wyborczą¹⁶. Tak rozumiany system wyborczy bądź – inaczej – formuła (reguła) wyborcza jest też najczęściej spotykanym sposobem rozumienia systemu wyborczego, postrzeganego zarazem jako najważniejszy pod względem politycznym element całych wyborów¹⁷. Dlatego m.in. właśnie na tym rozumieniu systemu wyborczego koncentruje swoją uwagę znakomita większość analiz politologicznych, które podejmują tematykę wyborów i tego, czy – a jeśli tak, to w jaki sposób – wynik wyborów odzwierciedla wynik głosowania, i czy wynik ten jest zgodny z oczekiwaniami elektoratu i jego zachowaniami¹⁸. Stąd też wąskie rozumienie systemu wyborczego (jako mechanizmu alokacji mandatów) prowadzi do wyodrębnienia trzech podstawowych grup systemów wyborczych, tj. większościowych, proporcjonalnych oraz mieszanych systemów wyborczych.

¹⁶ C. van der Eijk, M.N. Franklin, *Elections and Voters*, London 2009, s. 63.

¹⁷ Por. D.M. Farrell, *Electoral Systems. A Comparative Introduction*, London 2011, *passim*.

¹⁸ Por. A. Blais, *The Classification of Electoral Systems*, „European Journal of Political Research” 1998, vol. 16, s. 99 i nast.

2.1. Większościowe systemy wyborcze

Większościowe systemy wyborcze są historycznie pierwszym i przez długi czas były jedynym sposobem, w jaki redystrybuowano mandaty pochodzące z wyborów. Systemy te określane są mianem „otwartych” systemów wyborczych, gdyż nie zakładają z góry żadnych ich ograniczeń bądź rozwiązań, które są „wymuszone”. Oznacza to, że wybory większościowe mogą być realizowane w rozmaitych formułach, a więc: (1) zarówno w okręgach jednomandatowych, jak i wielomandatowych; (2) w formule głosowania na osobę bądź głosowania na listę (w przypadku okręgów wielomandatowych); (3) za pomocą większości zwykłej (względnej), jak również za pomocą większości bezwzględnej (która najczęściej, choć nie zawsze, wymaga przeprowadzenia drugiej tury głosowania, jeżeli pierwsza nie przyniesie rozstrzygnięcia). Wskazana „otwartość” tych systemów powoduje, że można je rozmaicie komponować i krzyżować, zestawiając ze sobą ich podstawowe warunki (cechy), do których należy zaliczyć systemy:

1. z okręgami jednomandatowymi;
2. z okręgami wielomandatowymi;
3. z większością zwykłą (zwane też „systemami jednej tury”);
4. z większością bezwzględną (nazywane niekiedy systemami „dwóch tur”);
5. z głosowaniem imiennym (na osobę) i wreszcie –
6. z głosowaniem na listę¹⁹.

Wybory większościowe, szczególnie w wariantcie większości prostej (względnej), są uznawane za wyjątkowo proste i czytelne dla wyborców, co zresztą w niektórych przypadkach stanowi zasadniczy powód ich utrzymywania mimo spotykanej krytyki. Zrozumiałość mechanizmu matematycznego, który pozwala przełożyć oddane głosy na ostatecznie rozdysponowane mandaty jest bowiem niezwykle istotną wartością dla całego procesu wyborczego. Przekłada się ona wszak i na akceptację tego systemu i na – w ślad za tym – jego legitymizację, odnoszoną do trzech wymiarów legitymizacji wyborczej (w stosunku do piastuna

¹⁹ Por. J.-C. Zarka, *Les systèmes électoraux...*, s. 39 i nast.

mandatu; w stosunku do reguł gry wyborczej i wreszcie w stosunku do całego systemu politycznego, w jakim wybory są przeprowadzane). Sama prostota systemu większości względnej nie jest jednak rozstrzygającym argumentem przemawiającym za nim. Wskazuje się np. że jest on systemem najlepiej współgrającym z ideą reprezentacji politycznej, szczególnie w jej aspekcie prawnym, jako udzielenia inwestytury do rządu, a to dlatego, że w jasny sposób pokazuje większość stojącą za mandatariuszem. Z tego punktu widzenia system większościowy postrzegany jest jako uczciwy, gdyż mandatu nie może za jego pomocą uzyskać ktoś, kogo nie popiera większość głosujących (co jeszcze lepiej widać w przypadku systemu większości bezwzględnej, w której mandatariusz musi uzyskać ponad połowę głosów w okręgu). Awantażem tego systemu według wielu jest również to, że głosuje się w nim przede wszystkim na osobę, a nie na partię polityczną, stąd mówi się, że jest to spersonalizowany, a nie upartyjniony system wyborczy. Niemniej należy mieć na uwadze, że ta cecha systemów większościowych nie zawsze jest prawdziwa (a w większości przypadków jest wręcz nieprawdziwa), co zresztą dowodnie pokazuje kolejna cecha dość powszechnie kojarzona z głosowaniem większościowym. Jest nią niewątpliwie zdolność systemu większościowego do konsolidacji systemu partyjnego i budowania go wokół kilku relewantnych ugrupowań (co najlepiej mają potwierdzać przykłady tradycyjnych systemów dwupartyjnych działających jednocześnie w warunkach systemu większości względnej wpisanej w format jednomandatowych okręgów wyborczych²⁰). Ta sama cecha jest jednak przez adwersarzy tego systemu wyborczego uznawana za kwintesencję dysfunkcji tkwiących w systemach większościowych (szczególnie w wersji większości zwykłej) i – mówiąc w największym uproszczeniu – sprowadzających się do fałszowania obrazu reprezentacji politycznej. Dwupartyjność, nieodmiennie przywoływana jako konsekwencja systemów większościowych, jest bowiem – w myśl tych poglądów – sztuczna i wymuszona właśnie przez system wyborczy, który hamuje rozwój systemu partyjnego, nie pozwalając mniejszym ugrupowaniom politycznym na zaistnienie,

²⁰ *Vide* systemy partyjne Wielkiej Brytanii i Stanów Zjednoczonych.

gdyż blokuje je reguła większości. Zwolennicy tego poglądu wskazują, że ta cecha systemów większościowych jest immanentna i przynajmniej *tacite* założona. Sama nazwa „systemy większościowe” wyraża bowiem niejako podwójną regułę większości. Z jednej strony chodzi o większość arytmetycznej formuły matematycznej, z drugiej zaś – o większość efektu alokacji mandatów, a co za tym idzie eliminację ugrupowań mniejszościowych²¹. Według tych wszystkich poglądów sama dwupartyjność też jest tworem sztucznym, gdyż partie ją tworzące poszerzają niemalże w nieskończoność swoją ofertę programową, zatracając *de facto* własną specyfikę i oryginalność oraz formułując bardzo ogólny, jeśli wręcz nie ogólnikowy program wyborczy o maksymalnej inkluzywności tylko po to, by przyciągnąć do siebie elektorat. Dzięki takim zabiegom wprowadzają one w błąd wyborców, którzy głosują na nie i ich ogólne, często hasłowe programy, bojąc się zagłosować na partie, które być może bardziej i lepiej wyrażają ich preferencje polityczne, ale które nie mieszczą się w tandemie partii będących – z zasady – beneficjentem mandatów. Pozostawanie partii poza tym tandemem oznacza bowiem najczęściej wykluczenie ich z procesu redystrybucji mandatów, co wielu wyborców zniechęca do oddania na nie głosu i popycha do głosowania *de facto* wbrew swoim poglądom tylko po to, aby nie zmarnować głosu (przez co rozumie się oddanie głosu na kandydata bądź partię pozbawionych szans zdobycia mandatu). Te same głosy krytyki pod adresem systemów większościowych dowodzą również nieprawdziwości tego, jakoby lansowały one personalne, a nie partyjne wybory elektoratu. Gdyby bowiem rzeczywiście systemy większościowe nie działały propartyjnie, to sam fenomen dwupartyjności (choćby brytyjskiej czy amerykańskiej) nie mógłby się na dłuższą metę utrzymać. Wyborcy głosowaliby na indywiduala, konkretne osoby, a nie stojące za nimi maszyny partyjne, które w praktyce – jak wiadomo – zmonopolizowały proces wyborczy (zresztą w każdym systemie wyborczym, nie tylko większościowym, co skłania do nazywania demokracji wyborczej demokracją partyjną). Ewidentnie partyjne wybory elektoratu są więc tak samo udziałem

²¹ Por. J.-C. Zarka, *Les systèmes électoraux...*, s. 49.

systemów większościowych, jak i wszystkich innych systemów wyborczych i wynikają z roli, jaką odgrywają współcześnie partie polityczne. Dobrze ilustrują to doświadczenia tych systemów większościowych, które odchodzą od najbardziej typowej formuły większościowej, tj. *first past the post* (zwykła większość realizowana w jednomandatowym okręgu wyborczym). Przykładem może być funkcjonujący przez lata system wyborczy do polskiego Senatu, oparty na zasadzie większości zwykłej w kilkumandatowym okręgu wyborczym²², gdzie często dochodziło do sytuacji, w której zwycięzca dostawał wszystko (zgodnie z zasadą *the winner takes it all*), co oznaczało, że cała pula mandatów przypadła jednej liście (partii politycznej). Dowodziło to najlepiej, że liczba mandatów redystrybuowanych według klucza większościowego nie zwiększała bynajmniej szans ani na bardziej personalne głosowanie, ani na możliwość uczestnictwa w podziale mandatów mniejszych formacji politycznych (co eliminowałoby bądź tylko zmniejszało efekt dwupartyjności). Co więcej, formuła głosowania większościowego w formacie okręgu kilkumandatowego (niezależnie od tego, czy równomandatowego, czy też różniemandatowego) generuje bardzo często efekt niewykorzystania kilku głosów, którymi dysponują zazwyczaj w takim przypadku wyborcy (o ile oczywiście nie zostanie zastosowany mechanizm głosowania na listę, który udaremni oddanie kilku głosów jednocześnie, co w „otwartych” systemach większościowych jest też możliwe, gdyż można je w rozmaity sposób aranżować). Historia wyborów do polskiego Senatu po 1989 r. dowodzi najlepiej, że wyborcy korzystają w takiej sytuacji tylko z części przysługujących im głosów, co zwiększa krytykę pod adresem systemów większościowych, które są w takim przypadku traktowane jako niedające szans na pełne wykorzystanie możliwości elektoratu. Mimo tego, że wyborcy przysługuje kilka głosów (np. dwa bądź trzy), bardzo często oddaje on jeden, rezygnując z możliwości wskazania innych kandydatów jako predystynowanych do otrzymania mandatu.

²² System taki był stosowany w Polsce do 2011 r. Najpierw okręgi wyborcze w wyborach do Senatu były dwu- i trzymandatowe, później zaś dwu-, trzy- i cztero-mandatowe. W 2011 r. przyjęto klasyczny system *first past the post*.

Przeciwnicy systemów większościowych wskazują dodatkowo, że nie jest prawdą, jakoby lepiej czy też dokładniej współgrały one z ideą reprezentacji politycznej. Owszem, wyrażają zasadę większości w tym znaczeniu, że nikt, kto nie zdobył większości głosów, nie może zdobyć mandatu pochodzącego z wyborów, jednak w wariantach wyborów z większością zwykłą uzyskana większość jest czasami minimalna, a suma głosów oddanych na wszystkich pozostałych kandydatów (albo pozostałe partie) jest niejednokrotnie większa od tej, jaką uzyskał mandatariusz. Wystarczy, że na kandydata „A” zostanie oddanych przykładowo 3400 głosów, a na trzech innych kandydatów mniej, np. na kandydata „B” 3100 głosów, na kandydata „C” – 2500, a na kandydata „D” – 1700. W podanym przykładzie trójka przegranych kandydatów uzyskała w sumie 7300 głosów, a kandydat, który ostatecznie uzyskał mandat, zaledwie 3400. Trudno jest w takim przypadku utrzymywać twierdzenie, że większościowy system wyborczy autentycznie realizuje ideę reprezentacji, rozumianą jako zasadę, w myśl której ten, kto zdobywa większość głosów, nabywa prawo do reprezentowania okręgu wyborczego, wyrażając wolę większości²³. Reprezentant może się okazać ostatecznie wyrazicielem poglądów mniejszości, co podważa zarówno ideę reprezentacji, jak i samą istotę większościowego systemu wyborczego (skąd notabene wzięła się korekta tego systemu w postaci systemu większości bezwzględnej, określanego również mianem systemu *second ballot*, względnie systemem *two-round*, który wymaga – w razie nieuzyskania ponad połowy głosów w pierwszej turze – przeprowadzenia drugiej tury głosowania). W efekcie systemy większościowe określane są niekiedy mianem oszukańczych systemów wyborczych, oszukują bowiem wyborców, gdyż, po pierwsze, stwarzają złudzenie, że głosuje się na osoby, a nie na partie polityczne; po drugie, stwarzają złudzenie poparcia większości, która w przypadku większości zwykłej może być w praktyce mniejszością głosujących w danym

²³ Poza tym zwraca się uwagę, że system ten nie tylko pozwala wygrać wybory osobie wyrażającej jedynie zdanie mniejszości, ale nadto stwarza większe ryzyko pojawienia się zachowań niepożądanych i nagannych, takich jak np. korupcja wyborcza i innego rodzaju nadużycia. Por. D. Daniluk, *Realizacja konstytucyjnych zasad...*, s. 47 i nast.

okręgu wyborczym; po trzecie, stwarzają złudzenie dwupartyjności, gdy tymczasem wiele innych partii działa, tyle że ma dużo mniejsze szanse na to, by być beneficjentem mandatów rozdysponowanych w formule większościowej; w końcu po czwarte, stwarzają złudzenie pluralizmu ofert (programów) wyborczych, podczas gdy w rzeczywistości oferty te zbliżają się bardzo do siebie i oscylują wokół politycznego centrum, chcąc w ten sposób pozyskać elektorat, najczęściej mocno sceptyczny wobec programów skrajnych²⁴. Niemniej należy mieć na uwadze, że zmasowana krytyka systemów większościowych nie może przysłonić ich niewątpliwych zalet. Obok prostoty systemy te, i to być może jest ich kluczowym atutem, są systemami, które z pewnością ułatwiają realizację zasady odpowiedzialności rządzących przed rządzonymi. Jest tak szczególnie w wersji tzw. systemu *first past the post* (jednomandatowy okręg wyborczy przy zastosowaniu większości względnej), w którym działa skutecznie mechanizm selekcji kandydatów, co widać najlepiej w warunkach ponownego ubiegania się o mandat. Osoby po raz kolejny startujące w wyborach, jeśli tylko źle wypełniały obowiązki mandatariusza, nawet przy poparciu stojących za nimi partii politycznych, nie mają najczęściej szans na reelekcję, gdyż poparcie partii politycznej to stanowczo za mało, aby w warunkach większościowego systemu wyborczego można było wygrać wybory²⁵. Z tego też względu, jak się słusznie zauważa, wybory większościowe są elementem wewnątrzpartyjnej demokratyzacji²⁶. W formule większościowej, zarówno względnej, jak i bezwzględnej, partie polityczne nie są bowiem bytem autotelicznym, dokonującym samodzielnie ustalenia tego, kto ma startować w ich imieniu w wyborach, ale są zdane na oceny wyborców, którzy w zdecydowanie większym stopniu aniżeli w innych systemach wyborczych mają wpływ na to, kto z ramienia

²⁴ Szerzej na temat krytyki systemu większościowego zob. J. Hart, *Proportional Representation. Critics of British Electoral System*, Wotton-under-Edge 1994, *passim*.

²⁵ Nie przypadkiem mówi się, że w systemach większościowych głosuje się na człowieka, a nie na partie polityczne.

²⁶ Por. M.M. Kamiński, *Ordynacje większościowe i JOW-y. Kompendium reformatora ordynacji wyborczej*, Warszawa 2016, s. 61 i nast.

danej partii będzie się ubiegał o mandat. Do struktur wewnątrzpartyjnych wprowadza to ważny element demokratyzacji, sprzeciwiający się oligarchizacji partii przez ich establishment, co niewątpliwie może być – w dalszej kolejności – elementem budowania lepszego społecznego wizerunku partii politycznych i generalnego oceniania systemów większościowych jako niedziałających tak silnie partyjnie jak pozostałe systemy wyborcze²⁷. To właśnie m.in. jest powodem postrzegania wyborów większościowych jako bardziej odpowiadających idei demokracji, a w tym sensie bardziej naturalnych, jeśli oczywiście uznamy, że sednem demokracji jest realny wpływ wyborców na to, kto w ich imieniu będzie sprawował stanowiska i funkcje publiczne pochodzące z wyborów.

Zasada odpowiedzialności, której sprzyjają systemy większościowe, odnosi się jednak nie tylko do samych kandydatów, ale również, choć jedynie pośrednio, do partii politycznych (zarówno rządzących, jak tych, które pozostają w opozycji). Sprzyja temu dwupartyjność, korelowana często z systemem większościowym, która ułatwia tworzenie rządów jednopartyjnych, bez konieczności odwoływania się do formuły koalicji. W ten sposób elektorat może stosunkowo łatwo zbilansować partię rządzącą i rozliczyć ją w następnych wyborach. Jednopartyjność gabinetów, będąca skutkiem większościowej redystrybucji mandatów, czyni relację rządzących do rządzonych prostą i czytelną²⁸. Łatwo skatalogować plusy i minusy partii rządzącej jako podstawę przyszłych wyborów elektoratu. Partia rządząca nie może też tak łatwo, jak ma to miejsce w wariacie rządów koalicyjnych, odstępować od obietnic wyborczych. Obietnice te z punktu widzenia wyborców albo zostaną spełnione, albo nie, co przełoży się na wynik tej partii w następnych wyborach. Dzięki temu zasada odpowiedzialności jest realizowana kompleksowo. Dotyczy ona bowiem zarówno odpowiedzialności posła

²⁷ A wręcz przeciwnie, systemy te postrzegane są jako działające na indywidualnych kandydatów oraz wzmacniające więź poseł – wyborca, co dobrze ilustrują oceny brytyjskiego systemu wyborczego. Por. R.M. Blackburn, *The Electoral System in Britain*, London 1995, s. 391 i nast.

²⁸ Oczywiście to samo odnosi się również do opozycji, której działalność także jest przedmiotem oceny ze strony elektoratu.

przed wyborcami, jak i odpowiedzialności partii rządzącej z tytułu złożonych obietnic wyborczych. Z pewnością ułatwia to kalkulacje elektoratu, który w kolejnej elekcji musi podjąć decyzję odnośnie do tego, czy dokonać aprobacji, czy też reprobacji dotychczasowego układu politycznego²⁹.

Należy zaznaczyć, że wybory większościowe, choć często nazywane historycznymi, są w warunkach polskich ciągle realizowane, co dotyczy wyboru Prezydenta RP (w formule większości bezwzględnej), Senatu (w formule większości względnej, realizowanej obecnie w jednomandatowych okręgach wyborczych, wcześniej zaś w formule okręgów wielo- i różnomandatowych³⁰) oraz wyborów samorządowych, zarówno w odniesieniu do organów stanowiących³¹ (większość względna), jak i wykonawczych (większość bezwzględna). Również w skali porównawczej wybory większościowe, i w formule większości zwykłej, i bezwzględnej, nadal są realizowane (Wielka Brytania, USA, Francja, Indie, Kanada, w ograniczonym stopniu także i inne państwa, takie jak: Niemcy, Hiszpania, Rumunia, Korea Południowa), w związku z czym trudno jest je uznawać za relikty przeszłości³². Ograniczony stopień

²⁹ Zgodnie z koncepcją reprezentacji politycznej elektorat, oceniając dotychczasowy układ polityczny (rozumiany jako układ rząd – opozycja oraz poszczególne ugrupowania polityczne będące beneficjentem mandatów), dokonuje albo aprobacji (głosując analogicznie bądź podobnie jak w poprzednich wyborach), albo też reprobacji (a zatem zmieniając swoje preferencje polityczne, dążąc tym samym do zmiany układu politycznego). Szerzej na ten temat zob. M. Sobolewski, *Partie i systemy partyjne świata kapitalistycznego*, Warszawa 1977.

³⁰ Co pokazuje wspomnianą wcześniej otwartość systemu większościowego, mogącego przybierać rozmaite formy aplikacyjne, związane chociażby z okręgami wyborczymi, które mogą być jednomandatowe albo wielomandatowe, a w tym drugim przypadku – równomandatowe bądź różnomandatowe. Szerzej na ten temat zob. P. Sarnecki, *Podstawowe problemy ordynacji wyborczej do Sejmu i Senatu w świetle doktryny i orzecznictwa*, „Przegląd Sejmowy” 2001, nr 1, s. 71 i nast.

³¹ W przypadku wyborów rady gminy w gminach nieprzekraczających 20 tys. mieszkańców.

³² Uwzględniając tendencję do wprowadzania powszechnych i bezpośrednich wyborów prezydenckich według systemu większości bezwzględnej, można nawet mówić o ich renesansie. Powszechne i bezpośrednie wybory republikańskiej głowy państwa są dzisiaj niezwykle popularne i to bez względu na konkretny system rządów, a co za tym idzie na status ustrojowy (i kompetencyjny)

stosowania formuły większościowej oznacza, że system większościowy albo wykorzystywany jest w wyborach do tzw. izby drugiej parlamentu, albo jest on częścią systemu mieszanego (obok systemu proporcjonalnego). Pierwsza sytuacja wychodzi naprzeciw potrzebie zbudowania tzw. inkongruentnych izb w przypadku parlamentu dwuizbowego, co wymaga zastosowania odmiennych mechanizmów wyborczych w obu izbach parlamentu. Realizując ten postulat, często uznawany za warunek *sine qua non* efektywnej i rzeczywiście potrzebnej dwuizbowości³³, przyjmuje się, że jedna z izb (najczęściej pierwsza) jest wybierana według systemu proporcjonalnego, natomiast do wyboru drugiej izby stosuje się system większościowy. Jest tak m.in. w Polsce, Hiszpanii czy Republice Czeskiej. Druga sytuacja jest z kolei koniecznym warunkiem systemu mieszanego, którego istotą jest wykorzystywanie obu podstawowych formuł wyborczych (oczywiście w różnych proporcjach i zestawieniach). Dlatego system większościowy, w jakiejś części, ma zastosowanie we wszystkich ordynacjach wyborczych, które przyjmują mieszany model podziału mandatów (np. Litwa, Rumunia, Niemcy, Węgry, Włochy, Korea Południowa). Dlatego należy uznać, że historyczny charakter wyborów większościowych, który często im się przypisuje, ma pokazywać jedynie to, że system większościowy był pierwszym i przez długi czas jedynym systemem wyborczym aż do momentu, kiedy zaproponowano diametralnie inny mechanizm przeliczania głosów na mandaty. Nie oznacza on jednak, że wybory przy zastosowaniu mechanizmu większościowego stały się rozwiązaniem przeszłym, zastąpionym innym sposobem alokacji mandatów.

prezydenta, o czym mogą świadczyć niedawne przykłady przejścia do bezpośredniej elekcji prezydenta chociażby w Republice Czeskiej czy Turcji. Szerzej na ten temat zob. J. Szymanek, *Modele wyborów prezydenckich*, [w:] *Ustroje, doktryny, instytucje polityczne. Księga jubileuszowa Profesora zw. dra hab. Mariana Grzybowskiego*, red. J. Czajowski, Kraków 2007, s. 367 i nast.

³³ Por. J. Mastias, J. Grangé, *Sur le problème de l'adéquation des seconds chambres*, [w:] *Les seconds chambres du parlement en Europe Occidentale*, éd. J. Mastias, J. Grangé, Paris 1987, s. 65 i nast. W polskiej literaturze zob. J. Szymanek, *Kształtowanie składu drugich izb parlamentu (w europejskich państwach unitarnych)*, Warszawa 2004, *passim*.

2.2. Proporcjonalne systemy wyborcze

Proporcjonalne systemy wyborcze były odpowiedzią na wady i dysfunkcje większościowego systemu wyborczego, który od dawien dawna był uznawany za nieefektywny, a wręcz zły. Krytyka systemów większościowych była motywowana wieloma powodami. Z pewnością jednak podstawowym był brak dostatecznej reprezentatywności tego systemu, a to dlatego, że wyborcy, którzy oddali głosy na przegranych kandydatów, pozbawieni byli całkowicie swojej reprezentacji, zgodnie z naczelnym hasłem wyborów większościowych, że „zwycięzca bierze wszystko”³⁴. Zarazem zauważono, że brakowi pełnej reprezentatywności towarzyszy jawna niesprawiedliwość wyniku wyborczego. Ugrupowania, które były ostatecznym beneficjentem procesu redystrybucji mandatów, były wszakże najczęściej bądź to nadreprezentowane, bądź niedoreprezentowane. Uzyskiwały one bowiem więcej mandatów, niż wynikało to z liczby ważnie oddanych głosów, lub też zdecydowanie mniej mandatów, niż sugerował to procent oddanych na nie głosów. Stąd już od końca XVIII w. formułowano rozmaite koncepcje innych systemów wyborczych albo przynajmniej korekty systemu większościowego, która gwarantowałaby choćby minimalną pulę mandatów dla sił politycznych, które z rywalizacji wyborczej wyszły przegrane. Uważano wszakże, że grzechem pierworodnym każdego systemu większościowego jest jego zerojedynkowy układ, powodujący, że albo ktoś wygrywa i zdobywa mandat, albo przegrywa (nawet niewielką różnicą głosów) i ostatecznie nie dostaje żadnego mandatu, nawet jeśli opowiedziała się za nim liczna grupa wyborców. Tak zresztą narodziła się, aktualna do dziś, idea inkluzji (przegranej) mniejszości. Miała ona korygować wynik wyborów, a wraz z nim ogólną ideę demokracji,

³⁴ Z tych też powodów wprowadzaniu rozwiązań proporcjonalnych towarzyszyło szczerze przekonanie, że pogłębiają one demokrację, że będą bardziej sprawiedliwe i bardziej reprezentatywne, a ich wprowadzanie będzie umacniało demokrację jako taką. Por. J. Szymanek, *Wybór formuły wyborczej. Między demokracją kwantytatywną a kwalitatywną*, „Państwo i Prawo” 2005, nr 10, s. 19 i nast. Zob. też J. Szymanek, *Optymalizacja formuły wyborczej. Dylematy wyboru ordynacji proporcjonalnej czy większościowej*, „Studia Wyborcze” 2007, t. 4, s. 7 i nast.

którą przestano utożsamiać z prostymi rządami większości i zaczęto identyfikować jako realizację minimalnych praw mniejszości, co – jak wiadomo – wkrótce stało się prawdziwym sednem zredefiniowanego ujęcia demokracji politycznej³⁵. Lansowana początkowo idea „reprezentacji uzupełnionej” szybko jednak okazała się nadmiernie zachowawcza. Jej sensem, co w oczach jej zagorzałych przeciwników całkowicie ją dyskredytowało, było bowiem w dalszym ciągu utrzymanie systemu większościowego, uzupełnionego tylko – i to w niewielkim zakresie – o mandaty z góry zarezerwowane dla przegranych, po to, by wyniku wyborów nie można było kwestionować i uznawać za niereprezentatywny. Tak samo, mimo początkowego poparcia, postrzegano odmianę tej metody, mianowicie ideę „reprezentacji uśrednionej”, którą u schyłku XVIII stulecia zaprezentował Jean Antoine Condorcet. Zaproponował on, aby wyborcy porównywali kandydatów, konfrontując ich ze sobą we wszystkich możliwych konfiguracjach, w rezultacie czego zwycięzcą byłby ten, kto byłby wskazywany najczęściej jako lepszy w porównaniu ze wszystkimi pozostałymi kandydatami. Proponowany przez Condorceta system wyborczy umożliwiał więc głosującym wyrażanie swojej opinii w systemie porównywania każdego kandydata z każdym. System ten jest niekiedy wskazywany jako swoisty pierwowzór ogólnej idei proporcjonalności, gdyż jego sensem był wybór kandydata proporcjonalnego, tzn. odpowiedniego do średniej oceny prezentowanej przez wyborców na tle skonfrontowania ze sobą wszystkich pozostałych kandydatów. Koncepcja proporcjonalności w wariancie Condorceta była jednak mocno wątpliwa, gdyż konceptualizowała proporcję poglądów wobec poszczególnych kandydatów, a jej wynikiem był wybór kandydata „średniego”, czyli takiego, który był do zaakceptowania przez większość (w sensie matematycznym metoda Condorceta była metodą jak najbardziej większościową, stąd mimo początkowego zainteresowania szybko została zarzucona; jej proporcjonalność była bowiem odnoszona jedynie do postrzegania

³⁵ Przy czym dzisiaj jest to w pełni zaakceptowany i uniwersalny sposób rozumienia demokracji. Por. np. T.W. Kulesza, P. Winczorek, *Demokracja u schyłku XX wieku*, Warszawa 1992, s. 52, 53.

przez wyborców poszczególnych kandydatów i nie miała nic wspólnego z proporcją matematyczną, której domagali się wszyscy przeciwnicy większościowej formuły wyborczej).

Pojawiające się tu i ówdzie poglądy odnośnie do korekty wyniku wyborów w kierunku bądź to reprezentacji „uzupełnionej”, bądź to „uśrednionej” z czasem się radykalizowały. Jak sądzono, wynik wyborów powinien być sprawiedliwy w tym sensie, że powinien oddawać możliwie wiernie obraz sił politycznych działających w społeczeństwie, a następnie przekładać go na obraz wybieralnego organu przedstawicielskiego. Wynik wyborów miał więc, według tej koncepcji, oddawać stosunek³⁶ (czyli proporcję) liczby zdobytych mandatów do liczby ważnie oddanych głosów³⁷. Założeniem idealnym proporcjonalnych systemów wyborczych było, żeby w wyniku wyborów wygląd organu wybieralnego odzwierciedlał preferencje polityczne elektoratu. Stąd pojawiła się często stosowana paralela przyrównująca wybory i wyłoniony w ich wyniku organ do lustra odbijającego rzeczywiste nastroje wyborców, z czym zresztą związana była coraz bardziej popularna idea patrzenia na reprezentację polityczną przez pryzmat koncepcji socjologicznych³⁸. Zakładały one, że parlament winien w swoim składzie oddawać cechy socjologiczne wyborców, a pośród tych cech miejsce zajmowały poglądy polityczne (partyjne) wyborców, które winny być sprawiedliwie, a zatem stosunkowo oddane. W założeniu idealnym parlament czy też inny organ wyłoniony w drodze takich przemodelowanych wyborów miał odzwierciedlać pluralizm poglądów politycznych w taki sposób, że jeżeli na podmiot „A” oddano przykładowo

³⁶ Stąd historycznie wybory proporcjonalne nazywano wyborami stosunkowymi.

³⁷ Przy czym stosunek ten matematycznie bardzo rozmaicie rozumiano. Szerzej na ten temat zob. M. Gassner, *Représentations parlementaires. Méthodes mathématique biproportionnelles de répartition des sièges*, Bruxelles 2000, s. 18 i nast.

³⁸ Ich sednem była korelacja poglądów reprezentantów i reprezentowanych, którą proporcjonalny system wyborczy miał ułatwiać. Szerzej na ten temat: M. Sobolewski, *Reprezentacja w ustroju współczesnych demokracji burżuazyjnych*, Kraków 1962, *passim*; J. Szymanek, *Reprezentacja i mandat parlamentarny. Teoretyczne interpretacje przedstawicielstwa politycznego*, Warszawa 2013, *passim*.

23% głosów, to winien on mieć dokładnie 23% miejsc (mandatów). Jeśli zaś na podmioty „B” i „C” oddano przykładowo 14% i – odpowiednio – 7% głosów, to winny mieć one odpowiadającą tym wartościom (czyli stosunkową, *ergo* proporcjonalną) reprezentację³⁹.

Założenie idealne nie mogło być jednak, z czysto matematycznych powodów, zrealizowane w sposób dokładny i ścisły. Stąd od połowy XIX w. pojawiały się propozycje bardzo różnych metod obliczania proporcji w ramach proporcjonalnych systemów wyborczych, które w praktyce były bardziej lub mniej proporcjonalne w tym sensie, że bardziej lub mniej wiernie przekładały rzeczywistą liczbę zdobytych głosów na liczbę ostatecznie zdobytych mandatów. Jedne z tych systemów (które swoje nazwy brały od ich twórców) premiowały duże ugrupowania startujące w wyborach (metoda d’Hondta, obecnie najbardziej popularna na świecie), inne z kolei dowartościowały mniejsze ugrupowania polityczne (metoda Sainte-Laguë), a niektóre zbliżały się do matematycznej proporcji, zachowując neutralność w tym sensie, że nie wzmacniały ani najsłabszych, ani najsilniejszych uczestników gry wyborczej (metoda Hare’a–Niemeyera). W XX w. proporcjonalny system wyborczy bardzo się rozpowszechnił po tym, jak po raz pierwszy zastosowano go z powodzeniem w Belgii w roku 1899. Później system ten wprowadzono w innych państwach (np. w Finlandii w 1906 r., w Szwajcarii w 1919 r.). Współcześnie system proporcjonalny (w różnych wariantach metod obliczania głosów) jest niezwykle popularnym systemem wyborczym (Belgia, Hiszpania, Portugalia, Dania, Norwegia, Szwecja), a jego cechą charakterystyczną – będącą odwrotnością kluczowej cechy systemu większościowego – jest „zamknięcie”. Oznacza ono, że w przypadku systemu proporcjonalnego nie ma dowolności aranżacji, np. jeśli idzie o wielkość okręgu wyborczego (jedno- bądź wielomandatowy) czy np. sposób oddania głosu (na osobę bądź listę).

³⁹ Lansowaniu tych koncepcji sprzyjała coraz większa popularność idei zwierzchnictwa narodowego, które miało być realizowane możliwie maksymalnie, w pełny i czytelny sposób, a tym była jasna formuła reprezentacji politycznej, najlepiej odzwierciedlona proporcjonalnie. Szerzej na ten temat zob. P. Brunet, *Vouloir pour la nation. Le concept de représentation dans la théorie de l’État*, Paris 2004, s. 283 i nast.

W wypadku systemów proporcjonalnych istnieją z góry założone rozwiązania, które muszą być bezwzględnie spełnione, aby wybory mogły się odbyć według proporcjonalnego systemu wyborczego. Ich niespełnienie wykluczy *a priori* możliwość zastosowania proporcjonalnej alokacji mandatów. Wspomniane zamknięcie należy rozumieć następująco: (1) wybory proporcjonalne wymagają wielomandatowych okręgów wyborczych (nie da się bowiem proporcjonalnie podzielić jednego mandatu); (2) głosowanie może mieć miejsce jedynie na liście (gdyż to z listy brane są proporcjonalnie mandaty, o ile oczywiście danej liście przypadają co najmniej dwa mandaty z proporcji); (3) nie ma alternatywy dla innego niż proporcjonalne obliczenie wyniku głosowania (oznaczającego określenie stosunku liczby ważnie zdobytych głosów przypadających na jeden mandat), aczkolwiek konkretna formuła matematycznej proporcji może być różna. Wybory proporcjonalne, choć często krytykowane (np. za nadmierne upartyjnienie państwa, wynikające z obowiązku głosowania na listy, a te – w praktyce – wystawiają najczęściej partie polityczne), uznawane są dość powszechnie za bardziej sprawiedliwe (a co za tym idzie i demokratyczne) aniżeli wybory większościowe. Jest tak przede wszystkim dlatego, że zapewniają one większą (dokładniejszą) reprezentację, gdyż gwarantują, że listy, na które oddano mniej głosów, znajdą (mogą znaleźć) swoje odzwierciedlenie w organie pochodzącym z wyboru. Proporcjonalne systemy wyborcze eliminują tym samym poważny dylemat systemów większościowych, jakim są głosy stracone, czyli głosy oddane na partie bądź kandydatów, którzy ostatecznie nie zdobyli mandatu (choć oczywiście również i w systemach proporcjonalnych, szczególnie jeśli są one modyfikowane np. za pomocą progów wyborczych, mogą się pojawić głosy stracone, ich skala jest jednak dużo mniejsza niż w systemie większościowym). Niemniej należy zdawać sobie sprawę z tego, iż wybory proporcjonalne, właśnie z tej racji, że są bardziej reprezentatywne (sprawiedliwe), generują też największą ich wadę, jaką jest (a właściwie może być) nadmierne rozdrobnienie organu kolegialnego pochodzącego z wyboru. Wybory proporcjonalne, dając szansę, że nawet najmniejsze siły polityczne mogą być beneficjentami mandatu, sprzyjają wręcz atomizacji sceny politycznej, na której nie ma sztucznego

(w postaci systemu wyborczego) mechanizmu koncentracji. Często jest to postrzegane jako zaleta tych systemów, gdyż dzięki wielości sił politycznych lepiej i dokładniej oddawany jest pluralizm postaw, ocen i poglądów występujący we współczesnych społeczeństwach, które nie są krępowane barierami systemów wyborczych i wynikającymi z tego konsekwencjami (np. do blokowania partii politycznych). Rozdrobnienie partyjne generowane przez proporcjonalne systemy wyborcze, choć najczęściej oceniane negatywnie, jako swoista „strata” systemów proporcjonalnych, ma też swoje strony dodatnie – pozwala uzewnętrznic autentyczne podziały socjopolityczne i nie krępuje nadmierne społecznej rzeczywistości, która nawet mocno spluralizowana, zostanie odwzorowana w substracie osobowym organu pochodzącego z wyborów. Z tego punktu widzenia, jak się zaznacza, wybory proporcjonalne są też uczciwsze, gdyż nie krępują partii politycznych w formułowaniu apelu wyborczego, którego nie trzeba na siłę wypośredkować czy w inny sposób amortyzować po to, by nie stracić potencjalnych zwolenników. Dzięki temu ugrupowania startujące w wyborach proporcjonalnych pokazują uczciwie swoją ofertę, licząc, że spotka się ona z aprobatą choćby części wyborców, uczciwym rezultatem ich działania będzie zaś to, że *everyone takes a few*⁴⁰. Każda partia bądź siła polityczna może tu występować samodzielnie pod własnym szyldem, bez obawy o to, że zbyt małe poparcie pozbawi ją możliwości zdobycia mandatu. Wynik wyborczy, nawet niski, przekłada się bowiem w systemach proporcjonalnych na mandaty⁴¹, i z tego właśnie powodu systemy te postrzegane są jako „sprawiedliwe” czy też „obiektywne” (a w dalszej kolejności i reprezentatywne, gdyż zapewniają reprezentację nawet najmniejszym siłom politycznym). Z tych też względów systemy proporcjonalne postrzegają się jako systemy generujące „jednowymiarowe”, pod względem programowym, partie polityczne, co w dalszej kolejności przekłada się na bardziej pluralistyczny, *ergo* bardziej demokratyczny cały system partyjny⁴². Jednowymiarowość partii

⁴⁰ J. Szymanek, *Wybór formuły wyborczej...*, s. 24.

⁴¹ O ile oczywiście nie mają zastosowania żadne inne mechanizmy korygujące czy modyfikujące, które proporcjonalność deformują.

⁴² Por. J.C. Zarka, *Les systèmes électoraux...*, s. 35.

stwarza bowiem siłą rzeczy większą paletę oferty wyborczej, poszerzając uprawnienia jednostki do dokonania autentycznego wyboru, którego nie spłaszcza sztuczność rywalizacji zamkniętej w ramach dwupartyjności (co jest domeną *gros* systemów większościowych). W ten sposób demokratyczność procesu wyborczego staje się niejako podwójną demokratycznością. Po pierwsze dlatego że poszerza paletę programów wyborczych i podmiotów je prezentujących, po drugie dlatego że poszerza możliwości dokonania wyboru przez elektorat, który nie jest skreślony prawem Duvergera⁴³ i dzięki temu ma możliwość oddania głosu nawet na najmniejsze ugrupowania polityczne startujące w wyborach⁴⁴. Warto przy okazji pamiętać, że wspomniane rozdrobnienie jest jedynie bezpośrednim skutkiem systemu proporcjonalnego. Pośrednio rozstrzyga o nim bowiem rzeczywisty pluralizm polityczno-partyjny elektoratu (a ten jest skutkiem wielu zmiennych politycznych, społecznych, ekonomicznych, historycznych, sytuacyjnych, behawioralnych). Im wobec tego więcej jest partii i ugrupowań politycznych, tym – w razie ustanowienia systemu proporcjonalnego – więcej z nich będzie miało (mogło mieć) swoje przełożenie na forum organu pochodzącego z wyborów (o ile oczywiście nie zostaną zastosowane rozmaite elementy korekcyjne, w postaci np. ustawowych progów wyborczych, czyli przyjętej z góry liczby ważnie oddanych głosów, niezbędnej do

⁴³ Prawo Duvergera zakłada, że w systemach większościowych wyborcy, również psychologicznie, są zdeterminowani głosować na największe partie polityczne z obawy przed oddaniem głosu na ugrupowanie, które nie ma szansy na zdobycie mandatu. W efekcie stosowanie na dłuższą metę systemów większościowych utrwała dwupartyjność, głównie z obawy przed „stratą głosu” rozumianą jako oddanie głosu na kandydata (partię), który (która) ostatecznie nie zdobywa mandatu.

⁴⁴ Ta hurrademokratyczna ocena systemów proporcjonalnych jest jednak niekiedy poddawana krytyce. Niektórzy badacze dowodzą wszakże, że rozdrobnienie sceny polityczno-partyjnej, któremu sprzyja system proporcjonalny, tylko do pewnego stopnia może być rzeczywiście demokratyczne. Nadmierna wielość opinii i poglądów, przełożona następnie na układ sił politycznych w organie przedstawicielskim, może bowiem prowadzić do takiego rozłamu opinii, że dzisiejsza mniejszość nigdy nie stanie się większością. W efekcie rozkład sił polityczno-partyjnych będzie się petryfikował, a system dotknie demokratyczna inercja. Szerzej na ten temat zob. C. Leclercq, *Le principe de la majorité*, Paris 1971, *passim*.

togo, aby dana lista wyborcza uczestniczyła w podziale mandatów, albo innych rozwiązań, które będą redukowały proporcjonalność wyborów proporcjonalnych⁴⁵).

Wybory proporcjonalne w praktyce mogą być różnie proporcjonalne. Stosowanie samej matematycznej proporcji nie daje wszakże jeszcze – *per se* – proporcjonalnej reprezentacji politycznej. O tej ostatniej rozstrzyga kilka zmiennych, tj.: (1) formuła matematyczna proporcjonalności; (2) wielkość okręgów wyborczych mierzona liczbą mandatów; (3) stosowanie mechanizmów korekcyjnych, które najczęściej mają przeciwdziałać nadmiernemu rozczłonkowaniu składu osobowego organu wyłonionego w drodze wyborów proporcjonalnych⁴⁶. Formuła matematycznej proporcji, jak powiedziano wcześniej, może być w miarę neutralna (metoda Hare’a–Niemeyera)⁴⁷, wspierająca ugrupowania najmniejsze (metoda Sainte-Laguë)⁴⁸ albo największe (metoda

⁴⁵ A tymi mogą być np. okręgi wyborcze, które odpowiednio kształtowane, mogą limitować proporcjonalność wyniku wyborów albo ją wzmacniać. M. Golder, *Democratic Electoral Systems Around the World: 1946–2000*, „Electoral Studies” 2005, nr 1, s. 110 i nast.

⁴⁶ Co jest najczęstszym zarzutem pod adresem wszystkich systemów proporcjonalnych, niezależnie od ich odmienności. Por. J. Szymanek, *Wybór formuły wyborczej...*, s. 19 i nast.

⁴⁷ Zwana również metodą proporcji matematycznych, opracowana przez niemieckiego uczonego Horsta F. Niemeyera (1931–2007). Według metody Hare’a–Niemeyera liczbę zdobytych głosów przez listę w okręgu mnoży się przez liczbę mandatów możliwych do zdobycia w okręgu, a otrzymaną sumę dzieli przez liczbę głosów oddanych ogółem w okręgu. Do nieobsadzonych mandatów stosuje się system największej reszty. Przykład: w okręgu oddano łącznie 600 000 głosów, z czego na listę A 160 000, na listę B 130 000, na listę C 110 000, na listę D 90 000, na listę E 70 000, na listę F 40 000. W okręgu do obsadzenia jest 14 mandatów. Po zastosowaniu wzoru Hare’a–Niemeyera pozostały do obsadzenia trzy mandaty, do których dystrybucji użyto metody największej reszty, szeregując liczby po przecinku od największej do najmniejszej. W rezultacie lista A otrzymała cztery mandaty, lista B – trzy, listy C, D i E po dwa, lista F zaś – jeden mandat. Metoda Hare’a–Niemeyera jest aktualnie stosowana w Bułgarii na podstawie reformy prawa wyborczego z 2011 r. Znajduje zastosowanie również w kilku państwach Unii Europejskiej w wyborach do Parlamentu Europejskiego – w Bułgarii, Republice Litewskiej i we Włoszech. Metodę Hare’a–Niemeyera wykorzystano w Polsce w wyborach do Sejmu I kadencji, przeprowadzonych 27 października 1991 r.

⁴⁸ Metoda opracowana na początku XX w. przez francuskiego matematyka André Sainte-Laguë (1882–1950). Polega na tym, że wynik uzyskany przez listę

w okręgu wyborczym dzieli się przez kolejne liczby nieparzyste: 1, 3, 5, 7 itd. aż do uszeregowania tyłu największych ilorazów, ile jest mandatów do podziału. Rozdziału mandatów między listy dokonuje się według uzyskanych kolejno największych ilorazów. Przykład: w okręgu oddano łącznie 600 000 głosów, z czego na listę A – 160 000, na listę B – 130 000, na listę C – 110 000, na listę D – 90 000, na listę E – 70 000, na listę F – 40 000. W okręgu do rozdziału jest 14 mandatów. Liczby w indeksie górnym przy kolejnych ilorazach oznaczają kolejność przydzielania mandatów (uszeregowane ilorazy od największego do najmniejszego). W wyniku dokonanego podziału lista A otrzymała cztery mandaty, lista B – trzy, listy C, D i E – po dwa, a lista F – jeden. W porównaniu z metodą d’Hondta zastosowanie liczb nieparzystych powoduje, że różnice między kolejnymi ilorazami są coraz większe. W rezultacie zostaje zniwelowany efekt metody d’Hondta uprzywilejowujący największe ugrupowania. Natomiast zwiększają się szanse otrzymania mandatu przez średnie i najmniejsze komitety wyborcze. Istnieją dwie modyfikacje metody Sainte-Laguë. W pierwszej z nich zamiast dzielnika 1,0 występuje 0,7. W ten sposób zwiększeniu ulega pierwszy iloraz, co jeszcze bardziej sprzyja zwiększeniu szans na uzyskanie dodatkowych mandatów przez partie średnie i słabsze. Z kolei w drugim wariantcie pierwszym dzielnikiem jest 1,4, co wywiera skutek odwrotny – korzystają na nim partie najsilniejsze. Nie jest to jednak uprzywilejowanie tak daleko idące jak w metodzie d’Hondta, w rezultacie czego ową drugą modyfikację metody Sainte-Laguë można uznać za pośrednią między metodą d’Hondta a klasyczną metodą Sainte-Laguë. Zmodyfikowana wersja metody Sainte-Laguë z pierwszym dzielnikiem 1,4 występuje w państwach skandynawskich (Dania, Szwecji i Norwegii). W przeszłości zastosowano ją również w Polsce w wyborach do Sejmu IV kadencji (2001 r.). Duże znaczenie miała również metoda Sainte-Laguë w wyborach do rad gmin w pierwszych latach funkcjonowania odnowionego samorządu terytorialnego (1990–1998). Na mocy obowiązujących wówczas przepisów wybory do rad gmin w gminach powyżej 40 000 mieszkańców przeprowadzano według formuły proporcjonalnej, z zastosowaniem zmodyfikowanej metody Sainte-Laguë (pierwszy dzielnik 1,4). Wraz z reformą samorządową (1998 r.) ustawodawca przewidział również wybory do sejmików województw i rad powiatów według formuły proporcjonalnej, wprowadził równocześnie metodę d’Hondta, także na poziomie gmin (w gminach powyżej 20 000 mieszkańców). Metodę Sainte-Laguë w wyborach samorządowych wykorzystano jeszcze incydentalnie na wiosnę 2001 r. (wraz ze zmianą dotyczącą wyboru posłów), ale przed kolejnymi wyborami samorządowymi w 2002 r. przywrócono metodę d’Hondta. Kolejny incydentalny przypadek zastosowania metody Sainte-Laguë miał miejsce na mocy nowelizacji ordynacji wyborczej do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw z 6 września 2006 r. Był to akt, który wprowadzał możliwość blokowania list wyborczych w wyborach samorządowych. Obowiązywał on w czasie wyborów przeprowadzonych w dniu 26 listopada 2006 r. Metodę Sainte-Laguë (w wersji klasycznej) stosowano do podziału mandatów między listy tworzące blok wyborczy. Możliwość blokowania list wyborczych została zlikwidowana w 2008 r. i tym samym metoda Sainte-Laguë została usunięta z polskiego prawa wyborczego.

d'Hondta)⁴⁹. Uznaje się przy tym, że wyniki pierwszych dwóch metod

Należy również wspomnieć, że metodę tę zastosowano w Polsce do podziału 69 mandatów z listy krajowej na mocy ordynacji wyborczej do Sejmu z 1991 r.

⁴⁹ Nazywana również metodą największych ilorazów lub metodą największych średnich. Została opracowana pod koniec XIX w. przez belgijskiego matematyka Victora d'Hondta (1841–1901). Zgodnie z nią wynik uzyskany przez listę w okręgu wyborczym dzieli się przez kolejne liczby naturalne: 1, 2, 3, 4 itd. aż do uszeregowania tyłu największych ilorazów, ile jest mandatów do podziału. Rozdziału mandatów między listy dokonuje się według uzyskanych kolejno największych ilorazów. Przykład: w okręgu oddano łącznie 600 000 głosów, z czego na listę A 160 000, na listę B – 130 000, na listę C – 110 000, na listę D – 90 000, na listę E – 70 000, na listę F – 40 000. W okręgu do rozdziału jest 14 mandatów. Liczby w indeksie górnym przy kolejnych ilorazach oznaczają kolejność przydzielania mandatów (uszeregowane ilorazy od największego do najmniejszego). Ponieważ przy przydzielaniu 12. mandatu wystąpiły równe ilorazy, w pierwszej kolejności przydzielono mandat liście A, która otrzymała ogółem więcej głosów. Większy problem pojawia się wówczas, gdy równe ilorazy występują na końcu procesu rozdziału mandatów. Ustawodawca musi więc precyzyjnie uregulować, która z list ma pierwszeństwo do otrzymania mandatu. W wyniku dokonanego podziału lista A otrzymała cztery mandaty, listy B i C – po trzy, lista D – dwa, a listy E i F – po jednym. Jak widać, niewątpliwą zaletą metody d'Hondta jest prosty algorytm pozwalający na szybkie ustalenie wyniku wyborów w okręgu. Alokacji mandatów dokonuje się zgodnie z liczbą wskazań personalnych wyborcy (lista otwarta lub półotwarta) albo zgodnie z kolejnością ustaloną przez partię polityczną (lista zamknięta, w której wyborca nie może wskazać preferencji personalnej). Metoda d'Hondta faworyzuje najsilniejsze listy wyborcze, zwłaszcza w okręgach o niewielkiej liczbie mandatów. Największe partie polityczne uzyskują nadreprezentację w parlamencie kosztem najsłabszych. Pozytywną stroną tego stanu rzeczy jest zmniejszenie poziomu fragmentaryzacji systemu partyjnego i ułatwienie tworzenia koalicji rządowej. Ten aspekt zastosowania metody d'Hondta legł u podstaw jej wprowadzenia w ordynacji wyborczej do Sejmu RP w 1993 r. Stało się tak w wyniku negatywnych doświadczeń związanych z rozbiem politycznym Sejmu I kadencji i trudnościami z utworzeniem koalicji rządowej. Jednocześnie twórcy ordynacji wprowadzili progi wyborcze i małe, kilkumandatowe okręgi wyborcze. Wszystko to sprawiło, że liczba ugrupowań parlamentarnych spadła z niemal 30 do zaledwie sześciu, a zwycięskie partie (Sojusz Lewicy Demokratycznej i Polskie Stronnictwo Ludowe) uzyskały nadreprezentację, która pozwoliła im na stworzenie stabilnej koalicji rządowej, dysponującej większością mandatów bliską 2/3 ustawowej liczby posłów. Współcześnie metoda d'Hondta jest najpopularniejszą metodą proporcjonalnej dystrybucji mandatów parlamentarnych. Jest ona stosowana w wielu państwach europejskich, np. w Hiszpanii w wyborach do Kongresu Deputowanych (izby pierwszej Korteżów Generalnych). Metoda ta jest również wykorzystywana w wielu innych państwach, m.in. w Belgii (gdzie po raz pierwszy została zastosowana u schyłku XIX w.), Argentynie, Austrii, Bułgarii, Republice Czeskiej,

są bardziej proporcjonalne aniżeli ostatnia, która w skrajnych warunkach może wręcz przeczyć idei wyborów proporcjonalnych (szczególnie jeśli zostanie skorelowana z innymi elementami, które działać będą antyproporcjonalnie). Niemniej w skali światowej najpopularniejsza jest metoda d'Hondta, głównie dlatego że jest to metoda dość prosta (a jak wiadomo, prostota systemu wyborczego jest jego niebagatelnym atutem) oraz dlatego że samodzielnie, a zatem bez żadnych dodatkowych elementów, skutecznie przeciwdziała nadmiernej politycznej fragmentacji wyłonionej przy jej pomocy reprezentacji. Z tego też względu metodę d'Hondta uważa się często za optymalną, gdyż gwarantuje minimum proporcjonalności i maksimum konsolidacji sceny polityczno-partyjnej, która wpisana w formułę proporcjonalności, ma naturalną tendencję do fragmentacji⁵⁰.

Drugim czynnikiem, który ma decydujący wpływ na skalę proporcjonalności wyniku wyborów przeprowadzanych przy użyciu matematycznych metod proporcjonalnych, jest wielkość okręgu wyborczego. Wielkość okręgu mierzona jest przy tym nie jego wielkością geograficzną, tylko liczbą mandatów przypadających do podziału. Okręgiem małym jest więc w takim przypadku okręg, w którym do rozdysponowania są dwa albo trzy mandaty. Okręgiem średnim jest okręg, na który przypada około pięciu lub sześciu mandatów, a dużym – okręg, w którym do podziału jest siedem i więcej mandatów. Wskaźnik proporcjonalności rośnie, ze zrozumiałych powodów, wraz ze wzrostem

Danii, Finlandii, Holandii, Izraelu, Portugalii i Turcji. Wydaje się, że u źródeł popularności tej metody rozdysponowywania mandatów leżą dwa zjawiska, tzn. względna prostota (w porównaniu z innymi metodami repartycji proporcjonalnej) oraz fakt, że metoda ta faworyzuje duże ugrupowania polityczne, co z kolei pozwala ograniczyć naturalny efekt wykorzystywania wszystkich systemów proporcjonalnych, jakim jest nadmierne rozdrobnienie parlamentu. W ten sposób udaje się osiągnąć, zgodnie z teoretycznymi założeniami, dwa podstawowe cele wyborów: 1) mniej więcej sprawiedliwą reprezentację, oddającą rzeczywiste preferencje elektoratu, oraz 2) dyscyplinowanie parlamentarnego systemu partyjnego, który w razie nadmiernej fragmentaryzacji może się okazać zupełnie niewydolny, a w konsekwencji dysfunkcyjny.

⁵⁰ Co dowodzi, że zawsze istnieje jakiś wpływ systemu wyborczego na system partyjny. Por. P. Uziębło, *Wpływ systemów wyborczych na systemy partyjne (wybrane zagadnienia)*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2011, nr 3, s. 67 i nast.

liczby mandatów do podziału. Im okręg wyborczy jest większy, *ergo* im więcej jest w nim mandatów do rozdysponowania, tym większa (lepiej) jest proporcjonalność ostatecznego wyniku dystrybucji mandatów. Jest to zresztą oczywiste, gdyż zawsze, niezależnie od tego, co się dzieli, im więcej jest do podziału, tym lepiej, a więc tym bardziej proporcjonalnie (dokładnie) można to podzielić. W nauce o systemach wyborczych dość zgodnie się uważa, że aby autentycznie proporcjonalnie podzielić mandaty, okręgi wyborcze muszą być duże (a więc minimum siedem mandatów do podziału), a jeszcze lepiej gdy są bardzo duże, gdyż każdy mandat więcej to w ostatecznym wyniku lepiej oddana proporcjonalność, którą podział na okręgi wyborcze zawsze, w mniejszym bądź większym stopniu, deformuje. Stąd też idealnym okręgiem wyborczym np. w wyborach parlamentarnych byłby jeden wielki okręg wyborczy, obejmujący obszar całego państwa, w którym byłoby tyle mandatów, ile jest miejsc w parlamencie. W takim przypadku nie byłoby bowiem w ogóle czynnika negatywnie wpływającego na skalę proporcjonalności (tj. podziału kraju na okręgi wyborcze), a zarazem liczba mandatów byłaby maksymalnie duża, co gwarantowałoby pełną proporcjonalność ich dystrybucji (nieprzypadkowo za najbardziej reprezentatywny, w tym sensie, że proporcjonalnie oddany, skład parlamentu uchodzi izraelski Kneset, w którym podział mandatów odbywa się w ramach jednego, ogólnokrajowego okręgu wyborczego, obejmującego obszar całego Izraela)⁵¹. I oczywiście *vice versa* – im mniejszy jest okręg wyborczy, tym reguła proporcjonalności traci na znaczeniu, a w przypadku małych okręgów wyborczych (dwu- i trzymandatowych) właściwie przestaje mieć zastosowanie. Stąd też uznaje się dość zgodnie, że w sytuacji kiedy państwo podzielone jest na dużo małych okręgów wyborczych, wybory jedynie formalnie mają jeszcze status proporcjonalny⁵². W praktyce ich wynik zbliża się do tego, jaki osiągnęłoby się według systemu większościowego (zwłaszcza

⁵¹ G. Rahat, R.Y. Hazan, *Israel: the Politics of an Extreme Electoral System*, [w:] *The Politics of Electoral Systems*, ed. M. Gallagher, P. Mitchell, Oxford–New York 2006, s. 333 i nast.

⁵² Por. M. Jarentowski, *Wielkość okręgów wyborczych i formuła wyborcza a proporcjonalność wyborów*, „Państwo i Prawo” 2002, nr 7, s. 38 i nast.

jeśli dodatkowo zastosowanie będzie miała metoda wspierająca największe ugrupowania, czyli metoda d'Hondta). Dobrze ilustruje to przykład Hiszpanii, w której spora część okręgów to okręgi raptem trzymandatowe, co powoduje, że szanse na mandat mają w nich jedynie największe siły polityczne (listy wyborcze)⁵³. Na marginesie tej kwestii powstaje istotne pytanie, czy proporcjonalność, jako metoda redystrybucji mandatów, szczególnie w sytuacji, kiedy jest wpisana do konstytucji, wyznacza jakies *minimum minimorum* przyjętej regulacji szczegółowej w zakresie alokacji mandatów. Innymi słowy – chodzi o to, czy konstytucyjną zasadę proporcjonalności należy odczytywać w sensie efektu proporcjonalnego, jaki wybory mają przynieść, czy też „tylko” jako algorytm służący repartycji mandatów. Odpowiedź na to pytanie ma znaczenie fundamentalne. Jeśli bowiem stanie się na stanowisku, że konstytucyjna dyrektywa proporcjonalności zamyka się w matematycznym algorytmie podziału mandatów, to może się okazać, że wybory tylko formalnie będą proporcjonalne, podczas gdy ich wynik będzie oddalony do idei proporcjonalności (np. system d'Hondta wpisany w okręgi trzymandatowe). Jeśli natomiast proporcjonalność rozumieć teleologicznie, to proporcjonalnym będzie tylko tak skonstruowany mechanizm dystrybucyjny, który, niezależnie od wszystkich pojedynczych elementów, przyniesie proporcjonalny wynik. Przy takim założeniu wspomniany system d'Hondta, wpisany w małe okręgi wyborcze, nie będzie faktycznie systemem proporcjonalnym, gdyż będzie skutkował wynikiem wyborów zbliżonym do formuły większościowej. W proporcjonalności nie chodzi bowiem (a przynajmniej nie powinno chodzić) o samą technikę podziału mandatów, tylko o ideę odzwierciedlenia w organie przedstawicielskim proporcji liczby ważnie oddanych głosów do liczby ostatecznie zdobytych mandatów. Ideę tę, niezależnie od konkretnej metody podziału mandatów, może realizować tylko duży okręg wyborczy, w ramach którego obsadzana będzie duża liczba mandatów. Dla odmiany mały okręg

⁵³ Por. T. Mołdawa, *Prawo wyborcze do parlamentu Królestwa Hiszpanii*, [w:] *Prawo wyborcze do parlamentu w wybranych państwach europejskich*, red. S. Grabowska, K. Składowski, Kraków 2006, s. 141.

wyborczy, nawet przy zastosowaniu formuły matematycznej wspierającej niewielkie ugrupowania (metoda Sainte-Laguë), nie przełoży się na autentycznie proporcjonalny wynik, gdyż będzie on zdeformowany niewielką liczbą mandatów przypadających do podziału.

Trzecim czynnikiem, który ma wpływ na skalę proporcjonalności wyniku wyborów, jest stosowanie sztucznych (ustawowych) elementów wspomagających, przeciwdziałających zjawisku nadmiernego rozproszenia składu osobowo-politycznego organu pochodzącego z wyborów. Takim elementem są ustawowe progi wyborcze (zwane również klauzulami zaporowymi bądź gilotynami wyborczymi) – ich skutkiem jest wyłączenie z podziału mandatów tych list wyborczych, które osiągnęły względnie niewielkie poparcie (mierzone procentowo bądź ilością bezwzględną, bądź procentem ważnie oddanych głosów, przy czym pomiar ten może odbywać się zarówno w skali kraju, jak i w skali okręgu wyborczego)⁵⁴. Element ten z jednej strony ma przeciwdziałać zjawisku nadmiernego rozproszenia sił polityczo-partyjnych, które – zachęcane formułą proporcjonalną – chcą działać samodzielnie na arenie rywalizacji wyborczej, z drugiej zaś strony ma eliminować poglądy i ugrupowania skrajne, formułujące radykalne wizje polityki, które często uznaje się za szkodliwe, a nawet niebezpieczne z punktu widzenia demokratyczności i stabilności całego ładu politycznego. Z tej perspektywy widzenia progi wyborcze postrzega się niekiedy jako swoiste „wentyle bezpieczeństwa” demokratycznych rozwiązań ustrojowych, które mają przeciwdziałać agregacji sądów i poglądów ekstremalnych, fundamentalnych czy – najzwyczajniej – nieakceptowalnych. Zauważa się jednak, że progi wyborcze mogą często wchodzić

⁵⁴ Należy jednocześnie zaznaczyć, że obok tzw. sztucznych progów wyborczych występują zawsze tzw. naturalne progi wyborcze. Jest to minimalny poziom poparcia, jakie w danym okręgu wyborczym musi uzyskać partia polityczna albo kandydat, by otrzymać co najmniej jeden mandat. Wysokość progu naturalnego (*natural threshold*) wynika z wielkości okręgu wyborczego, czyli liczby mandatów w nim obsadzanych. Im w danym okręgu więcej mandatów, tym próg naturalny jest niższy, co oznacza, że do zdobycia mandatu wystarcza mniejsza liczba głosów. Uznaje się wobec tego np., że w okręgu pięciomandatowym, w którym ma zastosowanie większościowy system wyborczy, 20% poparcia elektoratu zawsze wystarczy, by uzyskać mandat, bez względu na wyniki pozostałych kandydatów.

w konflikt z podmiotowymi prawami wyborczymi, gdyż pozbawiają one określone grupy elektoratu – często w sposób trwały – swojej reprezentacji politycznej, sprzyjając zjawisku ekskluzji politycznej⁵⁵ (co w skrajnych sytuacjach może jednak przynosić rezultaty odwrotne od oczekiwanych, gdy zamiast kanalizować te siły w ramach dostępnych procedur wyborczych, pozostawia je poza nimi, przyczyniając się do ich radykalizacji i znajdowania dla nich innego ujścia aniżeli mechanizm demokratycznej gry wyborczej).

Sensem progów wyborczych jest zablokowanie możliwości przyznania mandatu tym listom wyborczym, które nie przekroczą minimalnego pułapu liczby ważnie oddanych głosów. Zarazem jednak progi wyborcze, i to jest drugi zasadniczy motyw ich ustanawiania, wychodzą naprzeciw idei efektywności systemów wyborczych, a ich *ratio legis* oceniane jest w znacznie szerszej perspektywie, bo w perspektywie funkcjonowania wybieralnego organu (najczęściej parlamentu), do którego progi mają zastosowanie. Radykalnie proporcjonalny system wyborczy może bowiem przynieść skład parlamentu co prawda niezwykle proporcjonalny, ale zarazem dalece zatomizowany, a co za tym idzie niezdolny do działania. Tymczasem każdy parlament czy każdy inny organ powoływany w drodze wyborczej, obok funkcji przedstawicielskiej, musi być gremium efektywnym, a zatem zdolnym do realizowania przypisanych mu zadań⁵⁶. Dlatego zbyt daleko idące rozdrobnienie polityczne w izbie, zwłaszcza przy ogromnych różnicach programowo-ideologicznych, może generować immobilizm powodowany niezdolnością ukształtowania stosownej większości niezbędnej do podejmowania decyzji. Taki efekt może być równie niebezpieczny jak brak reprezentatywności parlamentu. Stąd wzięła się potrzeba ustanawiania sztucznych progów wyborczych, które w systemach większościowych są zbędne, gdyż skutecznie działają w nich tzw. naturalne progi wyborcze, w wartościach bezwzględnych zazwyczaj wyższe

⁵⁵ Por. V. Natale, *Le droit à des élections libres ou la construction d'un véritable ordre démocratique européen*, „Revue Trimestrelle des Droits de l'Homme” 2006, vol. 68, s. 949.

⁵⁶ Por. A. Blais, R.K. Carty, *The Impact of Electoral Formulae in the Creation of Majority Government*, „Electoral Studies” 1987, nr 6, s. 99 i nast.

aniżeli progi sztuczne⁵⁷. W systemach proporcjonalnych, w których wynik wyborów mierzony liczbą mandatów ma oddawać proporcję liczby mandatów do liczby głosów oddanych na poszczególne listy wyborcze, powstaje ryzyko, że nawet najmniejsze ugrupowania mogą być beneficjentem mandatu. Poszerzą one spektrum reprezentatywności, ale zagrożą efektywności działania izby, zwłaszcza jeśli nie będzie żadnych innych elementów ograniczających superproporcjonalność wyniku wyborów.

Istnienie ustawowych progów wyborczych ma skutek zarówno prewencyjny, jak i represyjny. Prewencyjnie progi zachęcają uczestników rywalizacji wyborczej do tworzenia strategii nastawionych na maksymalizację efektu wyborczego (np. blokowanie list czy innego rodzaju zawiązywanie koalicji, co przynosi ten rezultat, że nie pozostawia wyborców takich zablokowanych partii poza systemem reprezentacji parlamentarnej). Represyjnie z kolei progi wyborcze przyczyniają się do uporządkowania parlamentarnego systemu partyjnego, ograniczając tzw. efektywną liczbę partii, co w następnej kolejności ułatwiać ma zawiązywanie koalicji rządzącej w warunkach wielopartyjnych układów politycznych, które są zjawiskiem naturalnym w obrębie systemów proporcjonalnych. Uważa się w związku z tym, że progi wyborcze – pod warunkiem oczywiście, że są racjonalnie skonstruowane – gwarantują konieczny pluralizm reprezentacji politycznej, a zarazem przeciwdziałają atomizacji, która w skrajnych sytuacjach może okazać się całkowicie dysfunkcjonalna (i np. uniemożliwi zawiązywanie koalicji rządowej, gdyż liczba partii w parlamencie okaże się tak duża, że żadnej formuły koalicyjnej nie uda się zbudować). Uznaje się wobec tego, że klauzula wyborcza, eliminując pewne ugrupowania z podziału mandatów, a tym samym zwiększając pulę mandatów do podziału wśród pozostałych beneficjentów elekcji, bezdyskusyjnie narusza proporcjonalność wyniku wyborów proporcjonalnych, ale jednocześnie nie odrzuca podstawowej idei tych wyborów, jaką jest możliwie pełna reprezentacja postaw i poglądów, tylko realizuje

⁵⁷ Co dotyczy szczególnie klasycznego systemu większościowego, czyli *first past the post*.

ją w mniejszym stopniu⁵⁸. Z punktu widzenia ogólnego standardu proporcjonalności jednak w niego bezsprzecznie godzi, zwłaszcza w tych wszystkich przypadkach, kiedy np. działając w skali kraju, uniemożliwia uzyskanie mandatu przez silne ugrupowania regionalne, które siłą rzeczy nie mają przełożenia ogólnokrajowego. Dlatego tak ważną sprawą w przypadku progów wyborczych jest ich odpowiednie skonstruowanie. Mogą one, co jest dopuszczane, ograniczać w jakimś stopniu obraz reprezentacji politycznej w imię np. ochrony demokracji czy zapewnienia efektywności mechanizmu rządzenia, ale nie mogą pozbawiać prawa do reprezentacji relewantnych (w skali kraju bądź regionu) sił społeczno-politycznych, gdyż to godzić będzie w paradygmat wyborów jako mechanizmu artykulacji i agregacji politycznej.

Skonstruowanie progów wyborczych obejmuje przy tym dwa elementy. Pierwszym jest wysokość progu, drugim zaś jego zasięg. Wysokość progu mierzona jest najczęściej procentem ważnie oddanych głosów i waha się od 2% (Izrael, Dania, Kolumbia) do 10% (Turcja), przy czym najczęściej przyjmowaną wysokością jest 3% (Argentyna, Czarnogóra, Grecja, Hiszpania), 4% (Austria, Bułgaria, Norwegia, Słowenia, Szwecja) i 5% (Chorwacja, Estonia, Litwa, Łotwa, Rumunia, Niemcy, Słowacja, Węgry). Należy zwrócić uwagę, że wysokość progu zazwyczaj odnosi się do pojedynczych list wyborczych (partii politycznych). Jednak coraz powszechniejszym zjawiskiem jest niuansowanie wysokości progu uzależnione od tego, ile partii politycznych tworzy listę wyborczą. Rozwiązanie polegające na różnicowaniu wysokości progu wyborczego w zależności od liczby uczestników występujących w obrębie jednej listy wyborczej jest doświadczeniem Europy Środkowej i Wschodniej i było pomyślane jako sposób porządkowania tamtejszych systemów partyjnych, które po transformacji ustrojowej z początku lat 90. XX w. znajdowały się w stanie *nascendi*⁵⁹. Jednocześnie było również formą dyscyplinowania partii politycznych i zmuszania ich do współpracy, co miało konsolidować tamtejsze sceny partyjne, a zarazem

⁵⁸ Por. C.S. Bischoff, *National Level Electoral Thresholds: Problems and Solutions*, „Electoral Studies” 2009, vol. 28, s. 232 i nast.

⁵⁹ Szerzej na ten temat zob. W. Sokół, *Geneza i ewolucja systemów wyborczych w państwach Europy Środkowej i Wschodniej*, Lublin 2007, s. 169 i nast.

przeciwdziałać kryzysom gabinetowym, wywoływanym brakiem porozumienia koalicyjnego w obrębie kilku czy nawet kilkunastu partii. Stąd wzięta się zasada, że odnośnie do koalicyjnych list wyborczych stosuje się zazwyczaj podwyższoną wartość progu (np. Polska 8%, Litwa 7%, Rumunia 8%, Włochy 10%). Rozwiązaniem szczególnym jest zaś progresywność progu uzależniona od liczby uczestników koalicji. Przykładem może być Republika Czeska, w której do koalicji złożonej z dwóch partii stosuje się 10-procentowy próg wyborczy, do koalicji złożonej z trzech partii zastosowanie ma 15-procentowy próg wyborczy, a do koalicji złożonych z czterech bądź większej liczby partii stosuje się aż 20-procentowy próg wyborczy⁶⁰.

Z kolei zasięg progu wyborczego dotyczy tego, czy jest on liczony w skali kraju, czy też np. odnosi się on jedynie do okręgu wyborczego. W większości państw próg wyborczy ma charakter ogólnokrajowy (Polska, Hiszpania, Niemcy, Rumunia, Grecja), można jednak spotkać rozwiązania, które odnoszą progi wyborcze do okręgu wyborczego. Jest tak np. w Czarnogórze, gdzie 3-procentowy próg liczony jest w skali okręgu, a nie całego państwa, co powoduje, że szansę na zdobycie mandatu mają również mniejsze, w tym regionalne i lokalne siły polityczne. Nieco inaczej próg wyborczy skonstruowany jest w Szwecji. Co do zasady 4-procentowy próg liczony jest w skali całego państwa, niemniej może on zostać pominięty, jeśli w skali okręgu partia polityczna (a ściślej mówiąc – lista wyborcza) zdobędzie co najmniej 12% ważnie oddanych głosów. Rozwiązanie to warte jest zastanowienia, gdyż wprowadzając progi co do zasady liczone w skali kraju, pozwala na wprowadzenie do parlamentu silnych regionalnie ugrupowań politycznych. Mandat parlamentarny mogą bowiem uzyskać również te listy wyborcze, które co prawda nie przekroczą w skali całej

⁶⁰ Należy zaznaczyć, że konstruowanie tzw. koalicyjnych progów wyborczych nie jest racjonalne z punktu widzenia rezultatu, który mają one osiągnąć, czyli zmuszenia partii do współdziałania, a tym samym zamortyzowania ryzyka rozdrobnienia sceny partyjnej w parlamencie. W efekcie bowiem, co najlepiej potwierdza przykład czeski, partie są swoiście karane za zdolność do współpracy, co powoduje, że zniechęca się je do występowania ze wspólną listą, której utworzenie – teoretycznie – powinno być gwarancją późniejszego wspólnego działania w parlamencie.

Szwecji 4% klauzuli zaporowej, ale poparcie dla nich lokalnie będzie tak silne, że przekroczy próg 12%. Odmianą tego mechanizmu jest obowiązująca w Niemczech zasada znoszenia 5-procentowego progu wyborczego, jeśli przynajmniej trzech przedstawicieli danej partii dostanie się do Bundestagu poprzez bezpośredni wybór w swoim okręgu wyborczym (co jest konsekwencją przyjęcia specyficznego mieszanego systemu wyborczego). Swoją drogą rozwiązanie szwedzkie czy niemieckie dowodzi nieprawdziwości niestety często powtarzanej tezy, że to systemy proporcjonalne w największym stopniu upartyjniły państwo, eliminując szanse wyborcze kandydatów niezależnych czy też list wyborczych pozbawionych logo partyjnego. Tymczasem, jak dowodzi tego sama istota proporcjonalnej redystrybucji mandatów, ograniczeniem dla tego rodzaju sił nie jest formuła proporcjonalna, która przecież proporcjonalnie przekłada wynik głosowania (tj. liczbę ważnie oddanych głosów) na wynik wyborów (tj. liczbę ostatecznie uzyskanych mandatów), ale właśnie progi wyborcze. To w końcu progi wyborcze eliminują w praktyce mniejsze siły (np. kandydatów niezależnych czy ugrupowania lokalne) i sprawiają, że to głównie partie mają realne możliwości zdobycia mandatów. Tylko partie polityczne dysponują bowiem odpowiednimi zasobami (zarówno kadrowymi, jak i materialnymi), które umożliwiają prowadzenie kampanii wyborczej na taką skalę, aby mieć szansę przekroczenia progu wyborczego.

Niezależnie od aksjologicznych i teleologicznych założeń sztuczne progi wyborcze modyfikują, niekiedy w sposób znaczący, wynik wyborów proporcjonalnych, powodując korektę proporcjonalności, która działa zarówno *in minus*, jak i *in plus*. Korekta *in minus* dotyczy tych wszystkich sił politycznych (a ściślej mówiąc – list wyborczych), które nie przekraczają progu, a tym samym nie są uczestnikami repartycji mandatów. Z kolei korekta *in plus* jest naturalną konsekwencją tego, że część list wyborczych nie uzyskuje mandatu w wyniku ich wcześniejszego wyeliminowania przez progi, dzięki czemu zwiększa się pula mandatów do obsadzenia, które rozdysponowywane są wśród ugrupowań (list) przekraczających progi wyborcze. Dlatego też stosowanie ustawowych klauzul zaporowych oznacza, że pewne listy wyborcze mandatów w ogóle nie uzyskają, inne z kolei zdobędą je w stopniu

przewyższającym matematyczną proporcję głosów otrzymanych w głosowaniu. Z oczywistych powodów narusza to ścisłą, matematyczną proporcję, która w takiej sytuacji jest proporcją jedynie w przybliżeniu, przy czym przybliżenie to jest tym dokładniejsze, im mniej list zostanie wykluczonych z ogólnej repartycji mandatów. I *vice versa* – im zwiększa się liczba list, które nie przekroczą progu, a co za tym idzie zwiększa się liczba wyborców, którzy oddali swój głos na ugrupowania finalnie niebędące beneficjentami mandatu, tym rośnie deformacja wyniku proporcjonalnego, gdyż uczestniczące w podziale mandatów listy dostają więcej, niż im się to z matematycznego punktu widzenia należy. W tym drugim przypadku powstaje tzw. proporcjonalność pionowa, charakteryzująca się dużą liczbą partii (komitetów wyborczych), które zdobywają mandaty w większej liczbie aniżeli im się to z czysto matematycznej proporcji należy. Kiedy zaś w ogóle nie ma sztucznych progów wyborczych tudzież nie eliminują one wielu uczestników rywalizacji wyborczej (choćby dlatego, że uczestnicy wyborów dostosowują swoje strategie działania do progów i dzięki temu skutecznie je omijają), proporcjonalność nabiera cech poziomych, co oznacza, że jest wielu beneficjentów rozdysponowanych miejsc w wybieranym organie, bez równoczesnego wzmacniania bądź osłabiania liczby należnych im mandatów (przy czym oczywiście znaczenie mają tu nie tylko same sztuczne progi wyborcze, ale wszystkie pozostałe składowe, takie jak matematyczna formuła wyborcza czy wielkość okręgów wyborczych). Rodzimy przykład pionowej reprezentacji był Sejm II kadencji, wyłoniony w wyborach przeprowadzonych w 1993 r., kiedy to nowa formuła wyborcza wraz z wprowadzonymi po raz pierwszy w Polsce sztucznymi progami wyborczymi spowodowała, że do Sejmu weszło raptem kilka ugrupowań z dużo większą reprezentacją parlamentarną, niżby to wynikało z rozkładu głosów elektoratu⁶¹. Z kolei proporcjonalność

⁶¹ Zwycięskie ugrupowanie, tj. Sojusz Lewicy Demokratycznej (SLD), uzyskało wówczas 20,41% ważnie oddanych głosów, co przełożyło się na 37,17% mandatów poselskich (171 mandatów). Drugie w kolejności Polskie Stronnictwo Ludowe (PSL) zdobyło 15,40% głosów, co dało 28,70 miejsc w Sejmie (132). Trzecia w kolejności siła polityczna, tj. Unia Demokratyczna (UD), zdobyła 10,59% głosów i 16,09% mandatów (74). Unia Pracy (UP) uzyskała 7,28% głosów, czyli

pozioma cechowała Sejm I kadencji, wybrany w 1991 r. na podstawie ordynacji Hare'a–Niemeyera (a zatem ordynacji w miarę neutralnej, która nie działa na korzyść dużych formacji politycznych), jednocześnie niezdeformowanej przez sztuczne progi wyborcze. Wynikiem tej proporcjonalności poziomej była jednak bardzo duża liczba partii parlamentarnych, a co za tym idzie trudności w zbudowaniu skutecznej, trwałej i stabilnej większości⁶². Jest to zresztą jeden z kluczowych elementów spornych w wyborze ordynacji proporcjonalnej, która dobrze dobrana, powinna zachowywać cechy proporcjonalności poziomej (możliwie pełna reprezentacja bez faworyzacji ani dyskryminacji list wyborczych) z atutami proporcjonalności pionowej (porządkującej wygląd parlamentarnego systemu partyjnego, a zarazem ułatwiającego zawiązywanie koalicji bądź, jeśli to możliwe, stwarzającego podstawy funkcjonowania rządów monopartyjnych).

Widać z powyższego, że sam proporcjonalny – w sensie arytmetycznym – mechanizm repartycji mandatów nie daje jeszcze gwarancji autentycznej proporcjonalności. Ta ostatnia jest korygowana przez inne elementy, które składają się na system wyborczy, z których kluczowe znaczenie mają: formuła matematyczna proporcjonalności, czyli konkretna metoda podziału mandatów; wielkość okręgu wyborczego oraz stosowanie progów zaporowych. Ważne jest również to, czy elementy wpływające na ostateczny wynik proporcjonalnych wyborów się

8,91% mandatów (41). Konfederacja Polski Niepodległej (KPN) zdobyła 5,77% głosów, co przełożyło się na 4,78% miejsc poselskich (22). Bezpartyjny Blok Wspierania Reform poparło 5,41%, a to w rezultacie dało 3,48 mandatów poselskich (16). Pozostałe 4 mandaty zdobyli przedstawiciele mniejszości niemieckiej.

⁶² Ugrupowaniem zwyciężskim była Unia Demokratyczna (UD), która zdobyła 12,32% głosów, co dało jej 13,48% miejsc w Sejmie (62 mandaty). Drugie w kolejności SLD zdobyło 11,99% głosów, czyli 13,04% miejsc (60). Kolejno Akcja Wyborcza Solidarność zdobyła 8,74% głosów, co dało jej 10,65% (49 mandatów). PSL uzyskało 8,67% głosów, co dało 10,43% mandatów (48). KPN uzyskało 7,50% głosów i – co za tym idzie – 10,00% mandatów (46), Porozumienie Obywatelskie Centrum – 8,71% głosów i 9,57% mandatów (44), Kongres Liberalno-Demokratyczny – 7,49% głosów i 8,04% (37). Porozumienie Ludowe zdobyło 5,47% głosów i 6,09 mandatów (28), NSZZ Solidarność – 5,05% głosów i 5,87% mandatów (27), Polska Partia Przyjaciół Piwa – 3,27% głosów i 3,48% mandatów (16). Do Sejmu weszło jeszcze 19 innych przedstawicieli komitetów wyborczych, mających od 1 do 7 posłów.

kumulują czy nie. W sytuacjach ekstremalnych wybory proporcjonalne mogą być wszak proporcjonalnymi jedynie z nazwy, ich rezultat zaś może do złudzenia przypominać wyniki elekcji prowadzonej według reguły większości (*vide* metoda d'Hondta; małe, np. trzymandatowe, okręgi wyborcze oraz wysoki próg wyborczy, stosowany dodatkowo w skali kraju, a nie okręgu wyborczego). W efekcie można powiedzieć, że system proporcjonalny, obok tego, że jest tzw. zamkniętym systemem wyborczym (wymóg głosowania na listy, konieczność istnienia wielomandatowych okręgów wyborczych), jest też systemem złożonym, ewentualnie „piętrowym”, gdyż rzeczywista proporcjonalność jest konstruowana dzięki poszczególnym „piętróm” (formuła wyborcza, progi, wielkość okręgów wyborczych). Oznacza to, że o ostatecznym wyniku wyborów realizowanych według schematu repartycji proporcjonalnej rozstrzyga wiele innych elementów, które proporcjonalność czynią bardziej bądź mniej proporcjonalną. W skrajnych zaś sytuacjach mogą ją uczynić absolutnie nieproporcjonalną i zbliżyć efekt wyborów proporcjonalnych do wyborów większościowych, które w sensie matematycznego wyniku zawsze oznaczają dwie rzeczy – po pierwsze, zwycięzca otrzymuje więcej, niż mu się to należy, po drugie, zwiększa się liczba przegranych, czyli tych wszystkich, którzy jakiś procent głosów otrzymali, ale nie znalazło to odpowiedniego albo nawet żadnego przełożenia na liczbę zdobytych mandatów. W nauce prawa wyborczego proporcjonalne systemy wyborcze można dzielić, biorąc za punkt wyjścia stopień realizacji matematycznej proporcji, na systemy proporcjonalności pełnej i na systemy proporcjonalności zbliżonej. W tych pierwszych (*proportionnelle intégrale*) wynik jest rzeczywiście proporcjonalny, a zatem możliwie wiernie oddaje stosunek liczby ostatecznie zdobytych mandatów do liczby zdobytych wcześniej głosów. W tych drugich z kolei (*proportionnelle approchée*) wynik jest mniej lub bardziej oddalony od prawdziwej proporcji na skutek stosowania tych wszystkich rozwiązań (w części bądź w całości), które modyfikują proporcjonalność⁶³.

⁶³ Por. S. Bouffror, D.K. Nanopoulos, *Droit constitutionnel. Méthodologie*, Paris 2006, s. 73.

Należy zaznaczyć, że w Polsce system proporcjonalny w wyborach np. do Sejmu miał zastosowanie już pod rządami konstytucji marcowej. System ten restaurowano w 1991 r. (przez cały okres Polski Ludowej zastosowanie miał bowiem system większościowy, który obowiązywał również w czasie wyborów kontraktowanych z 1989 r.) najpierw w wariantcie systemu Hare'a–Niemeyera, później – od roku 1993 – w wariantcie systemu d'Hondta, który z krótką przerwą w 2001 r. – kiedy wprowadzono metodę Sainte-Laguë – ma zastosowanie do dziś⁶⁴. System proporcjonalny jest obecnie wykorzystywany zarówno w wyborach parlamentarnych (do Sejmu), jak i w wyborach samorządowych (do organów stanowiących jednostki samorządu terytorialnego). Dość zgodnie jest on przy tym uznawany za lepszy od systemu większościowego, przede wszystkim pod tym względem, że lepiej, tzn. bardziej sprawiedliwe, oddaje wynik głosowania odzwierciedlony ostatecznym wynikiem wyborów. Jednocześnie dość zgodnie punktowane są jego mankamenty, pośród których zasadnicze znaczenie ma (czy też może mieć) stosunkowo słabe indywidualne poparcie dla kandydatów, którzy dzięki wymogowi głosowania na listę uzyskują mandat. Zaznaczyć przy tym należy, że tej wady systemu proporcjonalnego nie zmniejsza bynajmniej istnienie list otwartych, które umożliwiają wskazanie personalnej preferencji, w przeciwieństwie do tzw. list zamkniętych, w których wyborca może oddać głos wyłącznie na partię, bez jednoczesnego zaznaczenia osoby z listy⁶⁵. To powoduje, że systemy proporcjonalne uznawane są za depersonalizujące relację indywidualnego wyborcy z kandydatem i przedkładające ponad nią więzy partyjno-programowe (czyli związanie wyborcy z daną listą, najczęściej wystawioną przez partię polityczną). Trudno jednak tę cechę systemów proporcjonalnych postrzegać jako ewidentną ich wadę. Jest ona po prostu cechą gatunkową tych systemów, a to dlatego,

⁶⁴ Szerzej na ten temat zob. A. Żukowski, *System wyborczy do Sejmu i Senatu RP*, Warszawa 2004, s. 172 i nast.

⁶⁵ Listy otwarte występują np. w Polsce, gdzie warunkiem oddania głosu na daną listę jest oddanie głosu na kandydata umieszczonego na tej liście. Dla odmiany listy zamknięte, w których głosuje się *en bloc* na całą listę, bez możliwości wskazania preferowanego kandydata, obowiązują np. w Portugalii.

że w systemie proporcjonalnym nie można głosować na osobę. Wielomandatowość okręgu wyborczego wymaga listy wielu kandydatów, którzy będą zasilali uzyskane miejsca, obliczone według proporcji matematycznej. Siłą rzeczy konstruowanie takiej listy odbywa się na poziomie partii politycznych, które w nowoczesnych demokracjach zmonopolizowały arenę rywalizacji wyborczej. To dlatego właśnie mówi się, że systemy proporcjonalne upartyjniają państwo, czego nie da się po prostu wyeliminować, likwidując wymóg głosowania na listę wyborczą. Spełnianie tego ostatniego wymogu kładzie bowiem kres systemowi proporcjonalnemu jako takiemu. Stąd jedynym rozwiązaniem, które może wchodzić w grę, jest tworzenie dwojakiego rodzaju list wyborczych. Pierwszym będą tradycyjne listy zamknięte, tzn. takie, na których wyborca nie ma możliwości dokonywania żadnych rozsad, a oddanie przez niego głosu sprowadza się zawsze do głosowania na listę bez możliwości ingerencji w kolejność kandydatów. Drugim są tzw. listy otwarte, które zaczęły pojawiać się później, będąc sposobem zmniejszenia roli partii politycznych w wyborach. Ich istotą jest to, że wyborca, oddając głos na listę, musi wskazać konkretnego kandydata, którego popiera, przyjmując zarazem, że głos na kandydata jest głosem na całą listę, która tego kandydata wystawiła. Oczywiście ustanowienie list otwartych (tak jak w wyborach do polskiego Sejmu) działa na korzyść wyborców. Zwiększa ich rolę i przekonanie, że autentycznie i realnie oddziałują na wybory i ich ostateczny wynik. Listy otwarte lepiej więc współgrają z podmiotowym prawem wyborczym jednostki, dając jej mocniejsze środki oddziaływania. Z drugiej jednak strony mogą osłabiać instytucjonalizację wewnętrzną partii politycznych, gdyż generują naturalne w takim przypadku zjawisko rywalizacji w obrębie jednej listy wyborczej. W konsekwencji zmniejsza się rola dyscypliny partyjnej i lojalności kandydatów wobec ugrupowania, które zdecydowało się ich wystawić na swojej liście. Zarazem nasila się rywalizacja i to nie tylko między listami (co jest normalne), ale też w obrębie jednej listy, gdyż kandydaci – szukając poklasku wyborców – starają się zaznaczyć swoją obecność na liście, licząc na to, że wyborcy

w ostateczności wskażą ich, właśnie oddając głos na daną listę⁶⁶. Listy otwarte – zwiększając, co jasne, uprawnienia wyborców – zmieniają więc sens rywalizacji, w tym pozycję pojedynczego kandydata ubiegającego się o mandat. Przestaje on walczyć z innym ugrupowaniem czy partią (listą wyborczą), a siły i środki skupia na „bratobójczej” walce z konkurentami z własnej listy. W ten sposób następuje pewnego rodzaju podział zadań w rywalizacji wyborczej. Rywalizację na poziomie list wyborczych prowadzą partie, nieco inaczej profilując swój przekaz, na poziomie list wyborczych zaś rywalizację biorą na siebie sami kandydaci, z tym że bardziej skupiają się na własnej liście aniżeli na listach konkurencyjnych⁶⁷.

2.3. Mieszane systemy wyborcze

Mieszane systemy wyborcze, nazywane też systemami kombinowanymi lub hybrydowymi, stanowią połączenie obu wyjściowych (tzw. wielkich) systemów wyborczych, tj. większościowego i proporcjonalnego⁶⁸. Ich istotą jest to, że w organie pochodzącym z wyboru część mandatów obsadzana jest według systemu większościowego, a część według alternatywnego, proporcjonalnego systemu wyborczego. W praktyce, w najbardziej podręcznikowej wersji tego modelu,

⁶⁶ To pokazuje, że sposób głosowania na listę wyborczą ma skutki nie tylko czysto wyborcze, ale i wewnętrzpartyjne, gdyż oddziałuje na partie polityczne, wpływając na ich konsolidację i lojalność kandydatów.

⁶⁷ Tego rodzaju zjawisko od dawna obserwowane jest np. w polskich kampaniach wyborczych, w których zauważa się „bratobójczą” walkę w obrębie jednej listy wyborczej, co jest paradoksem, gdyż dla kandydata większym przeciwnikiem jest bardzo często kandydat z tej samej listy niż kandydat z listy konkurencyjnej partii politycznej.

⁶⁸ Ich wprowadzenie miało doprowadzić do wyjścia z nierozwiązywalnej w istocie dyskusji na temat tego, czy lepszy jest system większościowy, czy może proporcjonalny. Argumenty wysuwane w tej dyskusji wskazywały bowiem, że nie ma idealnego rozwiązania, a każdy system jest obciążony pewnymi mankamentami, które go w jakimś stopniu deformują. Por. J. Szymanek, *Wybór formuły wyborczej...*, s. 19 i nast.

oznacza to, że wybory do danego ciała kolegialnego przeprowadza się równolegle w tych dwóch systemach wyborczych, a cały kraj podzielony jest na dwa odrębne i zasadniczo niezależne od siebie segmenty wyborcze, które funkcjonują w ramach jednego dużego, połączonego systemu wyborczego⁶⁹. Tym sposobem w segmencie większościowym kraj podzielony jest najczęściej na wiele jednomandatowych okręgów wyborczych (gdzie repartycja mandatów odbywa się według systemu *first past the post*), a w segmencie proporcjonalnym na jeden bądź kilka wielomandatowych okręgów wyborczych, z których podział mandatów odbywa się przy zastosowaniu któregoś z wariantów systemu list partyjnych (metoda d'Hondta, metoda Sainte-Laguë albo metoda Hagenbacha-Bischoffa⁷⁰). Kandydaci startujący w wyborach w obu

⁶⁹ Szerzej na ten temat zob. B. Michalak, *Mieszane systemy wyborcze. Cele, rozwiązania, konsekwencje*, Toruń 2013, *passim*.

⁷⁰ Opracowana przez szwajcarskiego uczonego Eduarda Hagenbacha-Bischoffa (1833–1910). Według niej okręgowy iloraz wyborczy ustala się, dzieląc liczbę głosów oddanych w danym okręgu wyborczym przez liczbę mandatów przypadających na ten okręg plus jeden mandat pozorny. Dodanie mandatu pozornego powoduje, że nie ma już wówczas stosunku czystej proporcjonalności między liczbą głosów oddanych w okręgu a liczbą mandatów możliwych do zdobycia. Celem tego zabiegu jest obniżenie naturalnego progu, który partia musi przekroczyć, aby zdobyć mandat. W dalszej kolejności dzieli się liczbę głosów oddanych na listę przez tak wyliczoną kwotę (iloraz wyborczy). Otrzymana w ten sposób liczba całkowita określa liczbę mandatów przypadającą na daną listę. Wprowadzenie mandatu pozornego do obliczenia kwoty powoduje, że zwiększa się szansa alokacji mandatów w procesie pierwszego rozdziału. Przykład: w okręgu oddano łącznie 600 000 głosów, z czego na listę A – 160 000, na listę B – 130 000, na listę C – 110 000, na listę D – 90 000, na listę E – 70 000, a na listę F – 40 000. W okręgu do rozdziału jest 14 mandatów. W pierwszej kolejności oblicza się kwotę (tzw. okręgowy dzielnik wyborczy): $600\ 000 : (14 + 1) = 40\ 000$. W drugim kroku dokonuje się dystrybucji mandatów między poszczególne listy, co daje A $160\ 000 : 40\ 000 = 4$; B $130\ 000 : 40\ 000 = 3$; C $110\ 000 : 40\ 000 = 2$; D $90\ 000 : 40\ 000 = 2$; E $70\ 000 : 40\ 000 = 1$; F $40\ 000 : 40\ 000 = 1$. W ten sposób w pierwszym „rozdaniu” udało się rozdysponować 13 spośród 14 mandatów. Iloraz wyborczy ustala się w skali kantonu. W przypadku nieobsadzenia wszystkich mandatów należy przeprowadzić kolejne operacje matematyczne. W tym celu liczbę głosów oddaną na poszczególne listy dzieli się przez liczbę mandatów rozdzielonych w pierwszej turze podziału mandatów. Liście, przy której zanotowano największy iloraz, przyznaje się dodatkowy mandat, tzn.: A $160\ 000 : 4 = 40\ 000$; B $130\ 000 : 3 = 43\ 333$; C $110\ 000 : 2 = 55\ 000$; D $90\ 000 : 2 = 45\ 000$; E $70\ 000 : 1 = 70\ 000$; F $40\ 000 : 1 = 40\ 000$. Wynika z tego, że największy iloraz

segmentach zgłaszani są osobno, a wyborcy dysponują najczęściej dwoma głosami, które oddają zupełnie oddzielnie i niezależnie od siebie w każdym segmencie wyborczym (tj. proporcjonalnym i większościowym). Stąd też często mieszane systemy wyborcze określa się mianem systemów wyborczych z podwójnym głosem (*double vote*)⁷¹. Oddane głosy są rozdysponowywane w poszczególnych segmentach wyborczych oddzielnie, a stan posiadania każdej z list wyborczych (partii) jest sumą mandatów uzyskanych zarówno w jednym, jak i w drugim segmencie (w systemie większościowym i proporcjonalnym). Systemy kombinowane oznaczają więc *de facto* stosowanie dwóch paralelnych względem siebie procedur wyborczych, tzn. jednej prowadzonej w systemie większościowym i drugiej opartej na systemie proporcjonalnym. Pula mandatów zdobytych przez beneficjentów alokacji miejsc w organie wybieralnym stanowi sumę kontyngentów mandatów uzyskanych według obu systemów.

W modelu najbardziej klasycznym system mieszany jest więc systemem paralelnego i zrównoważonego, czyli wyrównanego w swoich proporcjach, stosowania systemu proporcjonalnego i większościowego (w wersji większości względnej bądź bezwzględnej). Niemniej należy mieć na uwadze, że kombinacja elementów większościowych i proporcjonalnych, stosowanych na potrzeby jednej procedury wyborczej (bo to stanowi *signum specificum* systemów mieszanych), może być inna. Można wobec tego w obrębie systemów mieszanych wskazać: (1) systemy niezależne, gdzie alokacja mandatów odbywa się w segmencie większościowym i proporcjonalnym, a ogólna pula mandatów stanowi sumę mandatów uzyskanych w obu segmentach; (2) systemy zależne, w których mechanizm podziału mandatów w poszczególnych segmentach wyborczych jest w jakiś sposób połączony, co oznacza, że ostateczny wynik wyborów nie musi być prostą sumą

ma lista E (70 000) i ona otrzymuje w drugiej turze podziału ostatni mandat. W ten sposób ostateczny rezultat podziału mandatów wygląda tak: lista A – 4 mandaty, B – 3 mandaty, C, D i E – po 2 mandaty i F – 1 mandat. Metoda Hagenbacha-Bischoffa stosowana jest w wyborach parlamentarnych w Szwajcarii, Luksemburgu i na Słowacji.

⁷¹ J.-C. Zarka, *Les systèmes électoraux...*, s. 57.

mandatów rozdysponowanych w obu segmentach, ale może uwzględniać – w jakiejś mierze – nakładanie się bądź pozycjonowanie wyników w systemie większościowym i proporcjonalnym, który w niektórych przypadkach może uzyskać status systemu dominującego; (3) systemy ekstramieszane, czyli takie, w których kombinowanie zarówno dwoma wyjściowymi systemami wyborczymi, jak i współzależnościami wyników uzyskanych przy ich pomocy jest tak dalece skomplikowane, że nie sposób tych systemów zakwalifikować do dwóch wyżej wskazanych grup systemów mieszanych⁷². W ramach pierwszej, podstawowej grupy systemów mieszanych, czyli tzw. systemów niezależnych, możliwe jest jednak wskazanie dwóch dodatkowych swoistych podsystemów. Pierwszym takim podsystemem będą systemy paralelne, czyli najbardziej typowe systemy mieszane, w których państwo podzielone jest na dwa segmenty (większościowy i proporcjonalny), wyborca ma dwa głosy (jeden oddaje w systemie większościowym, a drugi w systemie proporcjonalnym), a rozdział mandatów odbywa się niezależnie, bez względu na wynik uzyskany w każdym z tych systemów osobno. Należy zaznaczyć, że często jedynie taki system jest nazywany właściwym systemem mieszanym. Przykładami takiego systemu mogą być Rosja do 2007 r. czy – obecnie – Japonia (od czasu zmiany systemu wyborczego w 1994 r.) albo Litwa. Ta ostatnia w segmencie większościowym – podzielona jest na 71 jednomandatowych okręgów wyborczych, w których obowiązuje reguła większości zwykłej, w segmencie proporcjonalnym zaś tworzy jeden, ogólnokrajowy wielomandatowy okręg wyborczy, z którego rozdysponowuje się pozostałe 70 mandatów. Innym podsystemem w grupie niezależnych systemów mieszanych jest tzw. system koegzystencji, polegający na tym, że kraj również podzielony jest na dwa segmenty wyborcze (większościowy i proporcjonalny), ale wyborca głosuje tylko w jednym z tych systemów, w zależności od tego, gdzie mieszka. Przykładem takiego systemu mogą być wybory do francuskiego Senatu, w których ponad połowa senatorów wybierana jest w departamentach proporcjonalnych, pozostała część zaś

⁷² Por. L. Massicotte, A. Blais, *Mixed Electoral Systems: A Comparative and Empirical Survey*, „Electoral Studies” 1999, nr 18, s. 346 i nast.

w departamentach większościowych. Należy jednak zaznaczyć, że choć tego rodzaju system jest niekiedy traktowany jako system mieszany, to nie zawsze się go tak traktuje, głównie dlatego że wyborca nie ma możliwości zagłosowania w obu segmentach wyborczych i przysługuje mu tylko jeden głos, który w zależności od miejsca zamieszkania transformowany jest na mandat albo w systemie większościowym, albo w systemie proporcjonalnym. Oczywiście w takim systemie ogólny wynik wyborów jest konsekwencją stosowania obu formuł wyborczych, których wyniki się dodaje, i w tym sensie jest to system mieszany. Z punktu widzenia uprawnień wyborczych wyborcy jest to jednak system albo większościowy (w tych departamentach, w których głosy przeliczane są na mandaty w systemie większościowym), albo proporcjonalny (w tych departamentach, gdzie stosuje się mechanizm proporcjonalnej repartycji mandatów), co pokazuje najlepiej, że definiowanie systemu jako np. mieszanego może też zależeć od tego, z jakiej perspektywy się go ogląda. Jeśli analizuje się go z perspektywy składu osobowo-politycznego parlamentu, to jest to system mieszany, gdyż mandaty obsadzane są zarówno w jednym, jak i w drugim systemie klasycznym. Z punktu widzenia uprawnień wyborczych osoby głosującej jest to jednak system jednowymiarowy, a więc niemieszany, gdyż ta może zagłosować albo według jednego, albo według drugiego systemu. To notabene powoduje, że niekiedy tego rodzaju systemy wyborcze określa się mianem systemów segmentacyjnych, które stanowią odmianę systemów mieszanych, ale nie są nimi w pełnym tego słowa znaczeniu. Jeśli natomiast mimo wszystko traktuje się je jako systemy mieszane, to umieszcza się je właśnie w grupie systemów niezależnych, w których redystrybucja mandatów odbywa się oddzielnie, tzn. raz w systemie większościowym, raz w systemie proporcjonalnym. W tej samej grupie systemów mieszanych niezależnych wskazywany jest też czasami, obok systemów paralelnych i koegzystencji, system fuzyjny, którego cechą rozpoznawczą jest to, że oba wyjściowe systemy wyborcze (proporcjonalny i większościowy) działają obok siebie równocześnie w ramach jednego okręgu wyborczego, w którym dzięki

temu dochodzi do fuzji obu formuł wyborczych, czego przykładem mogą być wybory municypalne we Francji⁷³.

Zależne systemy mieszane stanowią drugą zasadniczą grupę kombinowanych systemów wyborczych, wobec której niekiedy używane jest określenie systemów mieszanych *sensu largo*. Są one bowiem mieszane w tym sensie, że odwołują się do obu wyjściowych systemów wyborczych (tj. większościowego i proporcjonalnego), ale mechanizm alokacji mandatów albo nie odbywa się na zasadzie *fifty-fifty*, albo jest zdeterminowany spełnieniem określonych warunków, które mogą dopiero uruchomić zastosowanie alternatywnego systemu wyborczego. Dlatego zależne systemy wyborcze dzieli się najczęściej na systemy korekcyjne (nazywane także systemami korygującymi) oraz na systemy warunkowe. Te pierwsze oznaczają, że wybory przeprowadzane są w dwóch segmentach wyborczych (proporcjonalnym i większościowym), z tym że wynik uzyskany w jednym segmencie uzależniony jest w jakiś sposób od wyniku, który ta sama siła polityczna (partia) uzyskała w drugim, alternatywnym segmencie wyborczym. Najbardziej znanym przykładem systemu korygującego jest system wyboru niemieckiego Bundestagu – połowa mandatów jest redystrybuowana w jednomandatowych okręgach wyborczych z zastosowaniem większości względnej, a druga połowa mandatów według proporcjonalnych list partyjnych w wielomandatowych okręgach wyborczych. Ostateczny wynik wyborów nie jest jednak – jak w niezależnych systemach mieszanych – sumą wyników z obu segmentów, ale jest zdeterminowany wynikiem proporcjonalnym. To on określa wysokość kontyngentu mandatów poszczególnych uczestników rywalizacji wyborczej, ale o kolejności przyznawania mandatów konkretnym kandydatom rozstrzygają wyniki uzyskane w segmencie większościowym⁷⁴. W ten sposób rozmiar repartycji określa system proporcjonalny, natomiast rozkład mandatów determinuje system większościowy. Zaznaczyć należy, że niekiedy system ten nie jest, mimo odwoływania się przez

⁷³ Por. H. Cauchois, J.-Ch. Savignac, *Droit et pratique des élections*, Boulogne-Billancourt 2017, s. 388 i nast.

⁷⁴ Por. T. Saalfeld, *Germany: Stability and Strategy in a Mixed-Member Proportional System*, [w:] *The Politics of Electoral Systems...*, s. 209 i nast.

niego do obu formuł wyborczych, uznawany za system mieszany i kwalifikuje się go jako tzw. spersonalizowany system proporcjonalny (względnie system proporcjonalny z korektą większościową)⁷⁵, który nie jest tożsamy z właściwym systemem mieszanym, a stanowi jedynie podklasę w obszernej klasie proporcjonalnych systemów wyborczych. Pośród zależnych systemów mieszanych wskazuje się ponadto systemy warunkowe. Systemy te, jak przystało na systemy mieszane, posługują się obydwoma formułami wyborczymi (większościową i proporcjonalną), z tym że jedna z tych formuł ma zastosowanie obligatoryjne, natomiast to, czy zostanie zastosowana druga, zależy od warunków zdefiniowanych przez pierwszą formułę. W warunkowym systemie mieszanym wybory odbywają się więc co do zasady według jednej bądź drugiej formuły wyborczej (większościowej albo proporcjonalnej), przy czym druga formuła pozostaje rezerwą, uruchamianą, jeśli zostaną określone warunki. Alternatywna formuła wyborcza jest więc tutaj pewnym mechanizmem wspomagającym, korygującym wynik wyborów, o ile w danej elekcji spełnione zostaną warunki jej uruchomienia. Klasycznym przykładem systemu warunkowego było włoskie prawo wyborcze, popularnie określane prawem Scelby⁷⁶, przyjęte w roku 1953⁷⁷. Według niego obligatoryjnym systemem wyborczym był system proporcjonalny, który miał dawać możliwie pełny obraz przedstawicielstwa w parlamencie (Izbie Deputowanych). Gdyby jednak zwycięska lista wyborcza zdobyła ponad 50% głosów, wówczas wobec niej zastosowanie miał mieć system większościowy, który gwarantował tej liście awansem 65% mandatów w izbie. Wobec wszystkich pozostałych list zastosowanie miała repartycja proporcjonalna, ale prowadzona tylko w obrębie pozostałych 45% mandatów. W sytuacji zaś, gdy żadna z list nie przekroczyłaby pułapu 50% głosów, alokacja wszystkich mandatów miała odbywać się przy „normalnym”

⁷⁵ D. Turpin, *Droit constitutionnel*, Paris 1994, s. 235.

⁷⁶ Nazwa wzięła się od promotora tych rozwiązań Mario Scelby, włoskiego polityka, premiera, członka Chrześcijańskiej Demokracji, żyjącego w latach 1901–1991.

⁷⁷ Por. B. Michalak, *Mieszane systemy wyborcze*, [w:] B. Michalak, A. Sokala, *Leksykon prawa wyborczego i systemów wyborczych*, Warszawa 2010, s. 83.

respektowaniu proporcjonalności. Prawo Scelby z przewidzianym przez nią warunkowym systemem mieszanym było jedną z odmian tzw. premii wyborczej, której celem jest wygenerowanie i wzmocnienie większości parlamentarnej, o co szczególnie trudno w warunkach wielopartyjności⁷⁸, działającej w systemie proporcjonalnych list partyjnych. Współcześnie warunkowe systemy mieszane nie mają praktycznego zastosowania.

Skład i wzajemne powiązanie ze sobą obu formuł matematycznych są podstawowymi wyróżnikami systemów mieszanych. Identyfikując istotę tych systemów, zwraca się też uwagę na ich efekt finalny, jakim jest skład osobowo-polityczny organu pochodzącego z wyboru. Z tego punktu widzenia systemy mieszane dzieli się najczęściej na: (1) systemy mieszane z predyspozycją do systemu większościowego (*à vocation majoritaire*); (2) systemy mieszane zdominowane proporcjonalnością (*dominante proportionnalite*) i wreszcie (3) systemy mieszane zrównoważone (*équilibrés*)⁷⁹.

Systemy mieszane zaczęły być stosowane dopiero w XX w. jako odpowiedź na krytykę obu klasycznych (wielkich) systemów wyborczych. Uznano, że dzięki połączeniu obu wyjściowych systemów wyborczych uda się z jednej strony wyeliminować wady każdego z tych systemów, a z drugiej strony zmaksymalizować ich zalety. Wskazywano przy tym, że zasadniczym mankamentem systemu większościowego jest znacząca deformacja wyniku wyborów na skutek działania mechanizmu *the winner takes all*. Z kolei największą wadą proporcjonalnych systemów wyborczych jest nadmierne rozproszenie reprezentacji, utrudniające efektywne działanie organu kolegialnego. Dla odmiany awantażem systemów większościowych, zwłaszcza w formule okręgów jednomandatowych, jest autentyczna więź reprezentanta z reprezentowanym oraz zdolność kreowania monopartyjnych układów rządzących, podczas gdy atutem systemów proporcjonalnych jest możliwie pełna paleta preferencji politycznych elektoratu, odzwierciedlona

⁷⁸ Typowej szczególnie dla powojennej włoskiej sceny politycznej. Por. J. LaPalombara, *Democracy Italian Style*, New Haven–London 1987, *passim*.

⁷⁹ Por. C. Emeri, *Scrutin mixte*, [w:] *Dictionnaire du vote*, éd. P. Perrineau, D. Reynié, Paris 2001, s. 825.

w substracie osobowym organu pochodzącego z wyborów. Z uwagi na to, iż każdy system wyborczy ma swoje wady i zalety, w pewnym momencie uznano, że ich „zmieszanie” będzie najlepszym sposobem stworzenia optymalnego systemu wyborczego, który będzie minimalizował złe strony obu systemów, a zarazem maksymalizował ich zalety (co widać doskonale w warunkowych systemach mieszanych, które mają szanować pluralizm reprezentacji, ale przewidując jednocześnie mechanizm premii wyborczej, chcą dążyć do zbudowania stabilnej większości parlamentarnej).

Warto nadmienić, że systemy mieszane, tworzące, jak widać, bardzo obszerną grupę systemów wyborczych, są – jeśli można tak powiedzieć – dyskusyjne. Jest tak dlatego, że po pierwsze, wiele z odmian czy też subsystemów systemów mieszanych, jest wątpliwych z punktu widzenia spełniania przez nie klasycznych założeń kombinowanych systemów wyborczych, co dotyczy chociażby systemu fuzyjnego czy warunkowego, który jest raczej rodzajem premii wyborczej niż właściwym systemem mieszanym. Po drugie, jest tak dlatego, że czasami systemy te są uznawane za mieszane, o ile respektują ściśle zasadę „pół na pół”, tzn. połowę mandatów rozdysponowują w systemie większościowym, a drugą połowę w systemie proporcjonalnym, co oznacza, że odejście od mechanizmu *fifty-fifty* pozbawia ich cechy systemów mieszanych, lokując je w grupie systemów albo większościowych, albo proporcjonalnych z domieszką alternatywnego systemu wyborczego⁸⁰. W takim przypadku systemy te nazywa się niekiedy „zrównoważonymi systemami wyborczymi” (*les systèmes électoraux équilibrés*)⁸¹. W innym razie systemy mieszane nazywane są raczej kompensacyjnymi systemami wyborczymi, czyli systemami, które generalnie mieszczą się w obrębie większościowego bądź proporcjonalnego systemu wyborczego,

⁸⁰ Ewentualnie podział mandatów dzielonych w obu systemach wyborczych jest zbliżony. Jest tak dzisiaj np. na Węgrzech, gdzie 106 mandatów rozdysponowywanych jest w systemie większościowym w jednomandatowych okręgach wyborczych, a pozostałe 93 mandaty dzielone są według systemu proporcjonalnego, w głosowaniu przeprowadzanym w ramach jednego, ogólnokrajowego okręgu wyborczego.

⁸¹ J.-M. Cotteret, C. Emeri, *Les systèmes électoraux*, Paris 1988, s. 79.

a jedynie ułomności jednego z nich kompensują – w niewielkiej części – zastosowaniem alokacji mandatów podług alternatywnego systemu wyborczego⁸². Przykładem tak rozumianego, kompensacyjnego systemu wyborczego był system stosowany we Włoszech na podstawie ordynacji z 1993 r. – zasadnicza pula mandatów, bo 75%, rozdysponowywana była w systemie większościowym, a pozostałe 25% w systemie proporcjonalnym, który od samego początku traktowano jako komplementarny i zarazem kompensujący ewentualne niedoskonałości systemu większościowego. Tak skonstruowany system miał zwiększać szanse wyborcze średnich i małych formacji politycznych, ponieważ największe ugrupowania i tak były wzmacniane systemem *first past the post*, stosowanym w odniesieniu do 75% mandatów⁸³. Inny wariant systemu kompensacyjnego przyjęto we Włoszech w roku 2017. Według niego podstawowe znaczenie zyskał tym razem system proporcjonalny (z metodą Hare’a–Niemeyera), na podstawie którego dzieli się 67% miejsc w Izbie Deputowanych, a uzupełniające (komplementarne) znaczenie ma system większościowy, który służy do rozdysponowania pozostałych 37% mandatów. Jeszcze innym przykładem systemu kompensacyjnego może być sposób wyboru parlamentu Korei Południowej. Z ogólnej puli 300 mandatów do podziału 246 służy system *first past the post*, pozostałe 54 mandaty rozdysponowywane są w jednym okręgu wielomandatowym, obejmującym obszar całego państwa, zgodnie z regułami ordynacji proporcjonalnej. Dzisiaj wersją kompensacyjną systemu mieszanego jest system wyborczy stosowany w Armenii. 131 deputowanych tamtejszego Zgromadzenia Narodowego wybieranych jest w ten sposób, że 75 deputowanych wyłania się podług systemu proporcjonalnego w wielomandatowych okręgach wyborczych, natomiast pozostałych 56 w systemie *first past to post*. Wreszcie po trzecie,

⁸² Takie systemy kompensacyjne przeciwstawia się „czystym” systemom mieszanym, czyli systemom zakładającym parytet stosowania obu wyjściowych formuł wyborczych – por. S. Gebethner, *Wybory jako demokratyczny sposób kreowania organów władzy publicznej*, [w:] *Ustrój i struktura aparatu państwowego i samorządu terytorialnego*, red. W. Skrzydło, Warszawa 1997, s. 50.

⁸³ Szerzej na ten temat zob. Z. Machelski, *System polityczny Włoch*, Warszawa 2010, s. 220 i nast.

systemy mieszane są dyskusyjne dlatego, że przez długi czas odmawiano im statusu osobnego, różnego od dwóch pozostałych systemów wyborczych. Postrzegano je w związku z tym jako jedynie mutacje czy nawet wariacje systemów klasycznych, ale uznawano, że w sensie metodologicznym są one odmianą obu systemów podręcznikowych, a ich łączenie tworzy tylko sumę, a nie synergię, która pozwalałaby mówić o pojawieniu się autentycznie nowego systemu wyborczego. Poza tym, jeśli w ogóle wprowadzano kategorię „systemu mieszanego”, to raczej wewnątrz klasycznych czy też typowych systemów wyborczych, a więc wewnątrz systemu większościowego i wewnątrz systemu proporcjonalnego, co dawało systemy półproporcjonalne i półwiększościowe, które oczywiście, w sensie matematycznym, odwoływały się do dwóch podstawowych formuł wyborczych, a więc je – w jakichś proporcjach – mieszały⁸⁴. Ważniejsze jest jednak, iż przez długi czas wychodzono z założenia, że systemy te mają status tranzycyjnych systemów wyborczych i że są wprowadzane w tych systemach, które w zasadniczy sposób przebudowują cały swój ustrój polityczny. Traktowano więc systemy mieszane jako przejściowe systemy wyborcze, które wprowadzane są wszędzie tam, gdzie nie do końca wiadomo, jaki system jest lepszy, i gdzie wobec tego chce się zastosować oba systemy jednocześnie niejako w celach laboratoryjnych, przyglądając się skutkom stosowania każdego z tych systemów w obrębie obu segmentów wyborczych właściwych dla systemów mieszanych, po to właśnie, by docelowo – w dłuższej perspektywie czasowej – zdecydować się na jeden bądź drugi system wyborczy. Taką perspektywę interpretowania systemów mieszanych potwierdzały zresztą przykłady ich stosowania. Wprowadzano je przecież albo w systemach podlegających procesom transformacji ustrojowej (Litwa, Rosja, Węgry) albo w systemach, które zostały dotknięte jakimiś dysfunkcjami, w związku z czym podejmowano próby ich przebudowy (Japonia, Rosja). Tezę o przejściowym charakterze systemów mieszanych potwierdzały niektóre przykłady albo ich jednorazowego zastosowania (w Bułgarii w wyborach z 1990 r.),

⁸⁴ Por. A. Lijphart, *Electoral Systems and Party Systems. A Study of Twenty-Seven Democracies 1945–1990*, Oxford – New York 2002, s. 39 i nast.

albo odejścia od nich po jakimś czasie (Rosja, która z systemu mieszane-
go zrezygnowała w 2007 r.). Niemniej wydaje się, że dzisiaj można
już mówić o trwałości mieszanych systemów wyborczych, wobec czego
twierdzenie, że są one wyłącznie tranzycyjne i ostatecznie prowadzą
do przekształcenia się systemu albo w system proporcjonalny, albo
w system większościowy, należy uznać za nieaktualne. Potwierdzają
to niedawne zmiany prawa wyborczego i wprowadzenie systemów
mieszanych (w różnych wariantach) w takich państwach jak Rumu-
nia, Węgry czy Włochy. Za tym bardziej nieaktualne należy uznać
twierdzenie, że systemy mieszane są formą przechodzenia od niedo-
skonalejszych systemów większościowych do doskonałych systemów pro-
porcjonalnych⁸⁵. Takie poglądy były szczególnie popularne w latach 90.
XX w., kiedy widoczny był renesans systemów proporcjonalnych i kiedy
wysuwano śmiałą tezę o tym, że rychły jest kres systemów większo-
ściowych. Oczywiście poglądy takie korespondowały ze znacznie szerszymi
prądami redefiniującymi całą demokrację, akcentując potrzebę
inkluzji mniejszości (co przecież ułatwia system proporcjonalnych list
partyjnych) i m.in. przez pryzmat tego właśnie, na ile system wyborczy
spełnia ten postulat, oceniano efektywność i funkcjonalność systemów
wyborczych⁸⁶.

Dzisiaj można powiedzieć, że systemy mieszane (w licznych ich
wariantach i odmianach) uzyskały status pełnoprawnych systemów
wyborczych. Świadczy o tym fakt, że w dużej liczbie państw ciągle
utrzymują się mieszane sposoby kompletowania składów osobowych
organów przedstawicielskich (Niemcy, Włochy, Litwa, Rumunia,
Węgry, Korea Południowa). Co więcej, uznaje się coraz większą war-
tość tych systemów, gdyż uważa się, że zręcznie wyważają one wady

⁸⁵ Por. S. Gebenthner, dz. cyt., s. 51.

⁸⁶ Dlatego też uznawano, że systemy proporcjonalne są lepsze i np. poprawiają frekwencję wyborczą, gdyż wyborcy nie mają obawy, że oddane przez nich głosy zostaną zmarnowane w tym sensie, że nie dadzą rezultatu w postaci reprezentacji parlamentarnej. Poza tym standardowo już twierdzono, że w systemach proporcjonalnych nikt nie traci, więc *per se* systemy te są bardziej demokratyczne, gdyż lepiej odzwierciedlają pluralizm poglądów politycznych całego elektoratu. Szerzej na ten temat zob. L. Blondiaux, *Le nouvel esprit de la démocratie. Actualité de la démocratie participative*, Paris 2008, *passim*.

i zalety obu podstawowych formuł wyborczych (tj. proporcjonalnej i większościowej), a przez to, na swój sposób, demokratyzują obraz reprezentacji politycznej. Ponadto mieszane systemy wyborcze mogą nieść ze sobą wzrost społecznej akceptacji przyjętych reguł gry wyborczej. Nie dzielą one bowiem opinii publicznej według tradycyjnego podziału na zwolenników systemu większościowego i akolitów systemu proporcjonalnego, co w ostateczności może przynieść większą legitymizację systemu wyborczego, a tym samym przyczynić się do zwiększenia stabilności tego systemu i w konsekwencji do stabilności całego systemu politycznego, w ramach którego system mieszany ma zastosowanie.

Nadmienić wypada, że w Polsce system mieszany nigdy nie miał zastosowania, choć w debacie publicznej pojawiają się co chwila (i historycznie także się pojawiały) postulaty jego ustanowienia (głównie w wyborach do Sejmu). Najczęściej przy tym jest podnoszony postulat wprowadzenia systemu niemieckiego, czyli korekcyjnego systemu zależnego⁸⁷, w którym wybory przeprowadza się w dwóch segmentach wyborczych, z tym że ostateczne wyniki są zdeterminowane wynikami uzyskanymi w jednym z tych systemów (tj. proporcjonalnym).

⁸⁷ Któremu często odmawia się statusu systemu mieszanego i który traktuje się jako – co do zasady – system proporcjonalny.

ROZDZIAŁ III

Konstytucyjne podstawy prawa wyborczego w Rzeczypospolitej Polskiej

1. Systematyka przepisów wyborczych w Konstytucji RP

Systematyka konstytucji, tak samo jak systematyka każdego innego aktu normatywnego, to sposób ułożenia treści przepisów w obrębie konstytucji lub innego aktu prawnego. Systematyka to, inaczej mówiąc, sposób uporządkowania materiału konstytucyjnego, kolejność, w jakiej ustrojodawca prezentuje treści zawarte w konstytucji.

Systematykę dzieli się na ogólną oraz szczegółową. Systematyka ogólna odnosi się do podziału aktu prawnego (np. konstytucji) na zasadnicze jednostki wewnętrznej struktury tekstu, czyli rozdziały, działy, względnie inaczej nazwane duże części (w Europie Zachodniej np. często przyjmuje się tzw. tytuły). Systematyka szczegółowa to z kolei sposób zamieszczenia przepisów w obrębie większej jednostki tekstowej, np. rozdziału czy działu, a w jej ramach – sposób skonstruowania przepisów i ich podział na najmniejsze jednostki tekstowe, czyli ustępy, paragrafy, punkty i zdania. W przypadku Konstytucji RP systematyka ogólna obejmuje np. trzynaście rozdziałów poprzedzonych uroczystym wstępem (preambułą). Na systematykę szczegółową składają się z kolei 243 artykuły pogrupowane w rozdziałach, z których najmniejszym objętościowo, bo tylko jednoartykułowym, jest rozdział dwunasty konstytucji (zatytułowany: *Zmiana konstytucji*), najobszerniejszym zaś jest rozdział drugi, katalogujący prawa i wolności człowieka i obywatela, w którym zawarto aż 57 artykułów.

Systematyka konstytucji, wbrew pozorom, nie jest tylko mechanicznym sposobem uporządkowania treści konstytucji (względnie jakiegokolwiek innego aktu normatywnego). Poza znaczeniem *stricte* technicznym, wynikającym z reguł rządzących zasadami budowania

aktu prawnego, ma ona również znaczenie praktyczne, gdyż jest jednym z podstawowych narzędzi ukierunkowujących proces wykładni konstytucji. Procesem tym rządzi podstawowa zasada: od ogółu do szczegółu, co oznacza, że wszystkie przepisy konstytucji należy odczytywać w kontekście jej systematyki, która wyraża – najczęściej – najpierw przepisy najbardziej ogólne (zawierające zasady, wartości bądź tzw. normy programowe), a dopiero później przepisy szczegółowe (techniczno-proceduralne). Założeniem rządzącym procesem odczytania konstytucji według jej systematyki jest nakaz, by nie tylko czytać przepisy drugiego rodzaju (szczełgółowe) według przepisów pierwszego rodzaju (najbardziej ogólnych), ale również żeby w procesie rozwijania postanowień konstytucyjnych na niższych szczeblach prawodawstwa (najczęściej ustawy) w możliwie pełny sposób zrealizować przepisy zawierające zasady, wartości i normy programowe. Systematyka konstytucji formułuje wobec tego nakaz maksymalizacji ogólnych przepisów konstytucyjnych przez wszystkie inne przepisy, zarówno konstytucyjne, jak i podkonstytucyjne.

Należy zaznaczyć, że problematyka wyborcza nie została ujęta w postaci osobnego, wyłącznie tej tematyce poświęconego rozdziału konstytucji. Nie mamy wobec tego w obecnej ustawie zasadniczej jednej, dużej jednostki systematyzacyjnej, która zawierałaby na zasadzie wyłączności blok zagadnień wyborczych. W konsekwencji przepisy wyborcze zostały rozproszone po całym materiale konstytucyjnym i znajdują się w częściach poświęconych albo prawom i wolnościom jednostki (w odniesieniu do czynnego prawa wyborczego), albo odpowiednim organom, do których przeprowadzane są wybory (Sejm i Senat, prezydent, organy samorządu terytorialnego). Należy przy tym zaznaczyć, że jest to rozwiązanie typowe dla aktów konstytucyjnych. W skali porównawczej rzadko kiedy można spotkać rozdziały konstytucji bądź aktów im równoważnych poświęcone wyłącznie problematyce wyborczej, tam zaś, gdzie tego typu rozwiązania można spotkać (np. Białoruś), wybory nie są wcale traktowane lepiej czy poważniej aniżeli w pozostałych przypadkach, tylko dlatego, że stały się przedmiotem regulacji wyodrębnionego fragmentu ustawy zasadniczej. Brak wydzielenia osobnej, dużej jednostki systematyzacyjnej

nie świadczy bowiem o bagatelizowaniu tej problematyki, ale raczej o tym, że jest ona wielowątkowa i trudno jest – w sensie legislacyjnym – zebrać ją i pomieścić w jednym miejscu konstytucji. Odnosi się ona wszakże do bardzo różnych zagadnień *en bloc* tworzących materię wyborczą. Niektóre z tych przepisów dotyczą praw podmiotowych jednostki (czynne i bierne prawo wyborcze), inne mają charakter *stricte* techniczny, a część jest składnikiem szerszych regulacji określających np. status ustrojowy parlamentarzysty czy prezydenta. Dlatego też zwykło się przyjmować, że kwestie wyborcze są zawarte zazwyczaj we właściwej merytorycznie części konstytucji. Przemawia za tym również i ta okoliczność, że materia wyborcza regulowana na poziomie konstytucji jest formułowana na dużym poziomie ogólności. Uznaje się bowiem, że właściwy dla unormowania wszystkich zagadnień wyborczych jest poziom ustawy. Dowodzi tego również historia konstytucyjnych przepisów wyborczych, które nigdy nie były regulowane w jakiś szczególnie obszerny sposób, a na poziomie konstytucyjnym bardzo często były wręcz nieobecne. Historyczne konstytucje pisane albo w ogóle pomijały tę tematykę, albo regulowały ją w sposób bardziej niż lakoniczny¹. Poważniejsze potraktowanie tego tematu skorelowane zostało ze swoistym odkryciem podmiotowej strony prawa wyborczego² i tym, że regulacja konstytucyjna kwestii wyborczych ma wymiar nie tylko *stricte* techniczny i organizacyjny, ale również gwarancyjny w stosunku do uprawnień wyborczych jednostki³.

Dzięki temu uznaje się dzisiaj, że konstytucyjna materia wyznaniowa pełni rolę swoistego łącznika między dwoma materialnymi

¹ Por. M. Grzybowski, *Zakres przedmiotowy regulacji konstytucyjnej w klasycznych i historycznych konstytucjach pisanych*, [w:] *Konstytucjonalizacja zasad i instytucji ustrojowych*, red. P. Sarnecki, Warszawa 1997, s. 40 i nast.

² Por. A. Frydrych-Depka, *Prawnoczłowiecze spojrzenie na czynne prawo wyborcze*, „*Studia Wyborcze*” 2016, t. 21, s. 33 i nast.

³ Do tego momentu często uznawano, że zagadnienia wyborcze mają charakter w gruncie rzeczy parakonstytucyjny i związku z tym winny być regulowane na poziomie ustawowym. We Francji np. toczyła się przed rokiem 1958 poważna dyskusja na temat sensowności umieszczania w konstytucji regulacji wyborczych, które taktowano jako immanentnie ustawowe. Por. J.-C. Zarka, *Les systèmes électoraux*, Paris 1996, s. 89, 90.

obszarami regulacji konstytucyjnej. Obszary te według klasycznej nauki prawa konstytucyjnego to tzw. konstytucja państwa (fr. *constitution de l'état*) oraz tzw. konstytucja społeczeństwa (fr. *constitution de la société*). Pierwsza z nich wyznacza elementy infrastruktury organizacyjno-funkcjonalnej państwa, kształtując architekturę organów państwowych i relacji między nimi. Druga z kolei, czyli konstytucja społeczeństwa, reguluje sytuację jednostki, zarówno w kontekście indywidualnym, jak i kolektywnym. Prawo wyborcze, którego *telos* wyznaczają reguły udziału obywateli w procesie obsady substratów osobowych organów państwa, łączy konstytucję społeczeństwa z konstytucją państwa, określając prawo udziału w życiu politycznym⁴.

1.1. Przepisy wyborcze *sensu stricto* i *sensu largo*

Należy jednocześnie zaznaczyć, że zawarte w Konstytucji RP przepisy wyborcze można podzielić na przepisy *sensu stricto* wyborcze, a zatem takie, które wprost i bezpośrednio odnoszą się do materii wyborczej (np. art. 62), oraz takie przepisy, które tylko pośrednio, a więc *sensu largo*, można odnieść do problematyki wyborczej. Przykładem tego drugiego rodzaju będzie np. przepis art. 2 Konstytucji RP statuujący zasadę demokratycznego państwa prawnego, którego jednym z nieodzownych elementów jest przeprowadzanie okresowych, konkurencyjnych i uczciwych wyborów. Do tej kategorii należy również przepis art. 4 ust. 1, który ustanawia zasadę suwerenności Narodu (w myśl sformułowania: „władza zwierzchnia w Rzeczypospolitej Polskiej

⁴ Prawo to zostało sformułowane m.in. w art. 25 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych. Zgodnie z jego treścią każdy obywatel ma prawo i możliwości, bez żadnej dyskryminacji i bez nieuzasadnionych ograniczeń: (1) uczestniczenia w kierowaniu sprawami publicznymi bezpośrednio lub za pośrednictwem swobodnie wybranych przedstawicieli; (2) korzystania z czynnego i biernego prawa wyborczego w rzetelnych wyborach, przeprowadzanych okresowo, opartych na głosowaniu powszechnym, równym i tajnym, gwarantujących wyborcom swobodne wyrażenie woli; (3) dostępu do służby publicznej w swoim kraju na ogólnych zasadach równości.

należy do Narodu”) oraz przepis art. 4 ust. 2, który jako priorytetową formę realizacji praw zwierzchnich suwerena traktuje tzw. demokrację przedstawicielską, zwaną również pośrednią lub reprezentacyjną (w myśl stwierdzenia, że „Naród sprawuje władzę przez swoich przedstawicieli”). Skorelowany z nim jest też przepis art. 104 ust. 1 Konstytucji RP. Zgodnie z jego treścią „posłowie są przedstawicielami Narodu”, co wyraża zasadę reprezentacji i przedstawicielskiego mechanizmu sprawowania władzy, a zarazem ustanawia tzw. wolny mandat przedstawicielski, oznaczający, że posłowie nie są traktowani jako emisariusze jedynie swojego własnego elektoratu czy też okręgu wyborczego, z którego zostali wybrani, ale reprezentują wszystkich wyborców bez względu na to, czy na nich głosowali, czy nie. Innym przepisem *sensu largo* wyborczym jest przepis art. 11 Konstytucji RP statuujący zasadę pluralizmu politycznego, który stanowi materialną podstawę przeprowadzania rywalizacyjnych wyborów (przepis art. 11 zapewnia wolność tworzenia i działania partii politycznych, które wpływają metodami demokratycznymi na kształtowanie polityki państwa). Jego dopełnieniem są przepisy negatywne z art. 13 Konstytucji RP, które zakazują istnienia partii i innych organizacji odwołujących się w swoich programach do totalitarnych metod i praktyk określonych ideologii, tj. nazizmu, faszystwu i komunizmu, albo zakładają nienawiść rasową bądź narodowościową. Powyższe przepisy bezpośrednio nie mają rzecz jasna związku z prawem wyborczym, jednak oczywiste jest, że skoro zakazane jest istnienie określonych ugrupowań politycznych i organizacji respektujących konstytucyjnie niedopuszczalny profil ideologiczno-polityczny, to tym bardziej nie można sobie wyobrazić ich udziału w procedurach wyborczych. Zastosowanie ma w tym przypadku znana zasada wnioskowania z większego na mniejsze (łac. *ad maiori ad minus*), zgodnie z którą skoro nie można więcej, to tym bardziej nie można mniej (tzn. skoro zakazane jest w ogóle istnienie i działanie tego typu organizacji, to tym bardziej zakazane jest ich uczestnictwo w wyborach, będące jedną z form ich działalności). Ważny przepis, pośrednio związany z prawem wyborczym, został zamieszczony też w art. 9 Konstytucji RP. Stanowi on, że Rzeczpospolita Polska przestrzega wiążącego ją prawa międzynarodowego,

co oznacza zobowiązanie państwa do respektowania wszystkich postaci prawa międzynarodowego. Zobowiązanie to odnosi się również, ze zrozumiałych względów, do kwestii wyborczych ujętych w postanowieniach takiego prawa. Ma to znaczenie zwłaszcza dzisiaj, prawo międzynarodowe zyskuje bowiem współcześnie coraz większy zasięg przedmiotowy, nie omijając przy tym również i kwestii wyborczych. Pewne standardy wyborcze, szczególnie związane z zasadą *free and fair election*, są w największym stopniu dziedzictwem prawa międzynarodowego, które niewątpliwie dowartościowało prawo wyborcze, akcentując przede wszystkim jego podmiotowy wymiar (jako uprawnień jednostki w obszernej sferze jej praw i wolności). W pośrednim związku z prawem wyborczym pozostaje też bezsprzecznie przepis art. 61, który ustanawia prawo uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne. Nie ulega wątpliwości, że prawo to realizuje się m.in. w toku kampanii wyborczej, kiedy wyborcy zasięgają informacji na temat działań osób ubiegających się o elekcję (a tym bardziej o ponowny wybór)⁵. Na koniec wreszcie pośredni, a zarazem gwarancyjny status przepisu *sensu largo* wyborczego ma dyspozycja zamieszczona w art. 8 Konstytucji RP. Zawiera ona tzw. zasadę konstytucjonalizmu, zgodnie z którą konstytucja jest najwyższym prawem w Rzeczypospolitej Polskiej, a jej przepisy stosuje się bezpośrednio. W zakresie problematyki wyborczej zasada ta obliuguje do pełnego i skrupulatnego stosowania przepisów konstytucyjnych regulujących proces wyborczy. W odniesieniu do prawa wyborczego nakazuje ona jednak nie tylko sięgnięcie po konkretne postanowienia ustawy zasadniczej, określające istotę procesu wyborczego, ale również – i to ma szczególne znaczenie – ich możliwie pełną, dokonaną w zgodzie z konstytucją interpretację. Chodzi więc nie tylko o proste sięgnięcie po odpowiedni przepis, ale o takie jego zastosowanie, aby możliwie dokładnie oddać intencje konstytucyjne i sposób, w jaki są one odczytywane przy użyciu dostępnych narzędzi wykładniczych. Zasada konstytucjonalizmu, odnoszona do prawa

⁵ Niemniej nie można tego prawa traktować zawężająco i przyjmować, że jest ono realizowane wyłącznie w kampanii wyborczej.

wyborczego, nakazuje więc – po pierwsze – skrupulatne stosowanie tych wszystkich przepisów konstytucyjnych, które wyczerpują pojęcie prawa wyborczego ujmowanego w sensie przedmiotowym. Zasada ta – po drugie – formułuje nakaz maksymalizacji przepisów konstytucyjnych na poziomie ustawodawstwa zwykłego, tak aby nie tylko stanowiło ono „ciąg dalszy” regulacji konstytucyjnej, ale też żeby w swojej warstwie treściowej odpowiadało w możliwie największym stopniu istocie przepisu konstytucyjnego (rozpoznawanej podług przyjętych technik wykładniczych).

Niemniej zasadnicze znaczenie mają przepisy *sensu stricto* wyborcze. Do takich należy zaliczyć:

1. przepisy art. 62 (określające czynne prawo wyborcze);
2. przepisy art. 96 i 97 (określające zasady prawa wyborczego do Sejmu i Senatu);
3. przepisy art. 98 (określające kadencję oraz terminy przeprowadzania wyborów parlamentarnych);
4. przepisy art. 99 (określające bierne prawo wyborcze w wyborach parlamentarnych);
5. przepisy art. 100 (które wskazują podmioty mające prawną zdolność zgłaszania kandydatów w wyborach do Sejmu i do Senatu);
6. przepisy art. 101 (które określają mechanizm weryfikacji ważności wyborów z jednoczesnym przyznaniem wyborcom prawa formułowania protestów wyborczych);
7. przepisy art. 102 (których sensem jest zakaz jednoczesnego sprawowania mandatu posła i senatora, co oznacza – *mutatis mutandi* – zakaz równoczesnego kandydowania do obu izb);
8. przepisy art. 104 (zakazującego instrukcji wyborczych dla posłów i senatorów, a zarazem potwierdzającego przedstawicielski status osób wybranych do Sejmu i do Senatu);
9. przepisy art. 127, 128 i 129 (określające warunki wybierania Prezydenta RP);
10. przepisy art. 169 (określające zasady przeprowadzania wyborów od organów samorządu terytorialnego).

Trzeba jednak mieć na uwadze, że przepisy *sensu stricto* wyborcze nie mogą być nigdy postrzegane samoistnie. Regulacja konstytucyjna

zawsze tworzy pewien swoisty system naczyń połączonych, co oznacza, że przepisy merytorycznie wprost skorelowane z problematyką wyborczą osadzone są zawsze w szerszym tle, które wpływa na te przepisy, nadając im określony kontekst i koloryt.

Należy zwrócić uwagę, że przepisy *sensu stricto* wyborcze nie są, na poziomie regulacji konstytucyjnej, poświęcone wszystkim rodzajom wyborów w jednakowym stopniu. W literaturze zwraca się uwagę na fakt, że można mówić o gradacji stopnia uszczegółowienia materii wyborczej w zależności od rodzaju organu wybieralnego. Chodzi w tym przypadku o stopień nasycenia konstytucji przepisami, które regulują zarówno sam proces wyborczy, jak i inne elementy ogólnej procedury elekcyjnej, takie jak: kadencja, zasady reelekcji, reguły odwołania ze stanowiska czy wcześniejszego zakończenia kadencji itp. Gradacja ta ma różną etiologię, ale być może najważniejsze jest jej podłoże polityczne, tzn. zabezpieczenie procesu wyborczego przed jakąkolwiek patologią władzy uzyskanej w wyniku wyborów. Tym przede wszystkim należy tłumaczyć różny stopień szczegółowości konstytucyjnej regulacji wyborczej odnośnie do wyborów. Na ogół przepisy konstytucji są o wiele bardziej detaliczne w przypadku wyborów prezydenckich aniżeli w przypadku wyborów parlamentarnych lub samorządowych⁶. Uznaje się bowiem, że jednoosobowa instytucja Prezydenta jest znacznie bardziej podatna na wszelkie prądy idące w kierunku autorytarnym. Niebezpieczeństwo to jest o wiele mniejsze w przypadku organów kolegialnych (np. parlamentu), na poziomie samorządowym zaś właściwie nie występuje (co oczywiście nie oznacza, że nie dochodzi tutaj do rozmaitych dysfunkcji). W efekcie regulacja konstytucyjna w zakresie elekcji prezydenta możliwie sztywno krępuje tę instytucję, poddając ją skrupulatnej kuratelii wyborczej, z kolei w przypadku wyborów parlamentarnych, a zwłaszcza samorządowych jest pod tym względem dużo bardziej liberalna. Przyjęte rozwiązanie dyktuje też logika konstytucyjnego umocowania poszczególnych organów, a zarazem ich uodpornienie na ewentualne zmiany dokonywane aktami rangi podkonstytucyjnej. Wiadomo bowiem, że instytucja

⁶ Por. P. Rosanvallon, *Dobre rządy*, przeł. G. Majcher, Warszawa 2018, s. 126.

Prezydenta czy władzy ustawodawczej (Sejmu, Senatu) jest regulowana w konstytucji z dużo większym stopniem szczegółowości aniżeli instytucja samorządu terytorialnego, co dotyczy w takim samym stopniu reguł wyboru tych instytucji. W efekcie oczywiste jest, że kwestie wyboru Prezydenta czy Sejmu ujmowane są w konstytucji z większą dozą precyzji aniżeli wybory organów samorządowych. Zmniejsza to margines swobody działania ustawodawcy zwykłego, rozwijającego postanowienia ustawy zasadniczej, a zarazem jest istotnym czynnikiem stabilizującym daną instytucję, przynajmniej jeśli idzie o pryncypia reguł wyborczych.

2. Istota i charakterystyka zasad prawa wyborczego

Konstytucyjna materia prawa wyborczego sprowadza się najczęściej do wysłowienia tzw. przymiotników wyborczych, czyli zasad prawa wyborczego, które w następnej kolejności są rozwijane i uszczegóławiane w przepisach rangi ustawowej (ordynacjach wyborczych czy – jak ma to miejsce w Polsce – w jednolitym Kodeksie wyborczym). Przymiotniki wyborcze są zbiorczym wyrażeniem charakterystyki procesu wyborczego, zawężonej do określonego aspektu (np. uprawnień wyborczych jednostki, sposobu przeliczania ważnie oddanych głosów na mandaty). Przymiotniki wyborcze definiują więc poszczególne cechy elekcji przeprowadzanej na podstawie przedmiotowego prawa wyborczego, w całości określając profil poszczególnych rodzajów wyborów (np. parlamentarnych, prezydenckich, samorządowych). Kiedy indziej przez zasady prawa wyborczego rozumie się historycznie ukształtowane najważniejsze założenia dotyczące uprawnień obywateli i innych podmiotów w procesie wyborczym. Są one zarazem uznawane za minimalne i jednocześnie fundamentalne warunki niezbędne do przeprowadzenia demokratycznych wyborów. Uwzględniając ich *ratio*

legis, sugeruje się niekiedy, że powinny one być nazywane „podstawowymi zasadami rządzącymi wyborami”⁷.

2.1. *Ratio legis* zasad prawa wyborczego

Regulacja zagadnień wyborczych na poziomie konstytucyjnym siłą rzeczy ma bardzo ogólny, miejscami wręcz ogólnikowy charakter. Wynika to zarówno z charakteru samej konstytucji, w której reguluje się zazwyczaj większość spraw na dość dużym poziomie abstrakcji, jak i z przekonania, że zagadnienia wyborcze nie są zazwyczaj reglamentowane w konstytucji na poważniejszą skalę. Niemniej winny się w niej znaleźć pewne podstawowe, niekwestionowane rozstrzygnięcia, które choćby z grubsza określą kształt procedur wyborczych, przesądzając tym samym o ich swoistej tożsamości. Wszystkie one, w swoim całokształcie, tworzą warunki brzegowe przeprowadzania wyborów, które decydować będą o legalności wyborów i prawie osób w ich wyniku wybranych do pełnienia funkcji publicznych. Zasady hierarchicznej budowy prawa nakazują, aby warunki te zostały w dalszej kolejności uszczegółowione w drodze podkonstytucyjnych aktów prawnych, w tym zwłaszcza aktów o randze ustawy (Kodeks wyborczy). Taką logikę działania podpowiada jednak nie tylko prosta reguła hierarchiczności prawa i związanego z nią wynikania jednego aktu z drugiego, ale również prakseologia procesu wyborczego, który musi podlegać regulacji prawnej, jeśli nie na poziomie konstytucji, to na niższym szczeblu. Oczywiście nakaz zgodności wszelkich działań prawodawczych z konstytucją (co jest niezbędnym elementem zasady demokratycznego państwa prawnego) wymaga, aby ustawowa detaliczacja procedur wyborczych była zgodna z wytycznymi zawartymi w przepisach konstytucji. Rolę takich wytycznych tradycyjnie już spełniają tzw. przymiotniki wyborcze, czyli podstawowe zasady prawa

⁷ Por. B. Michalak, A. Sokala, *Leksykon prawa wyborczego i systemów wyborczych*, Warszawa 2010, s. 104.

wyborczego. Stanowią one trzon konstytucyjnych przepisów wyborczych. Są też najbardziej ogólnymi określeniami, które mają scharakteryzować akt wyborczy, a zarazem są pierwszymi, wyjściowymi kryteriami oceny wyborów z punktu widzenia spełniania przez nie standardów demokratycznych. W Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r. katalog zasad prawa wyborczego (przymiotników wyborczych) jest zróżnicowany w zależności od organu, do którego wybór jest przeprowadzany. Najwięcej zasad odniósł przy tym ustrojodawca do wyborów sejmowych, mniej do wyborów prezydenckich i senackich, najmniej zaś do wyborów organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego. Natomiast, co należy podkreślić, w odniesieniu do wyborów samorządowych organów wykonawczych konstytucja w ogóle zrezygnowała z podawania jakichkolwiek zasad prawa wyborczego, całość tego zagadnienia przekazując do uregulowania ustawodawcy zwykłemu (por. art. 169 ust. 3). Należy pamiętać, że fakt pominięcia w konstytucji jakiegoś przymiotnika wyborczego albo – jak w przypadku wyborów organów wykonawczych jednostek samorządu terytorialnego – nie oznacza bynajmniej zakazu ich realizacji na poziomie ustawodawstwa zwykłego. Rezygnacja ze wskazania którejkolwiek zasady (albo nawet wszystkich zasad) prawa wyborczego nie jest równoznaczna przecież z zakazem jej wprowadzenia na niższym szczeblu prawodawstwa. Konstytucyjna absencja którejś z zasad prawa wyborczego oznacza tylko tyle, że ustawodawca zwykły, uszczegóławiający regulację konstytucyjną w ustawie, ma większą swobodę działania i może, ale nie musi, respektować nakazy wynikające z pominiętej w konstytucji zasady. Enumeracja zasad prawa wyborczego na poziomie ustawy zasadniczej ma więc przede wszystkim ten cel, że wyznacza pole decyzyjne ustawodawcy zwykłego⁸. Pole to jest tym węższe, im więcej przymiotników wyborczych zdecydował się ustrojodawca zawrzeć w tekście konstytucji i *vice versa*. Im regulacja konstytucyjna jest bardziej lakoniczna, tym większą swobodę działania ma

⁸ Który uszczegóławiając zasady prawa wyborczego, zawsze kształtuje w jakiś sposób przyszły wynik wyborów. Por. Z. Jackiewicz, *Wpływ prawodawcy na wyniki wyborów*, „Państwo i Prawo” 1995, nr 3, s. 44.

ustawodawca zwykły, który może kształtować treść procedur wyborczych, nie napotykać żadnych wskazań i wytycznych wynikających z treści konstytucji. Oznacza to, że może on zarówno ustanowić rozwiązania odpowiadające wzorcowi wynikającemu z danego przymiotnika wyborczego, jak i zignorować je, nie narażając się jednocześnie na zarzut działania niezgodnego z konstytucją. Z tego punktu widzenia zasady prawa wyborczego podniesione do rangi regulacji konstytucyjnej gwarantują konieczność ich respektowania w prawodawstwie niższego rzędu. Przesądzają w ten sposób o tym, jaki będzie generalny model ukształtowania danej procedury wyborczej (np. do parlamentu czy do organów samorządu terytorialnego). Poza samym wytyczeniem kierunku ukształtowania prawnego reżimu uregulowania procesu wyborczego zasady prawa wyborczego zawarte w konstytucji gwarantują względną trwałość przyjętych rozstrzygnięć, co – ze zrozumiałych powodów – jest funkcją trwałości konstytucji. Ma to szczególne znaczenie, jeśli się uwzględni postulat wolnych i demokratycznych wyborów, których elementem obligatoryjnym jest stabilność procedur wyborczych.

2.2. Zmiany w interpretacji zasad prawa wyborczego

Należy mieć na uwadze to, że nawet przymiotniki wprost zawarte w tekście konstytucji nie zawsze muszą stanowić ścisłą i – co najważniejsze – stałą oraz niezmienną granicę uszczegółowienia prawa wyborczego. Przymiotniki wyborcze mają to do siebie, że są hasłowe i lakoniczne, a co za tym idzie – pojemne i elastyczne. Oznacza to, że treści w nich zawarte ewoluują, co sprawia, że ich interpretacja (dokonywana przede wszystkim przez doktrynę prawa konstytucyjnego oraz orzecznictwo sądów, w tym także sądów konstytucyjnych) również się zmienia, a co za tym idzie, rewizji poddaje się również standard wyborczy przez nie określony. Stąd obserwuje się tendencję do uszczegóławiania treści normatywnych zawartych w hasłowo sformułowanych zasadach prawa wyborczego i swoistego obudowywania ich

podstawowej zawartości nowymi, dodatkowymi znaczeniami, uznawanymi za element składowy ogólnej zasady prawa wyborczego. Przykładem najbardziej charakterystycznym jest zasada powszechności prawa wyborczego, która po raz pierwszy zapisana we francuskiej konstytucji z 1848 r., generalnie aż do połowy XX w. nie sprzeciwiła się pozabawieniu praw wyborczych kobiet (które we Francji uzyskały je dopiero w roku 1944). Aż do tego czasu zasadę powszechności rozumiano bowiem dość zgodnie jako powszechne prawo wyborcze mężczyzn. Co więcej, w doktrynie panowała przez wiele lat zgoda, że faktyczne wykluczenie bez mała połowy obywateli (kobiet) z grupy uprawnionych do korzystania z praw wyborczych w żaden sposób nie narusza zasady powszechności. Zasada ta *implicite* była bowiem interpretowana jako powszechny udział mężczyzn w wyborach (fr. *suffrage universel masculin*)⁹. Stąd np. we Francji po 1848 r., a więc po tym, kiedy ustanowiono pierwsze powszechne wybory, z dumą mówiono, że „wszyscy Francuzi są wyborcami” (fr. *tout Français est électeur*), choć w owym czasie oczywiste było, że owi „wszyscy Francuzi” to tak naprawdę wyłącznie mężczyźni (fr. *d’hommes*)¹⁰.

Zasadą, której treść ewoluowała w czasie, jest też zasada równości, którą początkowo odnoszono jedynie do równości formalnej (każdy wyborca ma taką samą liczbę głosów), a później dopiero uzupełniono o tzw. równość materialną (która wymaga, aby siła głosu każdego wyborcy była równa, a przynajmniej porównywalna). W ostatnich czasach do tych dwóch podstawowych sposobów odczytania zasady równości doszedł jeszcze jeden. Tym razem uznano, że zasady tej nie należy zawężać jedynie do wyborców (a zatem osób korzystających z czynnego prawa wyborczego), gdyż winna ona obejmować również kandydatów, a więc tych wszystkich, którzy zdecydują się skorzystać z biernego prawa wyborczego. Tym sposobem do utrwalonej koncepcji rozumienia zasady równości doszedł nowy element – postrzeganie jej również jako równości szans wyborczych kandydatów – przejawiający się m.in. w zagwarantowaniu odpowiedniej reprezentacji kobiet

⁹ F. Hamon, M. Troper, *Droit constitutionnel*, Paris 2013, s. 418.

¹⁰ R. Huard, *Le suffrage universel en France. 1848–1946*, Paris 1991, s. 33.

na listach wyborczych (zgodnie z zasadą parytetu¹¹ bądź kwoty¹²). Wprowadzenie równości szans wyborczych kandydatów wynikało z uznania, że zasady prowadzenia kampanii mają dzisiaj kluczowe znaczenie z punktu widzenia szans podmiotów uczestniczących w rywalizacyjnych wyborach. Punkt ciężkości w sposobie interpretowania zasady równości powinien być więc przesunięty z czynnego na bierne prawo wyborcze (do którego wcześniej zasady równości w ogóle nie odnoszono¹³).

Inną zasadą, która na przestrzeni czasu doznała licznych korekt interpretacyjnych, jest zasada bezpośredniości wyborów. Przez bardzo długi czas była ona rozumiana jako nakaz głosowania osobistego, co wykluczało tzw. alternatywne sposoby głosowania (np. przez pełnomocnika albo korespondencyjnie). Współcześnie, także w Polsce, bezpośredniość nie jest już korelowana z nakazem głosowania osobistego, co w praktyce umożliwiło na poziomie ustawowym (Kodeksu wyborczego) usankcjonowanie innego niż osobiste, w lokalu wyborczym, oddanie głosu. Jak wynika z powyższego, zmiany w interpretacji poszczególnych zasad prawa wyborczego nie muszą zawsze iść w jednym kierunku, tj. pogłębiania treści tych zasad. Niekiedy, choć rzadko, redukuje się treści wcześniejsze, po to by umożliwić stosowanie innych rozwiązań w zakresie zorganizowania procedur wyborczych.

Zmiany w interpretacji nie są jedynymi rewizjami, jakie obserwuje się na gruncie prawa wyborczego. Obok zjawiska pogłębiania i uszczegóławiania albo nowego odczytywania dotychczasowych zasad pojawiają się bowiem również nowe zasady prawa wyborczego. Najbardziej znaną, i już dziś w pełni zaakceptowaną, jest zasada wolnych wyborów,

¹¹ Parytet wymaga równego udziału na listach wyborczych kandydatów obu płci.

¹² System kwotowy przewiduje, że udział kandydatów drugiej płci (w stosunku do tej, która dominuje na liście wyborczej) nie może być niższy niż określona kwota, np. 25 lub 30%.

¹³ Co pokazuje, że także zasada powszechności podlegała, i ciągle podlega nowym sposobom jej zinterpretowania. Szerzej na ten temat zob. T. Kowalczyk, *Charakter i znaczenie zasady powszechności prawa wyborczego – przegląd stanowisk we współczesnej doktrynie polskiej*, „*Studia Iuridica Toruniensia*” 2016, t. 18, s. 95 i nast.

niekiedy precyzyjniej określana jako zasada „wolnych i uczciwych wyborów” (ang. *free and fair election*). Co ważne, przyjmuje się, że jest to zasada opisowa, która nie musi być wcale *expressis verbis* wpisana do prawa wyborczego, gdyż w swoisty sposób odnosi się ona nie tyle do litery prawa, ile do praktyki. Jest więc konceptualizowana *a posteriori* w stosunku do przeprowadzonych wyborów, które na podstawie określonych kryteriów, traktowanych jako trzon tej zasady, można finalnie uznać za wolne i uczciwe albo nie¹⁴. W doktrynie niemieckiej z kolei formułowany jest już od jakiegoś czasu postulat odrębnej zasady jawności (transparentności) wyborów, co ma być przeciwstawiane zasadzie tajności głosowania, a zarazem wykazywać istotne różnice między nimi. Nowa zasada jawności wyborów ma akcentować to, że wszystkie elementy procedury wyborczej (z wyłączeniem samego głosowania chronionego zasadą tajności) muszą być bezwzględnie jak najbardziej jawne, przejrzyste, udostępnione do wiadomości wyborców. Tylko takie wybory mogą być bowiem uznane za demokratyczne, a co za tym idzie – także i wolne.

W nauce o polityce eksponuje się dodatkowo, i to nie od dziś, zasadę rywalizacyjności wyborów, podkreślając, że jest ona tą zasadą, która wyraźnie odróżnia wybory demokratyczne od wszelkich elekcji pseudodemokratycznych czy też otwarcie niedemokratycznych¹⁵. Dla odmiany w nauce prawa konstytucyjnego zasada rywalizacyjności nie jest aż tak silnie eksponowana i często uznaje się ją za składnik szerszej zasady wolnych wyborów. To *nomen omen* skłania do dyskusji na temat katalogu zasad ważnych z punktu widzenia politologicznego

¹⁴ Por. J. Elklit, P. Svensson, *What Makes Elections Free and Fair?*, „Journal of Democracy” 1997, nr 8(3), s. 32 i nast.

¹⁵ Wybory niedemokratyczne nie mogą być rywalizacyjne, ponieważ o demokratycznym charakterze elekcji przesądza właśnie swobodna rywalizacja polityczna, która sprawia, że wynik wyborów jest – przynajmniej do pewnego stopnia – nieprzewidywalny. Por. L. Diamond, *Election without Democracy*, „Journal of Democracy” 1997, nr 13(2), s. 21 i nast. Stąd przyjmuje się czasami, że demokracja to – jak mówi Adam Przeworski – „instytucjonalizacja niepewności”. Por. A. Przeworski, *Some Problems in the Study of the Transition to Democracy*, [w:] *Transition from Authoritarian Rule: Prospects for Democracy*, ed. G. O'Donnell, C. Schmitter, L. Whitehead, Baltimore 1986, s. 58.

i zasad ujmowanych z perspektywy prawnej. Ten pierwszy punkt widzenia oznacza często patrzenie na wybory przede wszystkim przez pryzmat rzeczywistych reguł gry (np. rywalizacyjności). Zasady prawa wyborczego mają więc tutaj aspekt silnie empiryczny. Oznacza to, że nie wystarczy wpisać zasady rywalizacyjności jako formalnego rozwiązania, ale należy tak ukształtować proces wyborczy, aby była ona w praktyce zrealizowana. Co więcej, to, czy zasada ta jest rzeczywiście przestrzegana, można – w ujęciu politologicznym – ocenić dopiero *ex post*, po wyborach, które po uwzględnieniu przebiegu kampanii wyborczej można uznać za rywalizacyjne albo nie. Tego samego dowodzi także spotykana coraz częściej politologiczna koncepcja patrzenia na zasadę powszechności przez pryzmat frekwencji wyborczej. Zgodnie z tym poglądem wybory są powszechne, jeśli można mówić o powszechnym uczestnictwie w nich, mierzonym wskaźnikami frekwencji i absencji. Zasada powszechności jest więc w tej konwencji realizowana wówczas, kiedy stwarzane są – bardzo różne – formy wzmagające, bądź wręcz wymuszające, partycypację wyborczą. Dla odmiany w prawie konstytucyjnym kwestia frekwencji jest uznawana nie tyle za formalny, ile za faktyczny czynnik wyborów, co oznacza, że nie mieści się on w zakresie przedmiotowym zasady powszechności, która reglamentuje krąg osób mających możliwość skorzystania z prawa wyborczego, ale w żadnym razie nie rozstrzyga o praktycznym (faktycznym) skorzystaniu z tego prawa. Tu należy jednak zaznaczyć, że również i w doktrynie prawa konstytucyjnego coraz częściej podnosi się, że zasada powszechności powinna być interpretowana w taki sposób, aby niejako zmusić ustawodawcę do wprowadzania różnego rodzaju elementów profrekwencyjnych. Uznaje się wszak, że dzisiaj powszechność, jeśli ma mieć jakikolwiek sens, powinna oznaczać takie konstruowanie przepisów prawa wyborczego, aby formalną instytucję czynnego prawa wyborczego przekształcić w faktyczne uczestnictwo. Wskazuje się przy tym, że to właśnie poziom uczestnictwa w wyborach rozstrzyga o stopniu ich demokratyczności, ustawodawca zaś, związany zasadą powszechności, powinien tworzyć takie rozwiązania, aby aktywizować wyborców.

Widać więc, że zasady prawa wyborczego tylko pozornie stanowią stały, niezmienny element wszelkich szczegółowych analiz przepisów wyborczych. W rzeczywistości systematycznie ewoluują, wpływając *volens nolens* na sposób odczytania całokształtu regulacji wyborczych, co rusz wprowadzając nowe elementy albo przynajmniej modyfikując istniejące. Dzięki temu zasady prawa wyborczego pełnią rolę drogowskazu, który ma wskazywać kierunek realizacji przepisów szczegółowych, a zarazem ma w największym (najogólniejszym) stopniu dokonywać deskrypcji aktu wyborczego. Zawsze bowiem na pytanie, jak wyglądają konkretne wybory, jakimi cechami się odznaczają, pierwszej, podstawowej odpowiedzi udzielają przymiotniki wyborcze implikujące wszystkie inne rozwiązania, które jednak podlegają ewolucji, tak jak i wszystkie procedury wyborcze, tylko pozornie włożone w utrwalone, stabilne, jakby się wydawało, ramy regulacji prawnych ujętych w formie zasad wyborczych czy – jak się je czasami określa – podstawowych zasad wyborów.

3. Katalog zasad prawa wyborczego

Najpełniejsza lista zasad prawa wyborczego została w Konstytucji RP odniesiona do wyborów do Sejmu RP (por. art. 96 ust. 2). W przypadku wyborów Prezydenta RP konstytucja wprowadziła również możliwie kompletny katalog zasad prawa wyborczego z wyłączeniem – oczywiście w tym przypadku – zasady proporcjonalności, szczegółowo reglamentując w jej miejsce większościowy (w wariacie większości bezwzględnej przeprowadzanej w dwóch turach) mechanizm wyboru głowy państwa¹⁶. Konstytucyjna charakterystyka wyborów do Senatu została istotnie uszczuplona, gdyż przepisy art. 97 ust. 2 wspominają jedynie zasadę powszechności, bezpośrednio oraz zasadę tajnego głosowania (pomijając zasadę równości oraz zasadę określającą system

¹⁶ Por. art. 127 ust. 4 i 5.

wyborczy rozumiany *sensu stricto*). Zapisy dotyczące wyborów samorządowych organów stanowiących zostały poszerzone o zasadę równości, w przypadku zaś wyborów organów wykonawczych konstytucja w ogóle zrezygnowała z podawania zasad prawa wyborczego, całość materii wyborczej przekazując do swobodnego ustalenia w drodze ustawy zwykłej (por. art. 169 ust. 3). Należy jednak zaznaczyć, że obok zasad wprost wymienionych w konstytucji (albo w Kodeksie wyborczym) istnieje również co najmniej jedna zasada, którą uznaje się za obowiązującą i niezwykle doniosłą, choć nie ma ona swojego bezpośredniego odzwierciedlenia w tekstach obowiązujących przepisów polskiego prawa wyborczego. Chodzi o zasadę wyborów wolnych, którą traktuje się jednak albo jako w pełni obowiązującą, a jej obowiązywanie uznaje się za standard demokratycznych wyborów wynikający z całokształtu unormowań wyborczych¹⁷, albo jako zasadę „tak rozciągliwą, że aż pozbawioną realnego znaczenia”¹⁸. Niezależnie przy tym od tego, które ze znaczeń wolnych wyborów się przyjmie, uznaje się, że zasada ta albo *implicite* tkwi w całokształcie konstytucyjnej regulacji problematyki wyborczej, albo że jest zbędna, choćby z tego względu, że wyczerpują ją inne zasady i sposoby ich zinterpretowania. Poza tym uznaje się, że zasada wolnych wyborów – co ma uzasadniać jej formalne pominięcie w tekście obowiązującej konstytucji – wyraża zbiorcze cechy elekcji, które dookreślają tradycyjne przymiotniki wyborcze, i że jest pewnego rodzaju puentą całokształtu przepisów regulujących proces wyborczy. Stąd też przyjmuje się, że jej artykulacja nie wymaga ujęcia dokonanego *expressis verbis*. W tej konwencji zakłada się, że wybory są wolne, jeśli zrealizowane są wytyczne wynikające z pozostałych zasad prawa wyborczego.

Jak widać, obowiązująca konstytucja nie formułuje przejrzystego katalogu zasad prawa wyborczego dotyczących wszystkich wyborów, ale dokonuje trudnej do wytlumaczenia i uzasadnienia dyferencjacji poszczególnych rodzajów wyborów, nawet względnie podobnych

¹⁷ Szerzej na ten temat zob. G. Kryszewski, *Standardy prawne wolnych wyborów parlamentarnych*, Białystok 2007, *passim*.

¹⁸ W. Sokolewicz, *Podstawowe zasady prawa wyborczego i ich ujęcie w Konstytucji*, „Państwo i Prawo” 1987, nr 10, s. 79.

do siebie. Jako skrajny przykład takiego metodologicznego rozchwiania tekstu konstytucji *à propos* materii wyborczej podaje się przy tym najczęściej z jednej strony pominięcie zasady równości w odniesieniu do wyborów do Senatu, a z drugiej strony całkowite pominięcie choćby minimum zasad, które określałyby wybory organów wykonawczych jednostek samorządu terytorialnego. W tym pierwszym przypadku zasadę równości można, co prawda, wyprowadzić z postanowień przyjętych w Kodeksie wyborczym, w tym drugim zaś kodeks w dużej części powtarza zasady konstytucyjne, ale wskazuje się słusznie, że ustawy zwykle nie mogą w żadnym razie zastępować pewnego konstytucyjnego minimum¹⁹. Z założenia mają one jedynie rozwijać odpowiednie normy konstytucyjne i ustanawiać gwarancje należytej realizacji zasad zawartych w konstytucji.

3.1. Zasada powszechności

Najważniejszą zasadą prawa wyborczego, najczęściej wskazywaną też jako pierwsza, jest zasada powszechności. Dość zgodnie uznaje się, że przesądza ona współcześnie o demokratycznym charakterze wyborów. Stąd mówi się czasami, że walka o demokratyczne prawo wyborcze i demokratyczne wybory, czy nawet szerzej, bo walka o demokrację²⁰, była w istocie walką o powszechne uczestnictwo w wyborach²¹. Proces demokratyzowania wyborów oznaczał w efekcie poszerzanie i umacnianie zasady powszechności, w wyniku których coraz większe grupy wyborców uzyskiwały prawo głosu. Sensem zasady powszechności jest wszakże określenie kręgu osób dysponujących czynnym prawem

¹⁹ Por. B. Banaszak, *Prawo wyborcze obywateli*, Warszawa 1996, s. 24.

²⁰ Niekiedy dodaje się, że chodzi tutaj o historycznie pierwsze rozumienie demokracji, określanej mianem „demokracji przyzwolenia” (fr. *démocratie d'autorisation*), po której nastąpiły kolejne wcielenia czy też odmiany demokracji. Por. P. Rosanvallon, *Dobre rządy...*, s. 21. Demokracja przyzwolenia sprowadza się do stwierdzenia, że jej istotą jest akt wyborczy, a ten z kolei oznacza jedynie przyzwolenie do rządzenia.

²¹ Por. M. Offerlé, *Histoire du suffrage universel*, Paris 2002, s. 13 i nast.

wyborczym (prawem do głosowania)²². Zasada powszechności nakazuje, aby wszyscy dorośli obywatele byli wyekwipowani w co najmniej czynne prawo wyborcze. W definicji negatywnej z kolei zobowiązuje do tego, aby nie ustanawiano żadnych sztucznych, arbitralnych i dyskrecjonalnych ograniczeń bądź wyłączeń, w wyniku których określone osoby bądź grupy osób pozbawione byłyby prawa głosu. Oznacza to, że niedopuszczalne są obecnie jakiegokolwiek cenzusy (np. płci, wyznania, języka, wykształcenia, pochodzenia, rasy itp.), a czynnym prawem wyborczym dysponują wszyscy obywatele, którzy najpóźniej w dniu wyborów ukończyli 18 lat (por. art. 62 Konstytucji RP). W efekcie przyjmuje się dzisiaj, że jedynymi przeszkodami dla nabycia praw wyborczych są tzw. naturalne bądź oczywiste bariery w postaci obywatelstwa (warunek posiadania obywatelstwa jest niezbędny) oraz wieku (przy czym skończenie 18 lat uznaje się dzisiaj za oczywiste kryterium, gdyż jest to moment osiągnięcia pełnoletności w rozumieniu prawa cywilnego, a więc nabycia pełnej zdolności do czynności prawnych²³). Doktryna dopuszcza również, na poziomie wyborów samorządowych, istnienie tzw. cenzusu domicylu, który uzależnia nabycie prawa wyborczego od stałego zamieszkiwania na terenie okręgu wyborczego. Stąd też art. 10 ust. 3 Kodeksu wyborczego formułuje, w wyborach do rady gminy, warunek stałego zamieszkiwania na obszarze danej gminy oraz – analogicznie – w wyborach do rady powiatu i sejmiku wojewódzkiego warunek stałego zamieszkiwania na obszarze, odpowiednio – tego powiatu i województwa. Dopuszczalność istnienia tzw. cenzusu domicylu uzasadnia się dzisiaj szczególnego rodzaju więzią

²² Szerzej na ten temat zob. K. Skotnicki, *Zasada powszechności w prawie wyborczym. Zagadnienia teorii i praktyki*, Łódź 2000, *passim*.

²³ Aczkolwiek należy podkreślić, że w doktrynie prawa konstytucyjnego kwestią coraz częściej dyskutowaną jest możliwość obniżenia wieku wyborczego do 17 lub nawet 16 lat. Wskazuje się, że przemawiają za tym różne względy, w tym m.in. to, że dzisiaj młode osoby coraz szybciej dojrzewają, że to młodych osób dotyczą wybory i podjęte w ich wyniku rozstrzygnięcia kierunkujące politykę, co kłóci się z faktem, że osoby te wyłączone są z procesu wyborczego. Za obniżeniem wieku ma też przemawiać argument frekwencyjny – to, że obniżenie wieku poszerzy krąg wyborców, a co za tym idzie zwiększy prawdopodobieństwo zwiększenia frekwencji wyborczej.

wyborcy z jednostką samorządową. Uznaje się bowiem, że nic tak nie buduje owej więzi jak fakt zamieszkiwania wyborcy na terenie jednostki samorządowej, w której miałby on głosować. Warunki, które dzisiaj są traktowane jako możliwe czy też dopuszczalne, nie są jednak traktowane jako właściwy cenzus. Tylko w Polsce praktycznie wciąż określa się je mianem cenzusu²⁴ (np. cenzusu wieku, domicylu czy obywatelstwa), podczas gdy najczęściej, aby pokazać kontrast między nimi a klasycznymi czy też typowanymi cenzusami, określa się je mianem „warunków” albo „kryteriów” wyborczych. Na marginesie warto wskazać, że określenie kryteriów czy warunków wyborczych także ewoluowało w czasie. Tylko dzisiaj, w dość ahistoryczny sposób wrzuca się je wszystkie do jednego zbioru cenzusów, podczas gdy tradycyjna doktryna czyniła wyraźną dystynkcję między kryteriami bądź warunkami wyborczymi a cenzusami. Te pierwsze, tak jak dzisiaj wiek czy obywatelstwo, były uznawane za wyłącznie naturalne, których nie trzeba specjalnie uzasadniać²⁵. Oczywiście było bowiem sprawą, że wyborca musiał je spełnić²⁶. Warto jednak mieć na uwadze fakt, że katalog takich „naturalnych” kryteriów zmieniał się w czasie. Przez długi czas takim naturalnym warunkiem była np. płeć, której nie traktowano wcale jako cenzusu, i za bezdyskusyjne uznawano naturalne ograniczenie praw wyborczych jedynie do mężczyzn²⁷. Tym m.in. należy tłumaczyć fakt, że kobiety generalnie późno uzyskały

²⁴ Rzadko kiedy autorzy posługują się innymi określeniami. Warto wskazać, że np. Dawid Daniluk, dopatrując się słusznie różnicy między właściwym cenzusem a dzisiejszymi ograniczeniami, używa sformułowania „przesłanka wyborcza”. Por. D. Daniluk, *Realizacja konstytucyjnych zasad prawa wyborczego. Polska na tle porównawczym*, Warszawa 2017, s. 70.

²⁵ Były one uznawane za rozwiązanie oczywiste i bezdyskusyjne. Gdyby bowiem dać prawo wyborcze wszystkim, bez żadnych ograniczeń, to wybory wcale nie byłyby powszechne (fr. *suffrage universel*), tylko powszechne byłoby barbarzyństwo (fr. *sauvage universel*) – por. A. Garrigou, *Histoire social du suffrage universel en France*, Paris 2002, s. 109.

²⁶ Szerzej na ten temat zob. P. Gueniffey, *Censitaire, capacitaire*, [w:] *Dictionnaire du vote*, éd. P. Perrineau, D. Reynié, Paris 2001, s. 165 i nast.

²⁷ Por. M. Dubesset, *L'impossible (impensable?) suffrage des femmes. 1848–1944 un siècle de controverses françaises*, [w:] *Les droits de l'homme et le suffrage universel*, éd. G. Chinéa, J.-L. Chabot, Paris 2000, s. 25 i nast.

prawa wyborcze²⁸. Opór przeciwko przyznaniu im możliwości głosowania wynikał w dużej mierze właśnie stąd, że uznawano, iż jest to ograniczenie naturalne, a zatem niespełniające cech cenzusu²⁹. Dopiero później dość gremialnie zaczęto je postrzegać w charakterze cenzusu³⁰, nie rozumiejąc na swój sposób jego naturalnej istoty, która przez długi czas nie pozwalała traktować pozbawiania praw wyborczych kobiet jako typowego cenzusu. Były nim wszakże wyłącznie sztuczne i arbitralne wyłączenia prawa wyborczego, wszystkie inne zaś, postrzegane jako normalne czy naturalne, nie popadały w sprzeczność z zasadą powszechności. W ten sposób zasada ta sformułowana jeszcze w XIX w., faktycznie wykluczała jakiegokolwiek cenzusy³¹, ale zarazem w racjonalny sposób dopuszczała (i nadal dopuszcza) istnienie katalogu „warunków” bądź „kryteriów” wyborczych³², których spełnienie gwarantuje uzyskanie co najmniej czynnej zdolności wyborczej, przy założeniu, że współcześnie lista takich kryteriów ulega radykalnemu skróceniu, czemu przede wszystkim towarzyszyła reinterpretacja tych kryteriów, z czym wiązało się uznanie, że niektóre z nich nie mieszczą się już w ramach dopuszczalnych warunków i są niedopuszczalnymi cenzusami (takie stanowisko dotyczyło nie tylko płci, ale także rasy czy pochodzenia, które w klasycznej doktrynie traktowano jako „naturalne warunki”), albo że radykalnie zmieniły się warunki, w jakich one funkcjonują, co rodzi potrzebę ich rewizji³³.

²⁸ Prawa wyborcze uzyskały kobiety najpierw w Nowej Zelandii w roku 1893, później w Finlandii w roku 1906. Następnie prawa te przyznano w Norwegii (w 1913 r.), Danii (w 1915 r.), Austrii, Niemczech, Litwie i Polsce (w 1918 r.), Holandii, Szwecji i na Węgrzech (w 1919 r.), Wielkiej Brytanii (w 1928 r.), Hiszpanii (w 1931 r.), Turcji (w 1934 r.), Bułgarii i Francji (w 1944 r.), Rumunii i Włoszech (w 1946 r.), Belgii (w 1948 r.), Szwajcarii (w 1971 r.).

²⁹ Prawo wyborcze było więc z definicji prawem mężczyzn. Por. M.-A. Cohendet, *Droit constitutionnel*, Paris 2008, s. 175.

³⁰ Por. K. Skotnicki, *Zasada powszechności w prawie...*, s. 31 i nast.

³¹ Które są postrzegane jednoznacznie jako urągające demokratycznym wyborom. Szerzej na ten temat zob. J. Szymanek, *Cenzusy wyborcze: antonim demokratycznej elekcji*, [w:] *Niedemokratyczne wymiary demokratycznych wyborów*, red. J. Szymanek, Warszawa 2016, s. 204 i nast.

³² Por. B. Chantebout, *Droit constitutionnel*, Paris 2004, s. 400, 401.

³³ Por. P. Uziębło, *Cenzusy wyborcze w XXI w. Potrzeba nowego podejścia?*, Toruń 2014, *passim*.

W konsekwencji istotą zasady powszechności jest stworzenie konfortu, w którym każdy dorosły obywatel (co do zasady) uzyskuje prawo uczestniczenia w wyborach poprzez co najmniej czynne prawo wyborcze³⁴. Dlatego też zasadę powszechności prawa wyborczego uznaje się niekiedy za najważniejszą spośród wszystkich zasad, gdyż wyznacza ona demokratyczne ramy elekcji, rozstrzygając o kręgu elektoratu. W tej konwencji demokratyczne wybory powszechne są przeciwieństwem wyborów cenzusowych czy też wyborów elitarnych, w których prawem uczestnictwa dysponował wąski krąg wyborców wyselekcjonowanych na podstawie mocno wyśrubowanych kryteriów (takich jak: wykształcenie, majątek, wykonywany zawód czy zasługi). Tłumaczy to, dlaczego w bardzo wielu definicjach demokracji tak silnie akcentuje się kwestię wyborów, w czym prym wiodą tzw. proceduralne definicje wyborów. Wszystkie one podkreślają, że rudymenatny sens wyborów stanowią: prawo do głosowania, powszechne uczestnictwo w wyborach, możliwość dokonywania swobodnego wyboru, regularność wyborów, swobodna rywalizacja o głosy wyborców itp.³⁵ Z tych wszystkich powodów uznaje się, że powszechność – jak żaden inny przymiotnik wyborczy – jest skorelowana z postępem idei demokracji rozumianej najszerzej – jako uczestnictwo w polityce. Mimo daleko idących przemian w ciągu XIX i XX w., zarówno pojęcia powszechności, jak i samej demokracji, połączenie zasady powszechności z demokracją ma charakter *constans*³⁶. Z tego powodu zasada powszechności otwiera najczęściej konstytucyjny katalog zasad prawa wyborczego. Mimo że w sensie prawnym wszystkie te zasady są równe i nie ma wśród nich żadnej hierarchii, to jednak politycznie i – w jakimś sensie także

³⁴ Inną kwestią sporną jest to, czy zasada powszechności winna się odnosić jedynie do czynnego prawa wyborczego, czy też obejmuje ona również bierne prawo wyborcze. W doktrynie zdania są mocno podzielone, ale bez wątplenia dominuje pogląd, zgodnie z którym zasada powszechności wyznacza krąg (zasięg) elektoratu, ergo odnosi się wyłącznie do czynnego prawa wyborczego.

³⁵ Szerzej na temat proceduralnych definicji demokracji zob. A. Antoszewski, *Współczesne teorie demokracji*, Warszawa 2016, s. 47 i nast.

³⁶ Por. J. Filip, *Przemiany czeskiego prawa wyborczego w porównaniu z doświadczeniami polskimi*, [w:] *Przemiany prawa wyborczego: doświadczenia nowych demokracji*, red. A. Sokala, Z. Witkowski, Bydgoszcz 2007, s. 21.

metodologicznie – z pewnością na czoło wybija się zasada powszechności – jako najważniejsza spośród nich.

Należy mieć świadomość, że zasada powszechności prawa wyborczego jest współcześnie coraz częściej rozumiana także inaczej. Zgodnie z pierwszym z nowych znaczeń powszechność wyborów oznacza nakaz ustanawiania takich rozwiązań, w wyniku zastosowania których elektorat formalny (czyli osoby posiadające prawa wyborcze) zbliży się do elektoratu faktycznego (czyli osób, które mają prawa wyborcze i w praktyce korzystają z nich). Chodzi w tym przypadku o to, aby wprowadzić – odwołując się do zasady powszechności – takie rozwiązania, które umożliwią osobom mającym utrudniony dostęp do głosowania faktyczną możliwość oddania głosu. Pojawiają się więc współcześnie tzw. alternatywne techniki głosowania, których wprowadzanie jest właśnie motywowane zasadą powszechności wyborów (np. głosowanie przez pełnomocnika, głosowanie korespondencyjne i – na świecie coraz bardziej dyskutowane i coraz bardziej popularne – głosowanie internetowe, określane mianem e-votingu³⁷). W tej konwencji zasada powszechności jest pojmowana jako zobowiązanie do wprowadzania tych wszystkich rozwiązań, których skutkiem będzie możliwe zbliżenie elektoratu formalnego (określonego prawnie) do elektoratu faktycznego (tj. osób rzeczywiście biorących udział w głosowaniu). W przyjętej interpretacji zwraca się przede wszystkim uwagę na obiektywne przesłanki, które odbierają określonym grupom wyborców możliwość skorzystania z przysługujących im praw. Zasada powszechności, rozumiana w ten sposób, obliguje więc do zwalczania tzw. wykluczenia wyborczego, a zatem trwałego uniemożliwienia

³⁷ W skali Europy najczęstsze zastosowanie mają wybory korespondencyjne. Są one dopuszczone m.in. w: Austrii, Belgii, Finlandii, Francji, Hiszpanii, Holandii, Islandii, Litwie, Niemczech, Słowacji, Szwecji, Węgrzech, Wielkiej Brytanii i we Włoszech. Przez pełnomocnika można natomiast głosować w: Albanii, Belgii, Francji, Holandii, Szwecji i Wielkiej Brytanii. E-voting dopuszczony jest zaś w Estonii i Szwajcarii. Należy zauważyć, że popularną metodą nietradycyjnego głosowania jest też korzystanie z tzw. mobilnej urny wyborczej. Ma ona zastosowanie m.in. w Chorwacji, Czarnogórze, Finlandii, Mołdawii, Norwegii, Rosji, Słowenii, Węgrzech, na Ukrainie i we Włoszech. Por. A. Krasnowolski, *Procedury wyborcze w krajach europejskich*, Warszawa 2015, s. 13.

niektórym wyborcom (np. osobom starszym, z niepełnosprawnościami, mającym utrudniony dostęp do lokalu obwodowej komisji wyborczej) udziału w wyborach. Przyjmuje się więc, że tzw. nietradycyjne bądź alternatywne sposoby głosowania są konkretyzacją i swoistym ciągiem dalszym zasady powszechności, gdyż skutkiem ich wprowadzania jest umożliwienie wyborcy oddania głosu mimo istnienia przeszkód w osobistym głosowaniu w sposób tradycyjny. Idąc tym tropem można stwierdzić, iż współczesna doktryna prawa konstytucyjnego przyznaje niekiedy, że absencja tych wszystkich nietradycyjnych form głosowania wprowadza *de facto* nowy cenzus, nazywany cenzusem wykluczenia. W tej konwencji obecne cenzusy nie tyle odnoszą się do *électoral inscrit*, ile do *électoral potentiel* i przyjmują postać obiektywnych przesłanek, które bądź to utrudniają, bądź wręcz uniemożliwiają udział w wyborach niektórym osobom czy grupom³⁸. Cenzusem, w tej nowej konwencji, stała się więc faktyczna trudność bądź niemożliwość udziału w wyborach, którą należało wyeliminować poprzez ustanowienie określonych rozwiązań prawnych, które – poza dotychczasową formą głosowania – wprowadzałyby alternatywne możliwości oddania głosu przez pełnomocnika, korespondencyjnie, w drodze tzw. e-votingu lub też przy użyciu tzw. mobilnej urny wyborczej³⁹. Zaznacza się przy tym, że największa przyszłość należy bez wątpienia do e-votingu jako – potencjalnie – uniwersalnej metody głosowania. Świadczą o tym nie tylko praktyczne przykłady zastosowania e-votingu (Estonia, Szwajcaria), pilotażowe próby jego wprowadzenia, najczęściej w skali lokalnej (Norwegia, Wielka Brytania), ale także szeroko prowadzone dyskusje nad zasadnością jego wdrażania (Bułgaria, Dania, Polska, Rumunia)⁴⁰. Tym sposobem nowe znaczenie zasady powszechności oznacza eliminowanie przeszkód w dostępności procedur wyborczych, tak aby

³⁸ Por. É. Dupoirier, *Le corps électoral*, [w:] *Institutions et vie politique*, éd. J.-L. Parodi, Paris 2003, s. 91.

³⁹ Szerzej na ten temat zob. J. Zbieranek, *Alternatywne procedury głosowania w polskim prawie wyborczym*, Warszawa 2013, *passim*.

⁴⁰ Por. J. Zbieranek, *Głosowanie przez internet (e-voting) w wybranych państwach*, „Zeszyty Prawnicze Biura Analiz Sejmowych” 2018, nr 1, s. 9 i nast.

każdy wyborca mógł w sposób nieskrępowany wziąć udział w elekcji⁴¹. Taka narracja towarzyszyła m.in. uchwaleniu w roku 2011 polskiego Kodeksu wyborczego, w którym po raz pierwszy wprowadzono do prawa polskiego nietradycyjne sposoby głosowania⁴².

W swoim drugim, nowym znaczeniu (w Polsce jeszcze nieobecnym, choć można mówić, że pojawiają się już jego zapowiedzi) zasada powszechności nakazuje państwu tak organizować wybory, aby zwiększać w nich sukcesywnie uczestnictwo wyborców mierzone poziomem frekwencji wyborczej. W tym znaczeniu zasada powszechności jest traktowana jako swoisty nakaz zwiększania frekwencji wyborczej, co oznacza, że państwo powinno w przepisach prawa wyborczego ustanawiać albo system kar za ewentualną absencję wyborczą (w praktyce oznacza to wprowadzenie tzw. przymusu wyborczego, jak ma to miejsce w Belgii czy we Włoszech), albo system nagród za udział w głosowaniu (eksperymenty z tzw. loteriami wyborczymi w Norwegii, Bułgarii czy niektórych stanach USA)⁴³. Problem ten nie jest bynajmniej

⁴¹ Rozumienie zasady powszechności jako nakazu stwarzania nieskrępowanych, a zarazem zróżnicowanych możliwości oddania głosu jest także niekiedy korelowane z renesansem *external voting*, czyli umożliwienia głosowania wyborcom przebywającym poza granicami kraju, w którym przeprowadzane są wybory. Ma to szczególne znaczenie współcześnie, kiedy rośnie mobilność obywateli (szczególnie na obszarze Unii Europejskiej). Stąd w wielu państwach, które jeszcze jakiś czas temu w ogóle nie przewidywały możliwości głosowania za granicą, taki sposób oddania głosu został wprowadzony. Dotyczy to np. Niemiec, gdzie *external voting* wprowadzono w roku 1985, Austrii, gdzie takie głosowanie wprowadzono w roku 1990 czy Republiki Czeskiej, w której *external voting* wprowadzono w roku 2000. W każdym z tych państw umożliwienie głosowania obywatelom przebywającym poza granicami kraju było przy tym uzasadniane zasadą powszechności wyborów rozumianą jako stwarzanie warunków nieskrępowanego udziału w głosowaniu. Wprowadzaniu *external voting* towarzyszy też bardzo często sięganie po nietradycyjne sposoby głosowania, w tym zwłaszcza głosowanie korespondencyjne, głosowanie przez pełnomocnika oraz e-voting.

⁴² Por. J. Zbieranek, *Nowe procedury: głosowanie korespondencyjne i przez pełnomocnika*, [w:] *Kodeks wyborczy. Wstępna ocena*, red. K. Skotnicki, Warszawa 2011, s. 36 i nast.

⁴³ Z tym rozumieniem zasady powszechności wiąże się również wprowadzanie alternatywnych sposobów głosowania, gdyż jednym z poważniejszych argumentów na rzecz ich wprowadzania ma być efekt zwiększenia udziału w wyborach. Szerzej na ten temat zob. M. Więckowska, *Wpływ nietradycyjnych*

nowy. Nowe jest jednak odniesienie do niego zasady powszechności. Przez długi czas kwestię frekwencji wyborczej postrzegano jako element praktyki wyborczej, nieskorelowanej w żaden sposób z reżimem prawnej reglamentacji. Wiąże się to z przywołaniem raz jeszcze pojęcia cenzusu, który stanowi antonim zasady powszechności. Tym razem jednak na cenzus patrzy się jak na rozwiązanie (lub jego brak), którego skutkiem jest inercja wyborcza. Cenzusem są więc *de facto* te wszystkie rozwiązania, które powodują, że partycypacja wyborcza jest dla obywateli na tyle mało atrakcyjna, że mimo posiadania praw wyborczych nie korzystają oni z nich, poszerzając tym samym zjawisko absencji. Rozumując w ten sposób, dochodzi się do wniosku, że sensem zasady powszechności jest wywołanie efektu możliwie dużej frekwencji, wobec czego wszystko to, co jest z nim sprzeczne, ocenia się jako cenzus, *ergo* rozwiązanie popadające w konflikt z zasadą powszechności⁴⁴. Sam cenzus stał się dzięki temu elementem, który nie tylko uniemożliwia udział w wyborach, ale również nie zachęca do udziału, względnie nie czyni elekcji bardziej atrakcyjną⁴⁵. Pojęcie cenzusu jest więc nadal identyfikowane jako antonim powszechności, ale znacząco rozszerza się jego znacznie, w związku z czym uznaje się, że cenzusem jest każde rozwiązanie (lub jego brak), które koliduje z postulatem maksymalizacji frekwencji wyborczej. Cenzusem, patrząc od tej strony, staje się przede wszystkim inercja państwa jako organizatora wyborów, który nie stwarza wyborcom wystarczających zachęt i warunków do tego, by zechcieli oni skorzystać z przyznanego im prawa politycznego uczestnictwa w wyborach. Stąd w tej nowej perspektywie patrzenia na zasadę powszechności oczekuje się od państwa, że efekt frekwencyjny wywoła ono bądźż to „metodą kija” (ustanawiając przymus wyborczy), bądźż też „metodą marchewki” (proponując zachęty dla wyborców)⁴⁶.

technik głosowania na frekwencję podczas wyborów i referendum, „Studia Wyborcze” 2012, t. 14, s. 35 i nast.

⁴⁴ Por. J. Szymanek, *Cenzusy wyborcze...*, s. 233.

⁴⁵ Por. Y. Déloye, O. Ihl, *L'acte de vote*, Paris 2008, s. 459 i nast.

⁴⁶ Szerzej na ten temat zob. S. Birch, *Full Participation. A Comparative Study of Compulsory Voting*, Tokyo–New York–Paris 2009, *passim*.

Dlatego współcześnie coraz częściej uznaje się, że z zasady powszechności wyborów można, a nawet trzeba, wyprowadzić skierowany pod adresem państwa nakaz formułowania takich rozwiązań proceduralnych, które zwiększą poziom uczestnictwa wyborczego. W efekcie stosowane dzisiaj rozmaite metody profrekwencyjne są traktowane jako logiczna konsekwencja powszechności wyborów. Wybory mają być bowiem powszechne, czyli masowe, tzn. takie, w których maksymalizuje się poziom uczestnictwa wyborców. Metod osiągnięcia takiego celu jest co najmniej kilka, przy czym zazwyczaj dzieli się je na te, które mają wymiar negatywny (wspomniana „metoda kija”) i na te o charakterze pozytywnym („metoda marchewki”). Do negatywnych metod profrekwencyjnych należy przede wszystkim przymus wyborczy, czyli ustawowy obowiązek uczestnictwa w wyborach pod rygorem sankcji w postaci np. grzywny (Luksemburg), czasami pozbawiania czynnego prawa wyborczego (Belgia), a nawet aresztu (Wenezuela). Niekiedy, jak we Włoszech, sankcje za niewzięcie udziału w głosowaniu mają charakter „honorowy” i wiążą się z podaniem do publicznej wiadomości nazwisk osób uchylających się od głosowania, co koresponduje z traktowaniem obowiązku głosowania nie jako właściwego obowiązku prawnego, tylko obowiązku obywatelskiego. Zaznaczyć trzeba, że przymus wyborczy rzeczywiście jest skutecznym narzędziem wymuszania uczestnictwa w głosowaniu, gdyż np. w Australii, gdzie przymus obowiązuje od 1915 r., poziom frekwencji nigdy nie spadł poniżej 95%. Inna sprawa, że taka wymuszona partycypacja wyborcza generuje sporą deformację wyników wyborów, ponieważ – w naturalny sposób – rośnie odsetek osób głosujących wbrew swej woli bądź na „chybił trafił” (szacuje się, że np. w Australii w ten sposób głosuje ok. 20% wszystkich wyborców)⁴⁷. Innymi metodami profrekwencyjnymi, tym razem

⁴⁷ Przymus wyborczy jest dzisiaj najbardziej rozpowszechniony w Ameryce Południowej i Środkowej i dotyczy takich państw jak np. Argentyna, Boliwia, Brazylia, Chile, Ekwador, Gwatemala, Kostaryka, Meksyk, Paragwaj, Peru, Urugwaj, Wenezuela. Szerzej na ten temat, w tym także na temat dyskusji dotyczącej zasadności utrzymywania przymusu wyborczego zob. Ł. Żołądek, *Przymus wyborczy*, „Infos” 2011, nr 18, s. 1–4. Zob. również G. Kryszeń, *Przymus wyborczy*, „Przegląd Sejmowy” 2004, s. 3, s. 61 i nast.

o charakterze pozytywnym, są rozmaite zachęty wyborcze, które mają spowodować, że obywatele dobrowolnie zdecydują się wziąć udział w głosowaniu. Zachętą taką, będącą póki co nowatorskim i w dużym stopniu eksperymentalnym rozwiązaniem, są loterie wyborcze, które sprowadzają się do tego, że wyborcy, którzy oddali już głosy, mogą wziąć udział w losowaniu nagród rzeczowych bądź pieniężnych. Tego rodzaju mechanizmy wymuszające wzrost frekwencji zastosowano m.in. w amerykańskim stanie Arizona, gdzie w roku 2006 do wygrania był jeden milion dolarów, a do wyborów zachęcano m.in. hasłem: *Who Wants to be a Millionaire* („Kto chce zostać milionerem”). Loteria wyborcza towarzyszyła również wyborom parlamentarnym przeprowadzonym w roku 2005 w Bułgarii, gdzie do wygrania był sprzęt AGD, a także już w roku 1995 w norweskiej gminie Evenes, gdzie zachętą do wzięcia udziału w wyborach lokalnych była loteria fantowa. Organizowanie loterii wyborczych nie przyniosło jednak radykalnego wzrostu frekwencji, stąd obecnie pomysły na stosowanie tej formy zachęty wyborczej wyraźnie straciły swój impet⁴⁸.

Konkludując, należy powiedzieć, że w toku historycznego rozwoju konstytucyjnej zasady powszechności wyborów wygenerowano trzy zasadnicze sposoby rozumienia tego pojęcia, tj.: (1) powszechność jako likwidowanie tradycyjnych cenzusów wyborczych, tak aby wszyscy dorośli obywatele mogli korzystać co najmniej z czynnego prawa wyborczego; (2) powszechność jako wprowadzanie nietradycyjnych (alternatywnych) sposobów głosowania, tak aby ci, którzy mają prawa wyborcze, ale z różnych względów nie mogą wziąć udziału w głosowaniu w sposób tradycyjny, mogli oddać swój głos; (3) powszechność jako stwarzanie rozmaitych środków zwiększających poziom uczestnictwa w wyborach, które mogą mieć status albo przymusu wyborczego, albo rozmaitych zachęt wyborczych. Zwraca przy tym uwagę fakt, że wspólnym mianownikiem wszystkich trzech sposobów pojmowania zasady powszechności jest daleko idąca reorientacja pojęcia cenzusu

⁴⁸ Szerzej na ten temat zob. M. Więckowska, *Skuteczność przymusu wyborczego i zachęt wyborczych w motywowaniu frekwencji*, „Studia Politologiczne” 2011, vol. 22, s. 275.

wyborczego. Początkowo oznaczał on jedynie sztuczne wyłączenie możliwości korzystania z prawa wyborczego, potem zaczął być postrzegany jako każde wyłączenie prawa wyborczego bez względu na jego sztuczny bądź naturalny charakter, z czasem zaczęto z nim utożsamiać brak rozwiązań, które mogłyby ułatwić faktyczne uczestnictwo w wyborach, obecnie zaś coraz częściej interpretuje się go jako absencję mechanizmów profrekwencyjnych, co sprzyja postrzeganiu powszechności jako mechanizmu stwarzania przesłanek powszechnego, czyli masowego udziału w wyborach⁴⁹.

Trzeba mieć świadomość, że niekiedy na gruncie partykularnych, krajowych (narodowych) doktryn prawa konstytucyjnego zasadzie powszechności przypisuje się również inne znaczenia. Przykładem może być doktryna francuska. Mianem powszechnych określa się w niej również takie wybory, w których obsadzana jest pełna pula mandatów organu wybieralnego (np. wybory na urząd prezydenta czy do Zgromadzenia Narodowego, tj. pierwszej izby parlamentu), podczas gdy wybory, w których obsadzana jest jedynie pewna część mandatów, nie są powszechne (wybory do Senatu). Powszechność jest tu więc odnoszona do składu wybieralnego organu. Jeśli w jednych wyborach jest kompletowany w całości, to można go nazwać wyborem powszechnym, jeśli zaś obsadzana jest tylko część mandatów, to tego wymogu nie spełnia. Innym przykładem może być dla odmiany doktryna niemiecka, w której powszechność jest odnoszona do zasięgu terytorialnego przeprowadzanej elekcji. A więc wyborami powszechnymi są jedynie wybory ogólnoniemieckie (ogólnokrajowe czy federalne), natomiast wybory przeprowadzane na niższych szczeblach podziału terytorialno-administracyjnego (np. landów bądź samorządów) nie są nazywane powszechnymi, tylko terytorialnymi bądź lokalnymi.

⁴⁹ Postrzeżenie takie budzi jednak niekiedy poważne wątpliwości, gdyż pojawia się zawsze problem tego, czy wprowadzając – w różnej formie i w różnej skali – narzędzia profrekwencyjne, modyfikuje się jedynie przepisy prawa wyborczego, czy też przekracza się już granicę manipulacji wyborczej. Szerzej na ten temat zob. M. Więckowska, *Instrumenty profrekwencyjne: modyfikacje czy manipulacje wyborcze?*, [w:] *Niedemokratyczne wymiary demokratycznych wyborów...*, s. 264 i nast.

Przymiotnik „powszechny” odnosi się więc w doktrynie niemieckiej do zasięgu geograficznego wyborów, które jeśli obejmują obszar całego państwa, to spełniają wymóg powszechności, jeśli zaś odnoszą się do jakiejś jego części, to nie mają tej cechy. Należy jednak mieć na uwadze, że te endemiczne sposoby pojmowania zasady powszechności są mocno niszowe. Konstytucyjna zasada powszechności wyborów odnosi się bowiem przede wszystkim do kręgu osób korzystających z czynnego prawa wyborczego. Wybory powszechne w tej konwencji to wybory stwarzające możliwość masowego (a więc powszechnego) udziału w nich, czemu służy likwidowanie klasycznych cenzusów wyborczych oraz minimalizowanie innego rodzaju kryteriów, które uprawniają do korzystania z czynnego prawa wyborczego.

3.2. Zasada równości

Jest to kolejna uznana i zaakceptowana zasada prawa wyborczego, której interpretacja zmieniała się w czasie. Obecnie możemy mówić, że zasada ta ma trzy podstawowe znaczenia. Zgodnie z pierwszym chodzi o tzw. równość formalną, czyli rozwiązanie przewidujące, że wszyscy wyborcy dysponują taką samą liczbą głosów (najczęściej, choć nie zawsze – jednym). Stąd często formalną równość głosów puentuje się zawołaniem: „jeden człowiek – jeden głos” (ang. *one man, one vote*). Dzisiaj to rozumienie zasady równości jest oczywiste. Niemniej miało ono bardzo doniosłe znaczenie w toku ewolucji demokratycznego prawa wyborczego, kiedy walczono o powszechne prawo wyborcze. Pierwotnie bowiem zawołanie „jeden człowiek – jeden głos” wiązało się nie tyle z zasadą równości, ile z zasadą powszechności. Formuła *one man, one vote* miała na celu walkę z cenzusami wyborczymi, a celem jej zastosowania było doprowadzenie do sytuacji, w której wszystkie ograniczenia bądź wyłączenia możliwości korzystania z czynnego prawa wyborczego zostaną skutecznie wyeliminowane, zgodnie z hasłem, że każdy człowiek ma posiadać głos (tj. prawo głosu). W pewnym momencie zauważono jednak, że realizacja postulatu, aby każdy człowiek

był wyborcą (miał głos), wyraża, co prawda, zasadę powszechności w jej podstawowym znaczeniu, a zatem wyznaczenia możliwie szerokiego zasięgu podmiotowego osób korzystających z czynnego prawa wyborczego, ale nie oznacza wcale równego traktowania wszystkich wyborców. Wtedy właśnie podniesiono kwestię równości prawa wyborczego jako oddzielną, nową zasadę. Okazało się bowiem, że w szerokiej masie wyborców są tacy, którzy są lepiej traktowani od innych, np. poprzez możliwość przyznania im dodatkowego głosu z racji spełnienia określonych, najczęściej podniesionych kryteriów albo kilkakrotnego liczenia ich głosów w myśl zasady *vota ponderantur non numerantur* (z łac. głosy wyborców się waży, a nie liczy). Tym sposobem dawny cenzus, kiedyś działający ekskluzywnie (wyłączająco), przekształcono w warunek wyborczy, który działał inkluzywnie (włączająco), gwarantując wyborcy – w razie jego spełnienia – otrzymanie dodatkowego głosu (obok podstawowego głosu przyznanego na podstawie zasady powszechności)⁵⁰. Doszło w ten sposób do uformowania się wyborów pluralnych, których istotą było to, że największa część wyborców miała tylko jeden głos, ale poza tym była mniej liczna grupa tych, którzy z racji spełnienia wyśrubowanych warunków (np. płacenia podatku w określonej wysokości lub wykształcenia) otrzymywali dodatkowe głosy. Taka sytuacja występowała m.in. w Belgii i Wielkiej Brytanii, gdzie na przełomie XIX i XX w. liczba oddawanych głosów przewyższała liczbę wyborców. Wynikało to z faktu, że część wyborców miała tylko jeden (tzw. podstawowy) głos, ale w obu krajach istniały wąskie grupy ekskluzywnych wyborców, którzy mogli mieć dodatkowo jeszcze jeden albo nawet dwa głosy (zarówno w Belgii, jak i w Wielkiej Brytanii suma głosów, którymi dysponował jeden wyborca, nie mogła przekraczać trzech). Ekstra głosy były powiązane najczęściej z wysokim statusem społecznym wyborcy i wyrażały generalną zasadę tzw. odpowiedzialności wyborcy za dokonany akt wyborczy. Przyjmowano, że dobrze sytuowany ekonomicznie i wykształcony wyborca ma szczególnie rolę do odegrania w całym *corps électoral*. Stąd też akt wyborczy

⁵⁰ Por. J.-C. Zarka, *Les systèmes électoraux*, Paris 1996, s. 8.

stanowił nie tylko *suffrage individuel*, ale również *suffrage social*⁵¹. Uważano też, że wyborca wyekwipowany, z racji swoich przymiotów, w dodatkowe głosy działać będzie edukacyjnie na innych, stanowiąc wzorzec postawy obywatelskiej. Wybory, jak podkreślała klasyczna doktryna prawa konstytucyjnego, miały bowiem niebagatelny wymiar edukacyjny. Dotyczyło to m.in. ekskluzywnych wyborców, którzy swoją postawą i aktywnością mieli stanowić wzorzec dla innych⁵². Z czasem jednak uznano, że wyróżnianie niektórych wyborców dzięki dystrybucji dodatkowych głosów godzi w standard równości wszystkich, wobec czego podjęto kolejną walkę o demokratyczne wybory, tym razem rozumianą nie jako przyznawanie praw wyborczych wszystkim dorosłym obywatelom, ale jako likwidowanie nierówności między wyborcami. W praktyce oznaczało to odchodzenie od wyborów pluralnych, czemu sprzyjać miało na nowo odkryte hasło: *one man, one vote*. Tym razem jednak nie chodziło o to, żeby każdy człowiek miał głos, ale żeby każdy miał tylko jeden głos, co eliminowałoby przypadki ekskluzywnych wyborców. W ten sposób jako podstawową dyrektywę osiągnięcia pożądanego stanu, czyli równych wyborów, sformułowano zasadę równości formalnej. Zgodnie z nią każdy wyborca, głosując, ma dysponować taką samą liczbą głosów (zazwyczaj jednym), co wyklucza możliwość preferencyjnego traktowania części głosujących. Podkreśla się, że współcześnie formalne znaczenie zasady równości jest niekwestionowane i – w praktyce – realizowane. Jest tak niezależnie od tego, czy w ramach danego systemu wyborczego wyborca dysponuje wyłącznie jednym głosem (Polska, Portugalia, Wielka Brytania) czy też większą ich liczbą, co najczęściej wiąże się z wprowadzaniem mieszanego systemu wyborczego i oddawania głosu zarówno w segmencie proporcjonalnym, jak i większościowym (Niemcy, Litwa, Ukraina, Gruzja, Korea Południowa).

W drugim znaczeniu równość wyborów odnosi się do tzw. równości materialnej, inaczej określanej mianem równości wpływu wyborców

⁵¹ Por. P. Pactet, F. Mélin-Saucramenien, *Droit constitutionnel*, Paris 2013, s. 87.

⁵² Por. A. Garrigou, *Histoire social de suffrage...*, s. 227.

na wynik wyborów bądź też równości siły głosu. Chodzi w tym przypadku o to, aby wyborcy, którzy dysponują taką samą liczbą głosów, w takim samym, czyli równym, stopniu oddziaływali na ostateczny wynik wyborów. Inaczej mówiąc, chodzi o to, aby wpływ każdego wyborcy na wynik wyborów był taki sam, a przynajmniej porównywalny. Kwestię równości materialnej ujawniły, jak zawsze w tego typu przypadkach, doświadczenia historyczne i powolny proces dochodzenia do autentycznie demokratycznych wyborów. Proces ten był wieloetapowy i obejmował najpierw walkę z cenzusami w imię zasady powszechności, następnie zaś walkę o zrealizowanie zasady równości formalnej. Kiedy tę ostatnią osiągnięto, okazało się jednak, że wybory w dalszym ciągu mogą być nierówne. Przyznanie każdemu wyborcy takiej samej liczby głosów – w imię postulatu *one man, one vote* – nie mogło oznaczać prostego automatyzmu w postaci osiągnięcia absolutnej równości. Fakt, że każdy wyborca ma jeden głos, nie musi bowiem oznaczać równego traktowania wszystkich głosujących. Wystarczy, że głosujący będą wybierać różną liczbę mandatariuszy, nieskorelowaną w żaden sposób z liczebnością gremium wybierającego. Potwierdza to koncepcja tzw. wyborów kurialnych. Ich istotą był podział wyborców na kurie i przyznanie każdej z nich pakietu mandatów, który żadną miarą nie wynikał z wielkości tych kurii. W rezultacie najliczniejsze kurie mogły uzyskiwać najmniej mandatów, podczas gdy kurie z jakichś względów elitarne obsadzały nawet większość miejsc w wybieralnym organie. Przykładem tego typu praktyk był system kurialny w Austro-Węgrzech, stosowany tam aż do 1907 r. Kuria była kolegium wyborczym obejmującym grupę wyborców wyodrębnioną na podstawie jakiejś cechy, przy czym często było to kryterium majątkowe. Tak było np. w Prusach, gdzie istniały trzy kurie selekcjonowane na podstawie wysokości opłacanych podatków bezpośrednich. W Austro-Węgrzech dla odmiany kryterium konstruowania kolegium wyborczego stanowił przede wszystkim cenzus pochodzenia, co skutkowało powołaniem czterech kurii, tj. chłopskiej, mieszczańskiej, kupieckiej i szlacheckiej (obejmującej również przedstawicieli duchowieństwa). Jednak istotą systemu kurialnego nie była sama tylko kwalifikacja wyborców i ich przydział do określonego

kolegium wyborczego (kuri) i, ale zupełnie dyskrecjonalne przydzielenie tym kuriom liczby mandatów w żaden sposób nieskorelowanej z wielkością kurii. W konsekwencji np. w Austro-Węgrzech najliczniejsza kuria chłopska, obejmująca ok. 1,5 mln wyborców, wybierała raptem 129 posłów. Kuria mieszczańska (obejmująca także inteligencję i urzędników) liczyła ok. 400 tys. wyborców i wybierała 118 posłów. Kuria kupiecka (obejmująca również przemysłowców), licząca maksymalnie 600 wyborców, wybierała 21 posłów. Kuria szlachecka licząca ok. 6 tys. wyborców wybierała dla odmiany 85 posłów. W rezultacie jeden poseł w kurii kupieckiej przypadał średnio na 28 wyborców, w kurii szlacheckiej – na 70 wyborców, w kurii mieszczańskiej – na 3400 wyborców, a w ostatniej kurii, chłopskiej, jeden poseł przypadał aż na 11 tys. wyborców. To pokazywało, jak bardzo nierówny był wpływ wyborców na ostateczny wynik głosowania. Mimo że formalnie wszyscy wyborcy byli traktowani równo (każdy z nich, niezależnie od tego w jakiej kurii głosował, dysponował jednym głosem⁵³), ich wpływ na wynik wyborów nie był równy, gdyż wyborcy z kurii szlacheckiej i kupieckiej byli traktowani ewidentnie preferencyjnie, mając większą siłę głosu niż wyborcy kurii chłopskiej czy np. mieszczańskiej. To najlepiej obrazuje problem, jakim była materialna nierówność głosu. Zauważono bowiem, że równe w sensie formalnym prawo wyborcze nie musi się wcale przekładać na równość ocenianą przez pryzmat wyniku końcowego wyborów. Podniesiono w związku z tym postulat równości, ale tym razem traktowanej w sensie materialnym, czyli równości wpływu wszystkich wyborców na wynik wyborów. Tym sposobem demokratyzacja prawa wyborczego wkroczyła w nowy etap.

⁵³ Sytuacja ta zmieniła się w następstwie reformy prawa wyborczego dokonanej przez rząd premiera Kazimierza Badeniego w 1896 r. Zwiększono wówczas liczbę posłów do parlamentu (z 373 do 425) i wprowadzono nową, piątą kurię wyborczą. Była ona specyficznym kolegium głosowania powszechnego, obejmującym wszystkich, którzy ukończyli 24 rok życia (bez kobiet). Wyborcami tej piątej kurii byli ci, którzy wcześniej nie zaliczali się do żadnej z czterech istniejących, ale zarazem znaleźli się w niej też ci, którzy wcześniej wchodzili w skład którejs z czterech kurii. W ten sposób wprowadzono więc głosowanie pluralne, gdyż ci wyborcy, którzy wchodzili w skład czterech pierwotnych kurii, otrzymali dodatkowo prawo głosu w piątej kurii.

Miała ona zagwarantować, iż każdy wyborca obok tego, że będzie dysponował taką samą liczbą głosów, będzie miał również taki sam, albo przynajmniej mocno zbliżony, wpływ na ostateczny wynik głosowania. Mechanizmem, który miał to zrealizować, była tzw. norma przedstawicielska, zakładająca określony stosunek liczby wyborców (bądź głosów) przypadających na jeden mandat pochodzący z wyboru. Norma taka może mieć charakter normy stałej (Emmanuel Joseph Sieyès postulował, aby jeden mandat przypadał na 50 tys. wyborców, Aleksander Hamilton proponował zaś normę w stosunku jeden mandat na 30 tys. wyborców⁵⁴) bądź zmiennej⁵⁵. Ten ostatni przypadek przewidują polskie rozwiązania. W wyborach parlamentarnych z roku 2015 dla wyborów do Sejmu norma przedstawicielska wynosiła nieco ponad 83 tys., a dla wyborów senackich 378 tys. Należy mieć świadomość, że w praktyce osiągnięcie materialnej równości prawa wyborczego jest trudne, a czasami w ogóle niemożliwe. Jest to też powodem, dla którego często zasada równości jest pomijana w katalogu konstytucyjnych zasad prawa wyborczego (jak ma to miejsce w Polsce w odniesieniu do wyborów senackich). Wprowadzenie rozwiązania zakładającego zmienną (ruchomą) normę przedstawicielską generuje inny problem. Otóż ruchomą normę przedstawicielską dla potrzeb wyborów oblicza się, dzieląc zmienną liczbę mieszkańców kraju przez niezmienną liczbę mandatów parlamentarnych. To zaś wymaga systematycznej korekty w podziale mandatów przypadających na okręgi wyborcze. Stąd wariant przewidujący określanie proporcji ogólnej liczby mieszkańców (wyborców) do całkowitej puli mandatów wymaga uwzględnienia w podziale kraju na okręgi wyborcze, co powinno następować tym częściej, im większe i częstsze są zmiany demograficzne (związane

⁵⁴ Warto przypomnieć, że stała norma przedstawicielska obowiązywała także w Polsce do 1960 r. Zakładano, że jeden poseł przypada na 60 tys. mieszkańców, co w praktyce – przy sukcesywnym wyżu demograficznym – powodowało stały wzrost wybieranych posłów. Doprowadziło to do ustanowienia w 1960 r. alternatywnego systemu normy zmiennej, przy ustaleniu stałej liczby obsadzanych mandatów.

⁵⁵ Dzisiaj stała norma obowiązuje m.in. w wyborach parlamentarnych w Rumunii. W tamtejszej Izbie Deputowanych jeden mandat przypada na 70 tys. mieszkańców, podczas gdy w Senacie na 160 tys. mieszkańców.

np. z mobilnością wyborów). Rozwiązaniem idealnym byłoby dokonywanie każdorazowej korekty normy przy okazji nowych wyborów. Jeśli bowiem takich zmian nie będzie się wprowadzać systematycznie, to może to znacznie zniekształcić równość materialną, co znane jest w historii pod postacią tzw. zgniłych miasteczek⁵⁶.

W skali porównawczej trudno jest określić optymalną wielkość normy przedstawicielskiej. Z jednej strony można wskazać przykład Australii, gdzie wynosi ona prawie 149 tys., Hiszpanii, w której norma wynosi 133 tys. czy Niemiec z normą wynoszącą 131 tys. wyborców, z drugiej zaś przykład Irlandii z normą przedstawicielską na poziomie niespełna 27 tys. czy Grecji, w której norma wynosi 37 tys., bądź Szwajcarii, gdzie poziom normy to niecałe 39 tys. W Polsce norma ta, dla wyborów do Sejmu, wynosi nieco ponad 83 tys. wyborców, a dla wyborów senackich 378 tys. Istotnym teoretycznym problemem ustalenia normy przedstawicielskiej jest to, czy powinna się ona odnosić do liczby mieszkańców, czy też może do liczby wyborców. Z punktu widzenia sensu reprezentacji właściwsze jest korelowanie mandatu z liczbą mieszkańców (bo wszyscy, cały suweren, mają być przecież reprezentowani), z kolei z punktu widzenia egzekwowania zasady równości wyborów, w jej aspekcie materialnym, rozwiązaniem zdecydowanie lepszym jest odnoszenie normy przedstawicielskiej do wyborców, a niekiedy nawet – jak to się postuluje – do efektywnych wyborców, czyli do tych, którzy skorzystali z przysługującego im czynnego prawa wyborczego i wzięli udział w głosowaniu. Tu dochodzi się do istotnego praktycznego problemu, mianowicie, czy norma przedstawicielska winna być obliczana *a priori* (teoretycznie) czy może *a posteriori* (praktycznie). Ma to sens, zwłaszcza jeśli koreluje się problem normy przedstawicielskiej z równością materialną. Wówczas bowiem kwestię dyskusyjną

⁵⁶ Tzw. *rotten boroughs*, czyli miasteczka angielskie, mocno podupadłe, wyludnione, ale mimo to będące (aż do XIX w.) okręgami wyborczymi do Izby Gmin. Ich prawa do wyboru deputowanych, pochodzące jeszcze z czasów rozwoju (niekiedy ze średniowiecza), nie zostały im odebrane mimo postępującego upadku ekonomicznego i wyludnienia. W 1832, na mocy reformy wyborczej, zlikwidowano 56 zgniłych miasteczek, przekazując ich mandaty wielkim ośrodkom przemysłowym, powstałym głównie w XVIII w.

jest to, czy norma ta ma gwarantować równość elektoratu formalnego (określonego przepisami prawa) czy też elektoratu faktycznego (rzeczywistego). O ile wcześniejsza doktryna nie widziała w tym rozróżnieniu większego problemu, o tyle współcześnie coraz częściej się sugeruje, że rzeczywista równość materialna powinna odejść od założeń hipotetycznych i ujmować równość w korelacji do normy przedstawicielskiej *a posteriori*, biorąc za punkt wyjścia elektorat faktyczny.

Trzecie, ostatnie znaczenie zasady równości wyborów odwołuje się do tzw. równości szans⁵⁷. Jest to stosunkowo nowy sposób interpretowania zasady równości, który przewiduje, że równość powinna występować nie tylko po stronie wyborców (formalne i materialne znaczenie zasady równości), ale również po stronie kandydatów (osób korzystających z biernego prawa wyborczego). Chodzi przede wszystkim o to, aby zapewnić wszystkim uczestniczącym w wyborach kandydatom (i partiom politycznym) równe, czy też w miarę porównywalne, szanse na udział w kampanii wyborczej, a tym samym możliwość dotarcia do wyborców i osiągnięcia sukcesu wyborczego. Znaczenie to „odkryto”, kiedy nowoczesne techniki kampanii wyborczej (przy zastosowaniu radia, telewizji i Internetu) pokazały, jak wielką wagę odgrywa sama kampania wyborcza, wcześniej traktowana jako zjawisko z obszaru polityki, a nie prawa. Uznano więc, że reguły jej prowadzenia nie mogą być pozostawione swobodnej grze rynkowej czy też marketingowej, ale winny zostać w jakiś sposób uporządkowane⁵⁸. Stanowiło to nie tylko przejaw uznania, że kampania wyborcza nie może być wyłączona z prawnej regulacji procesu wyborczego, ale także, że jest ona w jakiś sposób ustrukturyzowana poprzez m.in. system partyjny, podział na rząd i opozycję, mechanizmy finansowania kampanii, wykorzystywanie środków masowego przekazu i nowych technologii. Wszystkie te elementy, jak uznano w pewnym momencie, mają, a przynajmniej mogą mieć, bardzo istotny wpływ na ostateczny wynik

⁵⁷ Szerzej na ten temat zob. P. Uziębło, *Zasada równości wyborów parlamentarnych w państwach europejskich i południowoamerykańskich*, Warszawa 2013, s. 218 i nast.

⁵⁸ Szerzej na ten temat zob. A. Rakowska-Trela, *Kampania wyborcza w regulacji prawnej i w praktyce*, Łódź 2015, *passim*.

wyborów. Dlatego uznano, że nie mogą być one pozostawione poza nawiasem regulacji prawnej. Wiązało się to z założeniem, że korzystanie z biernego prawa wyborczego musi być także objęte klauzulą równości. Zasada równości wyborów nie jest przecież *a priori* odniesiona wyłącznie do elektoratu. Za takim jej rozumieniem przemawiają również zmiany w podejściu do tej zasady na przestrzeni lat. Chodzi przede wszystkim o widoczne poszerzanie jej zakresu znaczeniowego. Ewolucyjne umocnienie równości po stronie osób korzystających z czynnego prawa wyborczego siłą rzeczy musiało doprowadzić do postawienia pytania, czy równość powinna być także odnoszona do tych, którzy są beneficjentem biernego prawa wyborczego. Tylko kwestią czasu było udzielenie pozytywnej odpowiedzi na powyższe pytanie. Stąd już od kilku dekad coraz drobniejszej reglamentacji podlegają przepisy określające mechanizmy prowadzenia kampanii wyborczej, co dotyczy zarówno podmiotów zbiorowych (komitetów wyborczych⁵⁹), jak i kandydatów⁶⁰.

Zapewnieniu zasady równości wyborów służy bardzo wiele konkretnych rozwiązań. Można tu wskazać na:

1. wyznaczenie ram czasowych prowadzenia kampanii wyborczej⁶¹;

⁵⁹ Czyli – w Polsce – najczęściej partii politycznych lub ich koalicji (bloków). Pojęcie komitetu wyborczego jest rodzimym, polskim pojęciem. W większości państw partie samodzielnie startują w wyborach, właśnie jako partie. W Polsce przyjęto konstrukcję tworzenia *sui generis* podmiotów wyborczych w postaci komitetów wyborczych. Tworzą je albo samodzielne partie polityczne, albo ich koalicje, albo wreszcie wyborcy. Szerzej na ten temat zob. J. Szymanek, *Prawna regulacja komitetów wyborczych w kodeksie wyborczym*, [w:] *Kodeks wyborczy. Wstępna ocena...*, s. 71 i nast.

⁶⁰ W odniesieniu do polskich rozwiązań zob. G. Kryszewski, *Standardy rywalizacji wyborczej w wyborach parlamentarnych*, „Przegląd Sejmowy” 2007, nr 2, s. 29 i nast.

⁶¹ Wyznaczenie ram czasowych ma kapitalne znaczenie. Wskazuje się, że zbyt długa kampania jest nie tylko nadmiernie kosztowana, ale i nużąca zarówno kandydatów, jak i elektorat. Zbyt krótka kampania jest z kolei korzystna dla stabilnych ugrupowań, działa najczęściej na korzyść ugrupowań rządzących, a wyborcom nie daje możliwości zapoznania się z pełną ofertą przedstawioną przez startujące siły polityczne. Por. C. Wlezien, *Election Campaigns*, [w:] *Comparing Democracies. Election nad Voting in the 21st Century*, ed. L. LeDuca, R.G. Niemi, P. Norris, London 2010, s. 100.

2. ograniczenia finansowania kampanii wyborczej⁶²;
3. wprowadzenie równego czasu antenowego dla podmiotów startujących w wyborach w publicznej radiofonii i telewizji;
4. wprowadzenie bądź to systemu kwotowego, bądź to parytetowego na listach wyborczych (gdzie system kwotowy przewiduje udział procentowy osób innej płci niż dominująca, co w założeniu ma zwiększyć szanse kobiet, system parytetu zakłada zaś udział kandydatów obu płci w proporcji 50 na 50);
5. wprowadzenie ciszy wyborczej jako momentu kładącego kres wszelkim akcjom reklamowym przed wyborami, głównie po to, by wyborcy mogli w spokoju podjąć racjonalną decyzję⁶³.

Wskazane rozwiązania ogólne, dotyczące równości szans kandydatów, nie wykluczają oczywiście bardziej restrykcyjnych przepisów szczegółowych. Ich przykładem może być japońskie prawo wyborcze, które zakazuje prowadzenia kampanii negatywnej⁶⁴. Takim rozwiązaniem są też stosowane często (np. we Francji czy w Polsce) zakazy wywieszania reklam wyborczych w określonych miejscach (np. budynkach użyteczności publicznej). Tutaj kwestią coraz częściej podnoszoną jest także wyznaczanie specjalnych miejsc do wywieszania reklam i innych ogłoszeń wyborczych z jednoczesnym zakazem ich wywieszania w miejscach do tego nieprzeznaczonych. Za tego typu mechanizmem przemawia wiele argumentów, np. równość kandydatów (oczywiste jest, że bogatsi kandydaci mogliby umieścić reklamę wyborczą w każdym miejscu), czytelność oferty reklamowej oraz – co ma też znaczenie – estetyka przestrzeni publicznej, która m.in. przez

⁶² Co dotyczy przede wszystkim ustanowienia górnego limitu wydatków na prowadzenie kampanii wyborczej oraz transparentnego mechanizmu rozliczania kampanii wyborczej przez startujące w wyborach podmioty (partie i kandydatów).

⁶³ Szerzej na ten temat zob. M.M. Wiszowaty, *Instytucja ciszy wyborczej. Geneza, regulacja prawna, ratio existendi*, „Studia Wyborcze” 2012, t. 14, s. 7 i nast.; por. również K. Superczyńska, *Prawne problemy stosowania ciszy wyborczej w Polsce*, [w:] *Prawo wyborcze wczoraj i dziś*, red. P. Gajewski, Gdańsk 2019, s. 73 i nast.

⁶⁴ Por. J. Taka, *Political Advertising in Japan, South Korea and Taiwan*, [w:] *The Sage Handbook of Political Advertising*, eds L.L. Kaid, C. Holtz-Bach, Thousand Oaks 2006, s. 297.

zbyt daleko posunięty liberalizm związany z taką kampanią może ulec istotnemu pogorszeniu⁶⁵. Zasada równości szans jest już dzisiaj mocno ugruntowana. Nie budzi wątpliwości także fakt, że powinna być ona rozpatrywana co najmniej w trzech aspektach, tj.: (1) równości szans na etapie zgłaszania kandydatów; (2) równości szans na etapie prowadzenia kampanii wyborczej; (3) równości szans w mechanizmach finansowania kampanii wyborczej i wyborów⁶⁶. Przyjmuje się jednocześnie, że zasada równości szans jest progresywna w tym sensie, że pozostaje otwarta na nowe mechanizmy, które można, a może nawet trzeba, wprowadzić w każdym ze wskazanych trzech etapów, aby w możliwie pełny sposób zabezpieczyć równość wszystkich kandydatów i podmiotów rywalizacji wyborczej.

3.3. Zasada bezpośredniości

Zasada bezpośredniości ma jedno podstawowe znaczenie oraz dwa znaczenia komplementarne. Podstawowe jej znaczenie sprowadza się do tzw. wyborów jednostopniowych (bądź prostych), określanych niekiedy mianem wyborów „natychmiastowych”. Zgodnie z nim wyborcy oddający swój głos bezpośrednio głosują na kandydata, powierzając mu mandat wyborczy, a nie na tzw. wyborcę drugiego stopnia, który dopiero w ich imieniu dokona zasadniczego wyboru osoby na dane stanowisko bądź funkcję publiczną. W tym rozumieniu odwrotnością wyborów bezpośrednich są wybory pośrednie. Ich istotą jest ustanowienie kolegium elektorskiego, które w imieniu wszystkich wyborców dokonuje właściwego wyboru (przykładem najbardziej znanym są obecnie wybory prezydenckie w USA). Wybory pośrednie różnicują uprawnienia osób posiadających czynne prawo wyborcze, wyodrębniając tzw. wyborców pierwszego stopnia oraz wyborców drugiego

⁶⁵ Por. P. Uziębło, *Kampania wyborcza: reguły fair play czy raczej wszystkie chwytły dozwolone?*, [w:] *Niedemokratyczne wymiary demokratycznych wyborów...*, s. 247.

⁶⁶ Por. P. Uziębło, *Zasada równości wyborów...*, s. 219 i nast.

stopnia. Ci pierwsi rozstrzygają, w drodze wyborów, o wyłonieniu jedynie wąskiego grona elektorów, czyli wyborców drugiego stopnia, do których należy dokonanie zasadniczego wyboru (tj. powierzenie mandatu). Wyborcy pierwszego stopnia nie decydują wobec tego o tym, komu zostanie powierzony mandat wyłaniany w procesie elekcji, gdyż ich kompetencją jest jedynie wyłonienie składu zasadniczego gremium, które przeprowadzi wybór osoby bądź osób na wybieralne stanowisko. Tak rozumiane wybory pośrednie nie muszą dotyczyć bynajmniej wyboru jedynie organu monokratycznego (*vide* wybory prezydenckie w USA czy wcześniej obowiązująca reguła wyboru prezydenta Finlandii na podstawie konstytucji z 1919 r.). Taki mechanizm można równie dobrze zastosować do wyłonienia składu parlamentu, o czym zaświadcza najlepiej przykład polskiej ordynacji wyborczej do Senatu z 1935 r. Należy przy tej okazji zaznaczyć, że pośredni sposób wybierania tzw. drugich izb parlamentu był swego czasu bardzo popularny. Traktowano go jako narzędzie inkongruentności, czyli takiego ukształtowania mechanizmu elekcyjnego w obu izbach, aby dostatecznie różnicował ich profil przedstawicielstwa po to, by uniknąć zarzutu symilarności obu zgromadzeń. Dziś, pod presją demokratyzowania wyborów, coraz częściej się z niego rezygnuje (czego przykładem może być odejście od pośredniego sposobu wyboru senatorów w USA⁶⁷), niemniej ciągle można spotkać rozwiązania, w których drugą izbę parlamentu wyłania się w systemie wyborów pośrednich (np. Senat V Republiki Francuskiej).

W drugim znaczeniu, dzisiaj już erodującym, zasada bezpośredniości oznacza nakaz głosowania osobistego. Przez wiele lat znaczenie to było równoważne znaczeniu głosowania jednostopniowego (natychmiastowego). Zgodnie z nim bezpośredniość nakazywała wyborcy osobiste stawienie się w lokalu obwodowej komisji wyborczej i oddanie głosu⁶⁸. Notabene utrzymywanie się przez wiele lat tej interpretacji

⁶⁷ Na podstawie XVII poprawki przyjętej w roku 1912, a ratyfikowanej w roku 1913. Wcześniej wybory amerykańskich senatorów miały charakter pośredni, co oznaczało, że senatorów z danego stanu wybierały legislatury stanowe.

⁶⁸ Niekiedy jednak zasadę bezpośredniości głosowania uznawano za odrębną od zasady osobistego głosowania, wskazując jedynie, że ta druga wynika logicznie

zasady bezpośredniości wyborów znacznie utrudniało wprowadzenie do prawa polskiego innych, alternatywnych, technik głosowania, gdyż uznawano je za naruszenie konstytucyjnego standardu wyborczego, w punkcie, w którym konstytucja definiowała wybory jako bezpośrednie⁶⁹. Dopiero w latach 90. XX w. polska doktryna prawa wyborczego zaczęła powoli odchodzić od tego znaczenia, co ostatecznie pozwoliło wprowadzić do Kodeksu wyborczego formy głosowania nieosobistego (przez pełnomocnika i korespondencyjne). Niemniej dzisiaj uznaje się, że głosowanie osobiste jest w dalszym ciągu zasadniczym (podstawowym) sposobem głosowania, a alternatywne metody (np. korespondencyjne) są jedynie uzupełnieniem. Podstawową formą głosowania, zarówno w ujęciu formalnym, jak i faktycznym, jest więc w dalszym ciągu głosowanie osobiste, a zatem stawienie się wyborcy w lokalu obwodowej komisji wyborczej i oddanie głosu. Wszystkie inne dopuszczalne sposoby oddania głosu mają wobec tego zasadniczego mechanizmu znaczenie wtórne i komplementarne⁷⁰. Uznaje się wobec tego, że osobisty udział w wyborach jest nadal istotnym elementem zasady bezpośredniości, tyle tylko, że nie ma ona charakteru bezwzględnego, co oznacza, że można – na zasadzie rozwiązania dodatkowego – ustanawiać inne, nieosobiste sposoby oddania głosu przez wyborcę.

W trzecim znaczeniu zasada bezpośredniości oznacza głosowanie imienne (zwane również głosowaniem spersonalizowanym). Odnosi się ono do technicznego sposobu wyrażenia woli wyborcy na karcie wyborczej, jakim jest nakaz wskazania z imienia i nazwiska (stąd głosowanie imienne) kandydata, na którego wyborca głosuje.

z pierwszej. Por. np. A. Patrzałek, *Instytucje prawa wyborczego PRL*, Warszawa 1963, s. 93.

⁶⁹ Por. np.: K. Skotnicki, *System wyborczy do Sejmu i Senatu*, [w:] *Polskie prawo konstytucyjne*, red. D. Górecki, Warszawa 2009, s. 86; B. Banaszak, *Prawo wyborcze obywateli*, Warszawa 1996, s. 17.

⁷⁰ Co oczywiście nie wyklucza, że w przyszłości nieosobiste formy głosowania uzyskają w praktyce znaczenie dominujące. Dowodzi tego przykład Estonii, gdzie większość głosów oddawana jest dzisiaj w formie e-votingu. Szerzej na ten temat zob. Ü. Madise, P. Vinkel, *Internet Voting in Estonia. From Constitutional Debat to Evaluation of Expirience over Six Election*, [w:] *Towards Software-Agent Enhanced Privacy Protection*, eds A. Rull, E. Täks, A. Norta, Tallin 2014, s. 53 i nast.

Ta interpretacja zasady bezpośredniości ważna jest szczególnie w kontekście głosowania proporcjonalnego, w którym głosuje się na listę (najczęściej wystawianą przez partie polityczne). Uznanie, że z zasady bezpośredniości wynika także nakaz głosowania imiennego eliminuje bowiem możliwość wprowadzenia rozwiązania, w którym wyborca oddawałby głos na listę, bez zaznaczania z imienia i nazwiska kandydata umieszczonego na tej liście (według tzw. listy zamkniętej)⁷¹. Rozwiązanie takie ma wychodzić naprzeciw zarzutom formułowanym pod adresem systemów proporcjonalnych, że eliminują one personalną więź kandydata z wyborcą, gdyż nakazują oddanie głosu na partię polityczną (listę wyborczą) bez jednoczesnego wskazywania konkretnego kandydata. Krytycy takiego rozwiązania zauważają, że nie tylko depersonalizuje ono wybory, ale także działa wyraźnie propartyjnie, wychodząc naprzeciw idei partiokracji, zgodnie z którą liczą się logo partii politycznych, a nie nazwiska konkretnych polityków⁷². Taka sytuacja występuje w systemie zamkniętych list wyborczych, w przypadku których wyborca ma możliwość jedynie odniesienia się do listy *en bloc*, bez wskazywania swoich osobistych preferencji. Oznacza to, że na karcie wyborczej oddaje się głos albo zaznaczając numer listy wyborczej, albo nazwę tej listy, najczęściej tożsamą z nazwą partii politycznej. Taki sposób głosowania, historycznie dominujący, dzisiaj nadal się utrzymuje m.in. w Chorwacji, Hiszpanii, Islandii, Izraelu, Niemczech, Norwegii, Portugalii, Słowenii czy we Włoszech⁷³. Zarzuca mu się nadmierne rozerwanie więzi wyborcy z mandatariuszem

⁷¹ Potwierdził to polski Trybunał Konstytucyjny, który stwierdził wyraźnie, że wyborca powinien mieć możliwość oddania głosu na konkretnego kandydata określonego z imienia i nazwiska. Por. wyrok TK z dnia 20 lipca 2011 r., sygn. akt K9/11, pkt 5.6.1.

⁷² W partiokracji występują m.in. takie zjawiska jak: (1) głosowanie wyłącznie na partię bądź koalicję partii; (2) obowiązująca w głosowaniach dyscyplina partyjna, a nie możliwość samodzielnej, subiektywnej oceny danego rozstrzygnięcia; (3) obsadzanie przez partię swoimi ludźmi wszelkich możliwych stanowisk publicznych; (4) silny układ powiązań partii i biznesu; (5) „zabetonowanie” lub „zamrożenie” sceny partyjnej poprzez uniemożliwienie tworzenia i rzeczywistego działania innych partii (np. poprzez przyjęte rozwiązania w prawie wyborczym, system finansowania partii politycznych).

⁷³ Por. A. Krasnowolski, *Procedury wyborcze w krajach europejskich...*, s. 11.

(kandydatem), jak również pójście w kierunku tzw. partiokracji, gdyż ostatecznym decydem w sprawie przyznania mandatu czyni organizacje partyjne układające listy wyborcze. To swoją drogą powoduje, że w literaturze przedmiotu czyni się często dystynkcję między elektoratem a tzw. selektorem, który w modelu głosowania na listę zamkniętą *de facto* rozstrzyga o przyznaniu mandatu. Krytycy takiego stanu rzeczy dowodzą, że brak imienności, a więc funkcjonowanie jedynie modelu list zamkniętych, pomniejsza rolę samych wyborców, którzy działają jedynie na zasadzie prostego wyrażenia zgody na listę partyjną, godząc się tym samym na kolejność na liście ustaloną wcześniej w drodze uzgodnień partyjnych czy międzypartyjnych (w razie koalicyjnej listy wyborczej). Krytyka nadmiernej roli partii i sprowadzenie roli wyborcy do akklamacji decyzji podjętej przez gremia partyjne układające listy wyborcze spowodowały, że chcąc utrzymać proporcjonalność (traktowaną generalnie jako bardziej sprawiedliwy system wyborczy aniżeli system większościowy), wprowadzono rozwiązania, które miały spersonalizować głosowanie dzięki stworzeniu tzw. listy otwartej. W tym przypadku wyborca nie ma możliwości zagłosowania na abstrakcyjną listę (godząc się z kolejnością kandydatów ustaloną przez autora listy, czyli – najczęściej – partię polityczną), ale musi dokonać wskazania personalnego, zaznaczając z imienia i nazwiska kandydata z danej listy. Tym sposobem głos wyborcy jest jednocześnie głosem na listę (z której kandydat ten ubiega się o mandat) i na konkretnego kandydata. Wymusza konkurencję między kandydatami startującymi z jednej listy, gdyż o ostatecznym przyznaniu mandatu rozstrzyga nie tylko wynik partii (listy), ale także wyniki uzyskane przez kandydatów (co w naturalny sposób generuje większościową rywalizację w obrębie jednej listy⁷⁴). Stąd też w Polsce, przy obecnym stanie prawnym, właśnie w myśl zasady głosowania imiennego nie ma innej możliwości oddania głosu na listę wyborczą w wyborach

⁷⁴ Trzeba jednak mieć na uwadze fakt, że rozwiązanie to, choć wychodzi naprzeciw oczekiwaniom wyborców co do wzmocnienia ich roli w procesie wyborczym, pociąga też za sobą zjawiska negatywne. Jednym z nich jest obniżenie poziomu lojalności partyjnej, do czego wręcz zachęca system konkurencji w obrębie jednej listy wyborczej.

proporcjonalnych (do Sejmu, do Parlamentu Europejskiego czy organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego) jak tylko poprzez zaznaczenie na danej liście konkretnego kandydata, wskazanego z imienia i nazwiska⁷⁵. Należy jednak pamiętać, że problem imienności – jako składnika szerszej zasady bezpośredniości wyborów – nie dotyczy bynajmniej jedynie systemu proporcjonalnego. Głosowanie takie jest równie ważne w systemie głosowania większościowego, tyle że w systemie *first past the post* czy też innych odmianach głosowania większościowego (jak np. w Gruzji, gdzie w jednomandatowych okręgach stosuje się wymóg większości bezwzględnej), jest ono najczęściej bezprzedmiotowe. Należy jednak mieć na uwadze fakt, że system większościowy nie musi wcale zamykać się w formule „pierwszy na mecie”. Równie dobrze, w razie przyjęcia wielomandatowych okręgów wyborczych, wybory większościowe mogą być realizowane w wariacie głosowania na listę. Wtedy – jak np. we Francji – lista jest najczęściej zamknięta (bez możliwości oznaczania preferencji personalnych), co dowodzi, że kwestia imiennego głosowania nie jest tylko hermetycznym problemem systemów proporcjonalnych.

Należy mieć na uwadze, że tzw. imiennosc głosowania, podobnie jak osobistość, tworzą jedynie komplementarne składniki konstytucyjnej zasady bezpośredniości wyborów. Jej istotą jest zasada natychmiastowości wyborów, a więc braku podziału elektoratu na mniejsze części z podziałem ról wyborczych na tzw. elektorat pierwszego i drugiego stopnia. Wybory bezpośrednie są w związku z tym najczęściej identyfikowane jako przeciwieństwo pośredniego sposobu wyłaniania składu osobowego wybieralnego organu. Skutkiem wyborów bezpośrednich jest więc uzyskanie natychmiastowego wyniku, oznaczającego przydzielenie mandatu będącego przedmiotem procedury wyborczej. Stąd też wybory bezpośrednie w swoim podstawowym znaczeniu określa się niekiedy mianem wyborów natychmiastowych bądź też jedno-stopniowych, co wskazywać ma na to, że między mandatariuszem

⁷⁵ Poza Polską system listy otwartej jest też stosowany w Austrii, Belgii, Danii, Estonii, na Słowacji i w Szwecji. Por. A. Krasnowolski, *Procedury wyborcze w krajach europejskich...*, s. 11.

a korpusem wyborczym jest tylko jeden stopień procesu wyborczego. Ciekawostką jest fakt, że ten *stricte* techniczny element zasady bezpośredniości wyborów był niekiedy przenoszony na jego istotny składnik materialny. Otóż dawna doktryna polskiego prawa konstytucyjnego uznawała, że bezpośredniość wyborów, sprowadzona do jednostopniowości, była jednocześnie zarówno logicznym, jak i prawnym uzasadnieniem możliwości odwołania parlamentarzysty, co znamionuje mandat imperatywny (związany). Bezpośredniość miała bowiem przyczynić się do nawiązywania i utrzymywania stałej więzi wyborcy z kandydatem, a następnie mandatariuszem⁷⁶. Z tego punktu widzenia patrząc, polska doktryna korelowała bezpośredniość głosowania ze statusem prawnym osoby wybranej, uznając, że nałożenie na nią obowiązku działania zgodnie z nakazami i instrukcjami otrzymanymi od wyborców jest swoistym ciągiem dalszym zasady bezpośredniości wyborów, a ich sankcją – możliwość wcześniejszego odwołania mandatariusza w bezpośrednim akcie wyborczym będącym *actus contrarius* wyboru. Mimo że współczesna doktryna prawa konstytucyjnego rozerwała związek bezpośredniości wyborów z mandatem związanym (nakazowym), to jednak wciąż istnieje wyraźne rozróżnienie podstawowego znaczenia tej zasady i jej znaczeń pobocznych (komplementarnych). Stąd niekiedy można spotkać podejście wskazujące na wąskie i szerokie znaczenie zasady bezpośredniości wyborów. W wąskim znaczeniu bezpośredniość będzie równoznaczna z jednostopniowością procedury wyborczej, podczas gdy w szerokim znaczeniu będzie ona odnoszona do imienności głosowania (problem osobistego głosowania jest współcześnie nieaktualny z racji masowego wręcz ustanawiania innych, nietradycyjnych technik głosowania, które powodują, że osobiste oddanie głosu ma mniejsze znaczenie albo uznawane jest za zupełnie nieaktualne, względnie traktuje się je jako regułę, przy jednoczesnym ustanowieniu wyjątku w postaci głosowania nieosobistego)⁷⁷.

⁷⁶ A. Patrzalek, *Instytucje prawa wyborczego...*, s. 94.

⁷⁷ Por. A. Szmyt, *Wprowadzenie do prawa wyborczego*, [w:] *Konstytucja. Ordynacje wyborcze do Sejmu i Senatu*, Gdańsk 1991, s. 17.

3.4. Zasada tajności głosowania

Zasada tajności głosowania odnosi się, co należy podkreślić, nie do całości wyborów, ale zaledwie do jednego z ich elementów, którym jest głosowanie. Stąd mocno akcentuje się w konstytucji, że jest to zasada tajności głosowania, a nie tajności jako takiej czy tym bardziej tajności wyborów. Wybory, żeby można je było uznać za demokratyczne, muszą być maksymalnie jawne⁷⁸ i transparentne. Tajne wybory, gdyby pozostać przy tej terminologii, oznaczałyby wszakże w praktyce utajnienie całego procesu wyborczego, poczynając od momentu zarządzenia wyborów poprzez tajną (*sic!*) kampanię wyborczą, a skończywszy na utajnieniu wyników wyborów. Stąd w katalogu zasad prawa wyborczego nie może być mowy o zasadzie tajności w ogóle czy – tym bardziej – zasadzie tajności wyborów, a jedynie o zasadzie tajności głosowania. Tajne ma być bowiem jedynie samo głosowanie, a więc moment, w którym wyborca oddaje swój głos, po to, aby nie można było stwierdzić, jak głosowała konkretna osoba⁷⁹. Wszystkie pozostałe elementy składające się na proces wyborczy nie tylko nie mogą być utajnione, ale wręcz przeciwnie – winny być maksymalnie jawne, przejrzyste i czytelne dla wszystkich uczestników wyborów (tzn. wyborców, kandydatów, startujących ugrupowań, obserwatorów, mediów *etc.*).

Zasada tajności głosowania w swoim rudymenarnym znaczeniu ma chronić wyborcę przed wszelkiego rodzaju konsekwencjami, zarówno pozytywnymi, jak i negatywnymi, z tytułu treści jego głosu. Ma ona stwarzać parasol ochronny nad wyborcą, dając mu pełen komfort intymności, jeśli chodzi o to, na kogo głosował. Aparat państwowy, w tym aparat wyborczy, nie ma więc żadnej możliwości stwarzania mechanizmów, których celem byłoby zapoznanie się z treścią decyzji wyborczej osoby głosującej. Mało tego, na aparat wyborczy nałożony jest obowiązek stworzenia odpowiednich warunków do tego, aby zasadę tajności głosowania w sposób maksymalny zabezpieczyć.

⁷⁸ W doktrynie niemieckiego prawa konstytucyjnego wspomina się coraz częściej o zasadzie jawności wyborów jako osobnej, nowej zasadzie prawa wyborczego.

⁷⁹ Por. A. Szmyt, *Wprowadzenie...*, s. 16.

Temu służy np. wygląd karty wyborczej, która ma być jednakowa dla wszystkich (tak, aby nie można było poszczególnej karty przyporządkować do konkretnego wyborcy), jej jednostronne zadrukowanie (aby utrudnić możliwość „przypadkowego” ujawniania treści głosu), a także rozmaite zabezpieczenia w lokalu wyborczym (tj. miejsca zapewniające intymność oddania głosu). Od samego początku zasada tajności głosowania miała więc wymiar przede wszystkim gwarancyjny. Chodziło o to, aby zapewnić przejrzystość procesu wyborczego, i to co najmniej w kilku znaczeniach. Po pierwsze, i najważniejsze, w tym, żeby wyborca, który korzysta z przysługującego mu prawa głosu, mógł z niego korzystać w pełni swobodnie, bez obawy zaistnienia jakichś negatywnych reakcji zarówno władz publicznych, jak i innych podmiotów (obywateli, a dzisiaj np. mediów i w dużej mierze kształowanej przez nie opinii publicznej). Oczywiście w takim samym stopniu chodzi też o reakcje pozytywne, które miałyby nagradzać wyborcę za treść oddanego przez niego głosu, co wyczerpywałoby znamiona tzw. korupcji wyborczej albo niebezpiecznie się do niej zbliżało. Po drugie, żeby nikt nie wpływał na wyborcę w momencie oddawania przez niego głosu i nie nakłaniał do głosowania w określony sposób (w myśl założenia, że wola wyborcy będzie skutkiem jedynie jego subiektywnej oceny, którą oczywiście współkształtować mogą rozmaite techniki marketingowe stosowane w kampanii wyborczej). Po trzecie, żeby organy państwa nie wyciągały konsekwencji ani z konkretnych decyzji wyborczych, ani w ogóle z preferencji politycznych wyborców. Sfera decyzji wyborczych ma być w efekcie prywatną, intymną sferą, wolną od jakiegokolwiek ingerencji państwa⁸⁰. Dlatego też zamiast o zasadzie tajności głosowania powinno się raczej mówić o anonimowości głosowania. Rudymentarnym sensem zasady tajności (anonimowości) głosowania ma być bowiem niemożliwość przyporządkowania konkretnego głosu do konkretnego wyborcy, a co za tym idzie – niemożliwość

⁸⁰ Stąd też należy uznać, że zasada tajności głosowania jest kluczową gwarancją podmiotowego prawa wyborczego, akcentującego prawnoczwolniczy wymiar prawa wyborczego w ogóle. Por. A. Frydrych-Depka, *Prawnoczwolnicze spojrzenie...*, s. 33 i nast.

ustalenia, w jaki sposób wyborca głosował⁸¹. Tak rozumianą zasadę tajności mają, w sensie prawnym, zabezpieczać trzy podstawowe okoliczności. Pierwszą są rozwiązania organizacyjne odnoszące się do techniki oddawania głosu (adresowane zarówno od organów administracji wyborczej, jak i samych wyborców). Drugą stanowią przepisy karne oraz inne przepisy prawa wyborczego dotyczące weryfikacji prawidłowości przeprowadzenia elekcji, które w sytuacjach skrajnych umożliwiają unieważnienie konkretnego głosowania czy nawet całych wyborów. Trzecią są zachowania i nawyki samych wyborców, którzy winni zachowywać się tak, aby uczynić zadość anonimowości głosowania⁸².

Co ciekawe, w historycznej ewolucji kształtowania się poszczególnych, klasycznych już zasad wyborczych zasada tajności głosowania pojawiła się najpóźniej. Wcześniej bowiem w zakresie procedury oddawania głosu obowiązywała alternatywna zasada jawności głosowania, co oznacza, że wyborca głosował jawnie, a wręcz ostentacyjnie. Zasada jawnego głosowania skorelowana była bardzo silnie z etycznym i edukacyjnym podejściem do wyborów. W XVIII i XIX w. panowało przekonanie, że ekskluzywny wyborca, wcześniej wyselekcjonowany na podstawie wyśrubowanych cenzusów, oddawał swój głos nie tylko w swoim imieniu, ale również w imieniu wszystkich pozostałych, pozbawionych praw wyborczych. Uważano wobec tego, że korzystając z czynnego prawa wyborczego konkretny wyborca korzysta nie tylko z *suffrage individuel*, ale wykonuje tzw. *suffrage social*, którego sedno stanowi wyrażanie woli wyborczej również w imieniu tych, którzy nie posiadają prawa głosu⁸³. Indywidualny udział w wyborach był więc jednocześnie wykonywaniem praw kolektywnych, co musiało się wiązać z wprowadzeniem rozwiązań umożliwiających kolektywowi przynajmniej elementarną wiedzę na temat tego, jak posiadający

⁸¹ Uznaje się wobec tego, że istotą tajności głosowania jest stworzenie wyborcy warunków do tego, aby oddał on swój głos w ciszy, skupieniu i zgodnie z własnym sumieniem. Por. L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne*, Warszawa 2010, s. 161–162.

⁸² Por. A. Patrzalek, *Instytucje prawa wyborczego...*, s. 97.

⁸³ P. Pactet F. Mélin-Saucramenien, *Droit constitutionnel*, Paris 2013, s. 87.

czynne prawo wyborcze głosowali. W ujęciu klasycznej doktryny ich głos był bowiem czymś więcej aniżeli tylko ich własnym głosem⁸⁴. W imieniu wyborcy (który w masie obywateli stanowił wyraźną mniejszość) wypowiadał się bowiem cały lud, co oznacza, że głosowanie siłą rzeczy nie mogło być przysłonięte zasadą tajności. Miało być jawne m.in. po to właśnie, by wszyscy pozbawieni prawa głosu mogli wiedzieć, jak głosowała elita. Ponadto słusznie uważano, że głosowanie zawsze dotyczy tzw. *droit politique*, które z konieczności obejmuje swoim zasięgiem wszystkich, bez względu na ich uprawnienia wyborcze. Prawo polityczne dotyczyło bowiem każdego, bez względu na jego status wyborczy, majątkowy, wyznaniowy, pochodzeniowy czy wreszcie ekonomiczny. Stąd owi „wszyscy”, których w mniejszym czy większym stopniu dotyczyło *droit politique*, winni mieć wiedzę na temat tego, jak osoby aktywnie wykonujące prawa polityczne z nich rzeczywiście korzystają⁸⁵. Akt wyborczy dlatego m.in. był postrzegany jako święty i choć realizowany był jedynie przez niektórych, podmiotem *droit politique* czynił wszystkich, łącząc ich w jeden podmiot polityczny, czyli suwerena⁸⁶. Jawne, wręcz ostentacyjne oddawanie głosu było więc bardzo konkretną formą tworzenia wspólnoty politycznej, łączyło tych, którzy mają prawa wyborcze, z tymi, którzy z różnych względów są ich pozbawieni. Dlatego Monteskiusz był zdania, że kiedy „lud oddaje głosy, powinno to być publiczne”. Dzięki upublicznieniu głosowania „lud był oświecony przez znamienitszych obywateli i powściągany powagą pewnych osób”⁸⁷. Apologetą głosowania tajnego był również John Stuart Mill, którego zdaniem głosowanie „dziać się winno na oczach publiczności, pod naciskiem krytyki publicznej”⁸⁸. Jego zdaniem przejrzyistość tego, jak głosowali wyborcy, stanowiła ważny element

⁸⁴ Por. G. Vedel, *Manuel élémentaire de droit constitutionnel*, Paris 2002, s. 145.

⁸⁵ Por. M. Offerlé, *Un homme une voix*, s. 28 i nast.

⁸⁶ Por. P. Rosanvallon, *Le sacre du citoyen. Histoire du suffrage universel en France*, Paris 1992, s. 55 i nast.

⁸⁷ Ch. Montesquieu, *O duchu praw*, przeł. T. Żeleński (Boy), Warszawa 1957, t. 1, s. 40.

⁸⁸ J.S. Mill, *O rządzie reprezentatywnym. Poddanie kobiet*, przeł. J. Hołówka, Kraków 1995, s. 178.

kontroli politycznej, a zarazem upodmiotowienie tych, którzy praw wyborczych byli pozbawieni. Była sposobem kurateli nad wykonywaniem obowiązku głosowania, a zarazem formą zabezpieczenia przed wszelkimi patologiami, w postaci np. preferowania przez wyborców jakiś koterii, układów albo wręcz działania na niekorzyść ogółu. Tu pojawia się bodajże najciekawszy element uzasadnienia głosowania jawnego. Była nim ochrona wyborców. Uważano, że głosowanie jawne przeciwdziała korupcji politycznej, stawiając interes ogółu ponad interesami partykularnymi, a zarazem pozwala uchwycić to, co stanowi *common sense*. Sądzono, że autentyczne głosowanie na korzyść całej wspólnoty gwarantuje dopiero jawne głosowanie. Nikt w nim nie ma nic do ukrycia, a ponadto w sytuacji, kiedy wszyscy widzą i wiedzą, jak wyborca głosuje, powstaje specyficzny rodzaj odpowiedzialności za oddany głos przed opinią publiczną. Uważano jednocześnie, że publiczny sposób głosowania eliminuje też możliwość sankcji, gdyż trudno karać za coś, co jest wystawione na widok publiczny. W myśl tych wszystkich poglądów publiczne oddawanie głosu skłaniało wyborców do podejmowania odpowiedzialnych i przemyślanych decyzji, wolnych od jakichkolwiek presji czy uprzedzeń⁸⁹. Głosowanie było w efekcie czymś naprawdę poważnym, przemyślaniem, świadomym, czynionym w poczuciu odpowiedzialności przed wspólnotą, którą konstituowała specyficzna relacja wyborcy i niewyborców oświetlona oddawaniem głosu na oczach opinii publicznej. Stąd nawet dzisiaj pojawiają się opinie, że tajność głosowania, która w pewnym momencie zastąpiła wcześniejszą jawność, okazała się pyrrusowym zwycięstwem, osłabiając więzi obywatelskie i ustanawiając zatimizowaną społeczność wyborców przed nikim i za nic nie odpowiedzialnych⁹⁰.

Skutki porzucenia zasady jawności były jednak także i inne. Podstawowym było wprowadzenie „pisemności” głosowania, co wiązało się z wprowadzeniem karty wyborczej. Wcześniej, np. we Francji czy w USA, wyborcy ustnie i publicznie deklarowali przed komisją,

⁸⁹ Por. D. Daniluk, *Realizacja konstytucyjnych zasad...*, s. 40.

⁹⁰ Por. G. Brennan, P. Pettit, *Unveiling the Vote*, „British Journal of Political Science” 1990, vol. 20, no. 3, s. 332.

na kogo głosują. Pierwszym sygnałem odwrotu było ustanowienie pisemnej formy zadeklarowania oddawanego głosu, z czym jednak nadal korelowano jawność. W praktyce oznaczało to, że wyborca na karcie wpisywał swoje imię i nazwisko, a następnie nazwisko kandydata, na którego oddaje swój głos. Takie rozwiązanie po raz pierwszy zastosowano we Francji już w 1789 r. W roku 1793 wprowadzono dwie równoważne formy oddawania głosu, tj. jawną i tajną, a samemu wyborcy postawiono wybór sposobu głosowania. W kolejnej konstytucji, z 1795 r., zasada tajności głosowania zastąpiła już całkowicie zasadę jawności. Jednak głosowanie naprawdę tajne zaczęło być skutecznie przeprowadzane we Francji dopiero po roku 1913⁹¹. W innych państwach zasada tajności również powoli zastępowała wcześniejszą zasadę jawności głosowania. I tak np. w Wielkiej Brytanii tajne głosowanie wprowadzono dopiero w roku 1872⁹², w Belgii – w roku 1877, w Norwegii – w 1884, a w USA – w 1888 r. (i to tylko w niektórych stanach)⁹³. W połowie wieku XX tajność głosowania była już zgodnie uznawana za standard wyborczy, a wszelkie od niej odstępstwa postrzegane albo jako anachroniczne, albo jako wręcz niedemokratyczne.

Jeśli spojrzymy na współczesną postać zasady tajności głosowania, kwestią z pewnością kluczową, szczególnie z praktycznego punktu widzenia, jest odpowiedź na dwa podstawowe pytania: do kogo właściwie adresowany jest wymóg głosowania tajnego oraz czy wymóg ten stwarza obowiązek głosowania z zachowaniem tej zasady, czy też jego adresaci, a przede wszystkim wyborcy mają swobodę w sposobie oddania głosu. Odpowiedź na pierwsze pytanie jest prosta. Otóż zasada głosowania tajnego adresowana jest do dwóch rodzajów podmiotów. Po pierwsze, do organów wyborczych, zwłaszcza zaś do komisji wyborczych najniższego szczebla, w których należy zorganizować głosowanie w taki sposób, aby uczynić zadość zasadzie głosowania tajnego. Po drugie, do wyborców, którzy oddając swój głos, winni uwzględnić postulat głosowania tajnego. W tym miejscu pojawia się od razu drugie

⁹¹ D. Daniluk, *Realizacja konstytucyjnych zasad...*, s. 41.

⁹² Por. M. Rakowski, *Wpływ dziewiętnastowiecznych reform wyborczych na rozwój brytyjskiego parlamentaryzmu*, „Studia Wyborcze” 2010, t. 10, s. 75.

⁹³ Por. A. Żukowski, *Systemy wyborcze. Wprowadzenie*, Olsztyn 1999, s. 37.

pytanie, dotyczące bądź to obligatoryjnego, bądź tylko fakultatywnego (postulatywnego) statusu zasady tajności głosowania. Odpowiedź na nie jest zniuansowana i w doktrynie wyraźnie ujawnia się odmiennosć podejść. Najczęściej można przy tym spotkać dwa stanowiska. Zgodnie z pierwszym to, czy tajność głosowania stwarza nakaz takiego zachowania zależy od rodzaju adresata tego nakazu. O ile bowiem organy wyborcze są bezwzględnie zobowiązane zorganizować głosowanie w taki sposób, aby uczynić zadość zasadzie tajności, o tyle wyborcy mają już w tej mierze swobodę zachowania⁹⁴. Oznacza to, że osoby głosujące same decydują, czy będą skrupulatnie przestrzegać zasady tajnego oddania głosu, czy też oddadzą go w inny sposób. Granicę swobody wyborcy w tym zakresie wyznaczają te regulacje prawne, które zakazują manifestowania poglądów politycznych w lokalu wyborczym i prowadzenia w nim agitacji wyborczej. W rezultacie wyborca ma swobodę oddania głosu, poruszając się między rozwiązaniami gwarantującymi pełną tajność a tymi, które zakazują ostentacyjnego oddawania głosu – noszącego znamiona zakazanej agitacji wyborczej⁹⁵. Za poglądem tym ma przemawiać istota zasady tajnego głosowania i to, że ma ona chronić wyborcę przed skutkami ujawniania treści jego głosu. Dlatego w przypadku wyborcy to od niego samego ma zależeć, czy skorzysta on z parasola chroniącego anonimowość jego głosu, czy też dobrowolnie odda głos w taki sposób, który potencjalnie umożliwi osobom trzecim zapoznanie się z nim. Zgodnie z drugim poglądem nakaz głosowania tajnego jest obowiązkiem zarówno organów wyborczych, jak i wyborców, którzy oddając głos, muszą przestrzegać tych wszystkich rozwiązań proceduralno-technicznych, które są postrzegane jako gwarancje zasady tajności głosowania⁹⁶. Nie można wobec

⁹⁴ Pogląd ten w doktrynie można spotkać najczęściej. Por. np. D. Daniluk, *Realizacja konstytucyjnych zasad...*, s. 39 i nast.

⁹⁵ Pogląd taki wyraził również polski Trybunał Konstytucyjny, który stwierdził wprost, że „dla wyborcy tajność głosowania jest przywilejem, z którego może on skorzystać, choć nie ma takiego obowiązku. Oddanie głosu w sposób jawny, o ile nie stanowi formy agitacji wyborczej, nie wiąże się dla niego z żadnymi negatywnymi konsekwencjami prawnymi” – por. wyrok TK z 20 lipca 2011 r., sygn. akt K9/11.

⁹⁶ Por. L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne...*, s. 163, 164.

tego odwoływać się do „wolnościowego” charakteru zasady tajności i lansować poglądu, że to od samego wyborcy zależy, czy zechce on oddać głos w sposób tajny. Tajność głosowania, tym bardziej że jest zasadą wprost wyrażoną w konstytucji, nie może być przecież w jakikolwiek sposób relatywizowana czy wybiórczo traktowana, zwłaszcza że w konstytucji nie ma żadnych podstaw do takiej swobodnej, a tym bardziej wybiórczej jej interpretacji. Z tych samych powodów nie można też lansować poglądu, że tajność głosowania kształtuje nie tyle litera prawa, ile przede wszystkim praktyka, która może różnie podchodzić do skrupulatności jej przestrzegania⁹⁷. Tu wskazuje się, że szczególnie do wyborcy trudno jest wprost zaadresować obowiązek respektowania tajnego sposobu oddania głosu, a jeszcze trudniej taki obowiązek wyegzekwować. Dlatego większą rolę w zapewnieniu anonimowości głosowania winny mieć elementy pozaprawne, takie jak kultura polityczna czy nawyki zachowań wyborczych, które uzewewnętrzniają się w praktyce. To one, według tych poglądów, powinny być najlepszą gwarancją zachowania zasady tajnego (anonimowego) oddania głosu przez wyborców.

Należy jednak zaznaczyć, że szczególnie w Polsce dość swobodnie podchodziło się do kwestii tajności głosowania, czemu wyraz dawała zarówno doktryna, jak i rozwijająca się praktyka wyborcza. W okresie II RP mówiono wręcz o zaniechaniu zwyczaju głosowania w sposób tajny⁹⁸. Z kolei po 1945 r. przepisy najpierw w ogóle pomijały zasadę tajności głosowania (pierwsza ordynacja wyborcza z 1952 r.), później zaś praktyka wyborcza utrzymała tendencję do ignorowania jej przez wyborców. Służyła temu ideologia tzw. głosowania bez skreśleń. Zgodnie z nią twierdzono, „że skorzystanie z zasady tajności głosowania (a więc wejście do kabiny) pozostaje w sferze uprawnień wyborcy, a zatem jeżeli wyraża on taką chęć, to może głosować jawnie”⁹⁹. Ówczesny układ kart do głosowania pozwalał jednocześnie na tzw. głosowanie bez skreśleń, co oznaczało, że jeżeli wyborca oddawał

⁹⁷ Por. J. Buczkowski, *Podstawowe zasady prawa wyborczego III Rzeczypospolitej*, Lublin 1998, s. 202.

⁹⁸ Tamże.

⁹⁹ L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne...*, s. 163, 164.

czystą kartę, to tym samym głosował na kandydatów umieszczonych na pierwszych miejscach jedynej listy wyborczej (tzw. miejscach mandatowych). Przyjęty wówczas model głosowania był wprowadzony celowo i aż do lat 80. XX w. pozwalał wywierać na wyborców różnego rodzaju presję, by ci głosowali bez skreśleń i bez wchodzenia do kabiny, w efekcie czego zrodziła się obawa przed korzystaniem z kabiny, a zarazem przekonanie, że wejście do kabiny, *ergo* głosowanie w sposób tajny, jest uprawnieniem wyborcy, od którego zależy stopień jej przestrzegania. Praktykę tę akceptowało wielu przedstawiciele doktryny, którzy lansowali tezę, że głosowanie bez skreśleń, *ergo* bez korzystania z zabezpieczeń poręczających tajność głosowania, jest przejawem zaufania obywateli do władzy, formą budowania wspólnoty socjalistycznej, potwierdzeniem jedności politycznej obywateli, którzy w rozwiniętej formacji socjalistycznej nie są stygmatyzowani żadnymi podziałami politycznymi¹⁰⁰. Na tle tych wszystkich poglądów utrwaliło się w okresie Polski Ludowej przekonanie, że zasada tajności głosowania jest fakultatywna dla wyborcy, a nawet więcej – że skorzystanie z niej jest pewnego rodzaju przywilejem, z którego może on, ale nie musi skorzystać¹⁰¹.

Należy stanąć na stanowisku, że obecnie tajność głosowania jest w takim samym stopniu obowiązkiem organów wyborczych, które muszą zapewnić możliwości tajnego oddania głosu, jak i wyborców, których zachowanie w lokalu wyborczym winno respektować wymogi oddania głosu w sposób anonimowy. Kodeks dobrej praktyki w sprawach wyborczych przyjęty przez Komisję Wenecką wskazuje wprost, że wyborcy muszą zasadę tajności respektować, a „jej nieprzestrzeganie winno być sankcjonowane unieważnieniem każdej karty do głosowania, której zawartość została ujawniona”. Obowiązek respektowania zasady tajności głosowania przez wyborców wynika również

¹⁰⁰ Przy tej okazji wskazywano, że brak obowiązku oddania głosu w sposób respektujący tajność głosowania odróżnia ustroje socjalistyczne od burżuazyjnych, stwarzając większą wolność wyborcy, któremu pozostawiono decyzję, czy głosować w sposób anonimowy, czy też nie. Por. A. Burda, R. Klimowiecki, *Prawo państwowe*, Warszawa 1958, s. 609.

¹⁰¹ Por. Z. Jarosz, *System wyborczy PRL*, Warszawa 1969, s. 175.

z jednoznacznych przepisów Kodeksu wyborczego z 2011 r. Zgodnie z nimi, „po otrzymaniu karty do głosowania wyborca udaje się do miejsca w lokalu wyborczym zapewniającego tajność głosowania” (art. 52 § 5), po czym „wyborca wrzuca kartę do urny znajdującej się w dostępnym i widocznym miejscu lokalu wyborczego, w taki sposób, aby strona zadrukowana była niewidoczna” (art. 52 § 6). Jednocześnie „przewodniczący obwodowej komisji wyborczej ds. przeprowadzenia głosowania w obwodzie wyznacza członka komisji, który przebywając w bezpośredniej bliskości urny, zapewnia jej nienaruszalność oraz przestrzeganie przez wyborców” zasady tajności (art. 52 § 6a).

3.5. Zasada określająca system wyborczy *sensu stricto*

Cztery powyższe zasady tworzą klasyczny kanon demokratycznych zasad prawa wyborczego. Uzupełniają go zasady określające system redystrybucji mandatów (a więc definiujące system wyborczy *sensu stricto*). Należy zauważyć, że na gruncie polskich przepisów konstytucyjnych zasady określające system wyborczy są wskazane jedynie w dwóch przypadkach. Wskazanie systemu wyborczego ma miejsce w przepisach art. 96 ust. 2 Konstytucji RP, gdzie wprost przewidziano proporcjonalny mechanizm podziału mandatów w wyborach do Sejmu. Z kolei z samego charakteru wyborów prezydenckich (jeden mandat do obsadzenia w skali całego kraju) wynika, że w przypadku tych wyborów musi mieć zastosowanie system większościowy, przy czym konstytucja dookreśla, że zastosowanie ma tu system większości bezwzględnej (zgodnie bowiem z treścią przepisu art. 127 ust. 4 i 5 na urząd prezydenta wybrany zostaje kandydat, który otrzymał więcej niż połowę ważnie oddanych głosów, a jeżeli żaden z kandydatów nie uzyska wymaganej większości, czternastego dnia po pierwszym głosowaniu przeprowadza się ponowne głosowanie; w ponownym głosowaniu wyboru dokonuje się spośród dwóch kandydatów, którzy w pierwszym głosowaniu otrzymali kolejno największą liczbę głosów).

Wybór pozostałych organów, w tym także organów samorządu terytorialnego, jeśli chodzi o algorytm podziału mandatów, nie został w żaden sposób konstytucyjnie zdeterminowany. Oznacza to, że ustawodawca zwykły posiada względną swobodę we wprowadzaniu systemu większościowego, proporcjonalnego bądź mieszanego.

Innym istotnym problemem, zwłaszcza z punktu widzenia doktryny prawa konstytucyjnego, jest zadeklarowanie zasady proporcjonalności w wyborach do Sejmu. Rodzą się bowiem spory o jej właściwą interpretację. Wskazać tu można co najmniej trzy stanowiska. Zgodnie z pierwszym konstytucyjne przesądzenie proporcjonalności wyborów sejmowych eliminuje jakiegokolwiek możliwości wprowadzania innych niż proporcjonalne systemów alokacji mandatów. Oznacza to, że pula wszystkich 460 mandatów musi być obsadzana zgodnie z regułą proporcjonalności (przy czym sam wybór konkretnego algorytmu proporcjonalnego jest już swobodną decyzją ustawodawcy zwykłego). Zgodnie z drugim stanowiskiem alokacja miejsc sejmowych może uwzględniać element inny niż proporcjonalny, ale wyłącznie w specyficznym wariantcie systemu kompensacyjnego, czyli systemu, w którym większość mandatów pochodzi z proporcji, a jakaś mała ich część z systemu większościowego, co ma zrekompensować mankamenty systemu proporcjonalnego. Według tego stanowiska dopuszczalne byłoby więc zastosowanie w wyborach sejmowych np. niemieckiego wariantu systemu wyborczego, w którym o liczbie miejsc przypadających poszczególnym partiom rozstrzyga formuła proporcjonalna, a sam przydział mandatów przypadających danej partii następuje przy równoczesnym skorzystaniu z algorytmu większościowego i proporcjonalnego. Zgodnie z trzecim, najbardziej oryginalnym, ale też i racjonalnym stanowiskiem sensem zasady proporcjonalności nie jest bynajmniej ustanowienie konkretnego mechanizmu matematycznego. Jeśli bowiem uwzględni się paradygmat przepisów konstytucyjnych, którym jest duży stopień ogólności, a często nawet hasłowość sformułowań, a ponadto zwróci się uwagę na zniuansowaną specyfikę systemów proporcjonalnych (które mogą być mniej i bardziej proporcjonalne), to można przyjąć, że sensem zasady proporcjonalności – zwłaszcza jeśli się ją wpisze do konstytucji – jest uznanie, że podział mandatów

ma uwzględniać ideę proporcjonalności jako taką, a tą jest niezmiennie proporcjonalne odwzorowanie poglądów elektoratu w składzie osobowym wybieralnego organu, niezależnie od tego, jak do tego odwzorowania doszło, tzn. przy zastosowaniu jakiej matematycznej metody. Odwzorowanie to, w sensie technicznym, może być przeprowadzone w różny sposób, *ergo* przy zastosowaniu różnych algorytmów. Przykładanie do nich większej uwagi jest jednak bezcelowe, gdyż nie chodzi o techniczny sposób przeliczenia głosów na mandaty, ale o efekt owego przeliczenia – tak, aby skład organu był proporcjonalny w stosunku do poglądów ujawnionych w akcie wyborczym. Stąd nie ma znaczenia, czy system w sensie technicznym będzie proporcjonalny¹⁰², kompensacyjny czy też będzie on właściwie systemem mieszanym. Sens zasady proporcjonalności wyznacza jej *telos*, a tym nie jest technika przeliczania głosów na mandaty, tylko efekt tego zabiegu, którym jest proporcjonalny, czyli reprezentatywny skład wybranego organu¹⁰³.

¹⁰² Zwłaszcza jeśli uwzględni się fakt, że systemy technicznie proporcjonalne mogą być skrajnie nieproporcjonalne w swoim wyniku. Wystarczy, że proporcjonalność będzie nałożona na małe okręgi wyborcze, dojdzie do tego jeszcze algorytm wspierający największe ugrupowania (np. system d'Hondta), a proporcjonalność będzie jeszcze zniekształcona za sprawą progu wyborczego, który przy dużym rozdrobieniu poglądów elektoratu może ukształtować skład wybieralnego organu w całkowitym oderwaniu od rzeczywistych wyników elekcji. Dlatego rzeczywisty efekt stosowania niektórych systemów proporcjonalnych zbliżony jest bardziej do systemów większościowych, za co systemy proporcjonalne są krytykowane. Krytyce poddawane są szczególnie progi wyborcze, które najczęściej nie mają zakotwiczenia w przepisach rangi konstytucyjnej, co powoduje, że postrzega się je jako ustawową formę naruszenia (podważenia) proporcjonalności wyborów. Stąd też np. niemiecki Trybunał Konstytucyjny uznał w roku 2014, że progi wyborcze w wyborach do Parlamentu Europejskiego przeprowadzanych w Niemczech naruszają zasadę proporcjonalności. Trybunał uznał, że pozbawiają one dużą część społeczeństwa realnego prawa wyborczego. Wszystkie osoby oddające swój głos na komitet, który nie przekroczył założonego progu wyborczego, są pozbawione rzeczywistego wpływu na kształt władz, swego przedstawicielstwa we władzach. Wystarczy na przykład, iż pięć komitetów wyborczych samodzielnych lub trzy koalicyjne oprą się o próg wyborczy, a głosy 25% społeczeństwa nie będą miały znaczenia w doborze ich przedstawicieli. Iluzorycznymi staną się ich konstytucyjne prawa wyborcze, równa waga ich głosu.

¹⁰³ Sensem proporcjonalności jest przecież to, aby każde ugrupowanie startujące w wyborach otrzymało taką reprezentację parlamentarną, jaka odpowiada jego wpływom w społeczeństwie. Por. A. Szmyt, *Wprowadzenie...*, s. 21.

4. „Nowe” zasady prawa wyborczego

4.1. Zasada wolnych wyborów

Zasadą prawa wyborczego, która nie jest wysłowiona *explicite* ani w tekście Konstytucji RP, ani w przepisach Kodeksu wyborczego, jest zasada wyborów wolnych (ang. *free election*). Zasadę tę uznaje się jednak za obowiązującą, gdyż o jej istnieniu rozstrzyga całokształt norm prawa wyborczego oraz praktyka przeprowadzania wyborów. Jeśli wobec tego normy te respektują rozwiązania przewidujące demokratyczny i uczciwy charakter wyborów, a dodatkowo potwierdza je praktyka realizacji wyborów, to wybory uznaje się za spełniające standard wyborów wolnych bądź – w innej wersji terminologicznej – wolnych i uczciwych wyborów.

Zasada wolnych wyborów, będąca klasycznym przykładem tzw. zasady dyrektywnej, stwarza pewien kanon rozwiązań, które muszą być bezwzględnie respektowane po to, by proces wyborczy mógł zostać ostatecznie uznany za nieskrępowany i demokratyczny. Zasada ta nie musi być przy tym bezwzględnie wyartykułowana wprost¹⁰⁴. Dość zgodnie uznaje się, że jej obowiązywanie wynika nie tyle z *fiat* ustawodawcy, który ustanowił *expressis verbis* zasadę wolnych wyborów bądź to na poziomie przepisów konstytucyjnych, bądź ustawowych (Kodeks wyborczy), ile z praktyki przeprowadzania wyborów, która to praktyka będzie albo adekwatna do standardu narzuconego przez zasadę wolnych wyborów, albo będzie stała z nim w mniejszej lub większej sprzeczności¹⁰⁵. Zasada wolnych wyborów albo wolnych i uczciwych wyborów (ang. *free and fair election*) jest więc zasadą, która obowiązuje (powinna obowiązywać) niezależnie od tego, czy mocą autorytetu konstytucyjnego (względnie ustawowego) została wyraźnie wyartykułowana jako zasada ogólnej deskrypcji aktu wyborczego (tak jak powszechność, równość, bezpośredniość czy tajność głosowania), czy też nie. Wskazuje się przy tym, że praktyka wyborcza powinna

¹⁰⁴ Szerzej na ten temat zob. A. Żukowski, *Istota formuły demokratycznych wyborów: kilka refleksji teoretycznych i terminologicznych*, „Studia Wyborcze” 2006, t. 1, s. 53 i nast.

¹⁰⁵ Por. J. Buczkowski, *Podstawowe zasady...*, s. 215 i nast.

dążyć do spełnienia postulatu uczynienia wyborów maksymalnie wolnymi, czemu jurydyzacja (na poziomie bądź to konstytucji, bądź ustawy zwykłej) zasady *free and fair election* może co prawda służyć, ale nie może jej *per se ipse* wprowadzić w życie. O tym, czy w danym przypadku spełnione są wymogi pozwalające uznać daną elekcję za wolną, rozstrzyga bowiem rzeczywista praktyka przeprowadzania wyborów, a nie ich jurydyczna definicja. Stąd wybory uznać można za wolne i uczciwe, jeśli rzeczywiście są takimi w praktyce, a nie wówczas, kiedy takimi określają je przepisy prawa wyborczego. Niemniej umieszczenie zasady wolnych wyborów (w formule krótszej bądź bardziej rozbudowanej) ma niebagatelne znaczenie, którego nie można lekceważyć. Zdefiniowanie wyborów wprost jako wolnych ma ten istotny skutek, że z góry zakłada istnienie konstytucyjnego lub ustawowego kryterium ich oceny, co z kolei *ex post*, tzn. po wyborach, pozwala uznać konkretny akt wyborczy za spełniający lub też niespełniający tych kryteriów, niezależnie od tego, czy i na ile pasują one do innych wytycznych, wynikających z pozostałych przymiotników wyborczych, które przecież – nawet wzięte *en bloc* – nie pokrywają się w sposób ścisły i zupełny z zasadą wolnych wyborów (bo gdyby tak było, to ta byłaby po prostu niepotrzebna). W innym przypadku, tzn. jeśli nie jest sformułowana wyraźnie jako jedna z zasad prawa wyborczego, zasada wolnych wyborów może mieć jedynie charakter postulatywny, jej nierespektowanie bądź niewłaściwe respektowanie nie da podstaw do uznania ich za wadliwe pod względem prawnym¹⁰⁶, o ile tylko spełnione będą standardy wynikające z pozostałych przymiotników wyborczych. Stąd też wydaje się, że już na samym początku, dążąc do maksymalnego zabezpieczenia wyborów przed możliwymi nadużyciami czy innego rodzaju nieprawidłowościami, należałoby zgłosić postulat *de lege ferenda* jurydyzacji (prawnej instytucjonalizacji) zasady wolnych wyborów, tym bardziej że zasada ta wskazywałaby również na podmiotowy czy też „prawnocłowieczy” aspekt prawa

¹⁰⁶ Choć może je dyskwalifikować z politycznego punktu widzenia, co w przypadku procedur wyborczych jest zawsze rzeczą niebagatelną, gdyż może doprowadzić do delegitymizacji aktu wyborczego, co z kolei może być zjawiskiem niebezpiecznym dla stabilności i trwałości systemu politycznego.

wyborczego, który dzisiaj zdecydowanie przysłania aspekt przedmiotowy¹⁰⁷. Obecnie zasada ta nie jest bowiem przewidziana w katalogu polskich przymiotników wyborczych ani na poziomie ustawy zasadniczej, ani – co gorsza – na poziomie Kodeksu wyborczego, który w zakresie deskrypcji aktu wyborczego powtarza jedynie zasady konstytucyjne. Należy od razu zaznaczyć, że samo pominięcie zasady wolnych wyborów w Konstytucji RP nie oznacza wcale, że ustawodawca zwykły nie może dodać kolejnych, nowych zasad, np. zasady wolnych wyborów¹⁰⁸. Brak w konstytucji zasady wolnych wyborów nie może być przecież, bo byłaby to interpretacja *ad absurdum*, odczytywany jako brak woli, a tym bardziej zakaz ustanowienia tego rodzaju zasady na poziomie podkonstytucyjnym. Ustawodawca zwykły ma wobec tego pełną swobodę działania i wydaje się, że korzystając z niej, powinien ustanowić zasadę wolnych wyborów, która jest istotnym rozszerzeniem i zdetalizowaniem gwarancji rzetelnego, sprawnego, uczciwego i demokratycznego procesu wyborczego. Zasada wolnych wyborów, wpisana *expressis verbis* do Kodeksu wyborczego, byłaby nie tylko ważną dyrektywą określającą interpretacje wszystkich innych postanowień kodeksowych¹⁰⁹ (i, co zrozumiałe, prowadzonej na ich podstawie praktyki wyborczej), ale także miałyby istotny wymiar tzw. ekonomiki legislacyjnej, gdyż pozwalałaby na zdyscyplinowanie aktu prawnego, który nie musiałby być aż tak bardzo kazuistyczny, gdyż *gros*

¹⁰⁷ Por. J. Szymanek, *Bezpieczeństwo procesów wyborczych (uwagi de lege lata i de lege ferenda na tle rozwiązań stosowanych w państwach demokratycznych)*, „Zeszyty Prawnicze BAS” 2017, nr 1, s. 10 i nast.

¹⁰⁸ Nie oznacza też, co oczywiste, że zasada ta nie może być realizowana w praktyce wyborczej. Ta ostatnia, w odniesieniu do państw demokratycznych, wymaga zresztą respektowania zasady wolnych wyborów w jej różnych aspektach; zob. G. Kryszewski, *Standardy rywalizacji wyborczej w wyborach parlamentarnych*, „Przegląd Sejmowy” 2007, nr 2, s. 29 i nast.

¹⁰⁹ Będąc elementarnym składnikiem aksjologii wyborczej, która ma kapitalne znaczenie dla odczytywania postanowień konstytucyjnych i kodeksowych. Zob. D. Dudek, *Konstytucyjna aksjologia wyborów*, [w:] *Iudices electionis custodes. Sędziowie kustoszami wyborów. Księga pamiątkowa Państwowej Komisji Wyborczej*, red. F. Rymarz, Warszawa 2007, s. 43 i nast. Zob. również J. Galster, *Kilka uwag o aksjologii prawa wyborczego*, [w:] *Prawo wyborcze Rzeczypospolitej Polskiej i problemy akcesji Polski do Unii Europejskiej*, red. A. Sylwestrzak, Olsztyn 2003, s. 169 i nast.

jego dzisiejszych postanowień można by było wyprowadzić właśnie z zasady wolnych wyborów. Na marginesie nadmienić warto, że nadmierna kazuistyka jest zmurą legislacji, która zdaje się zapominać, że rolą prawników jest właśnie interpretowanie przepisów, które wcale nie muszą, a nawet nie powinny i nie mogą być zbyt szczegółowe, starając się uregulować wszystko, bo nie da się tego osiągnąć przy gwałtownej zmienności stosunków społeczno-politycznych. Daleko posunięta kazuistyka sprzeciwia się też zasadzie względnej przynajmniej trwałości prawa, które im bardziej detalicznie regulowane, tym bardziej musi się liczyć z częstymi zmianami.

Szczególne role zasady wolnych wyborów (*free and fair election*) wynika stąd, że konstruuje ona cały zestaw mniejszych rozwiązań organizacyjnych i techniczno-proceduralnych, które powinny być wdrożone, jeśli tylko zasada ta miałaby być traktowana poważanie¹¹⁰. W doktrynie i w dokumentach międzynarodowych (m.in. Rady Europy i Unii Europejskiej) wskazuje się pewne cechy będące koniecznym minimum tej zasady¹¹¹, przy czym zaznacza się wprost, że katalog tych cech nie ma charakteru enumeratywnego i może, a nawet powinien być systematycznie rozszerzany, w miarę jak rosnąć będzie świadomość demokratyczna i ogólna wiedza wyborcza. Do cech tych zalicza się:

1. cykliczność wyborów;
2. swobodę zgłaszania kandydatów;
3. swobodę zgłaszania programów wyborczych;
4. zapewnienie wszystkim kandydatom i partiom startującym w wyborach nieskrępowanego dostępu do środków masowego przekazu, zwłaszcza zaś radia i telewizji;

¹¹⁰ M. Gapski, *Treść zasady wolnych wyborów*, [w:] *Amicus hominis et defensor iustitiae. Przyjaciel człowieka i obrońca sprawiedliwości. Księga jubileuszowa w 70. rocznicę urodzin sędziego Ferdynanda Rymarza*, red. M. Gapski, W. Łączkowski, Lublin 2010, s. 171 i nast.

¹¹¹ Której respektowanie jest swoistym „testem demokratyczności” poszczególnych systemów wyborczych i systemów politycznych. Zob. J. Symonides, *Ocena demokratyczności systemu politycznego państw w prawie międzynarodowym i praktyce międzynarodowej*, [w:] *Demokracja w stosunkach międzynarodowych*, red. E. Haliżak, D. Popławski, Warszawa 1997, s. 26 i nast.

5. pełny dostęp do informacji zarówno o kandydatach (partiach) i ich programach, jak też o warunkach proceduralnych przebiegu wyborów;
6. zakaz arbitralnego pozbawiania kogokolwiek prawa wyborczego, zarówno czynnego, jak i biernego, w inny sposób jak tylko sądowy, i to zawsze na zasadzie wyjątku, restrykcyjnie (zawężająco) interpretowanego;
7. brak możliwości niewpisania uprawnionego do rejestru (spisu) wyborców, a w wypadku niewpisania zagwarantowanie skutecznej procedury odwoławczej (wyjaśniającej);
8. zapewnienie każdemu wyborcy równego i skutecznego dostępu do lokalu wyborczego, względnie ustanowienie innych, nietradycyjnych technik oddania głosu;
9. stworzenie komfortu oddania głosu w warunkach gwarantujących tajność głosowania, która bez wyjątków ma charakter bezwzględny;
10. zapewnienie niezależnych i obiektywnych procedur kontroli czynności wyborczych, szczególnie w lokalach wyborczych;
11. ustanowienie rozwiązań umożliwiających skuteczne zakwestionowanie wyniku głosowania bądź wyniku wyborów w razie zaistnienia nieprawidłowości;
12. potencjalna alternacja władzy na skutek przeprowadzonych wyborów, oznaczająca, że żadna partia czy koalicja rządząca nie może czuć się pewna zwycięstwa w nowych wyborach (co – jak niekiedy się wskazuje – jest kwintesencją demokracji pojmowanej jako „instytucjonalizacja niepewności” w tym znaczeniu, że nie wiemy, kto wygra demokratyczną rywalizację);
13. ostateczny charakter wyniku wyborów;
14. stałość reguł gry wyborczej¹¹².

¹¹² Poszczególne elementy tworzące kanon wolnych wyborów, wyartykułowane w rozmaitych dokumentach prawa międzynarodowego, choć są różnie nazywane i występują w różnych katalogach, tworzą mniej więcej spójną koncepcję. Zob. G. Kryszewski, *Zasada wolnych wyborów w dokumentach prawa międzynarodowego*, [w:] *Z zagadnień współczesnych społeczeństw demokratycznych*, red. A. Jamroz, S. Bożyk, Białystok 2006, s. 63 i nast.

Na zasadę wolnych wyborów zwraca szczególną uwagę Kodeks Dobrej Praktyki w Sprawach Wyborczych sporządzony w 2002 r. przez Komisję Wenecką Rady Europy¹¹³. W dokumencie tym akcentuje się, że wspomniana zasada dotyczy przede wszystkim głosowania i jest (a przynajmniej powinna być) rękojmią uczciwych wyborów, zabezpieczającą przed wszelkiego rodzaju nadużyciami, manipulacjami i świadomymi zniekształceniami¹¹⁴. Wolne głosowanie (ang. *free voting*) jest – w opinii Komisji Weneckiej – „filarem europejskiego dziedzictwa wyborczego” i ma dwa zasadnicze aspekty. Pierwszy z nich zawiera się w swobodnym formułowaniu i wyrażaniu opinii wyborczych. Zdaniem Komisji daje to dopiero gwarancję wolności procedury głosowania oraz dokładnego ustalenia jego wyników. Jego konsekwencją jest nałożenie na państwo, jako organizatora wyborów, dwóch różnych obowiązków. Pierwszym z nich jest obowiązek negatywny, którego istotą jest zakaz ustanawiania rozwiązań ograniczających dostęp kandydatów czy też partii uczestniczących w wyborach do środków masowego przekazu oraz prowadzenia swobodnej agitacji wyborczej (a co za tym idzie zarówno bezpośredniego, jak i pośredniego kontaktu z wyborcami). Z kolei drugi obowiązek, pozytywny, wymaga od państwa stworzenia warunków dostarczania pełnej, rzetelnej i możliwie zobiektywizowanej informacji o wyborach, a szczególnie o warunkach proceduralnych ich przeprowadzania (z podaniem głównie takich informacji jak: data głosowania, charakter głosowania, tzn. kogo się wybiera, godziny głosowania, usytuowanie lokali wyborczych, warunki oddania przez wyborcę ważnego głosu; arytmetyczny sposób ustalania rezultatu głosowania). Wskazuje się jednocześnie, że należyte zrealizowanie obu wspomnianych wyżej obowiązków wymaga respektowania zasady neutralności politycznej państwa, a konkretnie organów odpowiedzialnych za zorganizowanie i przeprowadzenie głosowania. Drugi aspekt wolnego

¹¹³ K. Spryszak, *Wolne i uczciwe wybory jako przesłanka demokracji systemów politycznych w świetle standardów międzynarodowych*, [w:] *Państwo i prawo wobec współczesnych wyzwań. Księga jubileuszowa Profesora Jerzego Jaskierni*, t. 1, red. R.M. Czarny, K. Spryszak, Toruń 2012, s. 520 i nast.

¹¹⁴ Por. G. Kryszewski, *Uczciwość wyborów jako zasada prawa wyborczego*, „Studia Wyborcze” 2016, t. 21, s. 7 i nast.

głosowania – zgodnie ze wskazaniem Komisji Weneckiej – wiąże się ze stosowaniem możliwie prostej, czytelnej procedury, która musi być bezwzględnie przestrzegana, tak by nie dopuścić do powstawania oszustw wyborczych czy innego rodzaju nadużyć, które w nieprawidłowy sposób wyrażą wolę wyborców uzewnętrznioną w akcie głosowania. Oznacza to m.in., że wszyscy bez wyjątku wyborcy muszą mieć możliwość oddania głosu w lokalach wyborczych, inne zaś techniki oddania głosu – np. przez pocztę czy przez pełnomocnika – są dopuszczalne pod warunkiem, że są bezpieczne, rzetelne i niezawodne, a więc gwarantują tajność wyrażenia woli oraz eliminują możliwości oszustw bądź innych nadużyć (np. nieprzekazania karty wyborczej do komisji wyborczej bądź przekazania w terminie uniemożliwiającym jej zakwalifikowanie albo wręcz zastraszania wyborców). Wiąże się z tym także metody (techniki) głosowania, które Komisja Wenecka uznaje za dopuszczalne warunkowo, przy generalnej niechęci do nich. Rozwiązaniem takim jest np. mobilna (ruchoma) urna wyborcza, zdaniem Komisji stanowiąca pole do nadużyć – od fałszowania kart wyborczych poprzez ich niepoliczenie bądź tylko selektywne policzenie, a skończywszy na praktykach korumpowania bądź zastraszania wyborców, zgodnie ze starą zasadą „kija i marchewki”. Zaznaczyć od razu trzeba, że Kodeks Dobrej Praktyki w Sprawach Wyborczych sporo uwagi poświęca lokalom wyborczym jako miejscom przeprowadzania głosowania, którym z tego tytułu należą się wyjątkowe zabezpieczenia. Kodeks wskazuje m.in., że niedopuszczalne jest wynoszenie kart wyborczych poza obręb lokali wyborczych, znakowanie kart w taki sposób, aby można je było odróżnić od siebie, nieodpowiednie zabezpieczenie kart niewykorzystanych, gdyż to stwarza pole do rozmaitych nadużyć, a wręcz fałszerstw wyborczych. Kodeks nakazuje jednocześnie włączenie w skład organów przeprowadzających głosowanie przedstawicieli różnych partii politycznych, a obok tego zezwala na obecność obserwatorów wyznaczonych przez uczestników rywalizacji wyborczej podczas głosowania i obliczania jego wyników. Notabene dokumenty Rady Europy przykładają bardzo dużą wagę do problematyki niezależnego obserwowania wyborów jako skutecznego mechanizmu monitoringu, eliminującego ryzyko nieprawidłowości. Wskazuje się, że monitoring

taki powinien odnosić się zarówno do samego przebiegu głosowania, jak i fazy bezpośrednio po nim następującej, a sprowadzającej się do liczenia głosów¹¹⁵. Zaznacza się przy tym, że o skuteczności obserwowania przebiegu głosowania decydują dwie podstawowe okoliczności, mianowicie: poddanie możliwie wielu procedur wyborczych monitoringowi (np. nie może on nie obejmować fazy liczenia głosów) oraz spluralizowanie obserwatorów wyborów, którzy powinni w swoim składzie osobowym reprezentować możliwie wiele punktów widzenia, w tym musi być zagwarantowany udział przedstawicieli opozycji. Autorzy Kodeksu Dobrej Praktyki w Sprawach Wyborczych podkreślają przy okazji istotną rolę jawności postępowania wyborczego, wskazując, że o ile głosowanie musi być bezwzględnie chronione klauzulą tajności, o tyle wszystkie pozostałe czynności szeroko rozumianej procedury elekcyjnej muszą być maksymalnie jawne i transparentne. W Kodeksie postuluje się nie tylko obecność obserwatorów, którzy monitorować będą przebieg głosowania i liczenia głosów, ale również zwraca się uwagę na niezwykle istotną obecność przedstawicieli mediów, którzy powinni rzetelnie informować o wszystkich fazach postępowania wyborczego. Dodaje się przy tym, że jawne, w tym dostępne dla środków masowego przekazu, powinny być także protokoły sporządzane po podliczeniu głosów, i to na wszystkich szczeblach komisji wyborczych (a więc od obwodowych czy terytorialnych po ogólnopństwowe). Komisja Wenecka w Kodeksie Dobrej Praktyki w Sprawach Wyborczych zwraca też uwagę na ważną kwestię ustanowienia skutecznych sankcji za wszystkie możliwe naruszenia zasady wolnych wyborów, w tym za ewidentne fałszerstwa wyborcze. Kodeks kończy się bowiem wyraźną sugestią, że państwa demokratyczne, respektujące zasadę *free and fair election*, muszą bezwzględnie stosować kary w przypadku popełnienia jakichkolwiek fałszerstw wyborczych czy innego rodzaju naruszeń. Brak realnych, efektywnych sankcji, mających zastosowanie w razie nieprzestrzegania zasady wolnych wyborów, czyni je bowiem

¹¹⁵ Szerzej na ten temat zob. K. Spryszak, *Obserwowanie wyborów jako instrument implementacji międzynarodowych standardów w dziedzinie demokracji*, Toruń 2015, *passim*.

iluzorycznymi. Tymczasem stosowanie proceduralnych i technicznych rozwiązań gwarantujących wolny charakter głosowania jest obowiązkiem i kwestią nie tyle dobrej praktyki, ile prawa, które w przypadku naruszenia powinno być z całą stanowczością sankcjonowane. Nieco inny punkt widzenia, jednak wobec przedstawionego wyżej nie tyle rozłączny, co raczej komplementarny, proponuje OBWE. Choć dokumenty tej organizacji nigdzie nie podają legalnej definicji wolnych wyborów ani nawet rozbudowanego katalogu elementów na nią się składających, to jednak można z ich uważnej lektury bez trudu ją wyprowadzić¹¹⁶. Kładzie ona akcent na postrzeganie prawa wyborczego nie w ujęciu przedmiotowym (tzn. jako ogółu norm prawnych regulujących proces wyborczy), lecz w ujęciu podmiotowym, traktującym prawo wyborcze jako ogół wyborczych uprawnień jednostki¹¹⁷. Na podstawie rozmaitych dokumentów i deklaracji OBWE łatwo sformułować wnioski, że wolne wybory oznaczają, iż prawa i podstawowe wolności człowieka są przestrzegane zarówno przed wyborami czy w czasie ich trwania, jak i po ich zakończeniu. A to oznacza, że wszyscy obywatele, partie polityczne i kandydaci powinni mieć zagwarantowane prawo do zrzeszania się i swobodnego wyrażania swoich poglądów, prawo organizowania pokojowych zgromadzeń, prawo pozyskiwania i rozpowszechniania informacji. Z oczywistych powodów mieści się w tym również prawo do organizowania i prowadzenia kampanii wyborczej, która nie może nikogo faworyzować ani dyskryminować. Jednocześnie, stosownie do zasady wolnych wyborów, nie mogą podczas nich występować takie zjawiska jak: przemoc, zastraszanie, prześladowanie czy nękanie w trybie administracyjnym albo sądowym, korumpowanie czy też kupowanie głosów. Na marginesie warto nadmienić, że inne składniki, dość powszechnie uznawane za element *free and fair election*,

¹¹⁶ G. Kryszewski, *Standardy prawne...*, s. 58 i nast.

¹¹⁷ Z czym skorelowane jest też, coraz częściej wyprowadzane, prawo jednostki do wolnych wyborów. Szerzej na ten temat zob. E. Łętowska, *Uwagi o prawie do wolnych wyborów jako prawie politycznym jednostki*, [w:] *Konstytucja i władza we współczesnym świecie. Doktryna – prawo – praktyka. Prace dedykowane Profesorowi Wojciechowi Sokolewiczowi na siedemdziesięciolecie urodzin*, red. M. Kruk, J. Trzciniński, J. Wawrzyniak, Warszawa 2002, s. 165 i nast.

takie jak istnienie wielu ofert wyborczych i kandydatów czy też potencjalną przynajmniej alternację władzy oznaczającą realną możliwość dokonania wyboru, OBWE uznaje za części składowe, ale nie zasady wolnych wyborów, lecz zupełnie innego standardu wyborczego, jakim jest autentyczność głosowania (wyborów). W rezultacie dla OBWE dopiero łączne spełnienie kryteriów wolnych i autentycznych wyborów (*free and reality election*) daje rękojmię uczciwości, rzetelności i prawidłowości przeprowadzonych procedur elekcyjnych. Koncepcję wolnych wyborów albo – w standardzie OBWE – wolnych i autentycznych (realnych) wyborów uzupełniają rozmaite endemiczne podejścia, które często doprecyzowują rudymen tarne znaczenie tego wszystkiego, co wyznacza *free, fair and reality election*. Dla przykładu organizacja Common Borders, zajmująca się monitorowaniem wyborów w Ameryce Łacińskiej, przyjęła własną specyfikację wolnych wyborów. Zgodnie z nią wybory są wolne, jeśli spełniają następujące kryteria:

1. istnieje wolność słowa wyborców, kandydatów i mediów zaangażowanych w proces wyborczy;
2. istnieje wolność zrzeszania się, zwłaszcza w partie polityczne i inne organizacje uczestniczące w elekcji;
3. istnieje wolność organizowania zgromadzeń, głównie w celu prowadzenia agitacji wyborczej;
4. istnieje nieskrępowany dostęp do spluralizowanych źródeł pozyskiwania i rozpowszechniania informacji;
5. istnieje wolność rejestrowania wyborców, kandydatów oraz programów wyborczych;
6. są wolne od przemocy i zastraszania zarówno kandydatów, jak i wyborców;
7. wyborca ma nieskrępowaną możliwość oddania autentycznego, realnego głosu, który odzwierciedla jego preferencje;
8. obserwatorzy mają nieograniczony dostęp do procedur wyborczych, zwłaszcza do lokali wyborczych;
9. istnieje swoboda podnoszenia wątpliwości oraz występowania z protestami i skargami wyborczymi, niezagrożona stosowaniem sankcji ani restrykcji wobec osób, które takie skargi zgłaszają.

Z kolei inna organizacja, The International Human Rights Law Group, wskazuje na istnienie czterech podstawowych warunków, których łączne spełnienie decyduje o uznaniu konkretnych wyborów za wolne. Są nimi:

1. bezwzględne poszanowanie integralności jednostki, co oznacza, że kampania wyborcza nie może być prowadzona w warunkach zastraszania, szantażowania, naciskania, przekupywania itp.;
2. pełna partycypacja obywateli we wszystkich procedurach i na wszystkich szczeblach procedur elekcyjnych, tzn. jako wyborcy, kandydaci, obserwatorzy itp.;
3. pełna, nieskrępowana możliwość pozyskiwania i rozpowszechniania informacji, będąca warunkiem autentycznej kampanii wyborczej;
4. przeprowadzanie głosowania i obliczanie jego wyników w taki sposób, aby rezultaty wyborów odzwierciedlały rzeczywistą wolę wyborców.

Niezależnie od różnic, jakie występują w propozycjach zdefiniowania wolnych wyborów, przyjmuje się, że zasada *free, fair and reality election* jest kluczowa dla demokratycznych wyborów, a wszystkie państwa powinny dążyć do tego, aby w możliwie pełny sposób zrealizować poszczególne elementy *en bloc* wyznaczające standard wolnej elekcji¹¹⁸. Zaznacza się przy tym, że kryteria pozwalające przyjąć, iż w danym przypadku mamy do czynienia z wolnymi wyborami, mają charakter, po pierwsze, bezwzględny, co oznacza, że trzeba je wszystkie respektować i w żadnym razie nie można dokonywać ich selekcji, a co za tym idzie odrzucania tych, które z różnych względów nie pasują bądź są niewygodne. Po drugie zaś, że zestaw cech składających się na standard wolnych i uczciwych wyborów ma charakter otwarty, co z kolei oznacza, że może on, a nawet powinien być uzupełniany o inne rozwiązania,

¹¹⁸ Do których zaliczyć należy: (1) konkurencyjność wyborów; (2) brak ograniczeń w dostępie do czynnego i biernego prawa wyborczego; (3) brak stosowania przymusu zarówno w odniesieniu do kandydatów, jak i wyborców; (4) równość prawa wyborczego w odniesieniu do wszystkich uczestników gry wyborczej; (5) uczciwość w przeliczaniu głosów na mandaty. Zob. J. Raciborski, *Spółczesność i wybory*, [w:] *Plać, wybory, władza*, red. R. Siemieńska, Warszawa 2005, s. 24 i nast.

które sprzyjać będą nieskrępowanej, rzetelnej i uczciwej elekcji¹¹⁹. Wszystkie ustalenia wyznaczające standard wolnych i uczciwych wyborów są bowiem ustaleniami minimalnymi i od decyzji poszczególnych krajowych ustawodawców zależy, czy zostaną one poszerzone, a jeśli tak, to o jakie elementy.

Zasadę *free, fair and reality election* czynią również przedmiotem swoich rozstrzygnięć sądy, w tym także sądy konstytucyjne. Ustalenia, jakie poczyniły w tym względzie organy orzecznictwa, szczególnie konstytucyjnego, są tym ważniejsze, że dzisiaj zgodnie przyjmuje się, iż każda regulacja prawna, a więc również ta odnosząca się do problematyki wyborczej, jest konstruowana dwojako. Z jednej strony przez ustawodawcę tradycyjnego, który wprowadza określone rozwiązania i czyni je materią konstytucyjną, ustawową bądź – coraz częściej – umowną (w prawie międzynarodowym). Z drugiej zaś strony przez ustawodawcę sądowego, który w drodze wykładniczej uzupełnia obowiązujący stan *de lege lata* przez interpretację obowiązujących przepisów oraz będące tego konsekwencją wskazanie kierunków, w jakich powinno zmierzać ich praktyczne zastosowanie. Wyjątkowe znaczenie ma ta ostatnia sfera, gdyż przybiera ona zazwyczaj postać pozytywną i negatywną. Ta pierwsza wskazuje, co powinien albo co może zrobić prawodawca i jak organy stosujące prawo winny postępować. Ta druga z kolei wprowadza wyraźne zakazy, określając, jakie działania i zachowania na etapie tworzenia i stosowania prawa są niedopuszczalne. Bodajże największą aktywnością w zakresie egzekwy zasady wolnych wyborów wykazał się niemiecki Federalny Trybunał Konstytucyjny (FTK), co jest zrozumiałe, zważywszy, że zasada wolnych wyborów jest wprost sformułowana w przepisach niemieckiego prawa wyborczego. Za główne elementy tego typu wyborów niemiecki organ orzecznictwa konstytucyjnego uznał swobodę wyrażania przez wyborców w akcie głosowania swojej autentycznej, rzeczywistej woli politycznej oraz – skorelowaną z tym – kwestię ochrony przed niedopuszczalnym

¹¹⁹ Niemniej, mimo swojej otwartości, stwarza on pewien kanon, dość spójny i „uchwytny”, jeśli idzie o jego istotę. Zob. M. Gapski, *Treść zasady wolnych wyborów...*, s. 172.

wpływaniem na decyzje wyborców, zwłaszcza ze strony organów państwowych i osób sprawujących władzę. Do najważniejszych aspektów wolnych wyborów FTK zaliczył ponadto możliwość swobodnego zgłaszania kandydatów, w tym także – co ważne – przez podmioty niemające statusu partii politycznych, konieczność rzeczywistej rywalizacji, wykluczającą możliwość przeprowadzenia wyborów akklamacyjnych, tzn. takich, w których wyborcy mogą zagłosować jedynie za bądź przeciw jednemu kandydatowi lub jednej liście wyborczej (co z kolei wymaga istnienia pluralizmu politycznego, uznawanego *tacite* za element konstytuujący wolne wybory)¹²⁰. Niebanalnym składnikiem wolnych wyborów, zdaniem FTK, są również pluralne procedury ich weryfikacji, które mają być gwarancją rzetelności i uczciwości przeprowadzonych procedur elekcyjnych. Zarazem Federalny Trybunał Konstytucyjny, tworząc kapitał pojęć i terminów definiujących zasadę wolnych wyborów, zasugerował dwie niezwykle ważne kwestie. Po pierwsze, że zasada ta, choć nie jest „schowana” w dotychczasowych, klasycznych przymiotnikach wyborczych (takich jak powszechność czy równość), jest z nimi integralnie powiązana. To właśnie ona nakazuje, zdaniem FTK, pełniejsze odczytanie tych przymiotników, i to nie w jakikolwiek sposób, ale w sposób zgodny z zasadą wolnych wyborów. Przykładem może być proporcjonalna technika alokacji mandatów parlamentarnych, która w opinii Trybunału co prawda nie wynika wprost z zasady wolnych wyborów, ale oddaje ją lepiej i pełniej aniżeli alternatywna zasada głosowania większościowego. Jeśli więc istnieje alternatywa wyboru systemu wyborczego (system większościowy albo proporcjonalny), to z uwagi właśnie na zasadę wolnych wyborów winno się wybrać system proporcjonalny, ponieważ daje on zdecydowanie lepsze i dokładniejsze odwzorowanie rzeczywistych preferencji politycznych elektoratu. Sednem wolnych wyborów jest bowiem, co FTK powtarzał kilkakrotnie, maksymalnie wierne oddanie woli wyborców (co ma przełożenie nie tylko na fakt zakazu fałszowania czy innego manipulowania wynikiem głosowania, ale również przyjęcia takiego

¹²⁰ Por. H. Meyer, *Prawo wyborcze*, [w:] *Parlament Republiki Federalnej Niemiec*, red. J. Isensee, P. Kirchhof, Warszawa 1995, s. 15 i nast.

systemu repartycji mandatów, aby oddawał on możliwie dokładnie pluralność nastrojów wyborców). Innym przykładem tego, że klasycznie pojmowanym przymiotnikom wyborczym powinno się nadawać treść adekwatną do standardu wolnych wyborów, jest zasada równości, która z uwagi na zasadę *free and fair election* powinna być rozciągnięta również na tzw. równość szans wyborczych kandydatów startujących w wyborach, co z kolei oznacza zakaz dyskryminowania i faworyzowania jakichkolwiek kandydatów. Zdaniem FTK dopiero respektowanie reguły *fair play* między kandydatami daje prawdziwą gwarancję rzetelnej i pełnej informacji, jaka ma dotrzeć do wyborcy, co przecież jest uznawane za esencję wolnych wyborów. Drugą niezwykle ważną kwestią, wygenerowaną w tworzywie orzeczniczym Federalnego Trybunału Konstytucyjnego *à propos* zasady wolnych wyborów, jest podkreślenie, że stanowi ona dzisiaj oczywisty standard i zarazem indyktor stopnia demokratyczności każdego aktu wyborczego, co oznacza, że winno się ją respektować nawet wówczas, kiedy nie jest *expressis verbis* wskazana w przepisach prawa wyborczego. Zasada wolnych wyborów jest bowiem czymś w rodzaju „naturalnego prawa konstytucyjnego” i – w ramach demokratycznych reguł gry – obowiązuje *ex proprio vigore* (z mocy własnej). Mimo to wydaje się, że w państwach o nieskonsolidowanej bądź słabo skonsolidowanej demokracji pewien rygoryzm norm prawnych jest więcej niż wskazany¹²¹.

4.2. Zasada jawności wyborów

W katalogu zasad określających z grubsza specyfikę wyborów coraz silniej akcentuje się potrzebę wyodrębnienia zasady jawności (transparentności) wyborów. Mają za tym przemawiać co najmniej dwie okoliczności. Po pierwsze, kontrast do zasady tajności głosowania, która

¹²¹ Zwłaszcza w odniesieniu do takich norm jak zasady prawa wyborczego, w których wybory w ogóle, a zwłaszcza wolne wybory są traktowane niemalże jak synonim demokracji. Zob. W. Sokół, *Geneza i ewolucja systemów wyborczych w państwach Europy Środkowej i Wschodniej*, Lublin 2007, s. 20.

niestety często kojarzona jest z tajnością wyborów, co przecież urąga samej idei wolnych, uczciwych i demokratycznych wyborów. W odróżnieniu więc od zasady tajności obejmującej zaledwie jeden element wyborów, którym jest głosowanie, wskazuje się na potrzebę zdefiniowania całych wyborów jako procesu w pełni otwartego, transparentnego, a więc jawnego, od momentu jego rozpoczęcia, czyli zarządzenia wyborów, poprzez zasadniczy element, jakim jest kampania wyborcza (która z samej swojej definicji ma być jawna i dostępna dla wszystkich jej odbiorców), aż po rozstrzygnięcie kwestii ważności wyborów (w razie, gdy zostanie ona zakwestionowana). Po drugie, uznaje się, że jawność wyborów jest gwarancją rzetelności i uczciwości elekcji i ma kolosalne wręcz znaczenie z punktu widzenia legitymizacji wybieralnego organu i osób piastujących funkcje publiczne pochodzące z wyborów. Jawność wyborów jest w tym przypadku pojmowana jako dopełnienie innych rozwiązań prawnych, które mają zapewnić pełną przejrzystość życia publicznego, z czym wiąże się chociażby prawo do informacji o działalności władz publicznych czy jawność wydatkowania środków publicznych. W tej konwencji jawność wyborów jest składnikiem znacznie szerszej koncepcji tzw. demokracji upublicznienia (fr. *démocratie du public*), w której jawność rozszerzyła pojęcie przedstawicielstwa, stając się jego immanentną częścią¹²².

Demokracja upublicznienia obejmuje chociażby jawność pracy parlamentu, z czym wiąże się dostępność publiczności i mediów relacjonujących pracę zgromadzeń parlamentarnych. Zwraca się uwagę, że owa *démocratie du public* ma współcześnie wymiar wręcz namacalny, czego przejawem jest nowa architektura gmachów parlamentu, w której kluczowe znaczenie przykłada się do zapewnienia miejsc dla publiczności i maksymalnej przejrzystości pracy posłów¹²³. Dowodzi się, że architektura gmachów użyteczności publicznej, a szczególnie parlamentów, ma kapitalne wręcz znaczenie z punktu widzenia kształtowania się wzorców demokratycznej kultury politycznej i winna być:

¹²² Por. P. Rosanvallon, *Dobre rządy...*, s. 161.

¹²³ Szerzej na ten temat zob. T. Fewtrell, *A New Parliamentary House: A New Parliamentary order*, „Australian Journal of Public Administration” 1985, vol. 44, no. 4, *passim*.

otwarta, przestrzenna, transparentna i maksymalnie nastawiona na publiczność¹²⁴. Tym sposobem *démocratie du public* koresponduje z ideą *open government*, która minimalizuje dystans między rządzącymi a rządzonymi. W literaturze wskazuje się, że symbolem takiej otwartości, ergo jawności pracy parlamentu jest nowa architektura gmachu Reichstagu w Berlinie – z przeszkloną kopułą, będącą jednocześnie tarasem widokowym, swobodnie dostępnym dla wszystkich zainteresowanych.

Dostępność oznacza także pełną jawność procesu wyborczego, czemu służą konkretne rozwiązania, takie chociażby jak np.: przezroczyste urny wyborcze; udział w wyborach mężów zaufania i obserwatorów, zarówno społecznych, jak i międzynarodowych¹²⁵; upublicznianie sprawozdań finansowych z kampanii wyborczej przedstawianych przez jej wszystkich uczestników czy wreszcie podawanie, i to niemalże natychmiastowe, przybliżonych wyników wyborów zaraz po zamknięciu lokali wyborczych w formułach specjalnie organizowanych na tę okazję wieczorów wyborczych w większości mediów masowych. Przez pryzmat jawności wyborów należy też oceniać ustanawianie w niektórych państwach rozmaitego rodzaju prawyborów, które mają „otworzyć” jak dotąd najbardziej zamknięty element wyborów, jakim jest zgłaszanie kandydatów i układanie list wyborczych. W większości przypadków układanie list jest wewnętrzną sprawą komitetów wyborczych (partii). Krytycy tej praktyki dowodzą, że jest to swoista „czarna skrzynka” (ang. *black box*) procesu wyborczego, najczęściej zupełnie niedostępna dla wyborców, funkcjonująca poza ich wiedzą. Oznacza to, że skład i układ list wyborczych pozostaje zazwyczaj domeną partii politycznych oraz układów i interesów wewnątrzpartyjnych. Jednocześnie, zwłaszcza w systemie proporcjonalnym, to właśnie ten element procesu wyborczego – jak się niekiedy sugeruje – jest kluczowy

¹²⁴ Por. Ch. Goodsell, *The Architecture of Parliaments: Legislative Houses and Political Culture*, „*British Journal of Political Science*” 1988, vol. 18, no. 3, s. 287 i nast.

¹²⁵ Por. P. Sypniewski, *Mężowie zaufania w procesach wyborczych*, [w:] *Demokratyczne standardy prawa wyborczego Rzeczypospolitej Polskiej. Teoria i praktyka*, red. F. Rymarz, Warszawa 2005, s. 287 i nast.

dla całych wyborów, gdyż w dużej mierze przesądza o tym, kto zdobędzie mandat. W efekcie selekcja kandydatów pozostaje najmniej jawnym, a zarazem najbardziej niestabilnym punktem całej elekcji, gdyż reguły nią rządzące są funkcją tzw. demokracji wewnętrzzpartyjnej, a ta jest często bardzo labilna, uwarunkowana czynnikami sytuacyjnymi¹²⁶. Fakt ten generuje zasadniczy dzisiaj podział rzeczywistego wpływu na wynik wyborów i rozróżnienie elektoratu i selektoratu, z zaznaczeniem, że największy realny wpływ ma ten drugi, gdyż to on układa listy wyborcze, tradycyjny elektorat zaś – w stosunku do wcześniej ułożonych list – ma jedynie uprawnienia akklamacyjne¹²⁷.

Zasadę jawnych wyborów często koreluje się z nowym prawem, tj. prawem do wiedzy (ang. *the right to know*, fr. *le droit de savoir*), które nie ma nic wspólnego z klasycznym już dziś prawem do informacji¹²⁸. Prawo do wiedzy ma poszerzać i ukonkretniać znaczenie obywatelstwa. Jego dwa podstawowe wyznaczniki to z jednej strony rząd otwarty (ang. *open government*), z drugiej zaś idea czytelnego (świadomego) społeczeństwa. Otwarty rząd to tzw. *open data*, czyli otwarty dostęp do danych dotyczących wszelkich przejawów działania sfery publicznej. W tym mieści się też pełny, otwarty dostęp do danych związanych z wyborami, co nakłada określone obowiązki informacyjne na podmioty startujące w wyborach, w tym na kandydatów, organy administracji wyborczej i wreszcie na media, których rola w zapewnieniu wyborczego *open data* jest nie do przecenienia. Z kolei idea czytelnego społeczeństwa oznacza „efektywną znajomość świata społecznego i mechanizmów nim rządzących”¹²⁹. Nacisk kładzie się tutaj na słowo „efektywna”, przez co należy rozumieć informację i wiedzę, ale także „rozumienie rzeczywistych relacji społecznych, mechanizmów redystrybucji i problemów związanych z realizacją projektu społeczeństwa równych obywateli. Ta wiedza ma pozwolić

¹²⁶ Por. G. Rahat, R. Hazan, *Candidate Selection Methods. An Analytical Framework*, „Party Politics” 2008, vol. 14, no. 5, s. 623.

¹²⁷ Szerzej na ten temat zob. A. Antoszewski, *Selekcja kandydatów: „słaby punkt” demokratycznych wyborów*, [w:] *Niedemokratyczne wymiary...*, s. 19 i nast.

¹²⁸ Por. E. Plenel, *Le droit de savoir*, Paris 2012, *passim*.

¹²⁹ P. Rosanvallon, *Dobre rządy...*, s. 179.

jednostkom na usytuowanie siebie samych w tym, co moglibyśmy nazwać realną obywatelskością”¹³⁰. Dlatego tak silnie podkreśla się dzisiaj rolę jawności wyborów, która ma się realizować na wiele sposobów. Chodzi tu o wiedzę na temat:

1. startujących ugrupowań i kandydatów oraz ich programów;
2. mechanizmów gry wyborczej w tym uprawnień elektoratu;
3. nastrojów społecznych generowanych przez proces wyborczy (w czym prym wiodą sondaże wyborcze);
4. ogólnego znaczenia wyborów w procesie podejmowania decyzji politycznych (czego dowodem mogą być rozmaite kampanie społeczne na rzecz np. frekwencji wyborczej czy też możliwości korzystania z nietradycyjnych sposobów głosowania).

4.3. Inne „nowe” zasady prawa wyborczego

Współczesna doktryna próbuje cały czas poszukiwać nowych zasad prawa wyborczego, przy czym nie jest to sztuka dla sztuki, ale raczej konsekwencja zachodzących procesów społeczno-politycznych. Zadaniu temu stoi trochę na przeszkodzie płynna i bardzo pojemna zasada wolnych wyborów, którą często postrzega się jako zbiorcze wyrażenie bez mała wszystkich nowych zasad, zwłaszcza jeśli będą one akcentowały pewne części składowe, tradycyjnie związane z tą zasadą. Przykładem może być zasada uczciwości wyborów, którą najczęściej intuicyjnie łączy się z zasadą wolnych wyborów (zwłaszcza w wersji terminologicznej *free and fair election*). Niekiedy jednak, przede wszystkim przez wzgląd na prawną i społeczną doniosłość tej zasady, proponuje się, aby wyodrębnić ją i traktować jako samoistną zasadę prawa wyborczego¹³¹. Ma ona podkreślać nie tylko wymóg legalności i rzetelności przeprowadzenia wszystkich czynności wyborczych, ale również stosowanie określonych, uczciwych praktyk w kampanii

¹³⁰ Tamże, s. 180.

¹³¹ Por. G. Kryszew, *Uczciwość wyborów jako zasada...*, s. 7 i nast.

wyborczej. Ich przeciwieństwem są np. tzw. negatywne kampanie, mające na celu dyskredytację konkurenta, a nie promocję kandydata. Niektórzy proponują też wprowadzenie zasady globalności wyborów, która pozwalałaby osiągnąć swoistą synergię dotychczasowych zasad powszechności i równości¹³². Jej istotą byłoby przede wszystkim rozciągnięcie owych zasad także na osoby korzystające z biernego prawa wyborczego, których obecnie najczęściej nie dotyczy zasada powszechności (zazwyczaj odnosi się ją do wyborów, a nie kandydatów)¹³³, a w przypadku zasady równości dopiero od niedawna rozciągniętej na kandydatów obowiązuje swoista podzasada równości szans wyborczych. Globalność, jako proponowana zasada prawa wyborczego, miałyby więc akcentować, że ważną stroną objętą gwarancjami zasad prawa wyborczego, w tym powszechności i równości, winni być objęci również ci, którzy korzystają z biernego prawa wyborczego, a którzy do tej pory byli zazwyczaj pomijani przy analizach poszczególnych zasad prawa wyborczego¹³⁴.

W proponowanych katalogach nowych zasad często też dostrzega się potrzebę zaznaczenia zasady ostateczności wyborów¹³⁵, co ma w głównej mierze akcentować to, że proces wyborczy, oczywiście prawidłowo przeprowadzony i legalnie zweryfikowany, musi być finalnie uznany za zakończony bez względu na to, kto w nim wygrał, a kto przegrał. Wybory ostateczne mają kłaść kres kampanii wyborczej, której nie należy kontynuować ponad miarę pod pretekstem np. kwestionowania wyniku wyborczego, szczególnie jeśli kwestionowanie to motywowane jest wyłącznie względami politycznymi (tj. tym, że komuś nie podoba

¹³² Por. A. Żukowski, *Systemy wyborcze...*, s. 40.

¹³³ Szerzej na ten temat zob. D. Daniluk, *Realizacja konstytucyjnych...*, s. 11 i nast.

¹³⁴ Które najczęściej odnoszono do osób korzystających z czynnego prawa wyborczego. Jeśli zaś np. zasadę równości czy proporcjonalności odnoszono do kandydatów, to uznawano to za nowy sposób odczytania tej zasady. Por. T. Kowalczyk, *Charakter i znaczenie zasady...*, s. 105. Por. też S.J. Jaworski, *Wybory do Sejmu*, [w:] *Kodeks wyborczy. Komentarz*, red. K.W. Czaplicki, B. Dauter, S.J. Jaworski, A. Kisielewicz, F. Rymarz, Warszawa 2014, s. 468.

¹³⁵ Por. A. Żukowski, *System wyborczy do Sejmu i Senatu RP*, Warszawa 2004, s. 70 i nast.

się zwycięski kandydat czy ugrupowanie polityczne). Ostateczność wyborów ma więc pokazywać dystynkcję między politycznie gorącym okresem kampanii wyborczej a okresem rządzenia, w którym miejsce retoryki kampanijnej zastępuje podział na rząd i opozycję. Trochę podobne intencje, jednak również z innymi elementami, ma mieć postulowana zasada okresowości (periodyczności) wyborów¹³⁶. Ma ona także akcentować to, że wybory nie są stanem permanentnym, że kampania wyborcza nie jest prowadzona *non stop*. Jednak ma ona również wyznaczać maksymalne okresy dla przeprowadzenia wyborów, co dyktuje kadencja wybieralnych organów. Tutaj uwidacznia się związek zasady periodyczności wyborów z zasadą odpowiedzialności rządzących przed rządzonymi. Okresowość wyborów, wyznaczana interwałem kadencji (np. co 4 czy co 5 lat) ma pokazywać, że skład wybranego organu nie jest stały i trwały, że stosując mechanizmy demokratycznej gry wyborczej, można go zmienić. Zamiana taka musi się jednak odbyć w ściśle określony sposób i – co do zasady – w ściśle określonym czasie. Elementy ochronne, jakie zawiera w sobie zasada okresowości wyborów, sprawiają, że mimo wszystko najczęściej jest ona postrzegana jako część składowa szerszej, *stricte* gwarancyjnej zasady wolnych wyborów.

Pośród nowych zasad prawa wyborczego wskazuje się też czasami zasadę konkurencyjności wyborów¹³⁷. Zasada ta jest najczęściej wprost uznawana za składnik zasady wolnych wyborów, w której warunkiem jest swoboda zgłaszania kandydatów i programów wyborczych, co siłą rzeczy prowadzi do konkurencyjności wyborów. Niemniej należy zaznaczyć, że istnieją też mocne argumenty na rzecz osobnego wyartykułowania zasady konkurencyjności (względnie rywalizacyjności wyborów). Tutaj kładzie się nacisk przede wszystkim na to, że zasada konkurencyjności decyduje o jakościowej różnicy między wyborami demokratycznymi a niedemokratycznymi. W ustroju niedemokratycznym wybory mogą się również odbywać, mogą mieć też takie cechy jak np. powszechność, równość, tajność głosowania

¹³⁶ Tamże.

¹³⁷ Por. A. Szmyt, *Wprowadzenie...*, s. 13.

czy chociażby okresowość. Niemniej w ustroju niedemokratycznym wybory z założenia nie mają konkurencyjnego charakteru, co wyklucza ich demokratyczny profil¹³⁸. Postulowaną nową zasadę konkurencyjności (rywalizacyjności) wyborów ujmuje się najczęściej dwojako. Po pierwsze, i najważniejsze, jako zapewnienie wyborcom rzeczywistego (realnego) wyboru. W praktyce oznacza to kierowanie się zasadą wysuwania na obsadzone stanowisko przynajmniej dwóch kandydatów. Tak rozumiana zasada wyborów konkurencyjnych ma wyeliminować zjawisko tzw. cichych wyborów, które cechują się tym, że jeśli tylko liczba kandydatów odpowiada liczbie obsadzanych miejsc, wyborów nie przeprowadza się, a zgłoszeni kandydaci uważani są za wybranych¹³⁹. Po drugie, konkurencyjność wyborów zakłada, że kandydaci i ugrupowania polityczne mają pełną swobodę zgłaszania programów wyborczych i prowadzenia – oczywiście zgodnie z prawem – kampanii wyborczej, państwo zaś musi im wszystkim zapewnić jednakowe warunki do upowszechniania swoich poglądów i programów wyborczych, zwłaszcza w środkach masowego przekazu¹⁴⁰. Podkreśla się tutaj, że konkurencyjność wyborów nakazuje, aby wszyscy startujący kandydaci (partie) mieli takie same możliwości oddziaływania za pośrednictwem mediów, co wynika z ogromnej siły oddziaływania telewizji i radia na preferencje i zachowania wyborcze oraz z faktu, że „posiadanie monopolu na informację prawie zawsze przesądza o zwycięstwie wyborczym”¹⁴¹. Widać z tego najlepiej, że zasada konkurencyjności wyborów w pierwszym punkcie jest silnie skorelowana z zasadą wolnych wyborów, natomiast w drugim wyczerpuje treści zasady równości szans wyborczych, będącej składnikiem zasady równości wyborów. W efekcie okazuje się, że zasada konkurencyjności (rywalizacyjności) wyborów – jak większość nowych zasad – stanowi

¹³⁸ Szerzej na ten temat zob. A. Żukowski, *Istota formuły demokratycznych wyborów. Kilka refleksji teoretycznych i terminologicznych*, „Studia Wyborcze” 2008, t. 1, s. 53 i nast.

¹³⁹ Rozwiązanie to funkcjonuje np. w wyborach do Izby Gmin w Wielkiej Brytanii.

¹⁴⁰ Por. A. Żukowski, *Systemy wyborcze...*, s. 47.

¹⁴¹ Tamże.

de facto kompilację elementów wziętych z innych zasad prawa wyborczego i wyprowadzanych z nich nowych treści. Z punktu widzenia metodologicznego jest to z pewnością największą trudnością w proponowaniu nowych zasad prawa wyborczego, które często uznaje się jedynie za warianty interpretacyjne dotychczasowych. Ich rozmaite propozycje uznaje się wobec tego najczęściej za zonglowanie w gruncie rzeczy tymi samymi treściami znaczeniowymi, przy jednoczesnym akcentowaniu wybranych znaczeń.

W obszernym, jak widać, katalogu nowych przymiotników wyborczych warto jednak zatrzymać się na przymiotniku „konkluzywny”. *Prima facie* zasada wyborów konkluzywnych odpowiada – w innej szacie terminologicznej – zasadzie ostateczności wyborów. Niemniej jej znaczenie jest nieco inne i ono właśnie – jak się zdaje – powinno przemawiać za potrzebą wyodrębnienia zasady konkluzywności wyborów. Nie chodzi w niej bowiem bynajmniej – jak w zasadzie ostateczności wyborów – o to, że wybory kiedyś się kończą i że wszystkie strony politycznej rywalizacji winny uznać w pewnym momencie ich ostateczny wynik, bez względu na to, czy są z niego zadowolone, czy też nie. W zasadzie konkluzywności wyborów chodzi o dalej idący skutek elekcji (zwłaszcza parlamentarnej), jakim jest uformowanie stabilnej większości rządowej. Jest tak tym bardziej, że w orzecznictwie sądów konstytucyjnych utarł się już dawno temu pogląd, w myśl którego wybory mają realizować nie tylko funkcję przedstawicielską (a więc odwzorowania stanu opinii publicznej), ale również doprowadzić do ukształtowania rządu, którego podstawą jest większość parlamentarna (tzw. funkcja kreowania rządu). Temu służą przecież wszystkie deformujące proporcjonalność rozwiązania, z progami wyborczymi na czele. Warto nadmienić, że progi nie mają zakotwiczenia konstytucyjnego (Polska, Niemcy, Hiszpania, Szwecja), co jednak nigdzie nie doprowadziło do uznania ich niekonstytucyjności, mimo że przecież zniekształcają one wynik wyborów i skrzywiają obraz reprezentacji parlamentarnej¹⁴² (co ma znacznie zwłaszcza w sytuacji, kiedy

¹⁴² Szerzej na ten temat zob. M. Rulka, *Progi wyborcze – analiza prawnoporównawcza*, „Studia Wyborcze” 2009, t. 8, s. 23 i nast.

na poziomie konstytucji definiuje się wybory jako proporcjonalne)¹⁴³. Sądy konstytucyjne stoją jednak twardo na stanowisku, że w zderzeniu dwóch wartości, tj. reprezentatywności parlamentu i jego skuteczności (rozumianej jako ukształtowanie stabilnej i trwałej większości) prymat należy przyznać zasadzie skuteczności, gdyż nie idzie o to, aby ustanowić jakikolwiek parlament (np. o zatowiszowanym składzie), tylko o parlament efektywny, zdolny do poparcia rządu. Potwierdzeniem tego są również te wszystkie postanowienia licznych konstytucji (np. Bułgaria, Chorwacja, Estonia, Grecja, Mołdawia, Niemcy, Polska), które przewidują przyspieszone wybory w wypadku, gdy nowo wybrany parlament nie będzie w stanie wyłonić większościowego rządu. Przepisy konstytucyjne konsekwentnie tutaj uznają, że rolą parlamentu jest w pierwszej kolejności wykreowanie większości, która przełoży się następnie na stabilny układ rządzący. Jeśli takiej większości nie ma, ponieważ liczba ugrupowań politycznych jest zbyt duża i zbyt duże dzielą je różnice programowe, to nie ma też podstaw do utrzymywania parlamentu, który nie potrafi ukształtować czytelnego podziału na rząd i opozycję. Dlatego wydaje się, że można śmiało uznać konkluzywność wyborów za zasadę prawa wyborczego. Formuluje ona wszakże pod adresem ustawodawcy określony nakaz takiego ukształtowania procedury wyborczej, aby godząc ze sobą elementy demokratycznej reprezentacji i swobodnej rywalizacji (konkurencyjności wyborów), doprowadzić do wyłonienia efektywnego składu politycznego parlamentu, przez który należy rozumieć skład z czytelnym podziałem na rząd i opozycję¹⁴⁴.

¹⁴³ Por. L. Garlicki, *Republika Federalna Niemiec: progi wyborcze*, „Przegląd Sejmowy” 1998, nr 2, s. 145; podobnie K. Gołyński, *Artykuł 6 ordynacji wyborczej do Sejmu RP w orzecznictwie Sądu Najwyższego*, „Przegląd Sejmowy” 1995, nr 1, s. 45. Autorzy wskazują, że progi należy traktować jako element racjonalizacji systemu wyborczego, a ich celem jest ustanowienie parlamentu nie tylko reprezentatywnego, ale przede wszystkim zdolnego do działania.

¹⁴⁴ Oczywiście inną sprawą pozostaje to, jakie konsekwencje wynikają z takiej zasady i czy np. pozwala ona wprowadzać premie dla ugrupowań politycznych, które, co prawda, zdobyły większość głosów (a tym samym większość mandatów parlamentarnych), ale zarazem nie mają większości absolutnej w izbie. W doktrynie prawa wyborczego tego rodzaju premie (np. wprowadzone niegdyś we Włoszech) zazwyczaj się krytykuje, uznając, że popadają one w sprzeczność

5. Samorządowe prawo wyborcze w Konstytucji RP

Regulacje dotyczące wyborów do organów samorządu terytorialnego są ujęte w Konstytucji RP w bardzo ograniczonym stopniu (najmniejszym spośród wszystkich procedur wyborczych, wyjąwszy oczywiście procedurę wyborów do Parlamentu Europejskiego, która nie mogła się znaleźć w tekście konstytucji z tej racji, że akcesja do Unii Europejskiej nastąpiła już po wejściu w życie Konstytucji RP z 1997 r.).

Taki stan jest zresztą utartą praktyką współczesnych państw, które zazwyczaj prawo wyborcze do samorządu terytorialnego regulują na poziomie przepisów konstytucyjnych bardzo ogólnie, o ile w ogóle to robią. Zazwyczaj bowiem samorządowe prawo wyborcze jest materia regulowaną w drodze ustawy (ordynacji wyborczej). Konstytucja RP z 2 kwietnia 1997 r. oddzielnie traktuje wybory organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego i oddzielnie wybory organów wykonawczych. W tym pierwszym przypadku konstytucja postanawia, że wybory są powszechne, równe, bezpośrednie i odbywają się w głosowaniu tajnym. Przewidziany tutaj został wobec tego standardowy katalog przymiotników wyborczych bez określenia jedynie matematycznego mechanizmu repartycji mandatów, gdyż ustawodawca uznał, że kwestię tę – jako techniczną – można rozstrzygnąć na poziomie ustawodawstwa zwykłego¹⁴⁵. Poza tym brak konstytucyjnego określenia systemu wyborczego *sensu stricto* w przypadku samorządowych organów stanowiących jest też konsekwencją wielości tych organów występujących na różnych szczeblach samorządu terytorialnego

np. z zasadą proporcjonalności wyborów. Wprowadzenie zasady konkluzywności wyborów musiałoby wyeliminować tego rodzaju głosy krytyczne, potwierdzając, że w wyborach nie chodzi o to, aby wybrać jakikolwiek skład parlamentu, ale aby wybrać skład, który będzie gwarantował realizację funkcji ustrojowych organu przedstawicielskiego.

¹⁴⁵ Który w przypadku wyborów samorządowych dysponuje względnie dużą swobodą wyboru szczegółowych rozwiązań. Por. P. Sarnecki, *Wybory do organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego w świetle Kodeksu wyborczego*, [w:] *Wybory samorządowe w Polsce i w krajach Europy Środkowo-Wschodniej*, red. J. Kowalik, Kielce 2013, s. 67 i nast.

(które *nomen omen* też nie zostały konstytucyjnie określone, gdyż ustawa zasadnicza wyraźnie przewiduje jedynie istnienie gminy i przyznaje jej samorządowy charakter). Brak wyraźnego ukierunkowania systemu wyborczego organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego oznacza, że każdy system wyborczy przewidziany przez ustawodawcę zwykłego jest zgodny z konstytucją. Absencja zasady określającej sposób redystrybucji mandatów oznacza wszak, że ustawodawcy pozostawiono w tej dziedzinie swobodę działania. Oczywiście nie znaczy to bynajmniej, iż ma on całkowitą dowolność uregulowania kwestii wyboru organów samorządowych. Już sama ich ontologia (jako organów samorządu) narzuca tutaj pewne rudymen tarne rozwiązania, jak choćby wyłanianie tych organów w drodze wyborczej i wyeliminowanie pozawyborczych technik obsadzania ich składu osobowego (skoro ustrojodawca określa podstawowe zasady prawa wyborczego). Niemniej to, jak taki wybór ma być przeprowadzony, a szczególnie jaka matematyczna metoda podziału mandatów będzie zastosowana, pozostawiono uznaniu ustawodawcy zwykłego. Jego działania w tym względzie muszą być jednak zawsze oceniane przez pryzmat dopuszczalności konstytucyjnej, która ustanawia zasadę samorządu terytorialnego jako istotnego elementu tzw. władzy municypalnej, a więc pionowego wariantu podziału władzy.

Prawo wyborcze do organów wykonawczych jednostek samorządu terytorialnego zostało uregulowane w najmniejszym stopniu (można się nawet zastanawiać, czy absencja zasad i reguł określających sposób wyboru tych organów nie jest zbyt daleko posunięta). Konstytucja, co jest rzeczą znamionną, w ogóle zrezygnowała z podania w tym przypadku nawet najbardziej podstawowych i niebudzących wątpliwości zasad wyborczych (np. powszechność czy tajność głosowania), odsyłając całość materii do ustawy (art. 169 ust. 3 stanowi wprost, że zasady i tryb wyborów oraz odwoływania organów wykonawczych jednostek samorządu terytorialnego określa ustawa). Tym sposobem prawodawca działający na poziomie ustawodawstwa zwykłego uzyskał właściwie nieograniczoną swobodę działania (musi on jednak respektować ogólne wytyczne wynikające z konstytucji oraz, co także ma znaczenie, standardy prawa międzynarodowego w zakresie wyborów

i prawa wyborczego, jak np. Kodeks Dobrej Praktyki w Sprawach Wyborczych Komisji Weneckiej czy liczne dokumenty OBWE).

Należy mieć świadomość, że choć wybory samorządowe są zazwyczaj marginalnie traktowane – w porównaniu do wyborów parlamentarnych i prezydenckich – to jednak mają one w demokracji szczególnie status¹⁴⁶. Jest tak z co najmniej kilku powodów. Po pierwsze, dlatego że wybory te siłą rzeczy przeprowadzane są najbliżej obywatela, że odnoszą się do podmiotów, z którymi ten najczęściej się styka, załatwiając codzienne sprawy. Po drugie, dlatego że często wyborca ma osobisty kontakt z kandydatami, którymi w warunkach elekcji samorządowej są często sąsiedzi i osoby z bliższego lub dalszego kręgu znajomych. Po trzecie, dlatego że w wyborach samorządowych najczęściej ujawniają się rozmaitego rodzaju inicjatywy obywatelskie, często spontaniczne, związane z daną społecznością lokalną, która ma wielokrotnie dużo lepsze rozeznanie spraw miejscowych aniżeli rozbudowane maszyny partyjne, z definicji nastawione na politykę przez duże „p”. Jeśli więc ogólnym postulatem demokracji jest kreowanie społeczeństwa obywatelskiego i aktywności grup o pozapartyjnej proweniencji, to niejako naturalnym środowiskiem dla takiej aktywności są zawsze samorządy, które co prawda tzw. państwo partyjne sukcesywnie zawłaszcza, ale które za wszelką cenę muszą obronić swój status wspólnot lokalnych, stygmatyzowanych innymi podziałami i innymi problemami aniżeli klasyczne ogólnokrajowe podziały socjopolityczne. Po czwarte, dlatego że samorządy realizują istotną część władztwa publicznego, w tym dysponują poważnymi środkami publicznymi, których kontrola wydatkowania (pod względem celowości, rzetelności czy gospodarności) także przecież jest i musi być prowadzona przy okazji procedury elekcyjnej. Po piąte wreszcie, dlatego że wybory samorządowe przeprowadzane są w „małej ojczyźnie”, że uczą demokracji, kształtują mechanizmy politycznego uczestnictwa, generują nawyki, zwyczaje i obyczaje, często przenoszone dopiero później na wyższy szczebel wyborczy.

¹⁴⁶ Szerzej na ten temat zob. W. Wojtasik, *Systemowa specyfika wyborów samorządowych w Polsce*, „Roczniki Nauk Społecznych KUL” 2013, nr 1, s. 53 i nast.

ROZDZIAŁ IV

Kodeks wyborczy jako kompleksowa regulacja procedur wyborczych

1. Ogólna charakterystyka Kodeksu wyborczego

Prawo wyborcze jedynie w najogólniejszych zarysach jest normowane na poziomie konstytucji. Z oczywistych względów ustawa zasadnicza nie może bowiem uregulować wszystkich zagadnień związanych z wyborami. Koncentruje się więc przede wszystkim na: (1) generaliach, czyli przymiotnikach wyborczych (zasadach prawa wyborczego); (2) elementach związanych z określeniem sytuacji prawnej jednostki (czynne i bierne prawo wyborcze) oraz (3) elementach konstrukcyjnych konstytucyjnych organów władzy publicznej (wskazanie liczebności organu, jego kadencji, itp.). Oznacza to, że wszystkie pozostałe kwestie, a także – co zrozumiałe – uszczegółowienie rozstrzygnięć konstytucyjnych, normowane są na poziomie ustawowym, który jest właściwym poziomem zawarcia tzw. przedmiotowego prawa wyborczego. Ustawa jest bowiem podstawową postacią prawnej reglamentacji wszystkich kwestii wyborczych. Jest tak z co najmniej trzech powodów. Po pierwsze, dlatego że ustawa stanowi zawsze formę rozwinięcia i uszczegółowienia przepisów konstytucyjnych. Skoro w konstytucji zawarte jest co najwyżej pewne minimum odnoszące się do kwestii wyborczych, to siłą rzeczy musi być ono rozwinięte w ustawie, a więc w akcie bezpośrednio podległym konstytucji. Ustawa pełni bowiem funkcję aktu wykonawczego w stosunku do konstytucji, a nakaz właściwego, tzn. pełnego, stosowania konstytucji oznacza m.in. nakaz uchwalania każdej ustawy, która detalizowałaby jej przepisy. Konstytucyjne postanowienia są przy tym, szczególnie w obszarze prawa wyborczego, mocno lakoniczne, a wręcz hasłowe, co oznacza, że tym bardziej wymagają one stosownego rozwinięcia w innym, podległym konstytucji akcie normatywnym.

To powoduje, że ustawa staje się niejako naturalnym aktem prawnym dla pomieszczenia tematyki wyborczej¹. Po drugie, dlatego że prawo wyborcze to także podmiotowe prawo wyborcze, określające sytuację prawną jednostki, a to zawsze stanowi tzw. materię ustawową, czyli dziedzinę spraw zarezerwowaną dla ustawy. Zarówno konstytucja, jak i doktryna oraz orzecznictwo stoją bowiem konsekwentnie na stanowisku, że materia praw i wolności jednostki jest zarezerwowana dla ustawy. W każdym więc przypadku, jeśli tylko treścią jakichś rozstrzygnięć normatywnych mają być prawa i wolności jednostki, to muszą być one rozstrzygane na poziomie ustawy. Po trzecie wreszcie, dlatego że podniesienie przepisów do rangi ustawy zawsze stanowi wyraz dowartościowania danej materii, uznania jej za istotną tak z prawnego, jak również politycznego i społecznego punktu widzenia. Ustawa od dawien dawna kojarzy się wszak z względnie trwałą regulacją, której nie można w sposób przypadkowy, nadmiernie szybki zmienić. Ustawa jest więc w doktrynie prawa konstytucyjnego traktowana dość tradycyjnie jako gwarancja trwałości i stabilności przyjętych rozstrzygnięć prawnych, co – jak wiadomo – jest szczególnie ważne w przypadku prawa wyborczego, którego jedną z cech jakościowych jest względna niezmienność. Niemniej należy mieć świadomość, że postulat niezmienności przepisów prawa wyborczego, czego konsekwencją jest jego ustawowa regulacja, jest postulatem klasycznym czy też tradycyjnym. Współcześnie twierdzenie o niezmienności ustawy zostało już skutecznie obalone. Ustawa przestała być więc kojarzona z założoną *a priori* niezmiennością przyjętych w niej rozwiązań, sam zaś proces jej tworzenia jest dziś postrzegany w pierwszej kolejności jako proces wdrażania decyzji politycznych, a nie racjonalnych działań prawodawcy. Stąd efektem działania tego ostatniego nie jest bynajmniej, jak to postrzegała doktryna klasyczna, przyjęcie trwałego prawa mającego status

¹ Jest tak tym bardziej, że historycznie konstytucje często w ogóle pomijały materię wyborczą, uznając, że jest ona dziedziną regulowaną wyłącznie w ustawie. Stąd najstarsze konstytucje często pomijały jakiegokolwiek zagadnienia wyborcze, a prawo wyborcze zostało wprowadzone do tekstów konstytucji dopiero w wieku XX. Tym bardziej więc, przy absencji unormowania na poziomie konstytucyjnym, prawo wyborcze znajdowało wyraz w regulacji o cechach ustawy.

sacrée loi (świętej ustawy), co m.in. oznaczało jego nietykalność, ale przyjęcie dyrektywy politycznego działania, zgodnie z którą przyjęte prawo, nawet o randze ustawy, jest tylko prawnym odzwierciedleniem decyzji politycznych, a te siłą rzeczy są zawsze zmienne². Mimo tych przewartościowań nadal pokutuje jednak postrzeganie ustawy jako aktu prawnego odpornego na zbyt częste i pośpieszne modyfikacje.

Należy pamiętać, że przyjęcie założenia, iż prawo wyborcze jest domeną regulacji ustawowej nie oznacza jeszcze, że musi mieć ono status kodeksu. O ile bowiem każdy kodeks jest ustawą, o tyle nie każda ustawa jest kodeksem. Stąd też w bardzo wielu przypadkach ustawowe unormowanie problematyki wyborczej nie oznacza jeszcze przyjęcia odrębnego kodeksu wyborczego. W wielu państwach, a także w polskich rozwiązaniach stosowanych dotychczas w historii, ustawy wyborcze (tradycyjnie określane mianem ordynacji) nie nosiły cech kodeksu. Niemniej zawsze były postrzegane jako ustawy szczególnego rodzaju, co zresztą – *nomen omen* – znajdowało wyraz w nazywaniu ich ordynacjami, czyli regulacjami normującymi wybraną, jedną dziedzinę spraw³. Pokazywało to najlepiej, że ustawowa regulacja kwestii wyborczych ma wyjątkowe znaczenie na tle wszystkich innych ustaw, nawet jeśli nie znajdowało to formalnego wyrazu nadania ustawie formalnych cech kodeksu. Prawna postać ustawy wyborczej stosowana do 2011 r. była bowiem czymś więcej niż każda inna ustawa – co znajdowało wyraz w określaniu jej mianem ordynacji – ale zarazem czymś znacznie mniej niż kodeks, który dochodzi do skutku w odrębnej, specjalnie dla niego przewidzianej procedurze legislacyjnej. Cechami wspólnymi dla kodeksu i ordynacji były więc: (1) poziom ustawy oraz (2) regulowanie przez oba te akty prawne jednej dziedziny spraw. Wszystkie inne cechy przypisywane kodeksowi, takie jak szczególnie reżim proceduralny dochodzenia do skutku czy też kompleksowość

² Pierre Rosanvallon wskazuje np., że kultywowanie przekonania o niemożności zmiany ustawy jest fikcją, gdyż prawo w każdym przypadku jest tylko narzędziem działań politycznych. Szerzej na ten temat zob. P. Rosanvallon, *Dobre rzędy*, Warszawa 2018.

³ Słownikowo „ordynacja” oznacza zbiór przepisów i zarządzeń prawnych dotyczących jakiejś dziedziny.

ujęcia danej materii, nie są już znane ordynacji. Dlatego m.in. ordynacje wyborcze, czyli ustawy poświęcone wyłącznie szczegółowemu uregulowaniu wyborów cechowały się swoiście pojmovanym partykularyzmem. Zgodnie z nim poszczególne elekcje były regulowane odrębnymi ordynacjami (np. wybory do Sejmu, wybory do Senatu, wybory prezydenckie, wybory samorządowe). W efekcie, zanim doszło do skodyfikowania prawa wyborczego, czyli nadania mu postaci jednej, rozbudowanej, ale za to kompleksowej i mocno detalicznej ustawy o statusie kodeksu, prawo wyborcze o randze ustawy odznaczało się kilkoma cechami. Pierwszą była wielość ustaw (ordynacji) wyborczych. Drugą – brak kompleksowości poszczególnych ordynacji, co często oznaczało, że jedna z nich, np. ordynacja sejmowa, pełniła rolę aktu wiodącego (głównego), do którego – w sprawach nieuregulowanych – odsyłały inne ordynacje. Trzecią była niespójność unormowań zawartych w poszczególnych ordynacjach. To ostatnie było najczęściej konsekwencją faktu, że poszczególne ordynacje wywodziły się z różnych okresów historycznych, były tworzone w odmiennych uwarunkowaniach politycznych, co w wielu przypadkach powodowało, że rozwiązania tworzone później ignorowały przyjęte wcześniej rozstrzygnięcia tych samych czy tylko podobnych problemów. Wreszcie czwartą cechą ordynacji wyborczych był brak przyjmowania ich w odrębnej procedurze ustawodawczej, która nadawałaby im odmiennie cechy formalne w porównaniu ze wszystkimi innym ustawami.

1.1. Istota kodeksu

Kodeks wyborczy jest jednolitym, kompleksowym aktem prawnym o randze ustawy, regulującym całokształt procedur wyborczych do wszystkich organów władzy publicznej, w tym także organów samorządu terytorialnego oraz do wybieralnych organów ponadnarodowych (Parlamentu Europejskiego), którego celem jest ujednoczenie rozwiązań wyborczych stosowanych w przypadku wyboru różnych organów, funkcji i stanowisk publicznych oraz ułatwienie dostępu i stworzenie

możliwości zapoznania się z przyjętymi rozwiązaniami dla wszystkich jego adresatów oraz osób zainteresowanych⁴.

Przyjęcie regulacji wyborczej w postaci kodeksu realizuje co najmniej kilka funkcji, istotnych dla całego systemu prawnego, a mianowicie:

1. funkcję porządkową,
2. funkcję regulacyjną,
3. funkcję unifikacyjną,
4. funkcję informacyjną,
5. funkcję stabilizacyjną.

Pierwsza z funkcji sprowadza się do uporządkowania materii objętej przedmiotową regulacją, która w przypadku wyborów jest materią wyjątkowo obszerną i skomplikowaną, a ponadto relewantną, zarówno w aspekcie prawnym, jak i politycznym. Ma to szczególne znaczenie w sytuacji, kiedy wcześniej obowiązywały różne, paralelne ustawy w sposób wycinkowy regulujące zagadnienia wyborcze. Powodowało to w wielu przypadkach nieco inne uregulowanie zagadnień podobnych czy wręcz tożsamy, co tylko utrudniało przeprowadzanie wyborów i wywoływało ogólne wrażenie braku uporządkowania i logicznego usystematyzowania procedur elekcyjnych. Druga z funkcji jest standardowa dla każdego prawa i sprowadza się do szczegółowego uregulowania określonej materii, co w przypadku kodeksu oznacza zarówno kontynuację, choćby w części, regulacji dotychczasowej, jak i zupełnie nową regulację dziedzin wcześniej prawnie nieregulowanych bądź to reregulację, a zatem odmiennie uregulowanie, kwestii w poprzednim stanie prawnym rozstrzygniętych inaczej. Trzecia z funkcji, tj. funkcja unifikacyjna, jest szczególnie ważna właśnie w przypadku kodeksu, który w zamierzeniu ma ujednoczyć dotychczasowe, rozproszone normy prawne, a w ten sposób przeciwdziałać odmiennym unormowaniom tych samych bądź podobnych zagadnień, a w dalszej kolejności eliminować niespójności, niejednoznaczności i – ewentualne – luki w prawie (które mogłyby się jeszcze nawarstwiać za sprawą

⁴ Por. P. Uziębło, *Wprowadzenie do kodeksu wyborczego*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2011, nr 3, s. 7 i nast.

niejednokrotnej interpretacji oddzielnych aktów prawnych). Wynika to z podstawowej cechy kodeksu, jaką jest logiczne usystematyzowanie przepisów z danego obszaru po to właśnie, by zapewnić ich pełną koherencję i wyeliminować możliwość odmiennego uregulowania zagadnień podobnych czy tożsamy (np. w odniesieniu do różnych wybieranych organów). Czwarta z funkcji, czyli funkcja informacyjna, ma wyjątkowe znaczenie w warunkach demokratycznego państwa prawnego, którego ważnym składnikiem jest znajomość prawa sprzyjająca także jego poszanowaniu (przestrzeganiu). Przyjęcie jednolitej regulacji, jaką jest kodeks, niewątpliwie ułatwia realizację przez tekst prawny funkcji informacyjnej, której sensem jest maksymalna dostępność prawa (w tym także jego komunikatywność), a co za tym idzie – zaznajomienie się przez każdy podmiot zainteresowany treścią ustanowionych norm prawnych. Funkcja informacyjna kodeksu wyborczego, a szerzej – jakiegokolwiek prawa detalizującego zagadnienia wyborcze, ma szczególne znaczenie, jeśli uwzględnimy postulaty wynikające z tzw. nowych zasad prawa wyborczego, w tym z zasady wolnych wyborów oraz z zasady wyborów jawnych. Obie te zasady kładą silny nacisk na potrzebę maksymalnej dostępności prawa wyborczego, tak aby wszyscy zainteresowani (zarówno wyborcy, jak i podmioty korzystające z biernego prawa wyborczego) mogli uzyskać pełną wiedzę o rozwiązaniach proceduralnych rządzących elekcją. Jawność wyborów nie obejmuje przecież tylko jawności oferty wyborczej (tj. informacji o kandydatach i ich programach), ale również wiedzę na temat procedur rządzących procesem wyborczym w każdym z jego punktów (tj. zarządzenia wyborów, mechanizmu prowadzenia kampanii, techniki głosowania i przeliczania oddanych głosów na mandaty itp.). Ponadto transparentność reguł gry wyborczej ma też niebagatelne znaczenie z punktu widzenia innych, klasycznych funkcji wyborów, w tym zwłaszcza funkcji legitymizacyjnej. Jest bowiem sprawą oczywistą, że wybrani mandatarjusze i organy, w których zasiadają, będą lepiej (pełniej) legitymizowani, jeśli wszyscy uczestnicy procesu wyborczego mają dostęp do rzetelnej, pełnej i czytelnej (zrozumiałej) informacji. Należy zwrócić uwagę, że funkcja komunikacyjna powinna być szczególnie mocno akcentowana w przypadku właśnie kodeksów, tj. kompleksowych ustawowych unormowań

tych obszarów, które mają wyjątkowo szeroki podmiotowy krąg adresatów. Kodeksy charakteryzują się tym właśnie, że adresatami norm w nich zawartych jest wyjątkowo obszerna klasa podmiotów. Dotyczy to zarówno kodeksu karnego czy cywilnego, jak i właśnie kodeksu wyborczego, którego postanowienia dotyczą bardzo szerokiego kręgu odbiorców (osób indywidualnych, innych podmiotów, jak np. komitetów wyborczych czy organów państwowych). Ostatnia, piąta funkcja wiązana z kodeksem wyborczym (tj. funkcja stabilizacyjna) jest – najczęściej – jedną z głównych determinant przyjmowania kodeksowej postaci prawa wyborczego. Wynika to z formalnych cech kodeksu, a więc ze specjalnego, kodeksowego trybu legislacyjnego, który jest bardziej złożony, a przede wszystkim bardziej rozłożony w czasie, aniżeli tzw. tryb zwykły, co – przynajmniej w założeniu – powinno sprzyjać trwałości prawa wyborczego, a co za tym idzie – jego względnej niezmienności⁵. Oczywiście niezmiennosc prawa wyborczego nie jest bezwzględna. Jest ona ciągle raczej postulatem, który niezależnie od przyjmowanej postaci ordynacji wyborczej i tego, czy ma ona postać kodeksu czy też nie, pozostaje wciąż aktualny do tego stopnia, że został ubrany w gorset tzw. ciszy legislacyjnej, której istotą jest zakaz dokonywania zmian w prawie wyborczym w określonym czasie przed wyborami⁶. Oczywiście tak sformułowana cisza legislacyjna, która ma być swoistym legislacyjnym odpowiednikiem właściwej ciszy wyborczej, nie zakazuje jakichkolwiek zmian w prawie wyborczym, nawet w okresie poprzedzającym przeprowadzenie głosowania. Akcentuje ona tylko, że w obrębie prawa wyborczego są materie szczególnie drażliwe, których ustawodawca nie może zmieniać swobodnie, a zwłaszcza pośpiesznie, chcąc tym sposobem potencjalnie przynajmniej wpłynąć na wynik wyborów, a już na pewno zmienić – w jakimś stopniu – reguły gry wyborczej. Stąd w ciszy wyborczej kluczowe znaczenie ma cisza legislacyjna, która

⁵ Tym atrybutom prawa wyborczego sprzyjają dodatkowo inne obwarowania prawa wyborczego, w tym przede wszystkim zasady prawa wyborczego (np. zasada wolnych wyborów), jak i określonego rodzaju standardy międzynarodowe, które je doprecyzowują.

⁶ Por. P. Jakubowski, *Cisza legislacyjna – zasada prawa wyborczego w Rzeczypospolitej Polskiej*, „Przegląd Sejmowy” 2015, nr 4, s. 9 i nast.

uodparniać ma prawo wyborcze na możliwe zmiany istotne zmieniające reguły gry w czasie gry. W ciszy legislacyjnej, oznaczającej zakaz ingerencji ustawodawczej w treść przepisów wyborczych, zasadnicze znaczenie ma przy tym nie tyle pojęcie zmiany, ile pojęcie tzw. zmiany istotnej, której dotyczyć ma cisza, a której ewentualne dokonanie grozi sankcją uznania takiej zmiany za niekonstytucyjną. W Polsce specyfikę tzw. zmiany istotnej przedstawił najpełniej Trybunał Konstytucyjny w 2006 r.⁷ Zgodnie z nią zmianą istotną prawa wyborczego, do której należy odnieść zasadę ciszy legislacyjnej (oznaczającej niemożność ingerencji w treść ordynacji wyborczej na co najmniej sześć miesięcy przed wyborami), jest zmiana, która dotyczyłaby: (1) kształtu (wielkości) okręgów wyborczych, (2) wysokości progów wyborczych oraz (3) formuły wyborczej, tj. matematycznego sposobu alokacji mandatów. Detalizując ten pogląd w innym orzeczeniu, Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że „zmianą istotną w prawie wyborczym jest taka zmiana, która w wyraźny sposób wpływa na przebieg głosowania i jego wynik, i która w związku z tym wymaga uprzedzenia adresatów normy prawnej o jej wprowadzeniu”⁸. Z tych też względów Trybunał Konstytucyjny uznał, że nie można ustalić jakiejś abstrakcyjnej, jednej i powtarzalnej definicji zmiany istotnej. W opinii Trybunału każda zmiana prawa wyborczego, szczególnie wprowadzona w okresie rekomendowanej ciszy legislacyjnej, wymaga zawsze uważnego zbadania i indywidualnej oceny, a docelowo odpowiedzi na pytanie, czy jest zmianą istotną, a tym samym chronioną zasadą ciszy legislacyjnej⁹.

Należy zaznaczyć, że kodeks wyborczy, rozumiany we właściwym tego słowa znaczeniu, a zatem jako akt jednolity, zazwyczaj obszerny, logicznie uporządkowany, mocno szczegółowy i kompleksowy, nie jest rozwiązaniem spotykanym często. W większości państw świata zastosowanie mają bowiem partykularne ustawy wyborcze, poświęcone poszczególnym procedurom elekcyjnym (np. wyborom parlamentarnym, wyborom samorządowym, wyborom na urząd prezydenta).

⁷ Wyrok TK z dnia 3 listopada 2006 r. sygn. akt K 31/06, (Dz.U. z 2006 r. Nr 202 poz. 1493), OTK ZU 2006, seria A, nr 10, poz. 147.

⁸ Wyrok TK z dnia 28 października 2009 r., sygn. akt Kp 3/09.

⁹ Por. P. Jakubowski, *Cisza legislacyjna...*, s. 17.

Tylko sporadycznie ustawodawca zwykły decyduje się skonsolidować rozproszone, istniejące paralelnie akty normatywne odnoszące się do dziedziny wyborów i nadać im formę kodeksu (Francja, Hiszpania, Rumunia, Mołdawia). Niezależnie jednak od tego, czy ustawowa postać prawa wyborczego ma charakter kodeksu, czy też sprowadza się do przyjęcia kilku osobnych ustaw funkcjonujących paralelnie obok siebie, wszędzie ustawa regulująca prawo wyborcze zajmuje miejsce szczególne w sensie politycznym, a często również w sensie prawnym. Ilustracją tego ostatniego są przykładowo rozwiązania hiszpańskie czy francuskie, w których prawo wyborcze funkcjonujące na poziomie ustawowym jest podniesione do rangi tzw. ustaw szczególnych. W Hiszpanii taką ustawą jest ustawa podstawowa (hiszp. *ley de bases*), natomiast we Francji ustawa organiczna (fr. *loi organique*). W obu przypadkach ustawy tego rodzaju odznaczają się odmiennym reżimem proceduralnym dojścia do skutku – w porównaniu z ustawami zwykłymi – który pociąga za sobą wyższe usytuowanie obu ustaw w hierarchicznym systemie źródeł prawa. W konsekwencji zarówno prawo wyborcze zawarte w hiszpańskiej ustawie podstawowej, jak i we francuskim kodeksie wyborczym, mającym postać ustawy organicznej, ma wyższą pozycję w strukturze porządku prawnego państwa aniżeli wszystkie inne ustawy. Dowodzi to najlepiej wagi problematyki wyborczej, która jest traktowana jako materia szczególnego rodzaju, plasując się *de facto* między ustawą a konstytucją, a tym samym wyprzedzając wszystkie pozostałe ustawy zwykłe. Tym sposobem materia ustawowa jest nie tylko skonsolidowana, nie tylko przyjmowana w zmodyfikowanej, w porównaniu do trybu zwykłego, procedurze legislacyjnej, ale przede wszystkim podniesiona do rangi przepisów usytuowanych wyżej w hierarchicznie skonstruowanym systemie źródeł prawa¹⁰. Warto zaznaczyć, że takie wyjątkowe traktowanie problematyki prawnej regulacji wyborów wynika – przynajmniej pośrednio – z zasady wolnych wyborów. W zasadzie tej mocno akcentuje się potrzebę

¹⁰ Co wyraźnie odróżnia rozwiązania hiszpańskie i francuskie od polskiego Kodeksu wyborczego, który nie jest wyżej ulokowany w systemie źródeł prawa aniżeli inne ustawy, pozbawione cech kodeksu.

trwałości temporalnej przepisów prawa wyborczego, a co za tym idzie unikania nadmiernie częstych, w wielu przypadkach motywowanych względami instrumentalnymi, zmian prawa wyborczego¹¹. Trwałość taką zapewnia, po pierwsze, konstytucjonalizacja wielu rozstrzygnięć dotyczących prawa wyborczego, po drugie, regulowanie zasadniczej części prawa wyborczego w ustawach, które niemal od zawsze były postrzegane jako akty wyjątkowe¹²; po trzecie wreszcie, kodyfikacja prawa wyborczego wykluczająca możliwość paralelnego funkcjonowania kilku ustaw regulujących ten sam obszar stosunków społecznych. Wiąże się ona wszak z przekonaniem, że kodeks jest aktem na tle wszystkich innych ustaw wyjątkowym (co wyrażają również odmienności proceduralne związane z trybem uchwalania kodeksów¹³). Jest on nie tylko regulacją pełną (kompleksową), możliwie szczegółową, ale też i odporną na zmiany, które w przypadku kodeksu powinny być zawsze bardzo ostrożne i wyjątkowo rozważnie i uważnie wprowadzane. Należy jednak mieć świadomość, że kodeks *per se* nie zapewni jeszcze trwałości jego rozwiązań. Tę ostatnią gwarantuje jedynie potencjalnie, a w praktyce to kultura prawno-polityczna będzie ostatecznie rozstrzygać o tym, czy postulat trwałości kodeksu będzie rzeczywiście zrealizowany.

Kodeks wyborczy, przez to że unifikuje poszczególne rozwiązania, sprzyja również eliminacji niespójności legislacyjnych, które mogą się zawsze zdarzyć, zwłaszcza wtedy, kiedy poszczególne wybory regulują oddzielne ordynacje (ustawy). Kodyfikacja oznacza przecież w każdym

¹¹ Stąd też i zasadę ciszy legislacyjnej często wywodzi się z zasady wolnych wyborów.

¹² Co najlepiej wyrażała francuska idea świętości ustawy (fr. *sacré loi*). Zakładała ona, że ustawa jest aktem pod każdym względem wyjątkowym. Po pierwsze, dlatego że uchwała ją parlament, a zatem organ przedstawicielski. Po drugie, dlatego że wyraża ona myśli i poglądy nie tyle osób zasiadających w parlamencie, ile samego suwerena. Po trzecie, dlatego że reguluje sprawy najważniejsze, stanowiące podstawę organizacji państwa. Po czwarte, dlatego że ma nieograniczony krąg adresatów, co oznacza, że potencjalnie normy zawarte w ustawie mogą być adresowane do każdego.

¹³ Szerzej na ten temat zob. M. Borski, *Postępowanie z projektami kodeksów jako przykład szczególnego trybu ustawodawczego*, „Roczniki Administracji i Prawa” 2013, t. 13, s. 17 i nast.

przypadku ujednoczenie poszczególnych procedur wyborczych, co z pewnością ma istotne znaczenie z punktu widzenia czytelności wyborów dla samych wyborców. Przyjęcie kodeksu pociąga wszak za sobą wyeliminowanie odrębności, które mogą specyfikować poszczególne elekcje (np. samorządowe i parlamentarne). Odrębności te mogą być niewielkie, ale zsumowane mogą, np. wprowadzać wyborców w błąd, wywołując tym samym stan niepewności co do tego, jakie rozwiązania mają zastosowanie w jakich wyborach. To z kolei może zniechęcać do udziału w wyborach, a docelowo delegitymizować proces wyborczy, podważając tym samym legitymację wybranych osób i organów. Zaletą kodeksu, oczywiście pod warunkiem że zostanie on prawidłowo skonstruowany, jest pozbycie się tych wszystkich ułomności, a tym samym zapewnianie przejrzystości legislacyjnej i spójności merytorycznej treści, co zawsze spełnia ważną funkcję utylitarną. Przyjmowanie kodeksowej postaci prawa wyborczego nie jest więc bynajmniej celem samym w sobie, ale środkiem do osiągnięcia znacznie ważniejszego celu, jakim jest właściwe legitymizowanie (uprawomocnienie) procedur wyborczych, a dzięki temu legitymizowanie osób stanowiących substrat osobowy organów wybieralnych.

1.2. Geneza i ewolucja polskiego Kodeksu wyborczego

W Polsce Kodeks wyborczy został wprowadzony dopiero w roku 2011, ale realizował od dawna zgłaszane postulaty kodyfikacji prawa wyborczego. Doktryna prawa konstytucyjnego już na przełomie lat 80. i 90. XX w. formułowała potrzebę kodyfikacji materii wyborczej¹⁴. Wychodząco z założenia, że problematyka wyborcza jest na tyle istotna, iż powinna być wyraźnie zaznaczona poprzez podniesienie do rangi kodeksu ustawy normującej wybory, tym bardziej jeśli przyjmowano,

¹⁴ Por. np.: A. Patrzalek, W. Skrzydło, *Cele i zasady kodyfikacji prawa wyborczego w Polsce*, „Przegląd Sejmowy” 1997, nr 2, s. 9 i nast.; W. Skrzydło, *O potrzebie i walorach kodyfikacji prawa wyborczego*, „Studia Wyborcze” 2006, t. 1, s. 9 i nast.

że reguluje ona niezwykle ważną sferę praw i wolności jednostki (jaką jest prawo do uczestniczenia w życiu publicznym, a w jego obrębie czynne i bierne prawo wyborcze). I choć w Polsce kodeks formalnie nie ma statusu prawa wyższego rzędu aniżeli ustawa zwykła, to jednak przyjmuje się, że reguluje on obszary życia społecznego szczególnie ważne dla państwa lub społeczeństwa (*vide* kodeks karny, kodeks cywilny, kodeks drogowy). Zawsze więc forma kodeksu podkreśla materialną doniosłość spraw w nim uregulowanych oraz powszechność danej regulacji (czyli zasięg jej oddziaływania, a ten – czy to w przypadku kodeksu drogowego, czy np. wyborczego – jest bardzo duży). Poza tym postulowaną kodyfikację prawa wyborczego uznawano za istotny element koncepcji porządkowania prawa. Potrzeba uspołnienienia przepisów wyborczych, najlepiej w drodze nadania im formy jednolitej regulacji ustawowej (kodeksu), stała się palącą, kiedy znacząco zwiększyła się liczba przeprowadzanych w Polsce elekcji (wybory do Sejmu, do Senatu, wybory na urząd Prezydenta RP; wybory organów stanowiących i wykonawczych jednostek samorządu terytorialnego, a po akcesji do Unii Europejskiej również wybory polskiego kontyngentu posłów do Parlamentu Europejskiego¹⁵). Rozległość materii wyborczej, rozumiana zarówno jako złożoność problemów technicznych, organizacyjnych i odnoszących się do sytuacji prawnej jednostki, jak i multiplikacja wybieranych organów, była często podnoszona jako wyjściowa przesłanka potrzeby kodyfikacji prawa wyborczego¹⁶. Jest tak tym bardziej, że kolejne przyjmowane rozwiązania niekoniecznie były spójne i korespondowały z ustawami wyborczymi wcześniej uchwalanymi, co tylko wzmacniało wrażenie ogólnego chaosu w materii wyborczej. Było tak, ponieważ istniejący przed rokiem 2011 stan rozproszenia przepisów wyborczych nie gwarantował jednolitości przyjętych

¹⁵ Akcesja do Unii Europejskiej i procedura wyboru posłów do Parlamentu Europejskiego, którą w części regulują przepisy unijne, a w części przepisy prawa krajowego, ponownie postawiła na porządku dziennym kwestię ujednoczenia prawa wyborczego, najlepiej w formie kodeksu. Szerzej na ten temat zob. Sz. Bachrynowski, *Ujednoczenie ordynacji wyborczych do Parlamentu Europejskiego*, „Państwo i Prawo” 2010, nr 3, s. 53 i nast.

¹⁶ Por. A. Patrzalek, W. Skrzydło, *Cele i zasady kodyfikacji...*, s. 11.

w poszczególnych ordynacjach rozwiązań, np. odnośnie do procedury zgłaszania kandydatów, uprawnień wyborców, godzin otwarcia lokali wyborczych itp. Taki rozgardiasz legislacyjny mógł godzić w zasadę wolnych wyborów, gdyż generował poczucie chaosu i niepewności co do przyjmowanych rozwiązań, właściwych dla określonej procedury elekcyjnej (dotyczyło to przede wszystkim godzin otwarcia lokali wyborczych, inaczej określanych w kolejnych ordynacjach albo liczebności komisji najniższego szczebla, która była różna w zależności od rodzaju przeprowadzanych wyborów). Wprowadzenie w miejsce kilku odrębnych ustaw wyborczych jednej, kompleksowej regulacji w postaci kodeksu miało też – jak sądzono – chronić prawo wyborcze przed zbyt częstymi zmianami, co także postrzegano jako istotną gwarancję zasady wolnych wyborów (*free election*), w której akcentuje się m.in. potrzebę pewności i stabilności prawa wyborczego (które nie powinno być zbyt często zmieniane). Pojęcie kodeksu, obok wspomnianej już wcześniej kompleksowości przeprowadzonej w nim regulacji oraz jej szczegółowości, dalece przekraczającej standard ustawy (będącej co do zasady prawem ogólnym), zakłada bowiem również względną trwałość norm w nim zawartych. Dlatego właśnie kodeks, w tym także kodeks wyborczy, postrzega się jako ustawę szczególną, gdyż, po pierwsze, ma cechy regulacji kompletnej, wyczerpującej problematykę z danej dziedziny spraw; po drugie, jest regulacją szczegółową, a wręcz detaliczną, w porównaniu zwłaszcza do typowej regulacji ustawowej; po trzecie w końcu, jest regulacją trwałą, która nie powinna być nadmiernie często, a tym bardziej okazjonalnie, zmieniana. W dyskusji poprzedzającej przyjęcie kodeksu wyborczego zwracano ponadto uwagę, że ustanowienie kodeksu wyborczego, konsolidującego prawo wyborcze, sprzyjać będzie dalszej demokratyzacji procesów wyborczych poprzez ich ujednoczenie i zapewnienie lepszej przejrzystości, a co za tym idzie i zrozumiałości¹⁷. Warto też nadmienić, że dla wielu przedstawicieli doktryny przyjęcie kodeksu wyborczego mogłoby być dobrą okazją do ustanowienia nowych, wcześniej nieznanymi rozwiązań,

¹⁷ Por. W. Skrzydło, *O potrzebie i walorach kodyfikacji prawa wyborczego*, „Studia Wyborcze” 2006, t. 1, s. 21.

będących wyrazem modernizacji prawa wyborczego i jego otwartości na nowe procesy i zjawiska. Przy tej okazji mocno zastanawiano się nad takimi elementami jak np. alternatywne środki głosowania, a zwłaszcza e-voting, który postrzegano jako rozwiązanie przyszłościowe, godne co najmniej poważniejszej refleksji teoretycznej¹⁸.

W najbardziej ogólnych rozważaniach dotyczących ewentualnych korzyści wynikających z przyjęcia jednolitej i kompleksowej ustawowej postaci prawa wyborczego, jaką jest kodeks wyborczy, wskazywano też, że byłby on czynnikiem sprzyjającym krzewieniu odpowiednich postaw wyborców i kandydatów, wpływając w ten sposób pozytywnie na kulturę prawną i polityczną całego społeczeństwa, a zarazem na sferę praw politycznych¹⁹.

Wzmózona dyskusja nad zasadnością zastąpienia wielu ustaw (ordynacji) wyborczych kompleksowym kodeksem wyborczym spowodowała, że już w latach 90. XX w. podjęto starania mające doprowadzić do przyjęcia kodeksu. Pierwszy projekt kodeksu wyborczego został opracowany już w 1996 r. z inicjatywy ówczesnego Prezydenta RP Aleksandra Kwaśniewskiego. Nie uczynił on jednak wspomnianego projektu przedmiotem formalnej inicjatywy ustawodawczej ani nie zainicjował też szerszej dyskusji nad nim, tak że w końcu przeszedł on właściwie bez echa²⁰. Niemniej projekt ten wzmógł dyskusję nad koniecznością przyjęcia ujednoczonej postaci ordynacji wyborczej, co znalazło wyraz szczątkowy w nowej ordynacji do Sejmu i do Senatu przyjętej w roku 2001, która po raz pierwszy skonsolidowała przepisy rządzące procesem wyboru obu izb, zastępując dotychczasową praktykę przyjmowania osobnej ordynacji sejmowej i osobnej ordynacji senackiej (która to praktyka dotyczyła nie tylko okresu po roku 1989, ale również II RP). Ordynacja z 2001 roku, choć była krokiem naprzód, nie zakończyła jednak zgłaszania postulatów *de lege ferenda*, w których podnoszono potrzebę przyjęcia właściwego kodeksu, konsolidującego wszystkie procedury elekcyjne w jednej ustawie. Stąd, w wyniku prowadzonych dyskusji,

¹⁸ Por. K. Skotnicki, *Przebieg prac nad kodeksem wyborczym*, [w:] *Kodeks wyborczy. Wstępna ocena*, red. K. Skotnicki, Warszawa 2011, s. 12.

¹⁹ Por. W. Skrzydło, *O potrzebie i walorach kodyfikacji...*, s. 19, 20.

²⁰ Por. K. Skotnicki, *Przebieg prac nad kodeksem wyborczym...*, s. 12–13.

24 czerwca 2008 r. grupa 18 posłów z Klubu Poselskiego Lewicy i Demokratów zainicjowała formalne prace zmierzające do uchwalenia ustawy Kodeks wyborczy²¹. Wskazaniem przez inicjatorów celem projektu²² było zebranie w jednym akcie normatywnym przepisów prawa regulujących wszystkie procedury wyborcze w Polsce. Autorzy projektu podkreślali, że istniejący stan prawny, w którym obowiązuje jednocześnie wiele ustaw wyborczych, uchwalonych dodatkowo w różnym czasie, a przy tym często nowelizowanych bezpośrednio przed konkretnymi wyborami, powoduje niespójność prawa, trudną do wy tłumaczenia rozbieżność regulacji, a docelowo nie sprzyja pożądanej stabilności prawa i jego czytelności dla odbiorców. Inicjatorzy projektu wychodzili przy tym z założenia, że przyszły kodeks wyborczy nie powinien dokonywać przełomowych, daleko idących zmian. Miał on raczej stanowić jedynie kompilację dotychczasowych regulacji prawnych dotyczących prawa wyborczego z dodaniem jedynie niezbędnych korekt i modernizacji, bez dokonywania jakichkolwiek rewolucyjnych przekształceń stanu zastanego. Ostatecznie, po wielu latach pracy, 5 stycznia 2011 r. Sejm uchwalił ustawę – Kodeks wyborczy, która weszła w życie dnia 1 sierpnia 2011 r. Jest to akt prawny określający zasady i tryb zgłaszania kandydatów oraz przeprowadzania wyborów: do Sejmu i Senatu Rzeczypospolitej Polskiej; Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej; do Parlamentu Europejskiego w Rzeczypospolitej Polskiej; do organów stanowiących jednostki samorządu terytorialnego; wójtów, burmistrzów i prezydentów miast; a także zawierający przepisy o warunkach ich ważności i przepisy dotyczące odpowiedzialności karnej za przestępstwa popełnione przeciwko wyborom²³. Uchwalony w roku 2011 Kodeks wyborczy nie jest jednak aktem, który jedynie porządkuje i ujednocila przepisy dotychczas obowiązujących ustaw wyborczych. Wprowadza on bowiem wiele nowych, nieznanych dotąd rozwiązań. Do najważniejszych z nich należy zaliczyć:

²¹ Por. tamże, s. 13.

²² Por. druk sejmowy nr 1568.

²³ Por. A. Biłgorajski, *Uwagi wprowadzające*, [w:] *Kodeks wyborczy. Komentarz*, red. A. Biłgorajski, Katowice 2017, t. 1, s. 14.

1. system kwotowy na listach wyborczych, co ma zapewnić równość płci kandydatów;
2. alternatywne formy głosowania;
3. system *first past the post* w przypadku wyborów do Senatu;
4. rejestr wpłat i kredytów na rzecz komitetów wyborczych;
5. ujednoczenie godzin głosowania we wszystkich rodzajach wyborów.

Ustawodawca, jak się zaznacza, słusznie więc skorzystał z okazji, jaką było przyjęcie kodeksu, i nie tylko dokonał przeglądu istniejących rozwiązań i ich konsolidacji, ale także wprowadził całkiem nowe rozwiązania. Dlatego trafnie wskazuje się, że „kodeks stanowi ważne wydarzenie w zakresie legislacji obejmującej kodyfikację rozproszonych unormowań prawnych z zakresu prawa wyborczego”²⁴.

Należy zaznaczyć, że choć bardzo ważną cechą kodeksu, jako szczególnego rodzaju ustawy, jest jego stabilność i trwałość (co zresztą jest jednym z ważniejszych powodów nadawania danej regulacji gorsetu kodeksu), to jednak w polskich warunkach ustrojowych nie udało się tego – niestety – osiągnąć. Można wręcz powiedzieć, że specyfiką polskiego Kodeksu wyborczego jest brak jego stabilizacji, a co za tym idzie – wprowadzanie do niego ciągłych zmian. Zmiany te mają różną naturę i różny zasięg, niemniej sam fakt ich tak częstego wprowadzania do kodeksu obniża rangę regulacji i, w jakiejś mierze, podważa założenia leżące u podstaw jego uchwalenia. Wszak zasadniczym motywem kodyfikacji prawa wyborczego była chęć nadania mu cech aktu trwalszego aniżeli każda inna ustawa, pozbawiona cech kodeksu. Kodeks od samego początku miał więc porządkować i ujednoczyć określone rozwiązania, ale też dawać im gwarancję odporności temporalnej. W warunkach polskich miała to być też odpowiedź na praktykę legislacyjną po 1989 r., która odznaczała się częstą ingerencją ustawodawcy w dziedzinę prawa wyborczego. Miało to szczególne znaczenie z uwagi na fakt wiązania trwałości prawa wyborczego z zasadą wolnych wyborów i uznawania, że zbyt częste ingerencje w ordynację wyborcze

²⁴ W. Skrzydło, *Kodyfikacja prawa wyborczego w Polsce – zakres i znaczenie*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2011, nr 3, s. 17.

podważają zasadę *free election* w punkcie, w którym formułuje ona nakaz trwałości i stabilności przyjętych rozwiązań ustawowych.

Kodeks, niemalże permanentnie zmieniany, i to od samego początku, zaraz po jego uchwaleniu, stał się prawem bardzo labilnym, dostosowywanym bardzo często do aktualnych potrzeb i oczekiwań, zmienianym niekiedy pośpiesznie, bez należytej refleksji, w wielu przypadkach z czysto instrumentalnych albo wręcz politycznych powodów. W wielu innych przypadkach modyfikacje Kodeksu były konsekwencją zmiany poglądów politycznych (niekiedy także doktrynalnych) na określone sprawy, czego może dowodzić podejście do instytucji głosowania korespondencyjnego. Jeszcze innym razem ingerencje w Kodeks były ewidentnie nieprzemyślane, co powodowało, że jedne zmiany ustanawiały określonego rodzaju rozwiązania, następne zaś odchodziły od nich, uznając, że praktyka je najzwyczajniej sfalsyfikowała (choć w wielu przypadkach nawet nie miała czasu tego zrobić). Czasami wprowadzane modyfikacje miały nawet racjonalne i sensowne uzasadnienie, jednak pośpiech przy ich ustanawianiu powodował brak dostatecznej refleksji legislacyjnej. W konsekwencji niejednokrotnie nowości normatywne nie spełniały swoich pierwotnych założeń, i koniec końców albo w praktyce okazywały się nieefektywne, albo ustawodawca decydował się na rezygnację z nich, uruchamiając tym samym po raz kolejny procedurę zmiany kodeksu. Kodeks wyborczy nie osiągnął więc pierwszego i najważniejszego swojego celu, tj. nie ustabilizował przepisów prawa wyborczego, które w dalszym ciągu pozostało podatne na zmiany. Warto w tym miejscu wskazać, że duża częstotliwość ingerencji ustawodawcy zwykłego w przepisy wyborcze mające rangę ustawy zwykłej, jest nie tylko przejawem braku racjonalności działania ustawodawcy. Może ona ponadto sugerować złą prakseologię procesu wyborczego na etapie tworzenia jego podstaw prawnych, które tworzone są przy niedostatecznej analizie obejmującej etap OSR (tj. oceny skutków regulacji, w której szczegółowej analizie poddaje się ogół skutków ustanawianych zmian; chodzi przy tym zarówno o skutki prawne, jak i społeczne, polityczne, ekonomiczne itp.). Mankamenty zbyt pośpiesznej, niekiedy nieprzemyślanej legislacji wyborczej mogą mieć jednak daleko idące skutki. Obejmują one np. skutki organizacyjne, które wiązać się będą ze złą

albo gorszą niż w poprzednim stanie prawnym organizacją procesu wyborczego. Mogą to być też skutki merytoryczne, ingerujące w sam akt głosowania, który może być mniej czytelny, a przez to powodować spory praktyczne. Niebagatelne mogą być też skutki natury społeczno-politycznej, kiedy zmiany, a zwłaszcza suma tych zmian, wpłynęły negatywnie na ocenę całego mechanizmu wyborczego, w skrajnych przypadkach delegitymizując cały proces wyborczy. Będzie tak zwłaszcza wówczas, kiedy wyborcy uznają, że zmiany, a zwłaszcza ich skala, będą podyktowane przede wszystkim interesami decydentów rozstrzygających o treści prawa wyborczego. Co gorsza skutki nazbyt licznych i pospiesznych zmian w prawie wyborczym, zwłaszcza jeśli zostaną zagregowane, mogą niekiedy budzić wątpliwości w zakresie należytego przestrzegania zasady wolnych wyborów. Na zasadę tę składa się wszakże wiele drobniejszych rozwiązań ustrojowych, które dopiero razem wzięte kreują standard wolnych i uczciwych wyborów (*free and fair election*). Integralnym składnikiem tej zasady jest uznanie, że prawo wyborcze winno odznaczać się stabilnością, ponieważ tylko trwałe i stabilne podstawy normatywne wszelkich procesów wyborczych pozwalają w sposób należyty przygotować się do elekcji wszystkim jej stronom (tj. zarówno kandydatom, jak i samym wyborcom). Trwałość i stabilność prawa wyborczego przesądza o znajomości reguł gry wyborczej, o społecznej absorpcji unormowań, które składają się na proces wyborczy. Ich znajomość i społeczna rozpoznawalność w dużej mierze decyduje o tym, czy wybory cieszą się społecznym prestiżem, a to ma kapitalne znaczenie z punktu widzenia np. frekwencji wyborczej, co w bezpośredni sposób przekłada się np. na legitymizację wyborów. Brak tej ostatniej może – w sytuacjach skrajnych – podważać społeczne zaufanie do wyborów, a co za tym idzie – i do osób, które w takiej delegitymizowanej elekcji uzyskały mandat.

W konsekwencji należy stwierdzić, że wbrew założeniom przyjęcie Kodeksu wyborczego nie położyło wcale kresu stosunkowo częstym zmianom prawa wyborczego, przez co Kodeks z 2011 r. utracił, niemalże na samym początku, jedną z kluczowych swoich wartości. Jest tak tym bardziej, że aż trzy pierwsze nowelizacje Kodeksu wyborczego zostały przeprowadzone, jeszcze zanim formalnie wszedł on

w życie (w okresie jego *vacatio legis*). Uchwalony 5 stycznia 2011 r. Kodeks wyborczy już 3 lutego został po raz pierwszy skorygowany, co najlepiej świadczy o braku staranności ustawodawcy i całkowitym zignorowaniu postulatu trwałości regulacji kodeksowej²⁵. Kolejny raz Kodeks został nowelizowany ustawą z dnia 5 kwietnia 2011 r.²⁶. Trzecia nowelizacja została przeprowadzona ustawą z dnia 27 maja 2011 r.²⁷. Zaraz po wejściu w życie (co nastąpiło w sierpniu 2011 r.) Kodeks nowelizowano już w tym samym sierpniu ustawą z dnia 31 sierpnia 2011 r.²⁸. Później Kodeks wyborczy był zmieniany praktycznie permanentnie, bo w latach 2014, 2015, 2016, 2017, 2018, 2019 i 2020, aczkolwiek skala wprowadzanych zmian była bardzo różnaita. Należy przy tym nadmienić, że część nowelizacji prawa wyborczego była konsekwencją orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, który wypowiadał się w przedmiocie konstytucyjności niektórych rozwiązań zawartych w Kodeksie wyborczym, w kilku przypadkach uznając je za niekonstytucyjne, co w konsekwencji pogłębiło tylko efekt ewidentnego braku stabilizacji prawa wyborczego. Było ono bowiem wielokrotnie nowelizowane albo dlatego, że chciano je zrationalizować, albo dlatego że wprowadzano zmiany instrumentalne, w wielu przypadkach motywowane doświadczeniami wcześniejszego stosowania Kodeksu, albo dlatego że pojawiały się nowe kwestie wcześniej w kodeksie nieobecne, albo wreszcie dlatego że zmiany wymuszone były stanowiskiem Trybunału Konstytucyjnego. Niektóre nowelizacje były zaś konsekwencją ukształtowania się nowych poglądów i koncepcji, które miały poprawić funkcjonowanie mechanizmów wyborczych albo przynajmniej wyeliminować te, które oceniane były krytycznie. Doktryna w zakresie prawa wyborczego ciągle ewoluuje i przekłada się albo na konkretne projekty zmian kodeksu, albo przynajmniej postulaty *de lege ferenda*, które siłą rzeczy ewokują dyskusję publiczną. Nie zawsze przy tym wprowadzane zmiany okazują się efektywne, co po raz kolejny uruchamia proces legislacyjny, tym razem ukierunkowany na wyeliminowanie

²⁵ Por. Dz.U. z dnia 7 lutego 2011 r., nr 26, poz. 134.

²⁶ Por. Dz.U. z dnia 18 maja 2011 r., nr 102, poz. 588.

²⁷ Por. Dz.U. z dnia 15 lipca 2011 r., nr 147, poz. 881.

²⁸ Por. Dz.U. z dnia 12 października 2011 r., nr 217, poz. 1281.

wprowadzonych zmian. Co więcej, część zmian była konsekwencją czyszczenia przepisów Kodeksu i uspołniana przyjętych w nim rozwiązań, które w sytuacji nawarstwienia się licznych, wprowadzanych w różnych okresach zmian traciły swoją zwartość, a niekiedy wręcz zawierały rozwiązania sprzeczne albo niepełne.

Niezależnie jednak od etiologii wszystkich tych zmian rzeczą najważniejszą jest to, że w polskich warunkach ustrojowych Kodeks wyborczy, właściwie od samego początku obowiązywania, nie przyniósł najważniejszego oczekiwanego efektu, jakim miała być ochrona prawa wyborczego przed częstymi, niekiedy przypadkowymi albo mało przemyślanymi, zmianami. Okazał się on, w takim samym stopniu jak wcześniejsze ordynacje wyborcze, aktem podatnym na zmiany, nieraz bardzo doraźne, instrumentalne, mające ewidentnie polityczny kontekst.

Należy mieć na uwadze, że nowelizacje Kodeksu wyborczego nie muszą być – w sensie legislacyjnym – ingerencją wprost odnoszącą się do Kodeksu. W wielu przypadkach miały one charakter „ukryty”, tzn. były wprowadzane do Kodeksu pod postacią innej, nowej ustawy, która w pakiecie zmieniała za jednym razem kilka innych ustaw, a wśród nich także Kodeks wyborczy. Przykładem tego typu praktyki jest najobszerniejsza, jak dotychczas, nowelizacja przepisów Kodeksu wyborczego, przeprowadzona za pomocą ustawy z 11 stycznia 2018 r.

Modyfikacje wprowadzone do Kodeksu wyborczego w roku 2018 były częścią znacznie szerszych zmian, których zasadniczą intencją – wyartykułowaną w samym tytule ustawy nowelizującej – było zwiększenie udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych²⁹. Obok Kodeksu wyborczego ustawa ta dokonała również punktowych zmian m.in. w: ustawie z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, ustawie z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, ustawie z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa, ustawie z dnia 15 marca 2002 r. o ustroju miasta stołecznego Warszawy. Niemniej zasadniczą część ustawy przyjętej w dniu 11 stycznia 2018 r. poświęcona była

²⁹ Dz.U. z 2018 r., poz. 130.

zmianom Kodeksu wyborczego. Ustawa nowelizująca wprowadziła w jego obrębie kilka grup zmian, które dotyczą:

1. organizacji aparatu wyborczego, w tym zmian w zakresie usytuowania i funkcjonowania dotychczasowych organów wyborczych (Państwowa Komisja Wyborcza, komisarz wyborczy) oraz ustanowienia nowych organów wyborczych (dwojakiemu rodzaju komisje obwodowe), jak i wyborczego aparatu pomocniczego (urzędnicy wyborczy);
2. sposobu oddawania i liczenia głosów (korekta mechanizmu głosowania korespondencyjnego; nowa definicja znaku „X”, sposób liczenia głosów przez komisje najniższego szczebla);
3. funkcjonowania mężów zaufania i społecznego obserwowania głosowania i wyborów (monitoring wyborczy);
4. penalizowania zachowań i działań urągających demokratyczności i uczciwości procedur wyborczych (m.in. kara grzywny dla osób, które przemocą, groźbą bezprawną lub podstępem przeszkadzają w monitorowaniu i dokumentowaniu procedur wyborczych).

Nowelizacja z 2018 r. była nie tylko najobszerniejszą zmianą Kodeksu wyborczego od momentu jego uchwalenia, ale także nowelizacją budzącą najwięcej kontrowersji, zarówno politycznych, jak i doktrynalnych. Pośród rozwiązań, które wywołały najwięcej kontrowersji, należy wymienić m.in.: (1) nowe określenie organów wyborczych (w tym zwłaszcza PKW, komisarzy wyborczych, obwodowych komisji wyborczych, trybu powoływania szefa Krajowego Biura Wyborczego); (2) nowy sposób zdefiniowania ważności oddanego głosu – przyjęcie nowej definicji znaku „X”. Część wprowadzonych w 2018 r. zmian oceniana jest pozytywnie i wskazuje się, że były one od dawna postulowane w doktrynie. Wśród tych, które spotkały się z akceptacją, można wskazać np. ustawowe zdefiniowanie uprawnień mężów zaufania oraz wprowadzenie instytucji społecznych obserwatorów, zmniejszenie liczby kandydatów na listach czy ustawowe zdefiniowanie znaku „X”. Z kolei do najbardziej krytycznie ocenianych należą zmiany dotyczące

ustawowego umocowania PKW oraz komisarzy wyborczych³⁰. Duże kontrowersje wzbudziło również rozdzielenie komisji wyborczych na szczeblu obwodowym. W tym przypadku polemiki dotyczyły całej filozofii tej zmiany i sposobu jej aplikacji w przepisach kodeksowych. Zmiana z 2018 r. przewidywała wprost rozróżnienie dwóch podstawowych zadań komisji na szczeblu obwodowym, tj. przeprowadzenie głosowania oraz ustalenie jego wyników. Samo wyraźne zdefiniowanie zadań komisji najniższego szczebla nie było przy tym żadną nowością normatywną. *Novum* było ustanowienie dwojakiego rodzaju komisji obwodowych, tj. obwodowych komisji wyborczych ds. przeprowadzenia głosowania w obwodzie i obwodowych komisji wyborczych ds. ustalenia wyników głosowania w obwodzie. Zarazem ustawodawca wyraźnie określił, że tak rozdzielone komisje funkcjonują wyłącznie w jednym rodzaju wyborów, tj. w przypadku wyborów do organów jednostek samorządu terytorialnego przeprowadzanych w związku z zakończeniem kadencji rad oraz w wyborach ponownych do organów tych jednostek³¹. We wszystkich pozostałych wyborach przeprowadzanych na terenie Rzeczypospolitej Polskiej zadania przewidziane w kodeksie dla obwodowej komisji wyborczej ds. przeprowadzenia głosowania w obwodzie i obwodowej komisji wyborczej ds. ustalenia wyników głosowania w obwodzie wykonywać ma jedna obwodowa komisja wyborcza. Przyjęte rozstrzygnięcie krytykowane z co najmniej kilku powodów. Pierwszym i najważniejszym było dodatkowe, w myśl wielu opinii – niepotrzebne, podzielenie komisji obwodowych na dwojakiego rodzaju komisje, co tylko komplikowało strukturę komisji wyborczych. Drugim była założona z góry dyferencjacja rodzaju komisji obwodowych w zależności od przeprowadzanych wyborów, co komplikowało czytelność zastosowanego rozwiązania, a przez to kłóciło się z teleologią kodeksu wyborczego, który miał upraszczać i ujednoliceć rozwiązania do tej pory różnicujące poszczególne procedury wyborcze. Trzecim były wreszcie doświadczenia praktyczne związane

³⁰ Szerzej na ten temat zob. B. Michalak, *Zmiana przepisów kodeksu wyborczego przed wyborami samorządowymi w 2018 r.*, „Athenaeum. Polskie Studia Politologiczne” 2018, vol. 58, s. 75 i nast.

³¹ Por. art. 181a § 1 ust. 2.

z działaniem podwójnego modelu komisji na szczeblu obwodowym podczas wyborów samorządowych przeprowadzonych jesienią 2018 r., które wykazały wadliwość funkcjonowania podwójnych komisji.

W komentarzach do znowelizowanych w roku 2018 przepisów podnoszono ponadto kwestię momentu przyjmowania nowych rozwiązań, tj. w roku przeprowadzania wyborów samorządowych. Uznawano, że tak daleko idące zmiany (zmiana profilu komisji, pojawienie się nowych organów, rekonstrukcja organów doczasowych, zmiany definicji znaku „X”) nie mogą być wprowadzane w roku wyborów, gdyż to uchybia zasadzie karencji w przypadku istotnych zmian prawa wyborczego, która w myśl standardów europejskich i stanowiska polskiego Trybunału Konstytucyjnego powinna wynosić jeden rok. Zwolennicy przeprowadzonych zmian wskazywali, że innowacje wprowadzone do Kodeksu wyborczego, choć obszerne, nie idą tak daleko, żeby wyczerpywały pojęcie zmian istotnych. Te ostatnie odnoszą się bowiem do elementów, których nowelizacja z 2018 r. nie obejmowała, mianowicie struktury okręgów wyborczych i systemu wyborczego *sensu stricto* (matematyczny mechanizm alokacji mandatów). Oznacza to, że zmiany były możliwe, tym bardziej że nie można przyjąć koncepcji zakazu jakiegokolwiek zmiany prawa wyborczego na rok przed wyborami, gdyż te odbywają się w różnym okresie i dotyczą, na zmianę, różnych wyborów, tj. parlamentarnych, prezydenckich czy samorządowych. Gdyby więc przyjąć ortodoksyjne stanowisko, że jakakolwiek zmiana kodeksu jest niemożliwa na rok przed wyborami, oznaczałoby to, że w określonych przypadkach w sumie w ciągu kilku lat z rzędu nie można by było dokonywać korekt prawa wyborczego. Przykładowo, jeśli uwzględni się kalendarz wyborczy zakładający wybory samorządowe w roku 2018, wybory parlamentarne w roku 2019 i wybory prezydenckie w roku 2020, to – przy restrykcyjnej interpretacji ciszy legislacyjnej – ostatnia możliwa zmiana mogłaby być przeprowadzona w roku 2017 (a więc na rok przed pierwszymi wyborami z cyklu trzy-letnich elekcji). To zaś mogłoby uniemożliwić wprowadzanie zmian niezbędnych, co mogłoby przynieść gorszy efekt aniżeli przeprowadzenie zmiany prawa wyborczego w okresie krótszym niż postulowany okres dwunastu miesięcy.

2. Systematyka Kodeksu wyborczego

Kodeks wyborczy, jak przystało na każdą regulację tego typu, jest ustawą bardzo rozbudowaną. Składa się on z dziesięciu obszernych części zwanych działami, te z kolei podzielono na rozdziały, w których zawarto ogółem 517 artykułów.

W dziale pierwszym (pt. *Przepisy wstępne*) zamieszczono zagadnienia podstawowe i ogólne oraz wspólne dla każdego rodzaju elekcji przeprowadzanych w Rzeczypospolitej Polskiej (m.in. prawa wyborcze, rejestr i spis wyborców, zasady głosowania przez pełnomocnika, kwestie dotyczące komitetów wyborczych, kampanii wyborczej oraz finansowania wyborów z budżetu państwa). W dziale drugim (pt. *Organy wyborcze*) zawarto przepisy określające strukturę administracji wyborczej, poczynając od Państwowej Komisji Wyborczej poprzez wszystkie kolejne podmioty, tj. komisarzy wyborczych, okręgowe i obwodowe komisje wyborcze, a skończywszy na urzędnikach wyborczych, których instytucjonalizację przeprowadza względnie nowy, bo dodany nowelizacją z 11 stycznia 2018 r., rozdział 9 – zamykający dział drugi Kodeksu wyborczego. Kolejnych sześć działów reguluje partykularne wybory do Sejmu (dział III), Senatu (dział IV), na urząd Prezydenta RP (dział V), wybory do Parlamentu Europejskiego (dział VI), wybory do organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego (dział VII) oraz wybory wójta, burmistrza i prezydenta miasta (dział VIII). Dwie wiaty dział Kodeksu wyborczego, wspólny dla wszystkich procedur wyborczych, zawiera przepisy karne penalizujące określonego rodzaju działania i zachowania, które urągają zasadom wolnych i uczciwych wyborów (*free and fair election*), a dotyczą takich m.in. kwestii jak:

1. prowadzenie niezgodnej z ustawą agitacji wyborczej;
2. brak oznakowania pochodzenia materiałów wyborczych;
3. niedozwolone formy zbierania podpisów poparcia;
4. naruszenie ciszy wyborczej;
5. prowadzenie niedozwolonych form agitacji wyborczej (takich jak loterie czy rozdawanie podarunków bądź alkoholu);

6. naruszenie obowiązków finansowych ze strony komitetów wyborczych;
7. zachowania godzące w zasady prawa wyborczego (takie jak głosowanie wielokrotne albo udzielanie pełnomocnictwa w zamian za korzyść).

Ostatni, dziesiąty rozdział Kodeksu wyborczego zawiera jeden przepis końcowy i odsyła do osobnej ustawy, która została uchwalona wraz z Kodeksem wyborczym i miała na celu zapewnienie należytego wprowadzenia w życie przepisów kodeksowych. Ustawą tą była ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. Przepisy wprowadzające ustawę – Kodeks wyborczy, której *ratio legis* było wprowadzenie sześciomiesięcznego okresu *vacatio legis* (dla Kodeksu wyborczego) oraz dokonanie zmian w innych ustawach, merytorycznie powiązanych z Kodeksem wyborczym. Zmiany te były niezbędne dla pełnego wprowadzenia kodeksu w życie m.in. ustawy o samorządzie gminy, ustawy o samorządzie powiatowym, ustawy o samorządzie województwa, ustawy o referendum ogólnokrajowym oraz ustawy o referendum lokalnym. Ustawa wprowadzająca ustawę – Kodeks wyborczy uchyliła również moc obowiązującą wszystkich dotychczasowych, partykularnych ustaw wyborczych (np. ustawy z dnia 27 września 1990 r. o wyborze Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, ustawy z dnia 12 kwietnia 2001 r. – Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej, ustawy z dnia 20 czerwca 2002 r. o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta). Obecnie ustawa wprowadzająca w życie przepisy Kodeksu wyborczego ma już walor ustawy archiwalnej.

3. Ocena kodeksu z punktu widzenia praktyki

Kodeks wyborczy, choć od dawna był jednym z głównych postulatów podnoszonych przez przedstawicieli doktryny polskiego prawa konstytucyjnego, którzy w jego przyjęciu upatrywali przede wszystkim

stabilizacji, transparentności i uproszczenia przepisów wyborczych³², nie spełnił pokładanych w nim oczekiwań. W dużej mierze był, mimo wszystko, regulacją nieprzemyślaną, przyjętą dość pośpiesznie, bez należytego *sine ratio et studio* rozeznania problemów, zarówno tych z przeszłości, jak i tych, które mogą się ujawnić w niedalekiej przyszłości³³. Wydaje się, że jednym z powodów rozczarowania kodeksem był brak konsensusu co do jego przyjęcia, a zwłaszcza brak zgodności co do poszczególnych rozwiązań w nim zawartych. Te ostatnie nie były też, mimo wszystko, dostatecznie rozeznane, co spowodowało, że życie – jak to często bywa – zweryfikowało niektóre z przyjętych rozwiązań. To zaś bardzo szybko sfalsyfikowało kodeks, który zamiast być stabilnym punktem oparcia dla procedur wyborczych, stał się aktem zmienianym wyjątkowo często, kłócąc się z tym wszystkim, co było *ratio legis* jego przyjęcia. W konsekwencji kodeks – wbrew nadziejom jego twórców – okazał się regulacją labilną, podatną na zmiany, mimo że przecież *telos* przyjęcia kodeksu zakładał sytuację diametralnie przeciwną. Miał on ustabilizować polskie prawo wyborcze, dać mu poczucie pewności i przewidywalności, podczas gdy w praktyce, zarówno przed przyjęciem kodeksu, jak i po jego uchwaleniu, było ono – i ciągle, niestety, jest – przedmiotem licznych nowelizacji oraz – co równie ważne – zapowiedzi nowelizacji. Te ostatnie mają bardzo różnorodną proveniencję. Niektóre są wynikiem autentycznej racjonalizacji i troski o poprawę przyjętych rozwiązań i ich lepszą aplikację praktyczną. Inne stanowią przejaw niezborności myśli, gąszczu pomysłów na zmianę, która często okazuje się zmianą samą dla siebie, bez poważniejszego i głębszego rozeznania istoty problemu. Jeszcze inne zmiany są metodą działania, aby tylko zmienić, głównie po to, żeby zakwestionować to, co przyjęli przeciwnicy polityczni, a co powoduje, że nie tyle ważna jest zmiana kodeksu, ile to, że przy okazji

³² Por. W. Skrzydło, *O potrzebie i walorach kodyfikacji...*, s. 9 i nast.

³³ Jeśli idzie o przyszłe problemy, to coraz częściej pojawia się chociażby zagadnienie reguł wyborów wewnątrzpartyjnych i rola tzw. selektoratu. Por. P. Maciaszek, *Wpływ wyborów wewnątrzpartyjnych na demokratyzację partii politycznych na przykładzie polskich partii politycznych*, [w:] *Prawo wyborcze wczoraj i dziś*, red. P. Gajewski, Gdańsk 2019, s. 179 i nast.

tej zmiany można zdyskredytować politycznych adwersarzy. Jeszcze inne nowelizacje są rzeczywiście punktowaniem problemów, kwestii spornych lub wcześniej źle rozstrzygniętych spraw, ale bez poważniejszego zastanowienia się nad nimi, co powoduje, że procedowane są pośpiesznie, z pominięciem rzetelnej oceny skutków regulacji, która szczególnie przy okazji zmiany prawa wyborczego powinna być przeprowadzona uważnie i z należytą ostrożnością. W płątaniu zmian kodeksu wyborczego znaleźć można również takie, które pokazują, że ustawodawca nie ma pomysłu, co zrobić, że chciałby zmiany, ale nie wie właściwie jakiej i po co. Wtedy modyfikacje takie bardzo często multiplikują kolejne, gdyż zmiany okazują się nieprzemysłane, czasami wręcz szkodliwe albo tak daleko idące, że generują efekt legislacyjnego domina. Wreszcie są też zmiany, które mają stygmat instrumentalizacji prawa, chęci dokonania takiej nowelizacji, aby przyniosła ona polityczny profit albo przynajmniej wyrządziła jak najwięcej szkody politycznym rywalom, co zdarza się szczególnie w przypadkach, kiedy na horyzoncie rysuje się kolejna elekcja. Wtedy bardzo często zmiany prawa wyborczego są reakcją na sondaże, pokazujące trendy, z których niekoniecznie zadowoleni są decydenci polityczni³⁴. Należy mieć na uwadze fakt, że na takie zmiany prawo wyborcze jest szczególnie podatne. Jest tak dlatego, że prawo to jest widocznym przejawem inżynierii politycznej, której celem jest wykreowanie układu sił polityczno-partyjnych, co powoduje, że jest wręcz intuicyjnie wpisane w politykę³⁵. W polskiej klasie politycznej ciągle tkwi przekonanie, że prawo wyborcze i jego poszczególne elementy (np. formuła wyborcza, wielkość okręgów wyborczych, progi wyborcze, możliwości blokowania list) będą elementami wspierającymi kandydatów w kampanii wyborczej i pomogą im ostatecznie w uzyskaniu oczekiwanego wyniku. To zaś powoduje, niestety, że kodeks wyborczy nie ma należytego prestiżu, że nie jest szanowanym powszechnie prawem, ale prawem, na które

³⁴ Por. H. Domański, *Wpływ sondaży na wynik wyborów parlamentarnych*, raport Fundacji im. Stefana Batorego, Warszawa 2019, s. 1–10.

³⁵ Por. A. Lijphart, *Inżynieria wyborcza: ograniczenia i możliwości*, [w:] *Władza i społeczeństwo*, wybór i oprac. J. Szczupaczyński, Warszawa 1998, t. 2, s. 69 i nast.

zawsze patrzy się podejrzliwie, z dużą rezerwą, a każdą ingerencję w nie – niezależnie od uwarunkowań i okoliczności – postrzega się jako element gry politycznej. W efekcie, mimo że polski Kodeks wyborczy obowiązuje już od dekady, pozostaje rozwiązaniem niespełniającym pokładanych w nim nadziei. Jest regulacją, która ciągle nie rozstrzygnęła też zasadniczych dylematów polskiego prawa wyborczego, o czym najlepiej świadczy fakt, że ciągle sporne jest kwestia np. wprowadzenia do Sejmu jednomandatowych okręgów wyborczych i zastąpienia formuły proporcjonalnej formułą większościową. Temat ten jak bumerang wraca w politycznych i naukowych dyskusjach, co może sugerować, że przyjęcie Kodeksu wyborczego w 2011 r. było po prostu przedwcześnie. Kodeks, jak się wydaje, najwyczejajniej nie mógł przynieść stabilizacji, skoro sporne, *ergo* niestabilne, są rudymenty rozwiązań w nim zawartych (jak np. formuła wyborcza)³⁶. Wydaje się więc, że jak długo nie będzie konsensusu w sprawach najważniejszych, tak długo regulacje z zakresu prawa wyborczego będą przedmiotem gry, a co za tym idzie i nowelizacji. Dlatego to, czy regulacje te mają postać kodeksu, czy też – jak było wcześniej – rozproszonych ustaw, nie ma większego znaczenia. Jest tak, gdyż stabilność prawa wyborczego jest zawsze funkcją stabilności i dojrzałości klasy politycznej. Ta z kolei jest, jak wiadomo, refleksem społeczeństwa i tkwiących w nim podziałów socjopolitycznych, które prawo wyborcze ma odwzorowywać i przekładać na układ sceny politycznej.

³⁶ Por. np. *Jakiej ordynacji wyborczej potrzebuje Rzeczpospolita*, red. D. Dudek, D. Kała, P. Potakowski, Lublin 2008, *passim*.

Podstawowa literatura

- Antoszewski A., *Systemy wyborcze*, [w:] *Demokracje zachodnioeuropejskie. Analiza porównawcza*, red. A. Antoszewski, R. Herbut, Wrocław 1997.
- Antoszewski A., *Współczesne teorie demokracji*, Warszawa 2016.
- Antoszewski A., Herbut R., *Systemy polityczne współczesnej Europy*, Warszawa 2006.
- Avril P., Gicquel J., *Lexique de droit constitutionnel*, Paris 2004.
- Bachrynowski Sz., *Ujednolicenie ordynacji wyborczych do Parlamentu Europejskiego*, „Państwo i Prawo” 2010, nr 3.
- Banaszak B., *Prawo wyborcze obywateli*, Warszawa 1996.
- Birch S., *Full Participation. A Comparative Study of Compulsory Voting*, Tokyo–New York–Paris 2009.
- Bischoff C.S., *National Level Electoral Thresholds: Problems and Solutions*, „Electoral Studies” 2009, vol. 28.
- Blais A., *The Classification of Electoral Systems*, „European Journal of Political Research” 1998, vol. 16.
- Blais A., Carty R.K., *The Impact of Electoral Formulae in the Creation of Majority Government*, „Electoral Studies” 1987, nr 6.
- Blackburn R.M., *The Electoral System in Britain*, London 1995.
- Blondiaux L., *Le nouvel esprit de la démocratie. Actualité de la démocratie participative*, Paris 2008.
- Bouiffror S., Nanopoulos D.K., *Droit constitutionnel. Méthodologie*, Paris 2006.
- Buczowski J., *Podstawowe zasady prawa wyborczego III Rzeczypospolitej*, Lublin 1998.
- Cassner M., *Représentations parlementaires. Méthodes mathématique biproportionnelles de répartition des sièges*, Bruxelles 2000.
- Cauchois H., Savignac J.-Ch., *Droit et pratique des élections*, Boulogne-Billancourt 2017.
- Chanbazian Ch., *The Contribution of the Parliamentary Assembly of the Council of Europe to soft law in Electoral Matters*, [w:] *Electoral*

- Tights in Europe. Advances and Challenges*, eds H. Hardman, B. Dickson, London–New York 2017.
- Chantebout B., *Droit constitutionnel*, Paris 2004.
- Cotteret J.-M., Emeri C., *Les systèmes électoraux*, Paris 1988.
- Dahl R.A., *Democracy in the United States: Promise and Performance*, Chicago 1973.
- Dahl R.A., *Demokracja i jej krytycy*, Warszawa–Kraków 1995.
- Dahl R.A., *O demokracji*, Warszawa–Kraków 2000.
- Daniluk D., *Realizacja konstytucyjnych zasad prawa wyborczego. Polska na tle porównawczym*, Warszawa 2017.
- Debard T., *Dictionnaire de droit constitutionnel*, Paris 2002.
- Déloye Y., Ihl O., *L'acte de vote*, Paris 2008.
- Diamond L., *Election without Democracy*, „Journal of Democracy” 1997, nr 13(2).
- Domański H., *Wpływ sondażu na wynik wyborów parlamentarnych*, raport Fundacji im. Stefana Batorego, Warszawa 2019.
- Dubesset M., *L'impossible (impensable?) suffrage des femmes. 1848–1944 un siècle de controverses françaises*, [w:] *Les droits de l'homme et le suffrage universel*, éd. G. Chinéa, J.-L. Chabot, Paris 2000.
- Dudek D., *Konstytucyjna aksjologia wyborów*, [w:] *Iudices electionis custodes. Sędziowie kustoszami wyborów. Księga pamiątkowa Państwowej Komisji Wyborczej*, red. F. Rymarz, Warszawa 2007.
- Dupoirier É., *Le corps électoral*, [w:] *Institutions et vie politique*, éd. J.-L. Parodi, Paris 2003.
- Elklit J., Svensson P., *What Makes Elections Free and Fair?*, „Journal of Democracy” 1997, nr 8(3).
- Emeri C., *Scrutin mixte*, [w:] *Dictionnaire du vote*, éd. P. Perrineau, D. Reynié, Paris 2001.
- Farell D.M., *Electoral Systems. A Comparative Introduction*, London 2011.
- Frydrych-Depka A., *Prawnoczłowiecze spojrzenie na czynne prawo wyborcze*, „Studia Wyborcze” 2016, t. 21.
- Galster J., *Kilka uwag o aksjologii prawa wyborczego* [w:] *Prawo wyborcze Rzeczypospolitej Polskiej i problemy akcesji Polski do Unii Europejskiej*, red. A. Sylwestrzak, Olsztyn 2003.
- Garrigou A., *Histoire social du suffrage universel en France*, Paris 2002.
- Golder M., *Democratic electoral systems around the world: 1946–2000*, „Electoral Studies” 2005, nr 1.
- Griffith-Traversy M.A., *Demokracja, parlament i systemy wyborcze*, Warszawa 2007.
- Gueniffey P., *Censitaire, capacitaire*, [w:] *Dictionnaire du vote*, éd. P. Perrineau, D. Reynié, Paris 2001.
- Harrop M., Miller W.L., *Elections and Voters: A Comparative Introduction*, Basingstoke, London 1987.
- Hart J., *Proportional Representation. Critics of British Electoral System*, Wotton-under-Edge 1994.

- Hellwig T., *Electoral Accountability and the Variety of Democratic Regimes*, „British Journal of Political Science” 2008, vol. 38, nr 1.
- Herbut R., *Wybory*, [w:] *Leksykon politologii*, red. A. Antoszewski, R. Herbut, Wrocław 1996.
- Huard R., *Le suffrage universel en France. 1848-1946*, Paris 1991.
- Jackiewicz Z., *Wpływ prawodawcy na wyniki wyborów*, „Państwo i Prawo” 1995, nr 3.
- Jakubowski P., *Cisza legislacyjna – zasada prawa wyborczego w Rzeczypospolitej Polskiej*, „Przegląd Sejmowy” 2015, nr 4.
- Jamróż A., *Demokracja współczesna. Wprowadzenie*, Białystok 1993.
- Jarentowski M., *Wielkość okręgów wyborczych i formuła wyborcza a proporcjonalność wyborów*, „Państwo i Prawo” 2002, nr 7.
- Katz R.S., *Function of elections*, [w:] *International Encyclopedia of Elections*, ed. R. Rose, Washington 2000.
- Kowalczyk T., *Charakter i znaczenie zasady powszechności prawa wyborczego – przegląd stanowisk we współczesnej doktrynie polskiej*, „Studia Iuridica Toruniensia” 2016, t. 18.
- Krasnowolski A., *Procedury wyborcze w krajach europejskich*, Warszawa 2015.
- Kryszewski G., *Przymus wyborczy*, „Przegląd Sejmowy” 2004, s. 3.
- Kryszewski G., *Standardy prawne wolnych wyborów parlamentarnych*, Białystok 2007.
- Kryszewski G., *Standardy rywalizacji wyborczej w wyborach parlamentarnych*, „Przegląd Sejmowy” 2007, nr 2.
- Kryszewski G., *Uczciwość wyborów jako zasada prawa wyborczego*, „Studia Wyborcze” 2016, t. 21.
- Kryszewski G., *Zasada wolnych wyborów w dokumentach prawa międzynarodowego*, [w:] *Z zagadnień współczesnych społeczeństw demokratycznych*, red. A. Jamroz, S. Bożyk, Białystok 2006.
- Kuchciak A., *Wpływ procesów demograficznych na prawo wyborcze*, „Acta Erasmiana” 2018, t. 16.
- Kulczyński M., Mazur M., *Broń masowego wrażenia. Kampania wyborcza 2007 r. w Polsce*, Warszawa 2009.
- Kulesza T.W., Winczorek P., *Demokracja u schyłku XX wieku*, Warszawa 1992.
- LaPalombara J., *Democracy Italian Style*, New Haven–London 1987.
- Leclercq C., *Le principe de la majorité*, Paris 1971.
- LeDuc L., Niemi R.G., Norris P., *Introduction: Comparing Democratic Elections*, [w:] *Comparing Democracies 2. New Challenges in the Study of Elections and Voting*, eds L. LeDuc, R.G. Niemi, P. Norris, London 2002.
- Lexique de science politique. Vie et institutions politiques*, éd. O. Nay, Paris 2008.
- Lijphart A., *Democracy. Patterns of Majoritarian and Consensual Government in Twenty-One Countries*, New Haven 1984.

- Lijphart A., *Electoral Systems and Party Systems. A Study of Twenty-Seven Democracies 1945-1990*, Oxford – New York 2002.
- Lipset S.M., Rokkan S., *Party Systems and Voter Alignments: Cross-National Perspectives*, New York 1967.
- Mair P., *Cleavages*, [w:] *Handbook of Party Politics*, ed. R.S. Katz, W.J. Crotty, London 2006.
- Maisel L.S., Brewer M.D., *Parties and Elections in America. The Electoral Process*, Lanham 2008.
- Martin A., *Elections*, [w:] *Encyclopedia of Power*, Thousand Oaks 2011.
- Massicotte L., Blais A., *Mixed Electoral Systems: A Comparative and Empirical Survey*, „*Electoral Studies*” 1999, nr 18.
- Medvic S.K., *Campaigns and Elections: Players and Processes*, Wadsworth 2010.
- Michalak B., *Mieszane systemy wyborcze. Cele, rozwiązania, konsekwencje*, Toruń 2013.
- Michalak B., *Zmiana przepisów kodeksu wyborczego przed wyborami samorządowymi w 2018 r.*, „*Athenaeum. Polskie Studia Politologiczne*” 2018, vol. 58.
- Natalé V., *Le droit à des élections libres ou la construction d'un véritable ordre démocratique européen*, „*Revue Trimestrelle des Droits de l'Homme*” 2006, vol. 68.
- Nohlen D., *Prawo wyborcze i system partyjny. O teorii systemów wyborczych*, Warszawa 2004.
- Norris P., *Electoral Engineering. Voting Rules and Political Behavior*, Cambridge 2004.
- Offerlé M., *Histoire du suffrage universel*, Paris 2002.
- Patrzalek A., Skrzydło W., *Cele i zasady kodyfikacji prawa wyborczego w Polsce*, „*Przegląd Sejmowy*” 1997, nr 2.
- Prélot M., *Institutions politique et droit constitutionnel*, Paris 1963.
- Rahat G., Hazan R., *Candidate Selection Methods. An Analytical Framework*, „*Party Politics*” 2008, vol. 14, nr 5.
- Rakowska-Trela A., *Kampania wyborcza w regulacji prawnej i w praktyce*, Łódź 2015.
- Robertson D., *Dictionary of Politics*, London 1993.
- Rosanvallon P., *Dobre rządy*, Warszawa 2018.
- Rosanvallon P., *Le sacre du citoyen. Histoire du suffrage universel en France*, Paris 1992.
- Rose R., Mossawir H., *Voting and Elections: A Functional Analysis*, „*Political Studies*” 1967, vol. 15, nr 2.
- Rulka M., *Ewolucja sposobu wyboru członków Parlamentu Europejskiego w prawie Unii Europejskiej*, Warszawa 2016.
- Rulka M., *Progi wyborcze – analiza prawnoporównawcza*, „*Studia Wyborcze*” 2009, t. 8.
- Sarnecki P., *Podstawowe problemy ordynacji wyborczej do Sejmu i Senatu w świetle doktryny i orzecznictwa*, „*Przegląd Sejmowy*” 2001, nr 1.

- Sarnecki P., *Wybory do organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego w świetle Kodeksu wyborczego*, [w:] *Wybory samorządowe w Polsce i w krajach Europy Środkowo-Wschodniej*, red. J. Kowalik, Kielce 2013.
- Sintomer Y., *Petite histoire de l'expérimentation démocratique. Tirage au sort et politique d'Athènes à nos jours*, Paris 2011.
- Sisk T.D., *Elections, Electoral Systems and Party Systems*, [w:] *Elections, Electoral Systems and Party Systems. A Resource Guide*, Strömsborg 2017.
- Skotnicki K., *Wpływ funkcji wyborów na prawo wyborcze i system wyborczy. Zarys problematyki*, „Przegląd Sejmowy” 2009, nr 2.
- Skotnicki K., *Zasada powszechności w prawie wyborczym. Zagadnienia teorii i praktyki*, Łódź 2000.
- Skrzydło W., *Kodyfikacja prawa wyborczego w Polsce – zakres i znaczenie*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2011, nr 3.
- Skrzydło W., *O potrzebie i walorach kodyfikacji prawa wyborczego*, „Studia Wyborcze” 2006, t. 1.
- Sobolewski M., *Partie i systemy partyjne świata kapitalistycznego*, Warszawa 1977.
- Sokolewicz W., *Podstawowe zasady prawa wyborczego i ich ujęcie w Konstytucji*, „Państwo i Prawo” 1987, nr 10.
- Sokół W., *Geneza i ewolucja systemów wyborczych w państwach Europy Środkowej i Wschodniej*, Lublin 2007.
- Spryszak K., *Obserwowanie wyborów jako instrument implementacji międzynarodowych standardów w dziedzinie demokracji*, Toruń 2015.
- Spryszak K., *Wolne i uczciwe wybory jako przesłanka demokratyzmu systemów politycznych w świetle standardów międzynarodowych*, [w:] *Państwo i prawo wobec współczesnych wyzwań. Księga jubileuszowa Profesora Jerzego Jaskierni*, t. 1, red. R.M. Czarny, K. Spryszak, Toruń 2012.
- Stelmach A., *Funkcje wyborów i ich weryfikacja we współczesnym świecie*, [w:] *W poszukiwaniu modelu demokratycznego*, red. S. Zyborowicz, Toruń 2009.
- Superczyńska K., *Prawne problemy stosowania ciszy wyborczej w Polsce*, [w:] *Prawo wyborcze wczoraj i dziś*, red. P. Gajewski, Gdańsk 2019.
- Szmyt A., *Wprowadzenie do prawa wyborczego*, [w:] *Konstytucja. Ordynacje wyborcze do Sejmu i Senatu*, Gdańsk 1991.
- Szymanek J., *Bezpieczeństwo procesów wyborczych (uwagi de lege lata i de lege ferenda na tle rozwiązań stosowanych w państwach demokratycznych)*, „Zeszyty Prawnicze BAS” 2017, nr 1.
- Szymanek J., *Cenzusy wyborcze: antonim demokratycznej elekcji*, [w:] *Niedemokratyczne wymiary demokratycznych wyborów*, red. J. Szymanek, Warszawa 2016.
- Szymanek J., *Modele wyborów prezydenckich*, [w:] *Ustroje, doktryny, instytucje polityczne. Księga jubileuszowa Profesora zw. dra hab. Mariana Grzybowski*, red. J. Czajowski, Kraków 2007.

- Szymanek J., *Optymalizacja formuły wyborczej. Dylematy wyboru ordynacji proporcjonalnej czy większościowej*, „Studia Wyborcze” 2007, t. 4.
- Szymanek J., *Prawna regulacja komitetów wyborczych w kodeksie wyborczym*, [w:] *Kodeks wyborczy. Wstępna ocena*, red. K. Skotnicki, Warszawa 2011.
- Szymanek J., *Wybór formuły wyborczej. Między demokracją kwantytatywą a kwalitatywną*, „Państwo i Prawo” 2005, nr 10.
- Turpin D., *Droit constitutionnel*, Paris 1994.
- Uziębło P., *Cenzusy wyborcze w XXI w. Potrzeba nowego podejścia?*, Toruń 2014.
- Uziębło P., *Kampania wyborcza: reguły fair play czy raczej wszystkie chwyt dozwolone?*, [w:] *Niedemokratyczne wymiary demokratycznych wyborów*, red. J. Szymanek, Warszawa 2016.
- Uziębło P., *Wpływ systemów wyborczych na systemy partyjne (wybrane zagadnienia)*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2011, nr 3.
- Uziębło P., *Wprowadzenie do kodeksu wyborczego*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2011, nr 3.
- Uziębło P., *Wyborcze prawo*, [w:] *Leksykon prawa konstytucyjnego. 100 podstawowych pojęć*, red. A. Szmyt, Warszawa 2016.
- Uziębło P., *Zasada równości wyborów parlamentarnych w państwach europejskich i południowoamerykańskich*, Warszawa 2013.
- Vanhanen T., *The Emergence of Democracy*, „Commentationes Scientiarum Socialium” 1989, nr 24.
- Więckowska M., *Instrumenty profrekwencyjne: modyfikacje czy manipulacje wyborcze?*, [w:] *Niedemokratyczne wymiary demokratycznych wyborów*, red. J. Szymanek, Warszawa 2016.
- Więckowska M., *Skuteczność przymusu wyborczego i zachęt wyborczych w motywowaniu frekwencji*, „Studia Politologiczne” 2011, vol. 22.
- Więckowska M., *Wpływ nietradycyjnych technik głosowania na frekwencję podczas wyborów i referendów*, „Studia Wyborcze” 2012, t. 14.
- Winock M., *Les élections présidentielles en France. 1958–2012*, Paris 2016.
- Wiszowaty M.M., *Instytucja ciszy wyborczej. Geneza, regulacja prawna, ratio existendi*, „Studia Wyborcze” 2012, t. 14.
- Wlezien C., *Election Campaigns*, [w:] *Comparing Democracies. Election nad Voting in the 21st Century*, eds L. LeDuca, R.G.Niemi, P. Norris, London 2010.
- Wojtasik W., *Funkcje wyborów w III Rzeczypospolitej. Teoria i praktyka*, Katowice 2012.
- Wojtasik W., *Systemowa specyfika wyborów samorządowych w Polsce*, „Roczniki Nauk Społecznych KUL” 2013, nr 1.
- Zarka J.-C., *Les systèmes électoraux*, Paris 1996.
- Zbieranek J., *Alternatywne procedury głosowania w polskim prawie wyborczym*, Warszawa 2013.
- Zbieranek J., *Głosowanie przez internet (e-voting) w wybranych państwach*, „Zeszyty Prawnicze Biura Analiz Sejmowych” 2018, nr 1.

- Zbieranek J., *Wprowadzenie. Aktualne problemy polskiego prawa wyborczego z perspektywy Rzecznika Praw Obywatelskich*, [w:] *Prawo wyborcze. Wczoraj i dziś*, red. P. Gajewski, Gdańsk 2019.
- Żukowski A., *Istota formuły demokratycznych wyborów: kilka refleksji teoretycznych i terminologicznych*, „*Studia Wyborcze*” 2006, t. 1.
- Żukowski A., *System wyborczy do Sejmu i Senatu RP*, Warszawa 2004.
- Żukowski A., *Systemy wyborcze. Wprowadzenie*, Olsztyn 1999.
- Żukowski A., *Wybory*, [w:] *Podstawowe kategorie polityki*, red. S. Opara, D. Radziszewska-Szczepaniak, A. Żukowski, Olsztyn 2005.

Wybory, prawo wyborcze i system wyborczy to problematyka badawcza wielu nauk. Publikacja została poświęcona aktualnym aspektom prawnym tej problematyki – Autor podejmuje próbę kompleksowej i zarazem esencjonalnej analizy zagadnień prawa wyborczego. Dzieło jest bardzo dobre pod względem metodologicznym i merytorycznym. Autor posługuje się językiem prawniczym na bardzo wysokim poziomie, zrozumiałym przy tym także dla czytelnika niebędącego specjalistą z zakresu prawa wyborczego.

Dr hab. Paweł Sobczyk, prof. UO

Autor z niewątpliwym znawstwem, a niejednokrotnie również ze swadą, opisuje aktualną w państwie demokratycznym problematykę. Wysoki poziom merytoryczny, obfite odwoływanie się do literatury przedmiotu przy jednoczesnym zachowaniu przystępnej formy wywodu sprawiają, że książka z powodzeniem może służyć zarówno w procesie dydaktycznym, jak i jako punkt odniesienia w pogłębionych badaniach tytułowego zagadnienia.

Dr hab. Walczuk Konrad, prof. ASzWoj

ISBN 978-83-67049-01-6

