

# Wstęp

Wybory to cykliczny, skomplikowany proces odnawiania składu władz w wyniku swobodnej decyzji podejmowanej w szczególnej procedurze przez ogół obywateli posiadających pełnię praw politycznych<sup>1</sup>. Stanowią one najistotniejsze kryterium, jakie musi spełniać dany system, by mógł zostać uznany za demokratyczny<sup>2</sup>. W państwie demokratycznym są nieodzowną instytucją życia publicznego, pozwalającą na wyłanianie przedstawicieli sprawujących władzę w imieniu suwerena<sup>3</sup>. Według Josepha Schumpetera wybory są wręcz synonimem demokracji. Jego zdaniem demokracja jest po prostu procedurą wyborczą, rozwiązaniem instytucjonalnym dochodzenia do decyzji politycznych, w których jednostki uzyskują moc decydowania poprzez konkurencyjną walkę o głosy wyborców<sup>4</sup>. Są zatem podstawowym współcześnie instrumentem sprawowania władzy przez zbiorowego suwerena, oddziałującym na stosunki społeczne, polityczne i gospodarcze w państwie bądź w jednostce samorządu terytorialnego<sup>5</sup>. W wyniku wyborów naród, jako suweren, uzyskuje więc pośredni wpływ na treść decyzji państwowych czy samorządowych poprzez wybranie spośród siebie reprezentantów do organów przedstawicielskich<sup>6</sup>. Kreując kształt organów wybieranych w wyborach i legitymizując te organy oraz dany system polityczny (system wartości), pośrednio kreuje także prawo europejskie, państwowe czy samorządowe, a przez nie kierunki rozwoju Europy, państwa czy jednostki samorządu terytorialnego. To właśnie prawo jest bowiem najważniejszym wyrazem polityki zarówno władz państwowych, jak i samorządowych, przez które możliwe jest wpływanie na wszystkie dziedziny życia oraz na charakter i wizerunek państwa czy jednostki samorządu terytorialnego<sup>7</sup>.

---

<sup>1</sup> Por. *L. Garlicki*, Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu, Warszawa 2012, s. 117.

<sup>2</sup> Zob. poglądy doktryny w tej kwestii prezentowane przez *A. Żukowskiego* (w:) *Istota formuły demokratycznych wyborów – kilka refleksji teoretycznych i terminologicznych*, „*Studia wyborcze*”, tom I, Łódź 2006, s. 61, oraz *A. Przeworskiego*, *Dlaczego partie polityczne respektują wyniki wyborów?*, (w:) *J.M. Maravall, A. Przeworski* (red.), *Demokracja i rządy prawa*, Warszawa 2010, s. 128.

<sup>3</sup> Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 3.11.2006 r., K 31/06, *Legalis*; por. wyrok TK z 27.5.2003 r., K 11/03, *Legalis*.

<sup>4</sup> *J. Schumpeter*, *Kapitalizm, socjalizm, demokracja*, Warszawa 1995, s. 336–337.

<sup>5</sup> *K. Skotnicki*, *Wpływ funkcji wyborów na prawo wyborcze i system wyborczy. Zarys problematyki*, „*Przegląd Sejmowy*” 2007, z. 2, s. 11.

<sup>6</sup> Por. *T. Wallas*, *Demokracja pośrednia i mechanizmy jej realizacji we współczesnym państwie*, „*Problemy Humanistyki*”, *Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Nauk Humanistycznych i Dziennikarstwa*, Nr 2/1997, Poznań 1997, s. 29; por. także: *K. Wojtyczek*, *Konstytucyjna regulacja systemu wyborczego w III Rzeczypospolitej*, (w:) *F. Rymarz* (red.), *Demokratyczne prawo wyborcze Rzeczypospolitej Polskiej (1990–2000)*, Warszawa 2000, s. 105 i 106.

<sup>7</sup> Por. *M. Jaroszyński*, *Zagadnienia rad narodowych. Studium prawno-polityczne*, Warszawa 1961, s. 288 i n.; por. stanowisko w tej kwestii: *M. Safjan*, *Sąd konstytucyjny jak pozytywny ustawodawca*, (w:) *D. Dudek, M. Gap-*

Przywołane wyżej funkcje kreacyjna i legitymizacyjna, to nie jedyne, które przypisuje się wyborom. Poza nimi w doktrynie wymienia się chociażby: integracyjną, ważenia woli wyborców, kontrolną, polityczno-programową, selekcji elit sprawujących władzę, egzekwowania odpowiedzialności politycznej, programową, wyłonienia stabilnej większości rządowej i wiele innych<sup>8</sup>. Problematyką tą zajmowali się chociażby R.A. Dahl czy w Polsce Bogusław Banaszak, Marek Chmaj, Marek Matczak, Krzysztof Skotnicki, Arkadiusz Żukowski.

By wybory mogły zostać uznane za demokratyczne wskazanie przez suwerena swoich reprezentantów, muszą spełniać szereg kryteriów. Niezbędne jest by odbywały się w regularnych odstępach czasu, w oparciu o swobodną konkurencję partii politycznych i grup obywateli, z poszanowaniem regulacji prawnych zapewniających ich uczciwy przebieg, w tym z respektowaniem podstawowych zasad prawa wyborczego<sup>9</sup>. Do zasad tych zalicza się zasadę powszechności, równości, tajności głosowania oraz bezpośredniości (art. 96 i 97 Konstytucji RP; art. 192, 255, 328, 369 KodeksWyb). Poza nimi istotną regułą, która nie jest co prawda skodyfikowana, ale bez której nie sposób wyobrazić sobie procesu wyborczego, jest zasada wolnych wyborów<sup>10</sup>. Dopiero realizacja tych wszystkich zasad pozwala uznać, iż dany system wyborczy spełnia minimum demokracji i stanowi miarę demokratycznego państwa prawnego<sup>11</sup>.

Warto jednak wskazać, że formułowanych jest wiele dodatkowych, czy może właściwsze jest ujęcie bardziej szczegółowych, kryteriów stanowiących warunek uznania procesu wyborczego za realizujący wymogi demokracji i prawa. Przykładowo W.J.M. Mackenzie uznaje za takie: niezależną władzę sądowniczą interpretującą prawo wyborcze, uczciwą, kompetentną i bezpartyjną administrację przeprowadzającą wybory, rozwinięty system partii politycznych, na tyle zorganizowany, by przedstawiać swój program i liderów wyborcom jako alternatywę pomiędzy ofertami wyborczymi, akceptację przez całe środowisko polityczne ustalonych reguł rywalizacji wyborczej, które porządkują i ograniczają walkę o władzę<sup>12</sup>.

Korzystanie z rozwiązań gwarantowanych w demokratycznym państwie prawnym, a zatem także z możliwości uczestniczenia w wyborach, jest realizacją jednego z obywatelskich praw podstawo-

---

ski, W. Łączkowski (red.), *Amicus hominis et defensor iustitiae. Przyjaciel człowieka i obrońca sprawiedliwości*. Księga Jubileuszowa w 70 rocznicę urodzin Sędziego Ferdynanda Rymarza, Lublin 2010, s. 296.

<sup>8</sup> Zob. B. Banaszak, *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 2010, s. 335–336; M. Chmaj, *Zagadnienia ogólne* (w:) M. Chmaj, W. Skrzydło, *System wyborczy w Rzeczypospolitej Polskiej*, Kraków 2011, s. 18–19; A. Żukowski, *System wyborczy do Sejmu i Senatu RP*, Warszawa, 2004, s. 12–13; K. Skotnicki, *Funkcje wyborów*, (w:) *Prawo wyborcze Rzeczypospolitej Polskiej i problemy akcesji Polski do Unii Europejskiej*. Materiały XLIV Ogólnopolskiej Konferencji Katedr i Zakładów Prawa Konstytucyjnego. Olsztyn 25–27.4.2002 r., Olsztyn 2003, s. 129–144.

<sup>9</sup> Zob. art. 3 Protokołu dodatkowego Europejskiej Konwencji Praw Człowieka, który stanowi, że Wysokie Układające się Strony zobowiązują się organizować w rozsądnych odstępach czasu wolne wybory oparte na tajnym głosowaniu, w warunkach zapewniających swobodę wyrażania opinii ludności w wyborze ciała ustawodawczego (Dz.U. z 1995 r. Nr 36, poz. 175 ze zm. wprowadzonymi przez Protokół Nr 11, Dz.U. z 1998 r. Nr 147, poz. 962).

<sup>10</sup> Te wszystkie cztery zasady samorządowego prawa wyborczego ujmowane bywają niezbyt często w ustawach zasadniczych. Ma to miejsce np. w Estonii, Hiszpanii. Natomiast określenie w konstytucji, jak ma to miejsce w Polsce, zasad powszechności, równości, bezpośredniości i tajności głosowań, jest bardziej powszechne (np. Czechy, Litwa, Słowacja, Ukraina, Węgry; zob. M. Bąkiewicz, *System wyborczy do samorządu terytorialnego w Polsce na tle europejskim*, Toruń 2008, s. 25).

<sup>11</sup> Por. J. Buczkowski, *Podstawowe zasady prawa wyborczego III Rzeczypospolitej*, Lublin 1998, s. 156; T. Wallas, *Demokracja pośrednia i mechanizmy jej realizacji we współczesnym państwie*, „Problemy Humanistyki” Zeszyty naukowe Wyższej Szkoły Nauk Humanistycznych i Dziennikarstwa, Nr 2/1997, Poznań 1997, s. 31; a także P. Winczorek, *Polska pod rządami Konstytucji z 1997 r.*, Warszawa 2006, s. 113.

<sup>12</sup> W.J.M. Mackenzie, *Free Elections*, London 1958, s. 4.

wych<sup>13</sup>. Aby prawo to było w pełni realizowane, by wyborcy mieli szansę faktycznie decydować o tym, co jest dla nich najkorzystniejsze, by mogli wpływać i kontrolować rządzących, muszą mieć odpowiednią wiedzę, bez której niemożliwe jest podjęcie decyzji wyborczej, a tym samym pośrednie wpływanie na decyzje wydawane przez organy władzy<sup>14</sup>. Powinny zostać im zatem zapewnione „jednakowe możliwości stwierdzenia i oceny, który z możliwych wariantów najlepiej przysłuży się ich interesom”<sup>15</sup>. Ważne jest w związku z tym zagwarantowanie podmiotom zgłaszającym kandydatów w procesie wyborczym równych warunków do prowadzenia kampanii wyborczej. Nie trzeba być bowiem ani znawcą tematów związanych wyborami, ani szczególnie wnikliwym obserwatorem życia politycznego, by stwierdzić, że o wyniku wyborów w dużej mierze przesądzają działania podejmowane przez kandydatów startujących w tych wyborach oraz przez podmioty prowadzące na ich rzecz działania promocyjne właśnie w okresie poprzedzającym wybory<sup>16</sup>.

Wybory samorządowe, poza wskazanymi wyżej cechami przypisywanymi tego rodzaju procesom, są zjawiskiem społecznym sprzyjającym wzmocnieniu więzi lokalnych i budowie społeczeństwa obywatelskiego<sup>17</sup>. Stanowią najbardziej rozbudowaną i skomplikowaną organizacyjnie akcję wyborczą spośród wszystkich wyborów powszechnych w Polsce. W praktyce są to bowiem przeprowadzane łącznie cztery akcje wyborcze. W debacie publicznej co jakiś czas pojawiają się koncepcje na, przynajmniej częściowe, rozdzielenie ich od siebie. Miałyby to ułatwić proces przygotowania i przeprowadzenia tych wyborów, a wyborcom pozwalałoby na prostsze dokonywanie elekcji swoich przedstawicieli. Z pewnością pociągałoby jednak za sobą duże dodatkowe obciążenie dla budżetu państwa.

Organizacja zbliżających się wyborów samorządowych będzie tym bardziej skomplikowana, że będzie się odbywała w oparciu o wiele nowych rozwiązań prawnych wprowadzonych do KodeksuWyb przez ZwUdObywU, która weszła w życie 31.1.2018 r., dotyczących niekiedy newralgicznych dla procesu wyborczego kwestii, jak chociażby podziału na okręgi i obwody głosowania, charakteru organów wyborczych, składu i liczby komisji wyborczych, drukowania kart do głosowania czy przygotowania lokalu wyborczego, a także przez ustawę o zmianie ustawy – Kodeks wyborczy oraz niektórych innych ustaw, która weszła w życie w lipcu 2018 r., czyli można powiedzieć, że tuż przed formalnym rozpoczęciem okresu wyborczego. Zatem zarówno organizacja, jak i przeprowadzenie tych wyborów będą nie lada wyzwaniem dla organów wyborczych i samorządowych.

---

<sup>13</sup> Por. K. *Działocha*, Państwo prawne w warunkach zmian zasadniczych systemu prawa RP, (w:) Państwo prawa. Demokratyczne państwo prawne. Antologia, J. Kowalski, Warszawa 2008, s. 231.

<sup>14</sup> Zagadnienia parlamentarne w orzecznictwie konstytucyjnym innych państw. Zimbabwe: Finansowanie partii politycznych (orzeczenie Sądu Najwyższego Zimbabwe z 5 września 1997 r., przekład i opracowanie L. *Garlicki*, „Przegląd Sejmowy” z 1997 r., Nr 6 (23), s. 131; zob. także: wyrok TK z 20.7.2011 r., K 9/11, Legalis.

<sup>15</sup> R.A. *Dahl*, Demokracja i jej krytycy, przekład S. *Amsterdamski*, Warszawa 1995, s. 150, 151. Na znaczenie wyborów dla demokratycznego charakteru ustroju R.A. Dahl wskazywał również w *Polyarchy: Participation and Opposition*, New Haven, Yale University Press, s. 34.

<sup>16</sup> T. *Gąsior*, Obraz kampanii wyborczej w wyborach Prezydenta RP w latach 1990–2015 na podstawie wydatków wykazywanych w sprawozdaniach finansowych podmiotów zgłaszających kandydatów w tych wyborach, „Studia Wyborcze” t. XXIII, s. 41.

<sup>17</sup> M. *Magoska*, Słowo wstępne, (w:) M. *Magoska* (red.), *Wybory samorządowe w kontekście mediów i polityki*, Kraków 2008, s. 7.