Marek Woźnicki¹

**Ewolucja podstawowych zasad polskiego prawa wyborczego
w wyborach do organów stanowiących jednostek samorządu
terytorialnego i w wyborach parlamentarnych w Polsce po 1989 r.**

Słowa kluczowe: wybory samorządowe, wybory parlamentarne, Kodeks wyborczy, zasady prawa wyborczego

Keywords: local elections, parliamentary elections, Electoral Code, principles of electoral law

Streszczenie

Celem niniejszego artykułu jest ukazanie ewolucji zasad prawa wyborczego w wyborach parlamentarnych i samorządowych (do organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego) w Polsce po 1989 r. W artykule przedstawione zostały konstytucyjne i ustawowe regulacje dotyczące podstawowych zasad prawa wyborczego oraz metod ustalania wyników wyborów obowiązujące w Polsce w ciągu ostatnich 30 lat, poczynając od ordynacji wyborczych od Sejmu i Senatu z 1989, a kończąc na przepisach Kodeksu wyborczego z 2011 r. (znowelizowanych w 2018 r.). Zdaniem autora wspomniana ewolucja doprowadziła do powstania dwóch modeli regulacji podstawowych zasad prawa wyborczego i systemów wyborczych. Pierwszy dotyczy wyborów do Sejmu, sejmików województw, rad powiatów i rad „większych” gmin (powyżej 20.000 mieszkańców), drugi dotyczy wyborów do Senatu i rad „mniejszych” gmin (poniżej 20.000 mieszkańców).

¹ ORCID ID: 0000-0001-7010-134X, doktor, Katedra Prawa Konstytucyjnego, Wydział Prawa i Administracji, Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie, e-mail: marek.kamil.woznicki@gmail.com.

Abstract**The Evolution of the Basic Principles of Electoral Law in Elections to Constitutive Organs of the Units of Local Government and Parliamentary Elections in Poland Since 1989**

The scope of this article is to show the evolution of the basic principles of electoral law in elections to constitutive organs of the units of local government and parliamentary elections in Poland since 1989. In the article it is shown the constitutional and statutory regulations concerning basic principles of electoral law and the methods of determining the elections results applicable in Poland in past thirty years, from the Sejm and the Senat Electoral Acts of 1989, to the Electoral Code of 2011 (amended in 2018). According to the author of this article, this evolution of rules results in establish two models of regulations of the principles of electoral law and electoral system. The first model is applicable in elections to Sejm, to voivodeships councils, to county councils and to municipal councils in “big” municipalities (more than 20.000 citizens), the second model is applicable in elections to Senat and to municipal councils in “small” municipalities (less than 20.000 citizens).

I. Wprowadzenie

Problematyka przeprowadzania wyborów stanowi jedno z istotniejszych zagadnień we współczesnych państwach demokratycznych. Powszechnie uważa się, że wybory są jednym z głównych narzędzi demokracji². Jednocześnie pojęcie „wyborów demokratycznych” zakłada, że sam proces przeprowadzania wyborów i ustalania ich wyników musi spełniać określone standardy. Do takich standardów należą m.in. podstawowe zasady prawa wyborczego, określane też mianem „przymiotników wyborczych”. Zazwyczaj uznaje się, że demokratyczne wybory powinny odbywać się w oparciu o zasady powszechności, równości, bezpośredniości i głosowania tajnego³. Niekiedy wykaz ten jest uzu-

² G. Bingham Powell Jr, *Wybory jako narzędzie demokracji. Koncepcje większościowe i proporcjonalne*, przeł. M. Czeakański, Warszawa 2006, s. 7–8.

³ W. Sokolewicz, *Podstawowe zasady prawa wyborczego i ich ujęcie w konstytucji*, „Państwo i Prawo” 1987, z. 10, s. 77–78; J. Buczkowski, *Podstawowe zasady prawa wyborczego III*

pełniani o zasadę wyborów wolnych oraz zasady dotyczące podziału mandatów – zasadę wyborów proporcjonalnych albo większościowych⁴.

Powyższy katalog podstawowych zasad demokratycznego prawa wyborczego nie budzi zastrzeżeń w doktrynie. Mimo to w polskiej praktyce ustrojowej po 1989 r. regulacje dotyczące przeprowadzania i ustalania wyników wyborów do poszczególnych organów władzy publicznej podlegały stosunkowo częstym zmianom, także co do zakresu stosowania poszczególnych zasad prawa wyborczego. Niniejszy artykuł poświęcony jest ukazaniu ewolucji regulacji dotyczących podstawowych zasad prawa wyborczego w wyborach do organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego i w wyborach parlamentarnych w Polsce po 1989 r. Celem artykułu jest ukazanie zmian w zakresie unormowania katalogu zasad wyborczych w przepisach rangi konstytucyjnej oraz w kolejnych ordynacjach wyborczych, a także próba ustalenia odpowiedzi na pytanie, czy ewolucja przepisów prawa wyborczego doprowadziła do wykształcenia jednolitego modelu systemu wyborczego, określającego sposób przeprowadzania wyborów do wspomnianych wyżej organów władzy publicznej.

II. Zasady prawa wyborczego pod rządami przepisów znowelizowanej Konstytucji lipcowej (1989–1992)

Pierwszy etap ewolucji zasad prawa wyborczego w III RP nastąpił wraz z przyjęciem 7 kwietnia 1989 r. nowelizacji Konstytucji lipcowej (zwanej popularnie nowelą kwietniową⁵) oraz nowych ordynacji wyborczych do Sejmu⁶ i Senatu⁷, będących realizacją kontraktu politycznego, zawartego podczas obrad

Rzeczypospolitej, Lublin 1998, s. 39.

⁴ J. Buczkowski, op.cit., s. 39; A. Lubaczewska, *Gwarancje realizacji czynnego i biernego prawa wyborczego*, [w:] *Demokratyczne standardy prawa wyborczego Rzeczypospolitej Polskiej. Teoria i praktyka*, red. F. Rymarz, Warszawa 2005, s. 178.

⁵ Dz.U. Nr 19, poz. 101, zwana dalej „nowelą kwietniową”.

⁶ Ustawa z 7 kwietnia 1989 r. Ordynacja wyborcza do Sejmu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej X kadencji, na lata 1989–1993 (Dz.U. Nr 19, poz. 102), cytowana dalej jako „ordynacja wyborcza do Sejmu z 1989 r.”.

⁷ Ustawa z 7 kwietnia 1989 r. Ordynacja wyborcza do Senatu PRL (Dz.U. Nr 19, poz. 103), cytowana dalej jako „ordynacja wyborcza do Senatu z 1989 r.”.

Okrągłego Stołu⁸. Zgodnie z tymi przepisami w przypadku wyborów do Sejmu obowiązywały zasady powszechności, równości, bezpośredniości i głosowania tajnego⁹. Wybór posłów następował w 108 wielomandatowych okręgach wyborczych (liczących od 2 do 5 mandatów)¹⁰ oraz z tzw. listy krajowej, obejmującej nie więcej niż 10% sumy wszystkich mandatów¹¹. W wyborach do Sejmu zastosowano formułę ordynacji większościowej z wymogiem uzyskania większości bezwzględnej¹². Wyjątkowość przyjętej ordynacji wyborczej polegała na tym, że zgodnie z porozumieniami Okrągłego Stołu 65% mandatów była zarezerwowana dla ugrupowań tzw. strony koalicyjno-rządowej, natomiast 35% mandatów (161) miało być rozdysponowane pomiędzy kandydatów bezpartyjnych, zgłoszonych przez obywateli (byli to zarówno przedstawiciele „Solidarności”, jak i osoby niezależne oraz kandydaci wspierani przez stronę rządową)¹³. Z tego powodu wybory do Sejmu były określane jako „kontraktowe” lub „częściowo wolne”. Z kolei ordynacja wyborcza do Senatu przewidywała, że wybory będą wolne, nie określała jednak z góry katalogu zasad prawa wyborczego obowiązujących w tych wyborach, odsyłając w tej kwestii do odpowiedniego stosowania przepisów ordynacji wyborczej do Sejmu¹⁴. Stąd też w wyborach do Senatu z 1989 r. obowiązywały zasady powszechności, bezpośredniości i głosowania tajnego. Nie obowiązywała zasada wyborów równych w sensie materialnym, gdyż przyjęto wówczas regułę wyboru senatorów w województwach (po 2 senatorów z każdego województwa oprócz województw katowickiego i stołecznego warszawskiego, gdzie wybierano po 3 senatorów), niezależnie od liczby mieszkańców poszczegól-

⁸ *Porozumienia Okrągłego Stołu. Stanowisko w sprawie reform politycznych*, [w:] *Okrągły Stół*, oprac. K. Dubiński, Warszawa 1999, s. 554–558; M. Chmaj, *Ewolucja zasady wyborów proporcjonalnych w polskim prawie wyborczym do Sejmu po 1989 r.*, [w:] *25 lat demokratycznego prawa wyborczego i organów wyborczych w Polsce (1991–2016)*, t. 2, red. W. Hermeliński, B. Tokaj, Warszawa 2016, s. 45.

⁹ Art. 1 – 6 ordynacji wyborczej do Sejmu z 1989 r.

¹⁰ M. Chmaj, *op.cit.*, s. 45.

¹¹ Art. 9 i 11 ordynacji wyborczej do Sejmu z 1989 r.

¹² Art. 78 i 81 ordynacji wyborczej do Sejmu z 1989 r.

¹³ A. K. Piasecki, *Wybory parlamentarne, prezydenckie, samorządowe 1989–2002*, Toruń 2004, s. 12 – 13; M. Przywara, *System wyborczy do Sejmu i Senatu RP po 1989 roku – ciągłość i zmiana*, Warszawa 2012, s. 53.

¹⁴ Art. 1 ordynacji wyborczej do Senatu z 1989 r.

nych województw¹⁵. Senatorowie byli wybierani według systemu większościowego z wymogiem uzyskania większości bezwzględnej ważnych głosów¹⁶.

W 1990 r. nastąpiło przywrócenie samorządu terytorialnego w gminach na skutek nowelizacji Konstytucji RP dokonanej ustawą z 8 marca 1990 r.¹⁷ Samorząd ten miał działać poprzez dwa organy – radę gminy jako organ stanowiący, wybierany przez ogół mieszkańców gminy oraz organ wykonawczy (bliżej niesprecyzowany w Konstytucji), wybierany przez radę gminy. Szczegółowe zasady wyboru rady gminy miały być uregulowane w ustawie¹⁸. We wspomnianej ustawie – ordynacji wyborczej do rad gmin¹⁹ – przyjęte zostały przepisy gwarantujące przeprowadzanie wyborów do rad gmin w oparciu o zasady powszechności, równości, bezpośredniości i głosowania tajnego²⁰. Wybory w gminach do 40.000 mieszkańców odbywały się według systemu większościowego w okręgach jednomandatowych, a do zdobycia mandatu wymagane było uzyskanie względnej większości głosów. Natomiast w gminach powyżej 40.000 mieszkańców wybory odbywały się według systemu proporcjonalnego, w okręgach wielomandatowych (liczących od 5 do 10 mandatów)²¹. Podziału mandatów pomiędzy poszczególne listy kandydatów dokonywano według tzw. zmodyfikowanej metody Sainte-Laguë²².

Tak ukształtowane przepisy samorządowej ordynacji wyborczej z 1990 r. były częściowo zbieżne z ówczesznie obowiązującymi przepisami ordynacji wyborczych do Sejmu i Senatu. Istotnym *novum* wprowadzonym przez ordynację wyborczą z 1990 r. było zastosowanie systemu proporcjonalnego przeliczania głosów na mandaty w odniesieniu do większych gmin. W tym zakresie ordynacja samorządowa stanowiła swoisty wstęp do reformy zasad wybierania posłów na Sejm, co nastąpiło w 1991 r. Nowa ordynacja wybor-

¹⁵ Art. 2 – 3 ordynacji wyborczej do Senatu z 1989 r.

¹⁶ Art. 11 – 13 ordynacji wyborczej do Senatu z 1989 r.

¹⁷ Ustawa z 8 marca 1990 r. o zmianie Konstytucji RP (Dz.U. Nr 16, poz. 94).

¹⁸ Art. 45 Konstytucji lipcowej.

¹⁹ Ustawa z 8 marca 1990 r. – Ordynacja wyborcza do rad gmin (Dz.U. Nr 16, poz. 96).

Przebieg prac nad ordynacją opisuje J. Mordwilko, *Ewolucja prawa wyborczego i wyborów do samorządu terytorialnego w latach 1990–2000*, [w:] *10 lat demokratycznego prawa wyborczego Rzeczypospolitej Polskiej (1990–2000)*, red. F. Rymarz, Warszawa 2000, s. 156–158.

²⁰ Art. 3–8 ordynacji z 1990 r.

²¹ Art. 8 i 12 ordynacji z 1990 r.

²² Art. 97 ordynacji z 1990 r.

cza do pierwszej izby parlamentu przewidywała, że wybory do Sejmu są wolne, powszechne, równe, bezpośrednie, proporcjonalne i odbywają się w głosowaniu tajnym²³. Przymiotnik „wolne” miał niewątpliwie odróżniać tę elekcję od wyborów „kontraktowych” z 1989 r. Z kolei wybór posłów według zasady proporcjonalności następował na dwa sposoby²⁴. Większość posłów (391) wybierano w wielomandatowych okręgach wyborczych (od 7 do 17 mandatów)²⁵, zaś podziału mandatów pomiędzy listy kandydatów dokonywano proporcjonalnie według metody Hare’a-Niemeyera, bez stosowania klauzul zaporowych²⁶. Natomiast w przypadku posłów wybieranych z listy krajowej obowiązywała klauzula zaporowa polegająca na tym, że w podziale mandatów uczestniczyły tylko te ogólnopolskie listy kandydatów, które z list okręgowych powiązanych z ich listami ogólnopolskimi uzyskiwały mandaty poselskie w co najmniej 5 okręgach wyborczych lub których listy okręgowe otrzymały w sumie liczbę ważnie oddanych głosów nie mniejszą niż 5% liczby ważnie oddanych głosów na wszystkie listy wyborcze we wszystkich okręgach wyborczych²⁷. Nadto podziału mandatów pomiędzy listy kandydatów dokonywano przy pomocy zmodyfikowanej metody Sainte-Laguë²⁸. Zatem od 1991 r. reguły wyboru posłów były zbliżone do unormowań dotyczących wyboru radnych do rad gmin w „większych” gminach.

Równolegle przyjęta ustawa – ordynacja wyborcza do Senatu z 1991 r.²⁹ – nie zmieniała istotnie reguł wyboru senatorów. Senatorowie nadal byli wybierani w województwach w wyborach powszechnych, bezpośrednich i w głosowaniu tajnym, według zasady systemu większościowego. Jedyną ważną zmianą było wprowadzenie reguły, iż do zdobycia mandatu wystarczy uzyskanie większości względnej ważnych głosów³⁰. W ten sposób reguły wyboru senatorów zostały upodobnione do modelu wyboru radnych do rad gmin w „mniejszych” gminach.

²³ Art. 1 ustawy z 28 czerwca 1991 r. Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. Nr 59, poz. 252), cytowanej dalej jako „ordynacja wyborcza do Sejmu z 1991 r.”.

²⁴ Art. 2 ordynacji wyborczej do Sejmu z 1991 r.

²⁵ Art. 2 pkt 1) w zw. z art. 35 – 36 ordynacji wyborczej do Sejmu z 1991 r.

²⁶ Art. 93 ordynacji wyborczej do Sejmu z 1991 r.

²⁷ Art. 100 ust. 2 ordynacji wyborczej do Sejmu z 1991 r.

²⁸ Art. 101 ordynacji wyborczej do Sejmu z 1991 r.

²⁹ Ustawa z 10 maja 1991 r. Ordynacja wyborcza do Senatu RP (Dz.U. Nr 58, poz. 246), cytowana dalej jako „ordynacja wyborcza do Senatu z 1991 r.”.

³⁰ Art. 17 ordynacji wyborczej do Senatu z 1991 r.

III. Zasady prawa wyborczego pod rządami Małej Konstytucji (1992–1997)

Wraz z uchwaleniem ustawy konstytucyjnej z 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym³¹, zwanej powszechnie Małą Konstytucją, nastąpiła konstytucjonalizacja zasad prawa wyborczego w wyborach parlamentarnych, jak i w wyborach organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego. Zgodnie z art. 3 ust. 1 i 2 Małej Konstytucji wybory do Sejmu były powszechne, równe, bezpośrednie, proporcjonalne i odbywały się w głosowaniu tajnym, zaś wybory do Senatu były wolne, powszechne, bezpośrednie i odbywały się w głosowaniu tajnym. Z kolei art. 72 ust. 1 Małej Konstytucji stanowił, że wybory do organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego były powszechne, równe i odbywały się w głosowaniu tajnym³².

Zauważyć należy, że w porównaniu do katalogu zasad prawa wyborczego obowiązujących w wyborach do Sejmu i Senatu, w odniesieniu do wyborów samorządowych nie uwzględniono zasady bezpośredniości wyborów. Pominięcie zasady bezpośredniości było prawdopodobnie podyktowane chęcią pozostawienia możliwości powołania organów stanowiących samorządu terytorialnego stopnia wojewódzkiego (sejmików wojewódzkich), które wybierane byłyby pośrednio przez rady gmin³³. Tym niemniej przepisy samorządowej ordynacji wyborczej z 1990 r. przewidujące obowiązywanie zasady bezpośredniości wyborów pozostały w mocy. Przepisy te zostały „wzmocnione” w 1994 r. wraz z ratyfikacją Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego przez Rzeczypospolitą Polską³⁴, gdyż normy zawarte EKST przewidują, że członkowie rad samorządowych wybierani są w wyborach „wolnych, tajnych, równych, bezpośrednich i powszechnych”³⁵.

³¹ Dz.U. Nr 84, poz. 426.

³² K. Wojtyczek, *Konstytucyjna regulacja systemu wyborczego III Rzeczypospolitej*, [w:] *10 lat demokratycznego prawa wyborczego Rzeczypospolitej Polskiej (1990–2000)*, red. F. Rymarz, Warszawa 2000, s. 120.

³³ B. Zawadzka, *Samorząd terytorialny w „Małej Konstytucji”*, [w:] *„Mała Konstytucja” w procesie przemian ustrojowych w Polsce*, red. M. Kruk, Warszawa 1993, s. 208.

³⁴ Europejska Karta Samorządu Terytorialnego, sporządzona w Strasbourgu 15 października 1985 r., ratyfikowana 1 marca 1994 r. (Dz.U. 1994, Nr 124, poz. 607 i 608), cytowana dalej jako „EKST”.

³⁵ Art. 3 ust. 2 EKST.

Wkrótce po uchwaleniu Małej Konstytucji przyjęta została również nowa ordynacja wyborcza w wyborach do Sejmu³⁶. W ordynacji wyborczej do Sejmu z 1993 r. powtórzone zostały przepisy dotyczące obowiązywania zasad wolności, powszechności, równości, bezpośredniości i głosowania tajnego, a także proporcjonalności³⁷. Posłowie byli wybierani albo z listy krajowej (69 mandatów), albo w wielomandatowych okręgach wyborczych (liczących od 3 do 17 mandatów)³⁸. W obydwu przypadkach stosowana była klauzula zaporowa stanowiąca, że w podziale mandatów w okręgach wyborczych uczestniczą tylko te komitety wyborcze, których listy otrzymały co najmniej 5% ważnie oddanych głosów w skali kraju (lub 8% w przypadku koalicyjnych komitetów wyborczych), zaś w przypadku podziału mandatów z listy krajowej – te komitety, których okręgowe listy kandydatów na posłów uzyskały co najmniej 7% ważnie oddanych głosów w skali kraju³⁹. Podziału mandatów pomiędzy listy wyborcze dokonywano według tzw. metody d'Hondta⁴⁰.

Natomiast w przypadku wyborów do Senatu przyjęcie Małej Konstytucji nie doprowadziło do zmiany ordynacji wyborczej z 1991 r., która w zasadniczo niezmienionym kształcie obowiązywała do 2001 r.⁴¹

IV. Aktualne rozwiązania konstytucyjne

W Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r.⁴² co do zasady utrzymane zostały dotychczasowe regulacje dotyczące podstawowych zasad prawa wyborczego obowiązujących w wyborach parlamentarnych i samorządowych. Zgodnie zatem z obecną ustawą zasadniczą wybory do Sejmu są powszechne, równe, bezpośrednie, proporcjonalne i odbywają się w głosowaniu tajnym⁴³, zaś wybory do Senatu są powszechne, bezpośrednie i odbywają się w głosowaniu

³⁶ Ustawa z 28 maja 1993 r. Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. Nr 45, poz. 205), cytowana dalej jako „ordynacja wyborcza do Sejmu z 1993 r.”.

³⁷ Art. 1 ordynacji wyborczej do Sejmu z 1993 r.

³⁸ Art. 2 i 45 ordynacji wyborczej do Sejmu z 1993 r.; M. Przywara, op.cit., s. 118.

³⁹ Art. 3 – 7 ordynacji wyborczej do Sejmu z 1993 r.

⁴⁰ Art. 110, 118 ordynacji wyborczej do Sejmu z 1993 r.

⁴¹ M. Przywara, op.cit., s. 174, 182.

⁴² Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.

⁴³ Art. 96 ust. 2 Konstytucji.

tajnym⁴⁴, natomiast wybory do organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego są powszechne, równe, bezpośrednie i odbywają się w głosowaniu tajnym⁴⁵. Podstawowe zasady prawa wyborczego w wyborach do organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego są zatem co do zasady zbieżne z regulacjami dotyczącymi zasad prawa wyborczego w wyborach do Sejmu i do Senatu. Odmienne jednak niż w wypadku wyborów do Sejmu, Konstytucja nie wprowadza zasady proporcjonalności, nie określa zatem rodzaju formuły wyborczej, jaka ma być stosowana w wyborach samorządowych, pozostawiając tę kwestię do rozstrzygnięcia ustawodawcy zwykłego. Ustawodawca może więc swobodnie zadecydować o przeprowadzeniu wyborów według systemu proporcjonalnego, większościowego albo mieszanego⁴⁶.

Jak już wspomniano wyżej, w przypadku wyborów samorządowych pewną „tradycją” jest stosowanie zarówno formuły wyborów proporcjonalnych, jak i większościowych. Ordynacja wyborcza z 1998 r.⁴⁷ zachowała tę zasadę, obniżyła jedynie próg liczby mieszkańców gminy decydujący o zmianie formuły wyborczej z 40.000 do 20.000 mieszkańców. Nadto wprowadziła możliwość wybierania radnych w „małych” gminach nie tylko w okręgach jednomandatowych, ale też wielomandatowych (liczących maksymalnie 5 mandatów); do zdobycia mandatu nadal konieczne było uzyskanie większości względnej ważnych głosów⁴⁸. Z kolei w gminach powyżej 20.000 mieszkańców wybór radnych następował proporcjonalnie w okręgach liczących od 5 do 8 mandatów⁴⁹, zatem nieco mniejszych niż przewidywała poprzednia ordynacja. Zmieniona została również metoda podziału mandatów pomiędzy listy wyborcze na metodę d’Hondta, a ponadto zastosowany został 5% próg wyborczy waż-

⁴⁴ Art. 97 ust. 2 Konstytucji.

⁴⁵ Art. 169 ust. 2 konstytucji.

⁴⁶ B. Banaszak, *Konstytucja RP. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 855; wyrok TK z 3 listopada 2006, K 31/06.

⁴⁷ Art. 7 ustawy z 16 lipca 1998 r. – Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw (t.j. Dz.U. 2010, Nr 176, poz. 1190), cytowana dalej jako „ordynacja z 1998 r.”. Prace nad projektem opisuje R. Chruściak, *System wyborczy i wybory w Polsce 1989 – 1998. Parlamentarne spory i dyskusje*, Warszawa 1999, s. 201 – 217. Patrz także: art. 11 § 1 pkt 5 ustawy z 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy (t.j. Dz.U. 2019, poz. 684), dalej stosowany jest skrót „k.w.”.

⁴⁸ Art. 87, art. 90 ust. 1, art. 122 ordynacji z 1998 r.

⁴⁹ Art. 90 ust. 2 ordynacji z 1998 r.

nie oddanych głosów na daną listę w gminie⁵⁰. Podobne zasady obowiązywały w wyborach do rad powiatów i sejmików województw, przy czym w wyborach do rad powiatów dopuszczalne były okręgi wyborcze liczące od 3 do 10 mandatów⁵¹, w wyborach do sejmików województw – od 5 do 15 mandatów⁵².

Zatem od 1998 r. reguły wyboru radnych do sejmików województw, rad powiatów i rad „większych” gmin zostały dostosowane do wzorca obowiązującego w wyborach do Sejmu według ordynacji z 1993 r. Pewne zmiany w tym zakresie zostały wprowadzone wraz z uchwaleniem nowej ustawy – ordynacja wyborcza do Sejmu i Senatu z 2001 r.⁵³ W porównaniu do ordynacji z 1993 r. rezygnowano wówczas z wybierania posłów z list krajowych, zmniejszono liczbę okręgów wyborczych i zwiększono minimalną liczbę mandatów w okręgach do 7, a także zmieniono metodę przeliczania głosów na mandaty poselskie z metody d’Hondta na zmodyfikowaną metodę Sainte-Laguë⁵⁴. Ta ostatnia zmiana nie utrzymała się długo, gdyż po nowelizacji ordynacji z 2002 r. powrócono do metody d’Hondta⁵⁵.

Z kolei reguły wyborów radnych w „małych” gminach zostały ukształtowane podobnie do unormowań obowiązujących w wyborach do Senatu⁵⁶. Od 2001 r. wybory senatorów odbywały się w okręgach wyborczych liczących od 2 do 4 mandatów⁵⁷. Nie przewidywano zatem możliwości tworzenia okręgów jednomandatowych oraz pięciomandatowych, tak jak miało to miejsce w przypadku wyborów do rad gmin. Kolejnym krokiem do ujednolicenia reguł wyboru radnych i senatorów było wejście w życie Kodeksu wyborczego w 2011 r. Przepisy Kodeksu wprowadziły regułę przeprowadzania wyborów

⁵⁰ Art. 88 ust. 2 i art. 123 ordynacji z 1998 r.

⁵¹ Art. 133 – 134 i art. 151 ordynacji z 1998 r.

⁵² Art. 162 – 164 i art. 178 ordynacji z 1998 r.

⁵³ Ustawa z 12 kwietnia 2001 r., Ordynacja wyborcza do Sejmu RP i do Senatu RP (t.j. Dz.U. 2007, Nr 190, poz. 1360), cytowana dalej jako „ordynacja z 2001 r.”.

⁵⁴ Art. 132–133, art. 136 i art. 166 ordynacji z 2001 r.

⁵⁵ Art. 3 pkt 2) ustawy z 26 lipca 2002 r. o zmianie ustawy Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 127, poz. 1089).

⁵⁶ Przy czym art. 187 ordynacji wyborczej z 2001 r. przewidywał obowiązywanie w wyborach do Senatu zasady powszechności, bezpośredniości i głosowania tajnego. Zatem w przypadku elekcji senatorów nadal nie deklarowano obowiązywania zasady równości wyborów, która to zasada obowiązywała w wyborach radnych do rad gmin.

⁵⁷ Art. 189, art. 191–192, art. 206 ordynacji z 2001 r.

do Senatu oraz wyborów do rad gmin w oparciu o jednomandatowe okręgi wyborcze (JOW). Od 2011 r. wszyscy senatorowie są wybierani w jednomandatowych okręgach wyborczych, a do zdobycia mandatu konieczne jest uzyskanie większości względnej ważnie oddanych głosów⁵⁸. Takie same reguły zostały wprowadzone w odniesieniu do wyboru radnych do rad gmin z tym, że początkowo obowiązywały one w przypadku wyboru radnych we wszystkich gminach niebędących miastami na prawach powiatu⁵⁹. Natomiast w przypadku gmin będących miastami na prawach powiatu Kodeks wyborczy utrzymał dotychczasowy sposób wyboru radnych do rad gmin według formuły proporcjonalnej w wielomandatowych okręgach wyborczych, z zastosowaniem metody d'Hondta⁶⁰. Ponadto wejście w życie Kodeksu wyborczego nie zmieniło znacząco dotychczasowych reguł wyborów do Sejmu⁶¹, sejmików województw⁶² i rad powiatów⁶³. W świetle Kodeksu wybory te nadal odbywają się przy wykorzystaniu zasad powszechności, równości, bezpośredniości i głosowania tajnego, z uwzględnieniem formuły wyborów proporcjonalnych i zastosowaniem metody d'Hondta⁶⁴.

Nowelizacja Kodeksu z 2018 r.⁶⁵ zmieniła zasady wyboru rad gmin w ten sposób, że formuła wyboru radnych w jednomandatowych okręgach wyborczych obowiązuje obecnie tylko w gminach do 20.000 mieszkańców. Natomiast w gminach powyżej tej liczby mieszkańców wybór radnych następuje według formuły proporcjonalnej w okręgach wielomandatowych (liczących od 5 do 8 mandatów)⁶⁶. Można zatem stwierdzić, że nowelizacja Kodeksu wyborczego z 2018 r. przywróciła model wyboru radnych do rad gmin obowiąz-

⁵⁸ Art. 255–256, 260–261 oraz art. 273 k.w.

⁵⁹ Art. 415 i 418 §1 443 k.w.

⁶⁰ Art. 416 i 418 § 2 444 k.w.

⁶¹ Art. 192, art. 196, art. 201 – 202 i 232 k.w.

⁶² Art. 369, art. 462–463 k.w. oraz art. 444 k.w. w zw. z art. 459 k.w.

⁶³ Art. 369, art. 453–454 k.w. oraz art. 444 k.w. w zw. z art. 450 k.w.

⁶⁴ B. Banaszak, *Kodeks wyborczy. Komentarz*, Warszawa 2015, s. 464–466, 685, 724–725, 731–732; K. W. Czaplicki, *Komentarz do art. 233*, [w:] K. W. Czaplicki, B. Dauter, S. J. Jaworski, A. Kisielewicz, F. Rymarz, *Kodeks wyborczy. Komentarz*, Warszawa 2014, s. 555.

⁶⁵ Ustawa z 11 stycznia 2018 r. o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych (Dz.U. poz. 130), cytowana dalej jako „nowela z 2018 r.”.

⁶⁶ Art. 5 pkt 105, 106 i 108 noweli z 2018 r.; A. Rakowska-Trela, K. Składowski, *Kodeks wyborczy. Komentarz do zmian 2018*, Warszawa 2018, s. 218–220.

zujący pod rządami ordynacji z 1998 r., z modyfikacją polegającą na obowiązku tworzenia jednomandatowych okręgów wyborczych w „małych” gminach.

V. Podsumowanie

Przedstawiona wyżej ewolucja zasad prawa wyborczego w wyborach do Sejmu i Senatu oraz do organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego doprowadziła do wytworzenia dwóch zasadniczych modeli regulacji. Pierwszy model stosowany jest w przypadku wyborów do Sejmu, sejmików województw, rad powiatów oraz rad „większych” gmin i zakłada przeprowadzanie wyborów w oparciu o zasady powszechności, równości, bezpośredniości, głosowania tajnego i wyborów proporcjonalnych w okręgach wielomandatowych. W tym modelu ustalanie wyników wyborów następuje według tzw. metody d’Hondta. Drugi model regulacji obowiązuje w wyborach do rad „mniejszych” gmin, w których stosowane są zasady powszechności równości, bezpośredniości, głosowania tajnego i wyborów większościowych w okręgach jednomandatowych. W praktyce zasady te pokrywają się z regułami obowiązującymi w wyborach do Senatu przewidzianymi w art. 97 ust. 2 Konstytucji (choć pamiętać należy o pominięciu w tym przepisie zasady równości wyborów⁶⁷). Do uzyskania mandatu senatora albo radnego konieczne jest uzyskanie większości względnej ważnych głosów.

Wydaje się, że powyższa decyzja ustawodawcy o ujednoliceniu zasad prawa wyborczego w wyborach parlamentarnych i samorządowych oraz wypracowania dwóch modeli regulacji była słuszna. Ułatwia to przeprowadzanie wyborów, jak i pozwala wyborcom na łatwiejsze podejmowanie decyzji wyborczych. Z drugiej strony za niekorzystny należy uznać fakt stosunkowo częstych zmian zasad wyboru radnych do rad gmin, co może powodować pewną dezorientację wyborców i negatywnie wpływać na liczbę kandy-

⁶⁷ Tym niemniej brak określenia zasady równości w Konstytucji czy w ordynacji wyborczej nie oznacza, że wybory do Senatu są „nierówne”, patrz: K. Wojtyczek, op.cit., s. 145–146. Por. również wyrok TK z 20 lipca 2011 r., K 9/11, w którym stwierdzono, że zasada równości w aspekcie formalnym jest koniecznym warunkiem wyborów demokratycznych i jako taka obowiązuje też w wyborach do Senatu, bowiem zdaniem Trybunału można ją dekodować z innych przepisów Konstytucji (art. 32, 33, 62 ust. 1). Tego samego nie można jednak powiedzieć o zasadzie równości materialnej wyborów.

datów w wyborach⁶⁸. Wątpliwości budzi również fakt arbitralnego przyjęcia liczby 20.000 mieszkańców gminy jako progu oddzielającego gminy, w których stosowany jest system proporcjonalny od gmin, w których stosowany jest system większościowy.

Zauważyć przy tym należy, iż przyjęcie w art. 169 ust. 2 Konstytucji katalogu zasad prawa wyborczego wyrażonych wcześniej w art. 96 ust. 2 i 97 ust. 2 Konstytucji nie oznacza, że treść tych zasad jest identyczna zarówno w przypadku wyborów samorządowych, jak i parlamentarnych. Wręcz przeciwnie, w doktrynie istnieje pogląd, że możliwe jest nadanie tym zasadom nieco innego brzmienia, ze względu na specyfikę wyborów samorządowych⁶⁹. Stąd też w praktyce w przypadku wyborów samorządowych występują pewne odmienności np. w sposobie realizacji zasady powszechności wyborów (m.in. poprzez zastosowanie cenzusu domicylu⁷⁰), czy zasady równości wyborów (w aspekcie równości materialnej)⁷¹.

⁶⁸ A. Rakowska-Trela, K. Skłodowski, op.cit., s. 12–13; A. Gendźwiłł, *Zmiany niezauważone? O tym, jak zadziałały jednomandatowe okręgi wyborcze w wyborach do rad gmin w 2014 roku*, [w:] *Co się stało 16 listopada? Wybory samorządowe 2014*, red. J. Flis i in., Warszawa 2015, s. 67–80; M. Woźnicki, *Jednomandatowe okręgi wyborcze w wyborach do rad gmin – problemy praktyczne, na przykładzie wyników wyborów samorządowych z 16.11.2014 r. w wybranych gminach województwa lubelskiego*, [w:] *Uczestnictwo polityczne w ujęciu teoretycznym i praktycznym*, red. K. Kamińska-Korolczuk, M. Mielewczyk, R. Ożarowski, Gdańsk 2017, s. 160–169; idem, *Wpływ jednomandatowych okręgów wyborczych na frekwencję wyborczą i wyniki wyborów do rad gmin na przykładzie wybranych gmin województwa lubelskiego*, „Prawo i Polityka” 2016, t. 7, s. 32–45.

⁶⁹ B. Banaszak, *Konstytucja...*, s. 854–855; A. Kisielewicz, *Komentarz do art. 10*, [w:] K. W. Czaplicki, B. Dauter, S. J. Jaworski, A. Kisielewicz, F. Rymarz, *Kodeks wyborczy...*, s. 48; wyrok TK z 11 maja 2005 r., K 18/04; wyrok TK z 20 lutego 2006 r., K 9/05.

⁷⁰ Zgodnie z art. 10 § 1 pkt 3) k.w. prawo do głosowania i kandydowania w wyborach do rad posiadają wyłącznie osoby, które ukończyły 18 lat (najpóźniej w dniu wyborów) i stale zamieszkują na obszarze działania danej rady.

⁷¹ W przypadku wyborów do rad „małych” gmin przepisy Kodeksu wyborczego pozwalają na naruszanie zasady równości materialnej wyborów, gdyż przewidują możliwość tworzenia jednomandatowych okręgów wyborczych znacznie różniących się wielkością; patrz: M. Woźnicki, *Zasada równości materialnej wyborów w wyborach samorządowych w Polsce (wybrane zagadnienia)*, [w:] *Samorządy jako formy demokracji uczestniczącej*, red. M. Chrzanowski, J. Sobczak, Lublin 2016, s. 177–181. Wątpliwości budzi również stosowanie tej zasady w przypadku wyborów do „większych” gmin, patrz: P. Uziębło, *Realizacja zasady równości wyborów*

Literatura

- Banaszak, B. *Kodeks wyborczy. Komentarz*, Warszawa 2015.
- Banaszak B., *Konstytucja RP. Komentarz*, Warszawa 2012.
- Bingham Powell Jr G., *Wybory jako narzędzie demokracji. Koncepcje większościowe i proporcjonalne*, przeł. M. Czekański, Warszawa 2006.
- Buczkowski J., *Podstawowe zasady prawa wyborczego III Rzeczypospolitej*, Lublin 1998.
- Chmaj M., *Ewolucja zasady wyborów proporcjonalnych w polskim prawie wyborczym do Sejmu po 1989 r.*, [w:] *25 lat demokratycznego prawa wyborczego i organów wyborczych w Polsce (1991–2016)*, t. 2, red. W. Hermeliński, B. Tokaj, Warszawa 2016.
- Chruściak R., *System wyborczy i wybory w Polsce 1989 – 1998. Parlamentarne spory i dyskusje*, Warszawa 1999.
- Czaplicki K. W., *Komentarz do art. 233*, [w:] K. W. Czaplicki, B. Dauter, S. J. Jaworski, A. Kisielewicz, F. Rymarz, *Kodeks wyborczy. Komentarz*, Warszawa 2014.
- Gendźwił A., *Zmiany niezauważone? O tym, jak zadziałały jednomandatowe okręgi wyborcze w wyborach do rad gmin w 2014 roku*, [w:] *Co się stało 16 listopada? Wybory samorządowe 2014*, red. J. Flis i in., Warszawa 2015.
- Kisielewicz A., *Komentarz do art. 10*, [w:] K. W. Czaplicki, B. Dauter, S. J. Jaworski, A. Kisielewicz, F. Rymarz, *Kodeks wyborczy. Komentarz*, Warszawa 2014.
- Lubaczewska A., *Gwarancje realizacji czynnego i biernego prawa wyborczego*, [w:] *Demokratyczne standardy prawa wyborczego Rzeczypospolitej Polskiej. Teoria i praktyka*, red. F. Rymarz, Warszawa 2005.
- Mordwiłko J., *Ewolucja prawa wyborczego i wyborów do samorządu terytorialnego w latach 1990–2000*, [w:] *10 lat demokratycznego prawa wyborczego Rzeczypospolitej Polskiej (1990–2000)*, red. F. Rymarz, Warszawa 2000.
- Piasecki A. K., *Wybory parlamentarne, prezydenckie, samorządowe 1989–2002*, Toruń 2004.
- Porozumienia Okrągłego Stołu. Stanowisko w sprawie reform politycznych*, [w:] *Okrągły Stół*, oprac. K. Dubiński, Warszawa 1999.
- Przywara M., *System wyborczy do Sejmu i Senatu RP po 1989 roku – ciągłość i zmiana*, Warszawa 2012.
- Rakowska-Trela A., Składowski K., *Kodeks wyborczy. Komentarz do zmian 2018*, Warszawa 2018.
- Sokolewicz W., *Podstawowe zasady prawa wyborczego i ich ujęcie w konstytucji*, „Państwo i Prawo” 1987, z. 10.
- Uziębło P., *Realizacja zasady równości wyborów do organu stanowiącego miast na prawach powiatu*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2012, nr 2.

- Wojtyczek K., *Konstytucyjna regulacja systemu wyborczego III Rzeczypospolitej*, [w:] *10 lat demokratycznego prawa wyborczego Rzeczypospolitej Polskiej (1990–2000)*, red. F. Rymarz, Warszawa 2000.
- Woźnicki M., *Jednomandatowe okręgi wyborcze w wyborach do rad gmin – problemy praktyczne, na przykładzie wyników wyborów samorządowych z 16.11.2014 r. w wybranych gminach województwa lubelskiego*, [w:] *Uczestnictwo polityczne w ujęciu teoretycznym i praktycznym*, red. K. Kamińska-Korolczuk, M. Mielewczyk, R. Ożarowski, Gdańsk 2017.
- Woźnicki M., *Wpływ jednomandatowych okręgów wyborczych na frekwencję wyborczą i wyniki wyborów do rad gmin na przykładzie wybranych gmin województwa lubelskiego*, „Prawo i Polityka” 2016, t. 7.
- Woźnicki M., *Zasada równości materialnej wyborów w wyborach samorządowych w Polsce (wybrane zagadnienia)*, [w:] *Samorządy jako formy demokracji uczestniczącej*, red. M. Chrzanowski, J. Sobczak, Lublin 2016.
- Zawadzka B., *Samorząd terytorialny w „Małej Konstytucji”*, [w:] *„Mała Konstytucja” w procesie przemian ustrojowych w Polsce*, red. M. Kruk, Warszawa 1993.