
WYBORY POWSZECHNE ORGANÓW JEDNOSTEK SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO ORAZ REFERENDUM LOKALNE

Joanna Kielin-Maziarz
Ewa Olejniczak-Szałowska
Krzysztof Skotnicki

WYBORY POWSZECHNE ORGANÓW JEDNOSTEK SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO ORAZ REFERENDUM LOKALNE

Joanna Kielin-Maziarz
Ewa Olejniczak-Szałowska
Krzysztof Skotnicki

Zamów książkę w księgarni internetowej

profinfo.pl
księgarnia internetowa

Wydawca
Izabella Małecka

Redaktor prowadzący
Joanna Ołówek

Opracowanie redakcyjne
JustLuk

Projekt okładek serii
Wojtek Janikowski, Przemek Dębowski

Tekst pochodzi z publikacji *System Prawa Samorządu Terytorialnego*,
t. 2, *Ustrój samorządu terytorialnego*, red. I. Lipowicz, Warszawa 2022

prawolubni

Ta książka jest wspólnym dziełem twórcy i wydawcy. Prosimy, byś przestrzegał przysługujących
im praw. Książkę możesz udostępnić osobom bliskim lub osobiście znanym, ale nie publikuj
jej w internecie. Jeśli cytujesz fragmenty, nie zmieniaj ich treści i koniecznie zaznacz,
czyje to dzieło. A jeśli musisz skopiować część, rób to jedynie na użytek osobisty.

Szanujmy prawo i własność
Więcej na www.legalnakultura.pl
Polska Izba Książki

© Copyright by Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o., 2024

Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o.
Dział Praw Autorskich
01-208 Warszawa, ul. Przyokopowa 33
tel. +48 728 313 462
e-mail: PL-ksiazki@wolterskluwer.com

księgarnia internetowa www.profinfo.pl

SPIS TREŚCI

Wykaz skrótów	7
Wstęp	11
Rozdział	
Referendum lokalne i wybory powszechne organów jednostek samorządu terytorialnego	
1. Wybory powszechne organów jednostek samorządu terytorialnego	26
1.1. Uwagi wprowadzające	26
1.2. Źródła samorządowego prawa wyborczego	26
1.3. Zasady samorządowego prawa wyborczego	30
1.4. Czynne prawo wyborcze i bierne prawo wyborcze	34
1.4.1. Czynne prawo wyborcze	34
1.4.2. Bierne prawo wyborcze	49
1.5. Administracja wyborcza	51
1.6. Zarządzenie wyborów i kalendarz wyborczy	60
1.7. Finansowanie wyborów	62
1.8. Ustalenie liczby radnych wybieranych do organów stanowiących j.s.t.	62
1.9. System wyborczy i okręgi wyborcze	63
1.10. Przebieg wyborów	66
1.10.1. Zgłaszanie i rejestracja list kandydatów	66
1.10.2. Kampania wyborcza i jej finansowanie	73
1.10.3. Obsadzanie mandatów bez głosowania	80
1.10.4. Głosowanie	81
1.10.5. Ustalanie wyników głosowania i wyborów	82
1.10.6. Protesty wyborcze i stwierdzanie ważności wyborów	85
1.11. Wygaśnięcie mandatu radnego	88
1.12. Wybory uzupełniające i przedterminowe	89
1.13. Niepołączalność mandatu radnego	91
1.14. Przepisy karne	93
1.15. Zakończenie	94
2. Referendum lokalne	95
2.1. Uwagi ogólne	95
2.2. Podstawy prawne referendum lokalnego w Polsce	98
2.3. Prawo do udziału w referendum lokalnym a członkostwo wspólnoty samorządowej	104
2.4. Przedmiot referendum lokalnego	108

2.4.1. Referendum obligatoryjne	108
2.4.2. Referendum fakultatywne o charakterze rozstrzygającym (stanowczym)	109
2.4.3. Referendum konsultacyjne	122
2.5. Referendum lokalne a konsultacje społeczne (zastępowalność/konkurencyjność)	132
2.6. Inicjatywa referendalna. Weryfikacja wniosku mieszkańców o przeprowadzenie referendum. Rozstrzygnięcie w sprawie przeprowadzenia referendum i jego weryfikacja	135
2.7. Procedura przeprowadzania referendum lokalnego. Ważność referendum, wynik referendum i jego skutki	148
2.8. Zakończenie	157
Autorzy	159

WSTĘP

Rok 2024 to szczególny rok wyborczy – rok wyborów samorządowych i wyborów do Parlamentu Europejskiego, ale także czas rosnącego, powszechnego zainteresowania prawem wyborczym – na razie koncentrującego się na szczeblu centralnym – zainteresowania, które ma charakter bezprecedensowy. Przy obecnej silnej polaryzacji społecznej można zasadnie zakładać, że emocje te powrócą w trakcie najbliższych wyborów. Jeżeli nadchodzącym wyborem ma towarzyszyć merytoryczna debata, zwiększająca rzetelną znajomość tematu również ze strony multiplikatorów opinii: dziennikarzy i ekspertów, urzędników, a w szczególności kandydatów na radnych wszystkich poziomów samorządu terytorialnego, warto zadbać o dostępną, bezstronną i formułowaną w miarę niezależnie od aktualnych sporów politycznych wiedzę na temat wyborów. Autorzy *Systemu Prawa Samorządu Terytorialnego*, w tym jego wybranej, publikowanej tu części, zgromadzili taką wiedzę, dodając do niej istotne refleksje teoretyczne i przegląd orzecznictwa.

Odrębne od *Systemu*, ale będące jego emanacją syntetyczne wydanie niniejszego, zaktualizowanego do najnowszego stanu prawnego ebooka skoncentrowane na wyborach i referendum może stanowić praktyczną pomoc dla szerokiego kręgu odbiorców przed kolejnymi wyborami oraz referendum.

Referendum lokalne pozostaje jako instytucja w ścisłym związku z samą koncepcją samorządu terytorialnego. Upodmiotowienie mieszkańców jako członków wspólnoty powoduje, że muszą być dopuszczalne przypadki, w których wypowiadają się oni bezpośrednio, a nie za pośrednictwem – nawet swobodnie wybranych przecież – przedstawicieli; w literaturze mówimy wręcz o „samostanowieniu o sprawach danej zbiorowości”¹. W tym sensie, jak podkreśla się w literaturze, jest to element prawa człowieka i obywatela do uczestniczenia w rządzeniu. Prawo administracyjne powinno zapewnić warunki do urzeczywistnienia i ochrony tego prawa; to w referendum

¹ E. Olejniczak-Szałowska [w:] *System Prawa Samorządu Terytorialnego*, t. 2, *Ustrój samorządu terytorialnego*, red. I. Lipowicz, Warszawa 2022, s. 84.

bowiem, jak podkreśla Michał Kasiński², wyraża się to, że legitymacja organów jednostek samorządu terytorialnego pochodzi z nadania wspólnoty samorządowej i w każdym czasie może być cofnięta. Mimo że – jak zasadnie podkreślono w doktrynie – przedstawicielska demokracja jest bardziej charakterystyczna dla jednostek samorządu terytorialnego, to jednak referendum ma tu swoje niekwestionowane miejsce: pozwala na punktowe korekty, np. w przypadku nieudanego wyboru wójta lub burmistrza czy prezydenta, którego nieudolność w sprawowaniu urzędu może być w danej jednostce powszechnie uznana, a oczekiwanie na wybory grozi destrukcją gminy. To także remedium na opisywane przez politologów „zmęczenie demokracją przedstawicielską” i jej procedurami, torujące często drogę populizmowi³. Referendum oznacza natomiast powrót do źródeł demokratycznego procesu decyzyjnego.

Referendum jako instytucja prawna i polityczna pozostaje w gorącym okresie wyborczym roku 2024 nieco na drugim planie; nie zmienia to jednak jego wagi i znaczenia dla demokracji w Polsce. Wydaje się, że po koniecznej modernizacji przepisów dotyczących podmiotów uprawnionych i – ewentualnie – progu frekwencji, prawo do udziału w referendum lokalnym uzyskałoby wreszcie należyte znaczenie. Wyraźnie należy podkreślić tezę opracowania Ewy Olejniczak-Szałowskiej, że mimo uznania legalności referendum konstytucyjnych o charakterze konsultacyjnym, podstawową formą, rdzeniem i racją tej instytucji pozostaje referendum o charakterze rozstrzygającym⁴. Konsultacje społeczne, mimo swojej wagi, są nieporównywalne z instytucją referendum; z tych przyczyn zarówno inicjatywa referendalna, weryfikacja wniosków mieszkańców, jak i samo rozstrzygnięcie w sprawie przeprowadzenia referendum, a także jego weryfikacja są kwestiami o zasadniczym znaczeniu.

Należy podkreślić, że jeżeli, jak wskazuje autorka, niektóre rozwiązania, mimo 30 lat doświadczeń pracy orzecznictwa i doktryny, nadal budzą wątpliwości, pora wskazywać bezpośrednią drogę do zmiany prawa. Autorka znakomicie dookreśla charakter referendum – jako konstytucyjnych „wartości kanonicznych” referendum lokalnego – reprezentatywny woli wyrażonej w głosowaniu przez mieszkańców oraz stanowczy wyrażania tej woli, a więc decydujący. Warto to zapamiętać dla celów przyszłych zmian⁵.

² M. Kasiński, *Monizm i pluralizm władzy lokalnej. Studium polityczno-prawne*, Warszawa 2009, s. 288 i n.

³ Por. klasyczne ujęcie [w:] K. Grzybowski, *Referendum*, PiP 1946/3, s.4 i n.

⁴ E. Olejniczak-Szałowska [w:] *System Prawa Samorządu...*, s. 143.

⁵ E. Olejniczak-Szałowska, *Przedmiot referendum lokalnego z perspektywy 30 lat doświadczeń*, ST 2020/4, s. 58 i n.

ROZDZIAŁ

REFERENDUM LOKALNE I WYBORY POWSZECHNE ORGANÓW JEDNOSTEK SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO

Literatura: **B. Adamiak**, *Glosa do postanowienia NSA z 29.06.1993 r.*, SA/Wr 935/93, OSP 1995/10; **A. Agopszowicz**, *Zarys prawa samorządu terytorialnego*, Katowice 1991; **A. Agopszowicz, Z. Gilowska**, *Ustawa o gminnym samorządzie terytorialnym. Komentarz*, Warszawa 1999; **A. Agopszowicz, Z. Gilowska**, *Ustawa o samorządzie terytorialnym. Komentarz*, Warszawa 1997; **M. Augustyniak**, *O pozorności praw obywatelskich w przestrzeni publicznej na podstawie wybranych mechanizmów partycypacji społecznej w samorządzie terytorialnym*, PPP 2018/3; **M. Augustyniak, L. Bielecki, P. Ruczkowski**, *Wybory samorządowe. Komentarz*, Warszawa 2018; **S. Babiaryz, M. Wiącek**, *Omówienie do uchwały NSA z dnia 11 grudnia 2017 r.*, II OPS 2/17, ZNSA 2018/1; **B. Banaszak**, *Kodeks wyborczy. Komentarz*, Warszawa 2018; **B. Banaszak**, *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 1999; **B. Banaszak**, *Rola referendum w społeczeństwie obywatelskim* [w:] *Prawna działalność instytucji społeczeństwa obywatelskiego*, red. J. Blicharz, J. Boć, Wrocław 2009; **B. Banaszak, A. Preisner**, *Prawo konstytucyjne. Wprowadzenie*, Wrocław 1993; **K. Bandarzewski**, *Wszczęcie procedury referendum lokalnego i ocena wniosku w sprawie referendum* [w:] *Wybory i referenda lokalne. Aspekty prawne i politologiczne*, red. M. Stec, K. Małysa-Sulińska, Warszawa 2010; **M. Bąkiewicz**, *System wyborczy do samorządu terytorialnego w Polsce na tle europejskim*, Toruń 2008; **A. Bisztyga**, *Geneza i charakter prawny instytucji referendum*, „Humanistyczne Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Śląskiego” 1993/8; **A. Bodnar**, *Zmiana konstytucji jako konsekwencja wykonania wyroku ETPCz z 20.05.2010 r. w sprawie Alajos Kiss v. Węgry*, EPS 2010/10; **M. Brzdąk**, *Sądowa kontrola ważności wyborów samorządowych. Teoria i praktyka* [w:] *Iudices electionis custodes (Sędziowie kustoszami wyborów)*. Księga pamiątkowa Państwowej Komisji Wyborczej, red. F. Rymarz, Warszawa 2007; **B. Brzeziński**, *Glosa do wyroku NSA we Wrocławiu z 21.10.1993 r.*, SA/Wr 1171/93, POP 1995/4; **J. Buczkowski**, *Powszechność wyborów w praktyce III Rzeczypospolitej*, Rzeszów 1996; **A. Bura**, *Referendum gminne a planowanie przestrzenne w gminie*, PPP 2017/12; **K. Byjoch, J. Sulimierski, J.P. Tarno**, *Samorząd terytorialny po reformie ustrojowej państwa*, Warszawa 2000; **A. Cebula**, *3 = 1? O materialnej (nie)równości wyborów do rad gmin niebędących miastami*

na prawach powiatu, ST 2014/7–8; A. Cebula, *Równość materialna wyborów. Ujęcie klasyczne i rewizjonistyczne*, „Studia Wyborcze” 2021/32; **M. Chmaj, W. Skrzydło**, *System wyborczy w Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2015; **M. Chmaj**, *Prawo wyborcze w Polsce*, Warszawa 2023; **M. Czakowska, P. Rażny**, *Konstrukcja prawna komitetu wyborczego w kontekście zasady równych szans wyborczych*, „Studia BAS” 2011/3; **K.W. Czaplicki, B. Dauter, A. Kisielewicz, F. Rymarz**, *Samorządowe prawo wyborcze. Komentarz*, Warszawa 2006; K.W. Czaplicki, B. Dauter, A. Kisielewicz, F. Rymarz, *Ustawa o referendum lokalnym. Komentarz*, Warszawa 2007; **K.W. Czaplicki (i in.)**, *Kodeks wyborczy. Komentarz*, LEX 2014, Warszawa 2018; **Z. Czeszejko-Sochacki**, *Referendum i inicjatywa ludowa w systemie politycznym Konfederacji Szwajcarskiej*, SP 1989/2–3; **B. Dauter**, *Protesty wyborcze a ważność wyborów organów samorządu terytorialnego* [w:] *Demokratyczne standardy prawa wyborczego Rzeczypospolitej Polskiej. Teoria i praktyka*, red. F. Rymarz, Warszawa 2005; **D. Dąbek**, *Prawo miejscowe samorządu terytorialnego*, Bydgoszcz–Kraków 2003; **B. Dolnicki**, *Samorząd terytorialny*, Warszawa 2016; B. Dolnicki, *Samorząd terytorialny. Zagadnienia ustrojowe*, Kraków 1999; A. **Domańska, M. Wrzaliak**, *Korpus urzędników wyborczych – wsparcie czy komplikacja procedury wyborczej?*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2021/5; **A. Feja-Paszkiwicz**, *Cenzus domicyliu a wygaśnięcie mandatu radnego jednostki samorządu terytorialnego – kluczowe zasady* [w:] *Prawo samorządu terytorialnego. Doświadczenia, wyzwania i perspektywy. Lubuskie Forum Samorządu Terytorialnego*, red. A. Bisztyga, A. Chodorowska, A. Feja-Paszkiwicz, Zielona Góra 2019; A. Feja-Paszkiwicz, *Przesłanki warunkujące przeprowadzenie referendum lokalnego w sprawie utworzenia, połączenia, podziału i zniesienia gminy oraz ustalenia granic gminy* [w:] *Aktualne problemy referendum*, red. B. Tokaj, A. Feja-Paszkiwicz, B. Banaszak, Warszawa 2016; A. Feja-Paszkiwicz, *Referendum lokalne w sprawie utworzenia, połączenia, podziału i zniesienia gminy – wybrane aspekty*, „Środkowoeuropejskie Studia Polityczne” 2016/1; A. Feja-Paszkiwicz, *Ustalenie i zmiana granic gmin w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego – wybrane problemy*, AUW PPIA 2010/83; A. Feja-Paszkiwicz, *Wymóg szczegółowego określenia proponowanych zmian w podziale terytorialnym państwa w pytaniu w referendum lokalnym*, „Dyskurs Prawniczy i Administracyjny” 2021/2; **J. Filipek**, *Prawo administracyjne. Instytucje ogólne*, cz. 1, Kraków 1995; **A. Frydrych-Depka**, *Instytucja komisarzy wyborczego i urzędników wyborczych po nowelizacji kodeksu wyborczego*, „Studia Iuridica Toruniensia” 2018/23; A. Frydrych-Depka, *Zasada bezpośredniości wyborów i jej gwarancje w polskim prawie wyborczym*, Toruń 2021; **A. Frydrych-Depka, M. Serowanic**, *Wybory niesporne w polskim samorządowym prawie wyborczym* [w:] *Aktualne problemy prawa wyborczego*, red. B. Banaszak, A. Bisztyga, A. Feja-Paszkiwicz, Zielona Góra 2015; **L. Garlicki**, *Europejskie standardy rzetelności wyborów (Komisja Wenecka i Europejski Trybunał Prawa Człowieka)*, „Przegląd Konstytucyjny” 2020/4; L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2023; **T. Gąsior**, *Kontrola finansowania komitetów wyborczych. Zagadnienia prawnoadministracyjne*, Warszawa 2015; **T. Gąsior, G. Gąsior**, *Organizacja wyborów samorządowych – wybrane zagadnienia*, Warszawa 2018; **M. Grążawski**, *Referendum lokalne jako forma realizacji prawa jednostki do udziału w sprawowaniu władzy publicznej* [w:] *Jednostka*

wobec działań administracji publicznej, red. E. Ura, Rzeszów 2001; **K. Grzybowski**, *Historia doktryn politycznych i prawnych. Od państwa niewolniczego do rewolucji burżuazyjnych*, Warszawa 1968; K. Grzybowski, *Referendum*, PiP 1946/3; **H. Izdebski**, *Fundamenty współczesnych państw*, Warszawa 2007; H. Izdebski, *Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności*, Warszawa 2001; **M. Jabłoński**, *Realizacja praw wyborczych przez osoby niepełnosprawne (kwestie dyskusyjne)* [w:] *Aktualne problemy prawa wyborczego*, red. B. Banaszak, A. Bisztyga, A. Feja-Paszkiwicz, Zielona Góra 2015; M. Jabłoński, *Uwagi o referendum lokalnym*, „Humanistyczne Zeszyty Naukowe” 1997/12; **A. Jackiewicz**, *Centralny Rejestr Wyborców jako przejaw wpływu rozwoju technologii na prawo wyborcze. Uwagi na tle nowelizacji Kodeksu wyborczego z 26 stycznia 2023 r.*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2023/5; **P. Jakubowski**, *Cisza legislacyjna – zasada prawa wyborczego w Rzeczypospolitej Polskiej*, Prz. Sejm. 2015/4; **Z. Janku**, *Przedmiotowy zakres referendum gminnego* [w:] *Funkcjonowanie samorządu terytorialnego – diagnoza i perspektywy*, red. S. Dolata, Opole 1997; Z. Janku, *Referendum gminne – zagadnienia wybrane (studium teoretyczno-prawne)*, „Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Zarządzania i Bankowości w Poznaniu” 2000/1; Z. Janku, *Referendum lokalne – rozważania nad nową regulacją prawną* [w:] *Instytucje współczesnego prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa profesora zw. dra hab. Józefa Filipka*, red. I. Skrzydło-Niżnik (i in.), Kraków 2001; **Z. Jarosz**, **S. Zawadzki**, *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 1980; **J. Jaskiernia**, *Prawounustrojowe i społeczno-polityczne doświadczenia referendum z 29.XI.1987 r.* [w:] *Referendum w Polsce współczesnej*, red. D. Waniek, M.T. Staszewski, Warszawa 1995; J. Jaskiernia, *Ustawowa regulacja konsultacji społecznych i referendum*, PiP 1987/7; J. Jaskiernia, *Zasada równości w prawie wyborczym USA*, Warszawa 1992; **M. Kasiński**, *Kształtowanie roli i demokratyczna odpowiedzialność wójta, burmistrza, prezydenta miasta jako lokalnego przywódcy (aspekty prawne i polityczne)*, AUL FI 2015/74; M. Kasiński, *Monizm i pluralizm władzy lokalnej. Studium prawno-polityczne*, Łódź 2009; **A. Kidyba**, **A. Wróbel**, *Ustrój i zadania administracji publicznej w Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 1993; **K. Kiljan**, *Referendum lokalne w świetle przepisów ustawy z 15 września 2000 roku*, ST 2001/11; **W. Kisiel**, *Prawo o ustroju samorządu terytorialnego: założenia gruntownej reformy*, Kraków 2014; **A. Kisielewicz**, *Glosa do w wyroku NSA z 29.09.2004 r.*, OSK 1117/04, OSP 2005/7–8; *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. P. Tuleja, Warszawa 2019; *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. 4, red. L. Garlicki, Warszawa 2005; *Konstytucje Rzeczypospolitej oraz komentarz do Konstytucji RP z 1997 r.*, red. J. Boć, Wrocław 1998; **M. Kotulski**, *Kontrola sądownoadministracyjna wniosku w sprawie referendum lokalnego* [w:] *O prawie administracyjnym i administracji. Refleksje. Księga jubileuszowa dedykowana Profesor Małgorzacie Stahl*, red. B. Jaworska-Dębska, Z. Duniewska, M. Kasiński, E. Olejniczak-Szałowska, Łódź 2017; M. Kotulski, *Referendum lokalne*, RPEiS 2017/3; **P. Kowalski**, *Wolność wypowiedzi w kampaniach wyborczych*, Łódź 2021; **K. Kozłowski**, *Instytucja głosowania przez pełnomocnika a konstytucyjna zasada bezpośredniości wyborów – problem, który wciąż nie został rozwiązany* [w:] *Aktualne problemy prawa wyborczego*, red. B. Banaszak, A. Bisztyga, A. Feja-Paszkiwicz, Zielona Góra 2015; **W. Kręcisz**, **W. Taras**, *Glosa do postanowienia NSA*

B. Zawadzka, *Glosa do wyroku NSA we Wrocławiu z 6.02.1991 r.*, SA/Wr 1163/90, OSP 1991/11–12; **B. Zawadzka**, *Glosa do wyroku NSA we Wrocławiu z 28.06.1990 r.*, SA/Wr 78/90, OSP 1992/12; **E. Zieliński**, *Referendum w świecie współczesnym*, Wrocław 1968; **R. Zych**, *Istota i gwarancje zasady tajności głosowania w polskim prawie wyborczym*, Toruń 2016.

1. WYBORY POWSZECHNE ORGANÓW JEDNOSTEK SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO

1.1. UWAGI WPROWADZAJĄCE

Wybory to jądro systemu politycznego państwa. Nie inaczej jest w przypadku wyborów organów stanowiących i wykonawczych j.s.t. Wzbudzają one przy tym nie mniejsze, a często nawet znacznie większe emocje, a o wynikach decydują pojedyncze głosy. W przeciwieństwie do wyborów do Sejmu, do Senatu czy Prezydenta RP partie polityczne napotykają na poważną konkurencję w postaci stowarzyszeń, lokalnych komitetów wyborczych czy wręcz pojedynczych niezależnych kandydatów. I właśnie dlatego tak istotny jest system samorządowego prawa wyborczego.

1.2. ŹRÓDŁA SAMORZĄDOWEGO PRAWA WYBORCZEGO

W dniu 8.03.1990 r. została uchwalona ustawa o zmianie Konstytucji RP¹, która w miejsce dotychczasowego systemu rad narodowych ustanowiła samorząd terytorialny w gminach. Regulacja konstytucyjna była bardzo oszczędna. W art. 45 ust. 1 ustanowiono jedynie, że organem stanowiącym gminy jest wybierana przez mieszkańców rada. Odesłanie do ustawowej regulacji zasad i trybu tych wyborów oznaczało brak konstytucyjnej regulacji chociażby zasad wyborczych do samorządu terytorialnego. Czyniła to uchwalona tego samego dnia Ordynacja wyborcza do rad gmin², na podstawie której odbyły się wybory w 1990 i 1994 r.

Konstytucjonalizacja zasad prawa wyborczego do samorządu terytorialnego nastąpiła dopiero w art. 72 ust. 1 Małej Konstytucji. Wymienione zostały jedynie: powszechność, równość i tajność głosowania, co otwierało moż-

¹ Dz.U. Nr 16, poz. 94.

² Dz.U. Nr 16, poz. 96 ze zm.

liwość wyborów pośrednich, zwłaszcza w przypadku rozszerzenia samorządu terytorialnego na wyższe jednostki podziału administracyjno-terytorialnego państwa³. Brak przesądzenia o stosowaniu zasady wyborów większościowych lub proporcjonalnych wydawał się natomiast zrozumiały z uwagi na duże zróżnicowanie gmin pod względem liczby mieszkańców.

Na dalszy kształt samorządowego prawa wyborczego wywarła wpływ ratyfikowana przez Polskę 26.04.1993 r. Europejska Karta Samorządu Terytorialnego, która w art. 3 ust. 2 przesądza, że wybory samorządowe są wolne, tajne, równe, bezpośrednie i powszechne. Wylimitowało to możliwość wprowadzenia wyborów pośrednich.

Niewątpliwie podstawowym źródłem samorządowego prawa wyborczego w Polsce jest obecnie Konstytucja RP z 2.04.1997 r. Do jej uchwalenia doszło w czasie, kiedy nie było jeszcze decyzji odnośnie do ostatecznego kształtu podziału administracyjno-terytorialnego państwa i utworzenia samorządu terytorialnego na wyższym poziomie czy poziomach. Tylko częściowo tłumaczy to jednak dużą lakoniczność jej postanowień w tym zakresie. W art. 62 Konstytucja RP przesądza, że prawo wyboru przedstawicieli do organów samorządu terytorialnego jest jednym z obywatelskich praw politycznych. Z kolei w art. 169 ust. 2 stanowi jedynie, że wybory do organów stanowiących samorządu terytorialnego są powszechne, równe, bezpośrednie i odbywają się w głosowaniu tajnym, oraz wskazuje, że zasady i tryb zgłaszania kandydatów i przeprowadzenia tych wyborów oraz warunki ważności wyborów zostaną uregulowane w ustawie. Ponadto odesłanie w art. 169 ust. 3 do ustawowej regulacji zasad i trybu wyborów organów wykonawczych j.s.t. w zestawieniu z ust. 2 nakazuje uznać, że wybór ten może być dokonywany zarówno w głosowaniu powszechnym, jak i przez organ stanowiący, a może jeszcze w inny sposób⁴.

W literaturze przedmiotu uznaje się dlatego, że Konstytucja zrezygnowała z określenia systemu samorządowego prawa wyborczego i pozostawiła ustawodawcy w tym zakresie dużo większą swobodę niż w przypadku wyborów do Sejmu⁵. Podobnie wypowiedział się na ten temat Trybunał Konstytucyjny, który wywiódł, że organy stanowiące są organami kadencyjnymi⁶,

³ M. Bąkiewicz, *System wyborczy do samorządu terytorialnego w Polsce na tle europejskim*, Toruń 2008, s. 21.

⁴ P. Sarnecki [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. 4, red. L. Garlicki, Warszawa 2005, art. 169, nb 4; B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2009, art. 169, nb 2.

⁵ *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. P. Tuleja, Warszawa 2019, s. 515.

⁶ Wyrok TK z 31.03.1998 r., K 24/97, OTK 1998/2, poz. 13.

zaś duże zróżnicowanie j.s.t. pod względem liczby mieszkańców (zarówno między jego różnymi szczeblami, jak i tego samego szczebla) powoduje, że „nie byłaby wskazana zbyt daleko posunięta uniwersalizacja rozwiązań wyborczych”⁷.

Reforma podziału administracyjno-terytorialnego państwa w 1998 r. połączona z rozbudową samorządu terytorialnego poprzez jego utworzenie na poziomie powiatu i województwa uczyniły koniecznym uchwalenie nowej regulacji samorządowego prawa wyborczego. Była nią ustawa z 16.07.1998 r. – Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw⁸, która uwzględniała również część postulatów zgłaszanych pod adresem prawa wyborczego. Na jej podstawie zostały przeprowadzone wybory w latach: 1998, 2002, 2006 i 2010.

Kolejna zmiana samorządowego prawa wyborczego nastąpiła w 2002 r. w następstwie reformy ustroju samorządowego na szczeblu gminy. Polegała ona na zastąpieniu kolegialnych organów wykonawczych wybieranymi w powszechnych i bezpośrednich wyborach organami jednoosobowymi. Uregulowało to ustawa z 20.06.2002 r. o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta⁹. Na jej podstawie zostały przeprowadzone wybory w latach: 2002, 2006 i 2010.

Dokumentem, który wywiera, a przynajmniej który powinien wywierać wpływ na samorządowe prawo wyborcze, jest Kodeks dobrej praktyki wyborczej. Został on uchwalony przez Europejską Komisję na rzecz Demokracji przez Prawo (czyli tzw. Komisję Wenecką) na 51. i 52. sesji w dniach 5–6.07.2002 r. i 18–19.10.2002 r.¹⁰ Należy on wprawdzie do kategorii aktów tzw. *soft law*, trzeba jednak pamiętać, że Zgromadzenie Parlamentarne Rady Europy w 2003 r. w rekomendacji nr 1595 zaleciło państwom członkowskim kierowanie się nim przy kształtowaniu podstawowych elementów systemu wyborczego oraz warunków jego stosowania. Chociaż jak dotąd nie udało się przekształcić go w konwencję, nie ulega wątpliwości, że jego wartość polityczna wyznacza kierunki rozwiązań prawa wyborczego i praktyki wyborczej¹¹.

⁷ Postanowienie TK z 4.10. 2006 r., K 31/06, OTK-A 2006/9, poz. 135.

⁸ Dz.U. Nr 95, poz. 602 ze zm.

⁹ Dz.U. Nr 113, poz. 984 ze zm.

¹⁰ Tekst tego dokumentu w języku polskim opublikowany jest pod adresem: https://bisnetus.files.wordpress.com/2016/03/kodeks_dobrej_praktyki_w_sprawach_wyborczych.pdf (dostęp: 28.04.2022 r.).

¹¹ G. Kryszewski, *Referendum jako instytucja demokracji bezpośredniej*, Białystok 2020, s. 76.

Kup e-book i czytaj
w aplikacji Smarteca

ZAMÓWIENIA:

INFOLINIA +48 801 044 545
ZAMOWIENIA@WOLTERSKLUWER.PL
WWW.PROFINFO.PL



CENA 49 ZŁ (W TYM 5% VAT)