

# PRZEGLĄD PRAWA ADMINISTRACYJNEGO

(5)2022 • DOI: 10.17951/ppa.2022.5.171-187

UNIwersytet Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie

MAREK WOŹNICKI

marek.kamil.woznicki@gmail.com

ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0001-7010-134X>

## Konstytucyjne zasady prawa wyborczego w wyborach samorządowych w Polsce a rozwiązania europejskie – przyczynek do dyskusji

*Constitutional Principles of Electoral Law in Local Government Elections  
in Poland vs. European Solutions – Contribution to the Discussion*

### Wprowadzenie

Jednym z podstawowych elementów państwa demokratycznego jest przyznanie obywatelom czynnego i biernego prawa wyborczego w wyborach do organów władzy publicznej. Jednakże aby mówić o tym, że wybory określonych organów odbywają się w sposób demokratyczny, konieczne jest spełnienie pewnych standardów, tak aby każdy obywatel posiadał realną możliwość oddania głosu w sposób wolny. Zazwyczaj przyjmuje się, że wybory demokratyczne to wybory odbywające się według zasad powszechności, równości, bezpośredniości i głosowania tajnego. Niekiedy ten katalog uzupełniany jest o zasady dotyczące trybu ustalania wyniku wyborów: zasadę wyborów proporcjonalnych (stosunkowych),

wyborów większościowych albo wyborów według tzw. ordynacji mieszanej (czyli większościowo-proporcjonalnej)<sup>1</sup>.

Ze względu na swoją rolę gwarancyjną normy ustanawiające zasady prawa wyborczego zwykle są zamieszczane w przepisach rangi konstytucyjnej. Reguła ta z pewnością dotyczy wyborów parlamentarnych oraz prezydenckich, natomiast nie zawsze jest stosowana w przypadku wyborów organów jednostek samorządu terytorialnego (JST). Niniejszy artykuł dotyczy konstytucyjnych zasad prawa wyborczego w wyborach samorządowych w Polsce na tle innych państw Unii Europejskiej (UE). Wstępne badania tego zagadnienia z wykorzystaniem metody prawnoporównawczej oraz formalno-dogmatycznej prowadzą do wniosku, że w przypadku wyborów organów stanowiących JST w państwach UE można wskazać na istnienie trzech rozwiązań modelowych. W pierwszym mamy do czynienia z brakiem regulacji zasad prawa wyborczego w ustawie zasadniczej, co oznacza pozostawienie ustawodawcy zwykłemu pewnej swobody w tym zakresie; w drugim następuje uregulowanie w konstytucji danego państwa ograniczonego katalogu wyżej wymienionych zasad (zwykle dwóch lub trzech); trzeci model polega na zamieszczeniu w konstytucji danego państwa pełnego katalogu czterech podstawowych zasad prawa wyborczego. Podobne uwagi dotyczą wyborów organów wykonawczych JST. Należy przy tym zauważyć, że kwestia konstytucjonalizacji przepisów prawa wyborczego jest bardzo istotna z punktu widzenia jego stabilności, stąd też jest ona postulowana m.in. w zaleceniach Komisji Weneckiej<sup>2</sup>.

Celem niniejszego artykułu jest zaklasyfikowanie unormowań polskich do jednego z wyżej wymienionych modeli oraz próba odpowiedzi na pytanie, jakie przesłanki stały za takim uregulowaniem tego zagadnienia w polskiej ustawie zasadniczej z dnia 2 kwietnia 1997 r. Jako wstępną hipotezę badawczą należy przyjąć, że polskie rozwiązania dotyczące wyborów organów stanowiących mieszczą się w trzecim z opisanych wyżej modeli, tym niemniej regulacja konstytucyjna nie jest w tym przypadku wyczerpująca, co pozwala ustawodawcy na nadmierną ingerencję w tej dziedzinie.

---

<sup>1</sup> J. Buczkowski, *Podstawowe zasady prawa wyborczego III Rzeczypospolitej*, Lublin 1998, s. 39–40; M. Chmaj, W. Skrzydło, *System wyborczy w Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2015, s. 38–39; L. Garlicki, *Europejskie standardy rzetelności wyborów (Komisja Wenecka i Europejski Trybunał Praw Człowieka)*, „Przegląd Konstytucyjny” 2020, nr 4, s. 142; D. Nohlen, *Wahlrecht und Parteiensystem: über die politischen Auswirkungen von Wahlsystemen*, Opladen 1989, s. 30–32.

<sup>2</sup> *Kodeks dobrej praktyki w sprawach wyborczych. Wytyczne i raport wyjaśniający przyjęty przez Europejską Komisję dla Demokracji przez Prawo (Komisję Wenecką) na 52. sesji w Wenecji, 18–19 października 2002 r.*, uwaga nr 66.

## Zasady wyborów samorządowych w państwach Unii Europejskiej

Unia Europejska składa się obecnie z 27 państw członkowskich tworzących związek gospodarczo-polityczny. Pomimo szeregu istniejących między nimi powiązań państwa członkowskie zachowują pewną odrębność w wielu sprawach wewnętrznych. Jedną z nich jest przyjęty model samorządu terytorialnego. O ile bowiem zasada samorządności jest wspólna państwom członkowskim UE, o tyle nie istnieje jeden wspólny „europejski” model samorządu terytorialnego<sup>3</sup>. Tym niemniej można stwierdzić, że pewne wspólne ramy funkcjonowania samorządu terytorialnego w państwach europejskich wynikają z przepisów Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego<sup>4</sup> – dokumentu przyjętego przez państwa członkowskie Rady Europy, a zatem również przez państwa członkowskie UE<sup>5</sup>. Jedną z dziedzin regulowanych w EKSL są zasady prawa wyborczego obowiązujące w wyborach samorządowych. Normy zawarte w EKSL nakazują, by członkowie rad samorządowych wybierani byli w wyborach „wolnych, tajnych, równych, bezpośrednich i powszechnych”<sup>6</sup>. Jest to zatem pewien minimalny stopień gwarancji demokratycznego charakteru władz samorządowych. Gwarancje te dotyczą przede wszystkim organów stanowiących JST, gdyż EKSL nie odnosi się bezpośrednio do trybu wyboru organów wykonawczych, a jedynie stwierdza, że organy stanowiące mogą „dysponować organami wykonawczymi im podlegającymi”<sup>7</sup>. Ponadto EKSL nie precyzuje sposobu regulacji kwestii wyborów do organów JST, pozostawiając w tym zakresie swobodę państwom-stronom EKSL co do określenia tych zagadnień na poziomie ustawowym lub konstytucyjnym<sup>8</sup>.

Analiza regulacji konstytucyjnych obowiązujących w tej dziedzinie w ustawach zasadniczych państw UE pozwala na stwierdzenie obowiązywania dwóch ogólnych reguł. Po pierwsze, „głębokość” regulacji konstytucyjnej jest uzależniona od daty uchwalenia ustawy zasadniczej – konstytucje starsze są w tym zakresie bardziej lakoniczne. W konsekwencji co do zasady bardziej rozbudowane są przepisy dotyczące wyborów samorządowych w państwach Europy Środkowej i Wschodniej, posiadających względnie nowe ustawy zasadnicze

<sup>3</sup> M. Waniewska-Bobin, *Europejskie modele samorządu terytorialnego*, Lublin 2013, s. 10.

<sup>4</sup> Europejska Karta Samorządu Lokalnego, sporządzona w Strasburgu 15 października 1985 r. (Dz.U. 1994, nr 124, poz. 607), dalej: EKSL.

<sup>5</sup> M. Waniewska-Bobin, *op. cit.*, s. 138–139.

<sup>6</sup> Art. 3 ust. 2 EKSL.

<sup>7</sup> *Ibidem*.

<sup>8</sup> Warto wskazać, że art. 2 EKSL wprowadza ogólną zasadę, iż „zasada samorządności lokalnej musi być uznana w prawie wewnętrznym oraz, w miarę możliwości, w konstytucji”.

(zazwyczaj z lat 90. XX w.)<sup>9</sup>, które wstąpiły do UE w XXI w., niż w państwach tzw. starej piętnastki.

Po drugie, w badanych ustawach zasadniczych większy nacisk został położony na konstytucyjne unormowanie wyborów do organów stanowiących niż do organów wykonawczych JST. Może to wynikać z faktu, że organy stanowiące JST w porównaniu do ich organów wykonawczych są o wiele bardziej istotne z punktu widzenia reprezentowania woli mieszkańców danej JST. Ponadto należy zwrócić uwagę na wielość rozwiązań modelowych funkcjonujących w państwach członkowskich UE, dotyczących przede wszystkim organu wykonawczego JST, które to modele niekiedy współistnieją w tym samym państwie (np. w Niemczech)<sup>10</sup>. Stąd też jednolite unormowanie tej kwestii w przepisach rangi konstytucyjnej może być uznane za niezasadne.

Mając powyższe na uwadze, można stwierdzić, że analiza regulacji konstytucyjnych dotyczących wyborów samorządowych w państwach UE pozwala na wskazanie trzech modeli regulacyjnych w tej dziedzinie. W odniesieniu do wyborów do organów stanowiących JST dość liczna grupa konstytucji państw członkowskich decyduje co do stosowanych zasad prawa wyborczego w tych wyborach pozostawia ustawodawcy. Takie stanowisko prezentują konstytucje Belgii<sup>11</sup>, Cypru<sup>12</sup>, Danii<sup>13</sup>, Finlandii<sup>14</sup>, Irlandii<sup>15</sup>, Luksemburga<sup>16</sup>, Łotwy<sup>17</sup>, Malty<sup>18</sup>, Rumunii<sup>19</sup>.

<sup>9</sup> Za wyjątkiem Łotwy, w której przywrócono moc obowiązującą konstytucji z okresu międzywojennego. Zob. P. Osóbka, *System konstytucyjny Łotwy*, Warszawa 2016, s. 29–30.

<sup>10</sup> Można np. wskazać model lidera i komisji, model kolegialny (w Niemczech w postaci tzw. modelu magistrackiego), model silnego przywództwa politycznego (tzw. południowoniemiecki oraz zbliżony do niego model burmistrzowski) oraz model menedżerski (tzw. północnoniemiecki). Zob. M. Waniewska-Bobin, *op. cit.*, s. 52–53, 78–80.

<sup>11</sup> Art. 162 ust. 2 pkt 1 Konstytucji Królestwa Belgii z dnia 7 lutego 1831 r.; W. Staśkiewicz (red.), *Konstytucje państw Unii Europejskiej*, Warszawa 2011, s. 107.

<sup>12</sup> Art. 173 i 178 Konstytucji Republiki Cypru z dnia 16 sierpnia 1960 r.; W. Staśkiewicz (red.), *op. cit.*, s. 180–181.

<sup>13</sup> § 86 Konstytucji Królestwa Danii z dnia 5 czerwca 1953 r.; W. Staśkiewicz (red.), *op. cit.*, s. 224.

<sup>14</sup> § 121 ust. 2 Konstytucji Republiki Finlandii z dnia 11 czerwca 1999 r.; W. Staśkiewicz (red.), *op. cit.*, s. 269.

<sup>15</sup> Art. 28a ust. 2 Konstytucji Republiki Irlandii z dnia 1 lipca 1937 r.; W. Staśkiewicz (red.), *op. cit.*, s. 408.

<sup>16</sup> Art. 107 ust. 2 Konstytucji Wielkiego Księstwa Luksemburg z dnia 17 października 1868 r.; W. Staśkiewicz (red.), *op. cit.*, s. 455.

<sup>17</sup> Art. 101 Konstytucji Republiki Łotewskiej z dnia 15 lutego 1922 r.; W. Staśkiewicz (red.), *op. cit.*, s. 469.

<sup>18</sup> Art. 115A Konstytucji Republiki Malty z dnia 21 września 1964 r.; W. Staśkiewicz (red.), *op. cit.*, s. 513.

<sup>19</sup> Art. 121–122 Konstytucji Rumunii z dnia 21 listopada 1991 r.; W. Staśkiewicz (red.), *op. cit.*, s. 685–686.

Drugi model regulacji polega na umieszczeniu w konstytucji danego państwa ograniczonego katalogu zasad prawa wyborczego w wyborach samorządowych (zwykle dwóch lub trzech). Stąd też w ustawie zasadniczej Grecji<sup>20</sup> mowa jest o głosowaniu powszechnym i tajnym, a w konstytucjach Słowenii<sup>21</sup> i Szwecji<sup>22</sup> wspomniane są zasady wyborów powszechnych i równych. We Francji<sup>23</sup> głosowanie musi być powszechne, równe i tajne, a decyzja o tym, czy ma mieć charakter pośredni czy bezpośredni, należy do ustawodawcy. W Holandii<sup>24</sup> i Portugalii<sup>25</sup> wybory samorządowe do rad odbywają się w głosowaniu powszechnym, bezpośrednim, tajnym oraz zgodnie z zasadą proporcjonalności; pozostałe elementy prawa wyborczego są określone w ustawie. We Włoszech<sup>26</sup> głosowanie musi być osobiste, równe, wolne i tajne, a szczegóły systemu wyborczego są określane w ustawach i ustawach regionalnych<sup>27</sup>.

Pełen katalog czterech podstawowych zasad prawa wyborczego do organów stanowiących JST zawarty jest w konstytucjach Chorwacji<sup>28</sup>, Hiszpanii<sup>29</sup>, Niemiec<sup>30</sup>

<sup>20</sup> Art. 102 ust. 2 Konstytucji Grecji z dnia 9 czerwca 1975 r.; W. Staśkiewicz (red.), *op. cit.*, s. 334.

<sup>21</sup> Art. 43 Konstytucji Republiki Słowenii z dnia 23 grudnia 1991 r.; W. Staśkiewicz (red.), *op. cit.*, s. 732.

<sup>22</sup> Rozdział 1 § 1 ust. 2 oraz Rozdział 14 § 1 Aktu o formie Rządu Królestwa Szwecji z dnia 28 lutego 1974 r.; W. Staśkiewicz (red.), *op. cit.*, s. 755, 775.

<sup>23</sup> Art. 3 ust. 3 oraz art. 72 ust. 3 Konstytucji Republiki Francuskiej z dnia 4 października 1958 r.; W. Staśkiewicz (red.), *op. cit.*, s. 273, 288; Y. Luchaire, *Articles 72 et 72-1*, [w:] F. Luchaire, G. Conac, X. Pretot (eds.), *La Constitution de la République française. Analyses et commentaires*, Paris 2009, s. 1704–1707.

<sup>24</sup> Art. 129 ust. 1 i 2 oraz art. 53 ust. 2 Konstytucji Królestwa Niderlandów z dnia 28 marca 1814 r.; W. Staśkiewicz (red.), *op. cit.*, s. 382, 388.

<sup>25</sup> Art. 239 ust. 2 Konstytucji Republiki Portugalskiej z dnia 2 kwietnia 1976 r.; W. Staśkiewicz (red.), *op. cit.*, s. 654.

<sup>26</sup> Art. 48 ust. 2 Konstytucji Republiki Włoskiej z dnia 27 grudnia 1947 r.; W. Staśkiewicz (red.), *op. cit.*, s. 852. Ponadto z tego przepisu można odczytać zasadę powszechności, choć nie jest ona wymieniona wprost. Zob. E. Grosso, *Art. 48*, [w:] R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti (eds.), *Commentario alla Costituzione*, vol. 1: *Art. 1–54*, Milano 2006, s. 964–966.

<sup>27</sup> Art. 117 ust. 2 pkt p oraz art. 122 ust. 1 Konstytucji Republiki Włoskiej; W. Staśkiewicz (red.), *op. cit.*, s. 862, 864. Takie rozwiązanie jest rezultatem włoskiego modelu autonomii regionalnej. Zob. szerzej: G. Rolla, *Il Sistema Costituzionale Italiano*, vol. 2: *L'organizzazione territoriale della Repubblica. L'ordinamento regionale e locale*, Milano 2014, s. 224–225.

<sup>28</sup> Art. 132 ust. 2 Konstytucji Republiki Chorwacji z dnia 22 grudnia 1990 r., za: A. i L. Garliccy, *Wstęp*, [w:] *Konstytucja Republiki Chorwacji*, Warszawa 2007, s. 56.

<sup>29</sup> Art. 140 Konstytucji Hiszpanii z dnia 27 grudnia 1978 r.; W. Staśkiewicz (red.), *op. cit.*, s. 363.

<sup>30</sup> Wraz z zasadą wyborów wolnych. Ponadto na poziomie gmin możliwe jest zastąpienie organu wybieranego przez mieszkańców zgromadzeniem gminnym. Zob. art. 28 ust. 1 Ustawy Zasadniczej Republiki Federalnej Niemiec z dnia 23 maja 1949 r.; W. Staśkiewicz (red.), *op. cit.*, s. 527–528; W. Löwer, *Art. 28*, [w:] I. von Münch, P. Kunig (Hrsg.), *Grundgesetz Kommentar*, Bd. 1: *Präambel bis Art. 69*, München 2012, s. 1826–1828, 1831.

i Polski, natomiast w ustawach zasadniczych Austrii<sup>31</sup>, Bułgarii<sup>32</sup>, Czech<sup>33</sup>, Estonii<sup>34</sup>, Litwy<sup>35</sup>, Słowacji<sup>36</sup> i Węgier<sup>37</sup> oprócz czterech zasad prawa wyborczego zawarto też regulacje dotyczące kadencji tych organów (cztero- lub pięcioletniej). Niewątpliwie potrzeba szerokiego ujęcia zasad samorządowego prawa wyborczego w ustawach zasadniczych tych państw wynika z niekorzystnych doświadczeń naruszania tych zasad w okresie tzw. demokracji ludowej (w przypadku państw Europy Środkowo-Wschodniej) czy też rządów autorytarnych (Hiszpania) bądź totalitarnych (Niemcy, Austria, były republiki związkowe ZSRR). Tak samo należy ocenić wspomniane wyżej przepisy dotyczące konstytucjonalizacji kadencji organów JST, co chroni je przed nadmierną ingerencją parlamentu, który w innej sytuacji mógłby zmienić długość kadencji w drodze ustawowej<sup>38</sup>. Co istotne, zwykle w ustawach zasadniczych nie reguluje się kwestii stosowania określonej formuły wyborczej (proporcjonalnej, większościowej albo mieszanej), pozostawiając te kwestie do rozstrzygnięcia ustawodawcy zwykłemu<sup>39</sup>.

Jak już wspomniano, odmienne reguły zastosowano w przypadku wyborów organów wykonawczych JST. W tym wypadku w państwach członkowskich UE przeważa model regulacji ustawowej tego zagadnienia. Takie rozwiązanie obowiązuje w konstytucjach takich państw członkowskich UE jak: Belgia<sup>40</sup>, Chorwacja<sup>41</sup>,

<sup>31</sup> Wraz z zasadą proporcjonalności. Zob. art. 117 ust. 2 Federalnej Ustawy Konstytucyjnej Republiki Austrii z dnia 1 października 1920 r.; W. Staśkiewicz (red.), *op. cit.*, s. 65.

<sup>32</sup> Art. 10 i 138 Konstytucji Republiki Bułgarii z dnia 12 lipca 1991 r.; W. Staśkiewicz (red.), *op. cit.*, s. 115, 132.

<sup>33</sup> Art. 102 ust. 1 Konstytucji Republiki Czeskiej z dnia 16 grudnia 1992 r.; W. Staśkiewicz (red.), *op. cit.*, s. 205.

<sup>34</sup> § 156 ust. 2 Konstytucji Republiki Estońskiej z dnia 28 czerwca 1992 r.; W. Staśkiewicz (red.), *op. cit.*, s. 246.

<sup>35</sup> Art. 119 ust. 2 Konstytucji Republiki Litewskiej z dnia 25 października 1992 r.; W. Staśkiewicz (red.), *op. cit.*, s. 436.

<sup>36</sup> Art. 69 ust. 2 i 5 Konstytucji Republiki Słowackiej z dnia 1 września 1992 r.; W. Staśkiewicz (red.), *op. cit.*, s. 705.

<sup>37</sup> Art. 35 ust. 1 i 2 Ustawy Zasadniczej Węgier z dnia 25 kwietnia 2011 r.; W. Staśkiewicz (red.), *op. cit.*, s. 837.

<sup>38</sup> Zostało to dokonane w ostatnich latach w Polsce, zob. przypis 98.

<sup>39</sup> H. van der Kolk, *Local Electoral System in Western Europe*, "Local Government Studies" 2007, vol. 33(2), s. 163–173. Niekiedy wyróżnia się także formułę „półproporcjonalną”. Zob. P. Norris, *Choosing Electoral Systems: Proportional, Majoritarian and Mixed Systems*, "International Political Science Review" 1997, vol. 18(3), s. 298.

<sup>40</sup> Art. 162 ust. 1 Konstytucji Królestwa Belgii; W. Staśkiewicz (red.), *op. cit.*, s. 107.

<sup>41</sup> Art. 132 ust. 2 Konstytucji Republiki Chorwacji z dnia 22 grudnia 1990 r. wspomina jedynie o organach stanowiących. Zob. A. i L. Garliccy, *op. cit.*, s. 56.

Cypr<sup>42</sup>, Czechy<sup>43</sup>, Dania<sup>44</sup>, Estonia<sup>45</sup>, Finlandia<sup>46</sup>, Francja<sup>47</sup>, Irlandia<sup>48</sup>, Łotwa<sup>49</sup>, Malta<sup>50</sup>, Niemcy<sup>51</sup>, Rumunia<sup>52</sup>, Słowenia<sup>53</sup>, Szwecja<sup>54</sup>. W przypadku pozostałych państw regulacje konstytucyjne wprowadzają kilka rozwiązań. Oprócz tradycyjnych formuł wyboru organu wykonawczego przez organ stanowiący (Litwa<sup>55</sup>, Luksemburg<sup>56</sup>) oraz wyborów powszechnych organu wykonawczego (Grecja<sup>57</sup>, Słowacja<sup>58</sup>), funkcjonują także formuły mieszane (Węgry<sup>59</sup>, Włochy<sup>60</sup>). W ustawach zasadniczych Austrii<sup>61</sup>,

<sup>42</sup> Art. 173 i 178 Konstytucji Republiki Cypru; W. Staśkiewicz (red.), *op. cit.*, s. 180–181.

<sup>43</sup> Art. 104 ust. 2 Konstytucji Republiki Czeskiej; W. Staśkiewicz (red.), *op. cit.*, s. 205.

<sup>44</sup> § 82 Konstytucji Królestwa Danii; W. Staśkiewicz (red.), *op. cit.*, s. 223.

<sup>45</sup> § 160 Konstytucji Republiki Estonii; W. Staśkiewicz (red.), *op. cit.*, s. 246.

<sup>46</sup> § 121 ust. 2 Konstytucji Republiki Finlandii; W. Staśkiewicz (red.), *op. cit.*, s. 269.

<sup>47</sup> Art. 72 ust. 3 Konstytucji Republiki Francuskiej; W. Staśkiewicz (red.), *op. cit.*, s. 288.

<sup>48</sup> Art. 28A ust. 2 Konstytucji Republiki Irlandii; W. Staśkiewicz (red.), *op. cit.*, s. 408.

<sup>49</sup> Art. 101 Konstytucji Republiki Łotewskiej; W. Staśkiewicz (red.), *op. cit.*, s. 469.

<sup>50</sup> Art. 115a Konstytucji Republiki Malty; W. Staśkiewicz (red.), *op. cit.*, s. 513.

<sup>51</sup> Art. 28 ust. 2 Konstytucji Republiki Federalnej Niemiec; W. Staśkiewicz (red.), *op. cit.*, s. 528.

<sup>52</sup> Art. 121 ust. 1 Konstytucji Republiki Rumunii; W. Staśkiewicz (red.), *op. cit.*, s. 685. W tym wypadku konstytucja wyraźnie wskazuje, że organem wykonawczym w gminie są burmistrzowie, natomiast milczy na temat organów wykonawczych w „województwie”.

<sup>53</sup> Art. 139 Konstytucji Republiki Słowenii; W. Staśkiewicz (red.), *op. cit.*, s. 743.

<sup>54</sup> Rozdział 14 § 1–2 Aktu o formie Rządu Królestwa Szwecji; W. Staśkiewicz (red.), *op. cit.*, s. 775.

<sup>55</sup> Art. 119 ust. 4 Konstytucji Republiki Litewskiej; W. Staśkiewicz (red.), *op. cit.*, s. 436.

<sup>56</sup> Art. 107 ust. 4 Konstytucji Wielkiego Księstwa Luksemburg; W. Staśkiewicz (red.), *op. cit.*, s. 456. W tym wypadku konstytucja wskazuje, że organem wykonawczym w gminie są burmistrz i ławnicy wybierani przez radę spośród radnych.

<sup>57</sup> Art. 102 ust. 2 Konstytucji Republiki Greckiej; W. Staśkiewicz (red.), *op. cit.*, s. 332.

<sup>58</sup> Art. 69 ust. 3 i 6 Konstytucji Republiki Słowackiej; W. Staśkiewicz (red.), *op. cit.*, s. 705. Konstytucja precyzuje, że organami wykonawczymi gmin są starostowie, a organami wyższych JST – przewodniczący, wybierani w czteroprzymiotnikowych wyborach na 4-letnią kadencję.

<sup>59</sup> Art. 33 ust. 2 i 35 ust. 1–2 Ustawy Zasadniczej Węgier z dnia 25 kwietnia 2011 r.; W. Staśkiewicz (red.), *op. cit.*, s. 837. Organy wykonawcze JST podstawowego stopnia (burmistrzowie) są wybierani w wyborach czteroprzymiotnikowych na 5-letnią kadencję, natomiast organy wykonawcze jednostek stopnia wyższego (przewodniczący rady) są wybierani przez radę.

<sup>60</sup> Art. 117 ust. 2 pkt p i art. 121 Konstytucji Republiki Włoskiej; W. Staśkiewicz (red.), *op. cit.*, s. 862–863. Warto zaznaczyć, że o ile w przypadku gmin, miast i prowincji kwestie ich organów mają być regulowane w ustawach i ustawach regionalnych, o tyle w przypadku regionów ich organy wykonawcze (giunta i jej przewodniczący) są określone wprost w ustawie zasadniczej. Ponadto konstytucja wprowadza zasadę, że Przewodniczący giunty regionalnej jest wybierany w głosowaniu powszechnym i bezpośrednio, chyba że statut regionalny stanowi inaczej. Wybrany przewodniczący mianuje i odwołuje członków giunty.

<sup>61</sup> Art. 117 ust. 1, 5 i 6 Federalnej Ustawy Konstytucyjnej Republiki Austrii; W. Staśkiewicz (red.), *op. cit.*, s. 65. Organami wykonawczymi wymienionymi w konstytucji są burmistrz oraz zarząd miasta albo senat.

Bułgarii<sup>62</sup> i Hiszpanii<sup>63</sup> przyjęto rozwiązanie, że organy wykonawcze JST są wybierane albo przez organy stanowiące, albo w wyborach powszechnych – decyduje o tym ustawodawca. Zdarzają się również dość oryginalne rozwiązania, jak mianowanie niektórych organów wykonawczych dekretem królewskim (Holandia)<sup>64</sup> czy obowiązująca w Portugalii<sup>65</sup> zasada, że przewodniczącym kolegiального organu wykonawczego zostaje kandydat zajmujący pierwsze miejsce na tej liście kandydatów, która uzyskała najwięcej głosów w wyborach lokalnych<sup>66</sup>.

## Ewolucja zasad wyborczych w wyborach samorządowych w Polsce

Do przywrócenia samorządu terytorialnego w Polsce doszło w marcu 1990 r. wraz z uchwaleniem ustawy o zmianie Konstytucji RP<sup>67</sup> oraz ustawy o samorządzie terytorialnym<sup>68</sup>. Wprowadzony do Konstytucji lipcowej art. 45 przewidywał, że wspólnota samorządowa w gminie będzie wykonywała swoje zadania 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 zostać uregulowane w ustawie<sup>69</sup>.

Konstytucjonalizacja zasad prawa wyborczego w wyborach organów stanowiących JST nastąpiła wraz z uchwaleniem Ustawy Konstytucyjnej z dnia 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą

---

<sup>62</sup> Art. 139 Konstytucji Republiki Bułgarii; W. Staśkiewicz (red.), *op. cit.*, s. 132. Organem wykonawczym gminy wymienionym w konstytucji jest naczelnik wybierany przez ludność lub przez radę na 4-letnią kadencję.

<sup>63</sup> Art. 140 Konstytucji Królestwa Hiszpanii; W. Staśkiewicz (red.), *op. cit.*, s. 363. Organem wykonawczym w gminie jest alkada.

<sup>64</sup> Art. 125 i 131–132 Konstytucji Królestwa Niderlandów; W. Staśkiewicz (red.), *op. cit.*, s. 389. Zgodnie z tymi przepisami komisarze królewscy (w prowincjach) oraz burmistrzowie (w gminach) są mianowani dekretem wykonawczym. Ponadto na poziomie prowincji funkcjonuje Egzekutywa Prowincji, a w gminie – kolegium ławników, wybierane odpowiednio przez stany prowincjonalne i rady gmin.

<sup>65</sup> Art. 239 ust. 3 Konstytucji Republiki Portugalii; W. Staśkiewicz (red.), *op. cit.*, s. 389.

<sup>66</sup> *Ibidem*. Zgodnie z tym przepisem to ustawa decyduje o tym, czy mają odbywać się tylko wybory organów stanowiących czy też odrębne wybory organów wykonawczych. W obu wypadkach wybory odbywają się według formuły proporcjonalnej.

<sup>67</sup> Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o zmianie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. 1990, nr 16, poz. 94).

<sup>68</sup> Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym (Dz.U. 1990, nr 16, poz. 95). Obecnie jest to ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz.U. 2023, poz. 40).

<sup>69</sup> Wspomniana ustawa – Ordynacja wyborcza do rad gmin – została uchwalona również 8 marca 1990 r. (Dz.U. 1990, nr 16, poz. 96).



i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym<sup>70</sup>, zwanej powszechnie Małą Konstytucją. Art. 72 ust. 1 Małej Konstytucji stanowił, że wybory do organów stanowiących JST były powszechne, równe i odbywały się w głosowaniu tajnym<sup>71</sup>. Co ciekawe, w konstytucyjnym katalogu zabrakło zasady bezpośredniości wyborów. Pominięcie tej zasady było prawdopodobnie podyktowane chęcią pozostawienia możliwości powołania organów stanowiących samorządu terytorialnego stopnia wojewódzkiego (sejmików wojewódzkich), które byłyby wybierane pośrednio przez rady gmin, co jednak nie nastąpiło<sup>72</sup>.

Problematyka konstytucyjnych zasad wyborów samorządowych była obecna również w projektach konstytucji zgłoszonych do Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego. Zgodnie z Ustawą Konstytucyjną z dnia 23 kwietnia 1992 r. o trybie przygotowania i uchwalenia Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej<sup>73</sup> prawo złożenia projektów przysługiwało członkom Zgromadzenia Narodowego<sup>74</sup> oraz Prezydentowi RP, a także grupie obywateli<sup>75</sup>. Na podstawie tej ustawy konstytucyjnej złożono siedem projektów spełniających warunki formalne, które stały się następnie przedmiotem prac Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego<sup>76</sup>. W wymienionych projektach problematyka wyborów samorządowych była regulowana w podobny sposób.

<sup>70</sup> Dz.U. 1992, nr 84, poz. 426.

<sup>71</sup> K. Wojtyczek, *Konstytucyjna regulacja systemu wyborczego III Rzeczypospolitej*, [w:] F. Rymarz (red.), *10 lat demokratycznego prawa wyborczego Rzeczypospolitej Polskiej (1990–2000)*, Warszawa 2000, s. 120.

<sup>72</sup> B. Zawadzka, *Samorząd terytorialny w „Małej Konstytucji”*, [w:] M. Kruk (red.), *„Mała Konstytucja” w procesie przemian ustrojowych w Polsce*, Warszawa 1993, s. 208.

<sup>73</sup> Dz.U. 1992, nr 67, poz. 336, dalej: ustawa konstytucyjna.

<sup>74</sup> Prawo inicjatywy przysługiwało grupie co najmniej 56 członków Zgromadzenia Narodowego oraz Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego. Zob. art. 2 ust. 1 ustawy konstytucyjnej.

<sup>75</sup> Zgłoszenie projektu obywatelskiego było możliwe po uchwaleniu ustawy konstytucyjnej z dnia 22 kwietnia 1994 r. o zmianie ustawy konstytucyjnej o trybie przygotowania i uchwalenia Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. 1994, nr 61, poz. 251).

<sup>76</sup> „Biuletyn Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego” 1993, nr 7, s. 24–25. Były to: projekt złożony przez grupę 58 posłów i senatorów (tzw. projekt senacki); projekt złożony przez grupę 68 posłów i senatorów – członków Sojuszu Lewicy Demokratycznej – Klubu Parlamentarnego (tzw. projekt SLD); projekt złożony przez 60 członków Zgromadzenia Narodowego z Klubu Parlamentarnego Unia Demokratyczna (tzw. projekt UD); projekt złożony przez grupę 61 posłów i senatorów, należących przede wszystkim do Klubu Parlamentarnego Polskiego Stronnictwa Ludowego oraz m.in. Koła Parlamentarnego Unii Pracy (tzw. projekt PSL–UP); projekt złożony przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej (tzw. projekt prezydencki); projekt złożony przez grupę 58 posłów i senatorów, w tym wszystkich członków Klubu Parlamentarnego Konfederacji Polski Niepodległej (tzw. projekt KPN); projekt obywatelski, podpisany przez 959 270 osób posiadających czynne prawo wyborcze do Sejmu. Zob. *Komisja Konstytucyjna Zgromadzenia Narodowego. Projekty Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 1993, s. 3–15, 23–40, 53–67, 81–97; R. Chruściak, *Projekty Konstytucji 1993–1997*, cz. 1, Warszawa 1997, s. 43–86, 91–134, 139–170, 187–330.

W projekcie senackim wybory organów stanowiących (rad) miały być wolne, powszechne, równe, bezpośrednie i miały się odbywać w głosowaniu tajnym, natomiast wybór organów wykonawczych miał być dokonywany przez organy stanowiące<sup>77</sup>. W projekcie SLD wybory organów stanowiących miały być powszechne, równe, bezpośrednie i odbywać się w głosowaniu tajnym, natomiast wybór organów wykonawczych nie został określony<sup>78</sup>. Podobne założenia zostały ujęte w projekcie UD, z tym że wśród zasad prawa wyborczego uwzględniono zasadę bezpośredniości<sup>79</sup>. W projekcie PSL–UP oraz w projekcie obywatelskim ograniczono się do przyjęcia regulacji, że organy stanowiące (rady) są wybierane przez mieszkańców, a organy wykonawcze – przez organy stanowiące<sup>80</sup>. Z kolei w projekcie prezydenckim problematyka wyborów organów samorządu terytorialnego została pominięta<sup>81</sup>. Najbardziej rozbudowana była regulacja wyborów samorządowych w projekcie KPN. Przewidywał on zarówno wybór radnych rad gmin i miast oraz posłów ziemskich do sejmików ziemskich (wojewódzkich), jak i wybór wójtów, burmistrzów i prezydentów miast. Wybory te miały być powszechne, równe i tajne (sic!) oraz bezpośrednie, a w przypadku jednej trzeciej składu każdego z sejmików ziemskich – pośrednie<sup>82</sup>. Ponadto regulacja konstytucyjna miała przewidywać, że elekcja radnych dokonywana jest według formuły wyborów większościowych, proporcjonalnych albo mieszanych – w zależności od wielkości gminy (szczegóły miała określić ustawa), a wybór posłów ziemskich i wójtów, burmistrzów i prezydentów miast – według formuły większościowej. Kadencja organów samorządowych miała trwać 4 lata (podobnie jak kadencja Sejmu), a wybory samorządowe miały być zarządzane w roku parzystym, dwa lata po wyborach do Sejmu<sup>83</sup>. Propozycje te były znacząco różne od projektowanych przepisów dotyczących wyborów parlamentarnych, które były w dużo większym stopniu rozbudowane<sup>84</sup>.

<sup>77</sup> Art. 125 projektu senackiego; *Komisja Konstytucyjna...*, s. 13.

<sup>78</sup> Art. 151 projektu SLD; *Komisja Konstytucyjna...*, s. 38.

<sup>79</sup> Art. 133 projektu UD; *Komisja Konstytucyjna...*, s. 51.

<sup>80</sup> Art. 150 projektu PSL–UP; *Komisja Konstytucyjna...*, s. 66; art. 105 projektu obywatelskiego.

<sup>81</sup> Art. 82 projektu prezydenckiego; *Komisja Konstytucyjna...*, s. 75.

<sup>82</sup> W przypadku sejmików ziemskich dwie trzecie składu było wybierane przez mieszkańców, a jedna trzecia – przez rady poszczególnych gmin i miast województwa. Zob. art. 75 i art. 96 ust. 4 projektu KPN; *Komisja Konstytucyjna...*, s. 89, 92.

<sup>83</sup> Art. 96 ust. 1, 2, 5 i art. 97 ust. 4 projektu KPN; *Komisja Konstytucyjna...*, s. 92.

<sup>84</sup> We wszystkich projektach określono zarówno zasady prawa wyborczego, jak i kadencję Sejmu i Senatu (względnie Izby Poselskiej i Senatu lub samego Sejmu) oraz termin zarządzania wyborów, a także krąg osób posiadających czynne i bierne prawo wyborcze w wyborach do tych organów. Zob. art. 60–65 projektu senackiego; art. 69–72 projektu SLD; art. 46–48 i 74 projektu UD; art. 61–62 i 68–69 projektu PSL–UP; art. 17–25 projektu prezydenckiego; art. 96–97 projektu KPN; art. 59–61 i 73–74 projektu obywatelskiego; *Komisja Konstytucyjna...*, s. 8, 29, 44, 46, 58–59, 69, 92.

W projekcie jednolitym konstytucji ze stycznia 1995 r. wśród organów samorządu terytorialnego wymieniona została tylko rada jako organ stanowiący, natomiast w projekcie z czerwca 1996 r. wskazane zostały organy stanowiące i wykonawcze samorządu terytorialnego, bez precyzowania nazw tych organów<sup>85</sup>.

Ostatecznie przyjęte unormowania zawarte w art. 169 ust. 2 Konstytucji RP<sup>86</sup> zakładają uregulowanie w ustawie zasadniczej zasad wyborów organów stanowiących JST (wybory są powszechne, równe, bezpośrednie i odbywają się w głosowaniu tajnym). Co istotne, Konstytucja RP nie reguluje kadencji organów stanowiących JST, nie określa również żadnych wymogów dotyczących biernego prawa wyborczego w wyborach do tych organów. Jest to rozwiązanie diametralnie różne niż zastosowane w przypadku wyborów parlamentarnych (art. 98–99). Oznacza to, że regulacja tej problematyki została pozostawiona do decyzji ustawodawcy<sup>87</sup>. W praktyce przyjęte zostało słuszne rozwiązanie, zgodnie z którym wszystkie osoby posiadające czynne prawo wyborcze do organów stanowiących JST mają również bierne prawo wyborcze w wyborach tych organów<sup>88</sup>.

Jeszcze większa dowolność została przyznana ustawodawcy w przypadku wyborów organów wykonawczych JST. Zgodnie z art. 169 ust. 3 Konstytucji RP zasady i tryb wyborów oraz odwoływania organów wykonawczych JST określa ustawa. Korzystając z przyznanych kompetencji, ustawodawca w 1998 r. przyjął, że organy wykonawcze JST wszystkich szczebli będą wybierane przez właściwe organy stanowiące<sup>89</sup>.

<sup>85</sup> Warto zaznaczyć, że w dyskusji pojawiały się głosy za konstytucjonalizacją zasad wyboru nie tylko organu stanowiącego, lecz także organu wykonawczego (który miał być wybierany przez radę), jednakże pomysł ten nie został zaakceptowany. Zob. „Biuletyn Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego” 1996, nr 28, s. 27–30; A. Skoczylas, W. Piątek, *Komentarz do art. 169 Konstytucji*, [w:] M. Safjan, L. Bosek (red.), *Komentarz do Konstytucji RP*, t. 2: *Komentarz do art. 87–243*, Warszawa 2016, s. 937.

<sup>86</sup> Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. 1997, nr 78, poz. 483, ze zm.).

<sup>87</sup> B. Banaszak, *Konstytucja RP. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 855. Por. wyrok TK z dnia 24 listopada 2008 r., K 66/07.

<sup>88</sup> Art. 7 ustawy z dnia 16 lipca 1998 r. – Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw (Dz.U. 1998, nr 95, poz. 602; t.j. Dz.U. 2010, nr 176, poz. 1190). Prace nad projektem opisuje R. Chruściak (*System wyborczy i wybory w Polsce 1989–1998. Parlamentarne spory i dyskusje*, Warszawa 1999, s. 201–217). Co istotne, konsekwencją takiego podejścia do tego zagadnienia było rozszerzenie biernego prawa wyborczego w wyborach do rad gmin również na osoby nieposiadające obywatelstwa polskiego, lecz posiadające obywatelstwo innego państwa członkowskiego UE i stale zamieszkującego na obszarze gminy. Zob. M. Chrzanowski, *Zastosowanie cenzusów w wyborach do organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2020, nr 4, s. 240–245. Zob. także: art. 11 § 1 pkt 5 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy (Dz.U. 2011, nr 21, poz. 112; t.j. Dz.U. 2022, poz. 2277), dalej: k.wyb.

<sup>89</sup> Art. 26–28 ustawy o samorządzie gminnym; art. 26–27 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. 1998, nr 91, poz. 578; t.j. Dz.U. 2022, poz. 1526); art. 31–32

W 2002 r. dokonano pewnego wyłomu w tym systemie, wprowadzając powszechne, równe i bezpośrednie wybory organów wykonawczych gmin (wójtów, burmistrzów i prezydentów miast), odbywające się w głosowaniu tajnym<sup>90</sup>. Wybór tych organów następuje przy zastosowaniu zasady ordynacji większościowej, a do zdobycia mandatu konieczne jest uzyskanie bezwzględnej większości ważnych głosów. Ponadto w ustawie przyjęto w sposób dość arbitralny normę dotyczącą cenzusu wieku dla kandydatów na urząd wójtów, burmistrzów i prezydentów miast (25 lat) oraz regułę, że kandydat na ten urząd, inaczej niż w przypadku kandydatów na radnych, nie musi stale zamieszkiwać na terenie gminy, w której kandyduje<sup>91</sup>. Wspomniana reguła wydaje się z jednej strony nieco sprzeczna z istotą samorządu terytorialnego jako wspólnoty mieszkańców danego terytorium<sup>92</sup> i obowiązkiem cenzusu domicylu dotyczącego kandydatów na radnych<sup>93</sup>. Z drugiej strony ustawodawca konsekwentnie przyjął brak wymogu domicylu nie tylko w przypadku wójtów, burmistrzów i prezydentów miast, lecz także wobec członków kolegialnych organów wykonawczych w powiatach i województwach<sup>94</sup>, które to organy – jak wyżej wspomniano – są wybierane przez właściwe organy stanowiące. Można wskazać też na uzasadnienie merytoryczne tego rozwiązania, gdyż wobec braku cenzusu domicylu funkcje organu wykonawczego JST mogą być powierzone osobom o odpowiednich kwalifikacjach, niezależnie od ich miejsca zamieszkania. Jest to zatem wyraz tzw. menedżerskiego podejścia do zarządzania samorządem<sup>95</sup>. Tym niemniej powyższa zmiana spotkała się

---

ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz.U. 1998, nr 91, poz. 576; t.j. Dz.U. 2022, poz. 2094).

<sup>90</sup> Zgodnie z ustawą z dnia 20 czerwca 2002 r. o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta (Dz.U. 2002, nr 113, poz. 984).

<sup>91</sup> Art. 3 ust. 2 ustawy o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta. Aktualnie jest to art. 11 § 1 pkt 6 k.wyb.

<sup>92</sup> Art. 16 Konstytucji RP; B. Dolnicki, *Samorząd terytorialny*, Warszawa 2021, s. 22; M. Chrzastowski, *op. cit.*, s. 248.

<sup>93</sup> Art. 10 § 1 pkt 3 k.wyb.; M. Bąkiewicz, *System wyborczy do samorządu terytorialnego w Polsce na tle europejskim*, Toruń 2008, s. 30. Stąd też np. T. Strzałkowski (*Wpływ miejsca zamieszkania na realizację praw wyborczych w Polsce*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2015, nr 4, s. 39–46) formułuje pogląd, że wspomniana niekonsekwencja ustawodawcy podaje w wątpliwość zasadność istnienia cenzusu domicylu w wyborach samorządowych.

<sup>94</sup> Art. 26 ust. 2a ustawy o samorządzie powiatowym oraz art. 31 ust. 2a ustawy o samorządzie województwa wprowadzają dla członków zarządów tych jednostek jedynie wymóg obywatelstwa polskiego, co stanowi nawiązanie do wyrażonego w art. 60 Konstytucji RP prawa dostępu do służby publicznej, przynależnego wyłącznie obywatelom polskim.

<sup>95</sup> A. Kisielewicz, *Komentarz do art. 11*, [w:] K. Czaplicki, B. Dauter, S. Jaworski, A. Kisielewicz, F. Rymarz, *Kodeks wyborczy. Komentarz*, Warszawa 2014, s. 63–64; M. Rabczewska, *Społeczne aspekty bezpośrednich wyborów wójta, burmistrza i prezydenta miasta*, [w:] S. Michałowski, K. Kuć-Czajkowska (red.), *Przywództwo lokalne a kształtowanie demokracji partycypacyjnej*, Lublin 2008, s. 180–181.

z krytyką doktryny z uwagi na znaczne wzmocnienie pozycji ustrojowej jednoosobowego organu wykonawczego gminy, zaburzającego równowagę w relacjach z organem stanowiącym<sup>96</sup>.

### Zakończenie

Z przeprowadzonej analizy wynika, że polskie regulacje konstytucyjne dotyczące problematyki zasad przeprowadzania wyborów samorządowych są zbliżone do rozwiązań obowiązujących w innych państwach członkowskich UE, w szczególności z regionu Europy Środkowo-Wschodniej. Stąd też w polskiej ustawie zasadniczej dokonano konstytucjonalizacji zasad wyborczych w odniesieniu do wyborów do organów stanowiących JST, pozostawiając ustawodawcy zwykłemu swobodę w zakresie sposobu ustalania wyników wyborów (według zasady proporcjonalności, większości czy też zgodnie z regułami ordynacji mieszanej). Natomiast dużo większą swobodę pozostawiono ustawodawcy zwykłemu w zakresie unormowania zasad wyboru organów wykonawczych JST.

Wydaje się, że wybór takiego modelu regulacji jest uzasadniony dużo większym znaczeniem organów stanowiących w porównaniu do organów wykonawczych z punktu widzenia reprezentowania woli mieszkańców danej JST. Potwierdza to również brzmienie art. 3 ust. 2 EKSL, który kładzie nacisk na zasady wyboru organów stanowiących JST, niejako na uboczu pozostawiając kwestię sposobu wyłaniania organów wykonawczych JST. Duże znaczenie miały również okoliczności historyczne związane z tym, że prace nad obecną Konstytucją RP toczyły się w latach 1992–1997, a więc jeszcze przed podjęciem ostatecznej decyzji o kształcie reformy zasadniczego podziału terytorialnego państwa i utworzeniem dwóch kolejnych szczebli samorządu terytorialnego: powiatu i województwa, co nastąpiło dopiero w 1998 r. Stąd też twórcy Konstytucji RP musieli wprowadzić takie unormowania, które miałyby na uwadze planowaną reformę. Dlatego art. 169 Konstytucji RP przyznaje ustawodawcy dużą swobodę w zakresie regulowania zasad wyboru organów wykonawczych JST, jak również w określaniu zasad ustalania wyników wyborów do organów stanowiących JST, a także w normowaniu kadencji tych organów.

Jednakże w doktrynie można wskazać na głosy twierdzące, że zakres swobody regulacyjnej ustawodawcy jest zbyt duży, co prowadzi do znacznego różnicowa-

<sup>96</sup> J. Czerw, *Zasady wyboru wójta – stan aktualny i zgłaszane propozycje zmian*, [w:] M. Chrzanowski, J. Sobczak (red.), *Samorządy w procesie decentralizacji władzy publicznej*, Lublin 2017, s. 91–92; D. Dąbek, J. Zimmermann, *Decentralizacja poprzez samorząd terytorialny w ustawodawstwie i orzecznictwie pokonstytucyjnym*, [w:] P. Sarnecki (red.), *Samorząd terytorialny. Zasady ustrojowe i praktyka*, Warszawa 2005, s. 37–39.

nia regulacji dla poszczególnych szczebli samorządu, a czasem do wprowadzania różnych rozwiązań na tym samym szczeblu<sup>97</sup>. Dotyczy to m.in. wprowadzenia dwóch różnych formuł wyborczych przy ustalaniu wyników wyborów do rad gmin (formuły większościowej w gminach do 20 tys. mieszkańców oraz formuły proporcjonalnej w większych gminach). Szczególne wątpliwości budzi fakt arbitralnego przyjęcia liczby 20 tys. mieszkańców gminy jako progu oddzielającego gminy, w których stosowany jest system proporcjonalny od gmin, w których stosowany jest system większościowy, w miejsce obowiązującego w latach 2011–2018 obiektywnego kryterium statusu ustrojowego gmin<sup>98</sup>. Wydaje się zatem, że wskazane byłoby rozszerzenie regulacji konstytucyjnej wyborów samorządowych poprzez dopisanie w art. 169 ust. 2 piątej zasady prawa wyborczego, dotyczącej ustalania wyników wyborów. Ponadto za konieczne należy uznać uregulowanie w tym przepisie kadencji organów stanowiących i wykonawczych JST, co będzie stanowiło ochronę przed nadmierną ingerencją parlamentu, który w innej sytuacji może zmieniać długość kadencji w drodze ustawowej<sup>99</sup> czy też wprowadzać np. ograniczenia w liczbie kadencji dla danej osoby na stanowisku wójta, burmistrza lub prezydenta miasta<sup>100</sup>, co budzi wątpliwości konstytucyjne<sup>101</sup>.

<sup>97</sup> H. Izdebski, *Komentarz do Konstytucji RP. Art. 15, 16, 163–172*, Warszawa 2020, s. 279–280.

<sup>98</sup> K. Skotnicki, *Przebieg prac nad kodeksem wyborczym*, [w:] K. Skotnicki (red.), *Kodeks wyborczy. Wstępna ocena*, Warszawa 2011, s. 32; M. Woźnicki, *Ewolucja podstawowych zasad polskiego prawa wyborczego w wyborach organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego i w wyborach parlamentarnych w Polsce od 1989 r.*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2020, nr 1, s. 86–87. Warto wskazać, że wprowadzenie takiej granicy w 1998 r. (przywróconej następnie w 2018 r.) było tłumaczone tym, iż w gminach do 20 tys. mieszkańców członkowie wspólnoty lokalnej dobrze znają się nawzajem, a więzi sąsiedzkie są bardzo ścisłe, natomiast w gminach powyżej 20 tys. mieszkańców są słabsze. Tym niemniej sami projektodawcy nie byli zgodni co do przyjętej granicy, gdyż w dyskusji pojawiały się inne liczby (15 tys. oraz 10 tys. mieszkańców). Zob. M. Bąkiewicz, *op. cit.*, s. 141–142.

<sup>99</sup> Zostało to dokonane w ostatnich latach, gdzie najpierw na mocy art. 1 pkt 3, art. 2 pkt 2 i art. 3 pkt 2 ustawy z dnia 11 stycznia 2018 r. o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów władzy publicznej (Dz.U. 2018, poz. 130) wydłużono kadencję organów JST z 4 do 5 lat, a następnie na mocy ustawy z dnia 29 września 2022 r. o przedłużeniu kadencji organów jednostek samorządu terytorialnego (Dz.U. 2022, poz. 2418) wydłużono tę kadencję jednorazowo o ponad 6 miesięcy (do 30 kwietnia 2024 r.). Szczególnie ten drugi przypadek wydaje się naruszać konstytucyjną zasadę demokratycznego państwa prawnego. Zob. D. Łukawski, *Konstytucyjne ramy kadencyjności organów władzy publicznej*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2020, nr 1, s. 131–132, 137.

<sup>100</sup> Obecnie stanowi o tym art. 11 § 4 k.wyb., wprowadzony w 2018 r. na mocy art. 5 pkt 4 ustawy z dnia 11 stycznia 2018 r. o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów władzy publicznej.

<sup>101</sup> Zob. np. K. Składowski, *Ograniczenie w liczbie kadencji w wyborach prezydentów, burmistrzów i wójtów*, „Finanse Komunalne” 2019, nr 3, s. 5–15; B. Springer, A. Jarosz, *Dwukadencyjność organów wykonawczych w gminach – ograniczenie praw obywatelskich czy ograniczenie patologii?*,

## Bibliografia

- Banaszak B., *Konstytucja RP. Komentarz*, Warszawa 2012.
- Bąkiewicz M., *System wyborczy do samorządu terytorialnego w Polsce na tle europejskim*, Toruń 2008.
- „Biuletyn Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego” 1993, nr 7.
- „Biuletyn Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego” 1996, nr 28.
- Buczkowski J., *Podstawowe zasady prawa wyborczego III Rzeczypospolitej*, Lublin 1998.
- Chmaj M., Skrzydło W., *System wyborczy w Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2015.
- Chruściak R., *Projekty Konstytucji 1993–1997*, cz. 1, Warszawa 1997.
- Chruściak R., *System wyborczy i wybory w Polsce 1989–1998. Parlamentarne spory i dyskusje*, Warszawa 1999.
- Chrzanowski M., *Zastosowanie cenzusów w wyborach do organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2020, nr 4, DOI: <https://doi.org/10.15804/ppk.2020.04.12>.
- Czerw J., *Zasady wyboru wójta – stan aktualny i zgłaszane propozycje zmian*, [w:] M. Chrzanowski, J. Sobczak (red.), *Samorządy w procesie decentralizacji władzy publicznej*, Lublin 2017.
- Dąbek D., Zimmermann J., *Decentralizacja poprzez samorząd terytorialny w ustawodawstwie i orzecznictwie pokonstytucyjnym*, [w:] P. Sarnecki (red.), *Samorząd terytorialny. Zasady ustrojowe i praktyka*, Warszawa 2005.
- Dolnicki B., *Samorząd terytorialny*, Warszawa 2021.
- Garliccy A. i L., *Wstęp*, [w:] *Konstytucja Republiki Chorwacji*, Warszawa 2007.
- Garlicki L., *Europejskie standardy rzetelności wyborów (Komisja Wenecka i Europejski Trybunał Praw Człowieka)*, „Przegląd Konstytucyjny” 2020, nr 4.
- Grosso E., *Art. 48*, [w:] R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti (eds.), *Commentario alla Costituzione*, vol. 1: *Art. 1–54*, Milano 2006.
- Izdebski H., *Komentarz do Konstytucji RP Art. 15, 16, 163–172*, Warszawa 2020.
- Kisielewicz A., *Komentarz do art. 11*, [w:] K. Czaplicki, B. Dauter, S. Jaworski, A. Kisielewicz, F. Rymarz, *Kodeks wyborczy. Komentarz*, Warszawa 2014.
- Kodeks dobrej praktyki w sprawach wyborczych. Wytyczne i raport wyjaśniający przyjęty przez Europejską Komisję dla Demokracji przez Prawo (Komisję Wenecką) na 52. sesji w Wenecji, 18–19 października 2002 r.*
- Kolk H. van der, *Local Electoral System in Western Europe*, “Local Government Studies” 2007, vol. 33(2), DOI: <https://doi.org/10.1080/03003930701198524>.
- Komisja Konstytucyjna Zgromadzenia Narodowego. Projekty Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 1993.
- Löwer W., *Art. 28*, [w:] I. von Münch, P. Kunig (Hrsg.), *Grundgesetz Kommentar*, Bd. 1: *Präambel bis Art. 69*, München 2012.
- Luchaire Y., *Articles 72 et 72-1*, [w:] F. Luchaire, G. Conac, X. Pretot (eds.), *La Constitution de la République française. Analyses et commentaires*, Paris 2009.

---

„Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2022, nr 3, s. 163–166. Jest to jednak zagadnienie wymagające oddzielnej analizy, przekraczającej ramy niniejszego artykułu.

- Łukawski D., *Konstytucyjne ramy kadencyjności organów władzy publicznej*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2020, nr 1.
- Nohlen D., *Wahlrecht und Parteiensystem: über die politischen Auswirkungen von Wahlsystemen*, Opladen 1989.
- Norris P., *Choosing Electoral Systems: Proportional, Majoritarian and Mixed Systems*, „International Political Science Review” 1997, vol. 18(3), DOI: <https://doi.org/10.1177/019251297018003005>.
- Osóbka P., *System konstytucyjny Łotwy*, Warszawa 2016.
- Rabczewska M., *Spoleczne aspekty bezpośrednich wyborów wójta, burmistrza i prezydenta miasta*, [w:] S. Michałowski, K. Kuć-Czajkowska (red.), *Przywództwo lokalne a kształtowanie demokracji partycypacyjnej*, Lublin 2008.
- Rolla G., *Il Sistema Costituzionale Italiano*, vol. 2: *L'organizzazione territoriale della Repubblica. L'ordinamento regionale e locale*, Milano 2014.
- Składowski K., *Ograniczenie w liczbie kadencji w wyborach prezydentów, burmistrzów i wójtów*, „Finanse Komunalne” 2019, nr 3.
- Skoczyła A., Piątek W., *Komentarz do art. 169 Konstytucji*, [w:] M. Safjan, L. Bosek (red.), *Komentarz do Konstytucji RP*, t. 2: *Komentarz do art. 87–243*, Warszawa 2016.
- Skotnicki K., *Przebieg prac nad kodeksem wyborczym*, [w:] K. Skotnicki (red.), *Kodeks wyborczy. Wstępna ocena*, Warszawa 2011.
- Springer B., Jarosz A., *Dwukadencyjność organów wykonawczych w gminach – ograniczenie praw obywatelskich czy ograniczenie patologii?*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2022, nr 3, DOI: <https://doi.org/10.15804/ppk.2022.03.12>.
- Staśkiewicz W. (red.), *Konstytucje państw Unii Europejskiej*, Warszawa 2011.
- Strzałkowski T., *Wpływ miejsca zamieszkania na realizację praw wyborczych w Polsce*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2015, nr 4, DOI: <https://doi.org/10.15804/ppk.2015.04.02>.
- Waniewska-Bobin M., *Europejskie modele samorządu terytorialnego*, Lublin 2013.
- Wojtyczek K., *Konstytucyjna regulacja systemu wyborczego III Rzeczypospolitej*, [w:] F. Rymarz (red.), *10 lat demokratycznego prawa wyborczego Rzeczypospolitej Polskiej (1990–2000)*, Warszawa 2000.
- Woźnicki M., *Ewolucja podstawowych zasad polskiego prawa wyborczego w wyborach organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego i w wyborach parlamentarnych w Polsce od 1989 r.*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2020, nr 1, DOI: <https://doi.org/10.15804/ppk.2020.01.04>.
- Zawadzka B., *Samorząd terytorialny w „Małej Konstytucji”*, [w:] M. Kruk (red.), *Mała Konstytucja w procesie przemian ustrojowych w Polsce*, Warszawa 1993.

**Abstrakt:** Tematem artykułu jest próba porównania konstytucyjnych zasad przeprowadzania wyborów samorządowych w Polsce na tle innych państw Unii Europejskiej. Wstępne badania tego zagadnienia wskazują, że w przypadku wyborów organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego można wskazać na istnienie trzech rozwiązań modelowych: (1) brak regulacji zasad prawa wyborczego w ustawie zasadniczej, co oznacza pozostawienie ustawodawcy zwykłego pewnej swobody w tym zakresie; (2) konstytucja reguluje ograniczony katalog zasad prawa wyborczego (zwykle dwóch lub trzech); (3) konstytucja reguluje pełen katalog czterech podstawowych zasad prawa wyborczego (powszechność, równość, bezpośredniość, głosowanie tajne). Podobne uwagi dotyczą organów wykonawczych jednostek



samorządu terytorialnego. Celem artykułu jest zaklasyfikowanie Polski do jednego z wyżej wskazanych modeli oraz próba odpowiedzi na pytanie, jakie przesłanki stały za takim uregulowaniem tego zagadnienia w Konstytucji RP z dnia 2 kwietnia 1997 r.

**Słowa kluczowe:** jednostki samorządu terytorialnego; wybory samorządowe; podstawowe zasady prawa wyborczego; prawo wyborcze; Konstytucja RP

**Abstract:** The subject of the article is an attempt to compare the constitutional principles of holding local government elections in Poland and in other EU countries. Preliminary studies of this issue indicate that in the case of elections of the constitutive bodies of local government units, three model solutions may be indicated: (1) lack of regulation of the principles of electoral law in the constitution, which means that the ordinary legislator is left with some freedom in regulation of this issue; (2) constitution regulates a limited catalogue of the principles of electoral law (usually two or three); (3) constitution regulates a full catalogue of the four fundamental principles of electoral law (universality, equality, directness, secret ballot). Similar remarks apply to executive bodies of local self-government units. The aim of the article is to classify Poland into one of the above-mentioned models and to try to answer the question of what were the premises behind such a regulation of this issue in the Constitution of the Republic of Poland of 2 April 1997.

**Keywords:** local government units; local government elections; fundamental principles of electoral law; electoral law; Constitution of the Republic of Poland

