

Studia Bezpieczeństwa Narodowego

Zeszyt 29 (2023)

ISSN 2028-2677, s. 57-74

DOI: 10.37055/sbn/174751

Instytut Bezpieczeństwa i Obronności
Wydział Bezpieczeństwa, Logistyki i Zarządzania

Wojskowa Akademia Techniczna

w Warszawie

National Security Studies

Volume 29 (2023)

ISSN 2028-2677, pp. 57-74

DOI: 10.37055/sbn/174751

Institute of Security and Defense
Faculty of Security, Logistics and Management

Military University of Technology

in Warsaw

EWOLUCJA SAMORZĄDOWEGO PRAWA WYBORCZEGO ORAZ JEGO WPŁYW NA BEZPIECZEŃSTWO WYBORCZE W POLSCE

EVOLUTION OF LOCAL ELECTORAL LAW AND ITS IMPACT ON ELECTIONAL SECURITY IN POLAND

Mariusz Chrzanowski

ORCID: 0000-0002-3072-9711

Akademia Nauk Stosowanych w Łomży

Abstrakt. Celem artykułu jest omówienie ewolucji samorządowego prawa wyborczego w Polsce. Wybory mają kluczowe znaczenie dla utrzymania wolnych i uczciwych społeczeństw w krajach na całym świecie. Dlatego też bezpieczeństwo wyborów i zapewnienie uczciwości, odporności i bezpieczeństwa związanych z nimi procesów ma ogromne znaczenie dla utrzymania zaufania publicznego do funkcji demokratycznej. Bezpieczeństwo wyborów chroni wszystkie elementy infrastruktury wyborczej – w tym urzędników wyborczych, sprzęt i technologię do głosowania oraz społeczność. Zapobiega potencjalnym problemom z cyberbezpieczeństwem wyborów i pomaga łagodzić zagrożenia dla bezpieczeństwa wyborów. Zabezpieczenie infrastruktury wyborczej ma kluczowe znaczenie dla utrzymania zaufania społecznego do procesu i systemu wyborczego. Przy badaniu źródeł historycznych w niniejszym artykule, wykorzystano metodę odczytywania informacji źródłowych, która jest włączona do etapu krytyki źródeł, jak i również ustalenia faktów. Zastosowano również metodę bezpośrednią i pośrednią w ustalaniu faktów na podstawie informacji źródłowych. Posłużono się w tym wnioskowaniu pewnym prawem, stanowiącym podsumowanie historyków, które mówi, że źródło jest autentyczne oraz informacje wiarygodne, to wtedy te fakty, o których te informacje mówią, w rzeczywistości istniały. W niniejszym artykule poddano również szczegółowej analizie okres od odzyskania przez Polskę niepodległości w 1918 r. do uchwalenia kodeksu wyborczego w 2011 r. z późniejszymi zmianami. Przedstawione zostały konstytucyjne i ustawowe regulacje dotyczące podstawowych zasad prawa wyborczego oraz metod ustalania wyników wyborów. Po wielu próbach zainicjowania prac legislacyjnych ogromnym sukcesem okazało się uchwalenie kodeksu wyborczego, który obejmuje przepisy wyborcze dotyczące wszystkich rodzajów wyborów w jednym akcie. Przedstawiając ewolucję prawa samorządowego warto wspomnieć o propozycjach zmian ustawodawstwa wyborczego, które zostały zawarte w dokumentach Niezależny samorządny Związek Zawodowy (NSZZ) „Solidarność”.

Odbywający się w dwóch turach (5 – 10 września oraz 26 września – 7 października 1981 r.). Niniejszy artykuł, w ocenie autora może stanowić przyczynek do dyskusji i dalszych badań w tej problematyce.

Słowa kluczowe: konstytucja, samorząd terytorialny, prawo wyborcze, bezpieczeństwo, kodeks wyborczy

Abstract. The aim of the article is to indicate the evolution of local government electoral law in Poland. Elections are crucial to maintaining free and fair societies in countries around the world. Therefore, the security of elections and ensuring the fairness, resilience and security of the processes involved is of paramount importance to maintaining public trust in the democratic function.

Election security protects all elements of election infrastructure – including election officials, voting equipment and technology, and the community. Prevents potential election cybersecurity problems and helps mitigate threats to election security. When examining historical sources in this article, the method of reading source information was used, which is included in the stage of source criticism and establishing facts. Direct and indirect methods were also used to establish facts based on source information. In this conclusion, a certain law was used, constituting a summary of historians, which states that if the source is authentic and the information is reliable, then the facts about which this information actually existed. Securing electoral infrastructure is crucial to maintaining public confidence in the electoral process and system.

The period from Poland regaining independence in 1918 until the adoption of the Electoral Code in 2011, as amended, is analyzed in detail. Constitutional and statutory regulations regarding the basic principles of electoral law and methods of determining election results were presented. After many attempts to initiate legislative work, the adoption of the Electoral Code, which includes electoral regulations for all types of elections in one act, turned out to be a huge success. When presenting the evolution of local government law, it is worth mentioning the proposals for changes to electoral legislation, which were included in the documents of the Independent Self-Governing Trade Union (NSZZ) "Solidarity". Held in two rounds (September 5-10 and September 26-October 7, 1981). This article, in the author's opinion, may constitute a contribution to discussion and further research on this issue.

Keywords: constitution, local government, electoral law, security, electoral code

Wprowadzenie

Wybory to walka o legalną władzę, którą można określić jako rywalizację bez użycia przemocy, toczoną na forum politycznym. W tym kontekście ważne jest, aby uznać, że wybory nie pozwalają uniknąć konfrontacji, ale raczej skupiają się na zarządzaniu nią i powstrzymaniu jej w przyjętych granicach. W praktyce zapewnienie sprawiedliwego bezpieczeństwa podczas procesu wyborczego jest niezbędne do utrzymania zaufania uczestnika i jego zaangażowania w wybory. W związku z tym bezpieczeństwo jest zarówno integralną częścią celu wyborów, jak i nieodłączną częścią procesu wyborczego.

Warto nadmienić, że samorząd terytorialny zaczął kształtować się na ziemiach polskich już w okresie zaborów (według uregulowań właściwych dla poszczególnych państw zaborczych), jednak pierwsze jego instytucje zawarte zostały w ordynacji miejskiej – Ustawie rządowej o miastach z 18 kwietnia 1791 r., włączonej do Konstytucji 3 maja 1791 r. W rozdziale „Miasta i mieszczenie” uregulowano prawo miast „do wolności”, czyli podejmowania decyzji dotyczących danej jednostki samorządowej. W miastach królewskich mogły funkcjonować organy tych miast: zgromadzenia uchwalające (w ich skład wchodził właściciele

nieruchomości) oraz wybierane przez nie magistraty z prezydentami lub wójtami na czele (Leoński 2001, s.1). Stworzono również samorząd miejski wyższego szczebla. Państwo zostało podzielone na dwadzieścia cztery okręgi (tzw. wydziały), które służyły jako obszar działania zgromadzeń wydziałowych. Przedstawiciel każdego z okręgu zasiadał w Sejmie jako reprezentant mieszczaństwa. W II Rzeczypospolitej ustawodawca dopiero w 1938 r. uchwalił spójne prawo wyborcze w zakresie wyborów do samorządu terytorialnego. Ustanowił on wówczas regulacje dotyczące wyborów radnych gromadzkich, gminnych i powiatowych oraz radnych miejskich; odrębną ustawą określił procedurę wyborczą miasta stołecznego Warszawy. Wydano je w obliczu narastającego niebezpieczeństwa zewnętrznego ze strony hitlerowskich Niemiec, które zmuszało rząd do pojednawczych gestów wobec społeczeństwa. Ustawa o wyborze radnych miejskich nie zmieniała wymagań dotyczących prawa czynnego i biernego. Za warunek konieczny uznała uczęszczanie przez trzy lata do szkoły z polskim językiem wykładowym. Po drugiej wojnie światowej administracja publiczna, a w jej ramach instytucje samorządu terytorialnego, kształtowała się zarówno pod wpływem własnych, przedwojennych tradycji, ale także podlegała recepcji instytucji radzieckich. Do utworzonych w 1944 r. przedwojennych instytucji administracji rządowej i samorządu terytorialnego dodano istotny element nowego systemu, przyjęty ze Związku Radzieckiego – rady narodowe.

Weryfikacja źródeł

Po odzyskaniu przez Polskę niepodległości w 1918 r. przyjęto zasadę prawnej kontynuacji prawa i instytucji pozostawionych przez państwa zaborcze, w związku z czym utrzymane zostały w kraju rozwiązania ustrojowe pochodzące z Prus, Austrii i Rosji. Przebudowę samorządu terytorialnego rozpoczęto od byłego Królestwa Polskiego. Stopniowo następowało ujednoclanie zasad organizacji i funkcjonowania samorządu, przy czym zasadą było rozszerzanie na całe państwo rozwiązań przyjmowanych w byłym Królestwie Polskim. W ciągu kilku miesięcy po odzyskaniu niepodległości wydano w byłym Królestwie serię aktów ustawodawczych, które wprowadzały demokratyczne zasady organizacji i funkcjonowania samorządu szczebla gminnego i powiatowego (Izdebski 1999, s. 72). Były to: dekret Naczelnika Państwa z dnia 27 listopada 1918 r. *o radach gminnych*, dekret z dnia 5 grudnia 1918 r. *o tymczasowej ordynacji wyborczej do sejmików powiatowych*, dekret z dnia 13 grudnia 1918 r. *o wyborach do rad miejskich na terenie byłego Królestwa*, dekret z dnia 4 lutego 1919 r. *o samorządzie miejskim*, dekret z dnia 4 lutego 1919 r. *o tymczasowej ordynacji powiatowej*. Na podstawie charakterystyki poszczególnych zaborów dokonanej przez Jarosława Czerwa widać, jak wielka różnorodność instytucji samorządowych w obszarze samego tylko samorządu gminnego istniała na ziemiach polskich w okresie zaborów i jak trudne zadanie miał polski ustawodawca

w realizacji zadania ujednoczenia ustroju samorządu gminnego po odzyskaniu niepodległości (Czerw 2013, s. 21).

Obie ustawy zasadnicze II Rzeczypospolitej nie regulowały zasad prawa wyborczego do samorządu terytorialnego. Przymiotniki wyborcze nie znalazły się w Konstytucji marcowej z dnia 17 marca 1921 r. oraz Konstytucji kwietniowej z 23 kwietnia 1935 r. Warto jednak zauważyć, że ustawa zasadnicza z 1921 r. stworzyła podstawy prawne do ustanowienia w jednostkach samorządowych organów wybieralnych. W art. 67 zawarte zostało prawo decydowania o sprawach związanych z funkcjonowaniem samorządu terytorialnego wybieralnym radom. Zgodnie z art. 65 Ustawy zasadniczej państwo zostało podzielone do celów administracyjnych na województwa, powiaty oraz gminy miejskie i wiejskie będące równocześnie jednostkami samorządu terytorialnego.

Prawo samorządowe w II Rzeczypospolitej charakteryzowało się znacznymi odrębnościami odziedziczonymi po systemach zaborczych, w związku z czym prace nad jego ujednoczeniem i rozbudowaniem przebiegały bardzo powoli. Dopiero na podstawie tzw. ustawy scaleniowej z dnia 23 marca 1933 r. nastąpiło uporządkowanie ustroju oraz zasad funkcjonowania samorządu. Dodać należy, że powyższy akt dotyczył jedynie jednostek samorządu terytorialnego na szczeblu gminy i powiatu, ponieważ do końca II Rzeczypospolitej nie udało się na terytorium całego kraju stworzyć samorządu województwa. Warto wspomnieć, że w okresie poprzedzającym wejście w życie ustawy scaleniowej na terenach byłych zaborów austriackiego i pruskiego wybory do organów samorządowych odbywały się przede wszystkim na podstawie rozwiązań przyjętych przed 1918 r., z pewnymi niewielkimi modyfikacjami wprowadzonymi przez władze polskie (Podkowski 2007, s. 34). Na terenie byłego Królestwa Kongresowego stosowano rodzime regulacje (Strzelecki 1927, s.7). Odmiennie kształtował się ustrój województwa śląskiego, posiadającego autonomię. Wyodrębnił się tam organ ustawodawczy, jakim był Sejm Śląski. Wybory do tego organu odbywały się na podstawie ustawy z dnia 22 marca 1929 r. w *sprawie ordynacji wyborczej do Sejmu Śląskiego*. Powyższa ustawa odwoływała się do ordynacji wyborczej do Sejmu Ustawodawczego z 28 listopada 1918 r.

Wspomniana wyżej ustawa z 1933 r. przeprowadziła unifikację samorządu miejskiego. Jej uregulowania ustrojowe oparte zostały na zasadzie gminy jednostkowej, tzn. takiej, w której każde miasto stanowi odrębną gminę z organem stanowiącym, tj. radą miejską i organem wykonawczym z zarządem miejskim. Jeżeli gminę zamieszkiwało co najmniej 3000 osób, mogła być uznana za miasto. Wymóg ten spowodował, że duża liczba małych miasteczek utraciła prawa miejskie, stając się gminami wiejskimi. Takie działania władz państwowych związane było z tendencją tworzenia gmin wiejskich, w których rada gminy wybierana była za pomocą systemu wyborów pośrednich, za pomocą których rząd mógł wpływać na ich wynik. Obszar gminy wiejskiej, jeżeli nie stanowił jednej miejscowości, dzielił się na gromady, w których organami władzy stanowiącej były rady gromadzkie. Warto nadmienić,

że warunek zamieszkania 3000 mieszkańców w kontekście gęstości zaludnienia II RP był dość wysoki (Kwiecień 2004, s. 142).

Zgodnie z ustawą scaleniową z dnia 23 marca 1933 r. wybory do rad gromadzkich były powszechne, równe i bezpośrednie (art.26 ust.1). Jeżeli gromada stanowiła jeden okręg wyborczy, wyborów do rady gromadzkiej dokonywało się na zasadach ograniczonego głosowania imiennego i jawnie, a na żądanie 1/5 liczby wyborców obecnych – tajnie (art.27.ust1). W przypadku, kiedy obszar gromady dzielił się na okręgi wyborcze, w poszczególnych okręgach wybierało się jednego bądź dwóch, a najwyżej trzech radnych gromadzkich w zależności od liczby mieszkańców danego okręgu (art.28 ust.1). Wyborów dokonywano na zebraniu wyborczym jawnie, a na żądanie 1/5 liczby obecnych wyborców – tajnie (art.28 ust.3).

W porównaniu z wyborami do rad gromadzkich podstawową zasadą prawa wyborczego do rad gminnych było zastosowanie zasady pośredniości. Wyboru radnych nie dokonywali mieszkańcy gminy, lecz „gminne kolegia wyborcze. Przyjęcie takiego rozwiązania ustawodawca argumentował potrzebą zlikwidowania zebrań gminnych, które posiadały zbyt dużą swobodę oraz faktem, że towarzyszyły im zawsze „wypadki szkodliwej agitacji i namiętnych walk”, które były sprzeczne z interesem gminy i państwa (Litwin 1954, s. 12).

W radach miejskich zrezygnowano z zasady wyborów pośrednich. Wybór radnych następował w oparciu o zasadę powszechności, równości, tajności, bezpośredniości i proporcjonalności. Tajność wyborów była wprowadzona fakultatywnie, tzn. na żądanie jednej piątej liczby wyborców gromady albo okręgu wyborczego gromady (art. 27 ust. 1). Sposób głosowania do rad miejskich dopuszczał możliwość nieograniczonego głosowania imiennego. Wyborca miał prawo do kumulacji głosów, nie było też wyraźnego zakazu do „czynienia dopisków na kartach do głosowania”.

Kadencja organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego trwała pięć lat, a liczba radnych zależała od liczby mieszkańców gromady oraz gminy i wynosić mogła w radach gromadzkich i gminnych od dwunastu do trzydziestu radnych, a w miastach od dwunastu do siedemdziesięciu dwóch radnych. Jedynie miasto stołeczne Warszawa miało stu radnych (art. 34 ust. 1 i 2). Członków rady powiatowej wybierały kolegia wyborcze złożone z radnych gmin wiejskich i miast niewydzielonych do dziesięciu tysięcy mieszkańców po dwóch radnych, do dwudziestu tysięcy po pięciu radnych (Witkowski 2007, s. 348).

Zastrzegła również, co odróżniało wybory samorządowe od parlamentarnych, prawo zgłaszania kandydatur przez grupy wyborców (24-100 wyborców w zależności od wielkości miasta). Ustawa o wyborach radnych gromadzkich, gminnych i powiatowych doprecyzowała zasady określone w ustawie scaleniowej z 1933 r. W przypadku wyboru radnych gromadzkich zmieniła poważnie owe zasady, wprowadzając m. in. obligatoryjne tajne głosowanie oraz obniżając cenzus wieku dla radnych z 30 do 27 lat.

Powyższe ustawy z 16 sierpnia 1938 r. już na samym początku (w art. 1) stanowiły, że wybory na radnych gromadzkich (radnych miejskich) odbywają się na zasadzie głosowania powszechnego, równego, tajnego i bezpośredniego na nazwiska kandydatów, uprzednio należycie zgłoszonych. Utrzymano zatem w ustawie z 1933 r. zasadę bezpośredniości i powszechności wyborów do rad gromadzkich oraz pośrednich wyborów do rad gminnych i powiatowych (Gapski 2013, s. 254). W wydanym we wrześniu 1938 r. okólniku premier zalecił, żeby wybory odbyły się „uczciwie i rzetelnie”, a głosowanie było „aktem nieskrępowanej woli wyborców”.

Dyskusja

Proces wyborczy składa się ze złożonej serii współzależnych podprocesów, obejmujących ogólnie: wyznaczanie granic, edukację obywatelską, edukację wyborców, rejestrację wyborców, rejestrację partii, nominację kandydatów, okres kampanii, operacje wyborcze, zliczanie i liczenie, rozstrzygnięcie sporów i oficjalne ogłoszenie wyników.

Proces wyborczy składa się ze złożonej serii współzależnych podprocesów, obejmujących ogólnie: wyznaczanie granic, edukację obywatelską, edukację wyborców, rejestrację wyborców, rejestrację partii, nominację kandydatów, okres kampanii, operacje wyborcze, zliczanie i liczenie, rozstrzygnięcie sporów i oficjalne ogłoszenie wyników. Każdy z tych podprocesów można scharakteryzować różnymi rodzajami zagrożeń, na które wpływają: przyjęte podejście, wzajemne oddziaływanie podprocesów oraz indywidualne okoliczności wyborów.

Co więcej, okoliczności towarzyszące wyborom mogą szybko się zmienić, co wymaga szybkiej zmiany priorytetów lub unieważnienia początkowych założeń dotyczących bezpieczeństwa. W związku z tym analiza zagrożeń i ryzyka jest zadaniem ciągłym w trakcie całego procesu wyborczego, a nie wynikającym wyłącznie ze zdarzeń.

Na rodzaje zagrożeń bezpieczeństwa, które mogą pojawić się podczas konkretnych wyborów, wpływają zarówno strukturalne, jak i okolicznościowe aspekty procesu wyborczego. Strukturalny projekt procesu wyborczego, taki jak wybór systemu wyborczego, może sprzyjać lub odstraszać pewne zagrożenia.

Wracając do historii prawa wyborczego rada narodowa pełniła podwójną rolę, gdyż była reprezentantem społeczności lokalnej, wybranym w drodze wyborów, a jednocześnie terenowym organem władzy państwowej, który reprezentował interesy państwa. W samorządach nie istniał rozdział władzy państwowej od samorządowej, gdyż obie te funkcje pełniła jedna instytucja i ci sami ludzie. Takie unormowanie prawne powodowało problemy, np. powiązanie rady z organami centralnymi w kwestiach planu i budżetu terenowego. Rada narodowa była terenowym organem władzy

państwowej i stwierdzono, że terenowe planowanie gospodarcze mają być w całości włączone w proces planowania ogólnonarodowego. Podobnie budżety terenowe były częścią składową jednolitego budżetu państwowego. W związku powyższym można stwierdzić, że rady narodowe nie miały charakteru autonomicznego.

Radę narodową można także zdefiniować w dwojaki sposób. W sensie formalno-strukturalnym był to typowy organ państwa, stanowiący istotne ogniwo systemu organów władzy państwowej, ale posiadający specyficzne cechy, wynikające z istoty lokalnego przedstawicielstwa w ustroju socjalistycznym (Szpringer 1973, s. 13). W sensie funkcjonalno-politycznym rada narodowa była określana jako forma organizacyjna przejawiania się samorządności społecznej o specyficznych cechach, wynikających z jej pozycji jako organu władzy państwowej.

W sylwestrową noc z 31 grudnia 1943 r. na 1 stycznia 1944 r. odbyło się zebranie, podczas którego dziewiętnastu działaczy Polskiej Partii Robotniczej założyło Krajową Radę Narodową, która w przyszłości miała stać się organem stanowiącym nowej władzy. Na jej czele stanął Bolesław Bierut, mało znany wówczas działacz komunistyczny (Kallas, Lityński 2003, s.37). Pierwszą uchwałę, Statut Tymczasowych Rad Narodowych, nowo powstały organ podjął w dniu 1 stycznia 1944 r. Zgodnie z nim rady miały składać się z przedstawicieli „wszystkich organizacji i zrzeszeń demokratyczno-niepodległościowych”, ewentualnie z osób dokooptowanych przez daną radę w liczbie nieprzekraczającej jednej piątej ogółu delegowanych członków rady. Na wzór radziecki nie przewidywano istnienia innych organów terenowych niż rady narodowe. Działały one zgodnie z ideą jednolitej władzy państwowej, która miała być podkreślona przez hierarchiczny układ rad. Na jego szczycie znajdowała się Krajowa Rada Narodowa (Honka 2012, s. 86). Przepisy statutu należy traktować jako swego rodzaju deklarację przyszłych zasad funkcjonowania organów administracji terenowej, gdyż Krajowa Rada Narodowa nie miała wówczas instrumentów prawnych realizacji postanowień statutu.

W dniu 22 lipca 1944 r. został wydany dokument pod nazwą Manifest Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego, w którym Krajowa Rada Narodowa oraz Polski Komitet Wyzwolenia Narodowego (dalej PKWN) uznały za obowiązujące podstawowe założenia Konstytucji z 1921 r. Taka sytuacja miała trwać do czasu zwołania Sejmu Ustawodawczego, na którym zamierzano uchwalić nową ustawę zasadniczą. W Manifestie znalazły się regulacje dotyczące funkcjonowania administracji terenowej: „Polski Komitet Wyzwolenia Narodowego sprawuje władzę poprzez Wojewódzkie, Powiatowe, Miejskie i Gminne Rady Narodowe i przez upoważnionych swych przedstawicieli”.

Zapowiedzi z Manifestu zostały zrealizowane na mocy trzech aktów prawnych. Pierwszym z nich był dekret PKWN z dnia 21 sierpnia 1944 r. *o trybie powoływania władz administracji ogólnej I i II instancji*. W myśl dekretu wojewodowie i starostowie z racji pełnionych funkcji wchodził w skład wojewódzkich i powiatowych rad narodowych. Ich powołanie i odwołanie mogło odbyć się po zaciągnięciu opinii

określonych rad narodowych. Prezydium rad sprawowały funkcję społecznej kontroli nad działalnością terenowych organów administracji rządowej. Wojewodowie i starostowie składali okresowe sprawozdania prezydiom rad narodowych.

Drugim aktem był dekret z dnia 11 września 1944 r. *o zakresie działania i organizacji rad narodowych*. Zgodnie z nim system powoływania rad narodowych wszystkich szczebli był taki sam. Członkowie rad narodowych nie byli wybierani bezpośrednio w wyborach, lecz delegowani przez organizacje „demokratyczne” i „niepodległościowe”, tj. związane z ruchem kontrolowanym przez władze radzieckie. Oznaczało to wykluczenie z kręgu potencjalnych działaczy samorządowych osób związanych z organizacjami wspierającymi rząd londyński. Nowa władza świadomie zrezygnowała z powołania rad w drodze demokratycznych wyborów, ponieważ jej pozycja na wyzwanych terenach był bardzo słaba. Społeczeństwo polskie było w zdecydowanej większości przeciwne nowemu ustrojowi. Wpływ na to miały doświadczenia Polaków z okresu kontaktów z ustrojem komunistycznym w latach 1920-1921 oraz 1939 r. i następnych. Ponadto rady narodowe miały prawo rozszerzania swojego składu osobowego o zasłużone i wybitne osobistości. Z mocy prawa członkami rad narodowych byli wspomniani powyżej wojewodowie i starostowie.

Trzecim aktem prawnym był dekret PKWN z dnia 23 listopada 1944 r. *o organizacji i zakresie działania samorządu terytorialnego*, który przywracał organy samorządu terytorialnego na podstawie regulacji ustawy samorządowej – tzw. ustawy scaleniowej z 1933 r. dniu 3 stycznia 1946 r. została uchwalona nowelizacja dekretu z 11 września 1944 r. o radach narodowych. Zgodnie z jego treścią zwiększono liczbę członków poszczególnych rad terenowych, co stwarzało pozory uczestnictwa w nich jak najszerszych kręgów społecznych w sprawowaniu władzy. W rzeczywistości większa liczba radnych miała na celu zwiększenie liczby osób chętnych do współpracy spoza kręgów partyjnych. Szczególnie mile widziane były osoby cieszące się dużym zaufaniem społecznym, gdyż ich działalność w radach miała ułatwić nowej władzy uzyskanie poparcia ze strony obywateli.

W dniu 20 marca 1950 r. uchwalono ustawę *o terenowych organach jednolitej władzy państwowej*, której przepisy wzorowane były na rozwiązaniach radzieckich (Sokolewicz 1968, s.10). Wprowadzono nowy model rad narodowych i terenowych organów administracji państwowej. Praktycznie zlikwidowano podział na administrację rządową i samorządową. Rady narodowe stały się terenowymi organami jednolitej władzy państwowej. Ustawa z dnia 1950 r. określała nowe zasady powoływania rad narodowych. Członków rad narodowych mieli wybierać i odwoływać mieszkańcy terenu, na którym dana rada funkcjonowała. Sprawy związane z trybem wyborów, trybem odwołania oraz czynnym i biernym prawem wyborczym miała określać ordynacja wyborcza do rad narodowych. Jednak przepis dotyczący wyboru rad narodowych przez społeczeństwo był martwy przez ponad cztery lata. Pierwsze

powszechne wybory do rad narodowych, w których doszło do drastycznego łamania podstawowych zasad wyborczych, odbyły się dopiero 5 grudnia 1954 r.

Konstytucja PRL z 22 lipca 1952 r. regulowała nie tylko zasady prawa wyborczego do parlamentu, ale również do rad narodowych. Ustrojodawca, wprowadzając do Konstytucji regulacje dotyczące rad narodowych, zdecydował, że stały się one normami konstytucyjnymi, w związku z czym dokonanie zasadniczych zmian systemowych w stosunku do rad narodowych wymagało zmiany Konstytucji. Ustawa zasadnicza stanowiła, że rady narodowe kierują w swoim zakresie działalnością gospodarczą, społeczną i kulturalną, wiążąc potrzeby terenu z działaniami ogólnokrajowymi. Taki kierunek działalności rad narodowych wskazuje na wyznaczenie im roli terenowych organów władzy państwowej. Miały umacniać więc władzy państwowej z ludem pracującym miast i wsi, oraz przyciągać większą liczbę ludzi pracy do udziału w rządzeniu państwem. Ustawa zasadnicza doprecyzowała pewne regulacje dotyczące rad narodowych. Najistotniejsza dotyczyła kadencji rad: „Rady narodowe wybierane są przez ludność na okres trzech lat”. W rozdziale 9 konstytucji z 22 lipca 1952 r. zawarty zaś został szeroki katalog precyzyjnie sformułowanych zasad wyborczych (powszechności, równości, bezpośredniości, tajności głosowania).

Jedną z charakterystycznych cech ustawy zasadniczej z 1952 r. było sformułowane w niej podstawowych zasad prawa wyborczego odnoszących się jednolicie do całego systemu organów przedstawicielskich, czyli zarówno do parlamentu, jak i terenowych organów władzy. Na jej podstawie uchwalona została nie tylko ordynacja wyborcza do Sejmu 1952 r., ale także dwa lata później, po raz pierwszy w Polsce Ludowej, ordynacja wyborcza do rad narodowych.

Zauważyć należy, że ponad dwa lata po wejściu w życie konstytucji z 1952 r. wprowadzono nowy podział terytorialny na jednostki najniższe, znosząc gminy i wprowadzając trzykrotnie mniejsze od nich gromady (Dutkiewicz 2010, s. 198).

Ordynacja wyborcza do rad narodowych z dnia 25 września 1954 r. opierała swój system wyborczy na demokratycznych zasadach powszechności, równości i bezpośredniości wyborów oraz tajności głosowania.

Ustawa z dnia 31 października 1957 r. *ordynacja wyborcza do rad narodowych* określiła, że wybory są powszechne, równe, bezpośrednie i tajne. Warto podkreślić, że wprowadziła szereg nowych rozwiązań dotyczących instytucji prawa wyborczego w porównaniu z ordynacją wyborczą z 1954 r. Prawo wybierania i wybieralności zostało zgodnie z Konstytucją określone tak samo jak w dawniejszej ordynacji. Ordynacja wyborcza z 1957 r. wprowadziła rozróżnienie między prawem wybierania a udziałem w głosowaniu. Stanowiła, że nie biorą udziału w głosowaniu osoby, które odbywają karę pozbawienia wolności, są tymczasowo aresztowane lub przebywają w zakładach dla psychicznie chorych (art. 2 ust. 2), lecz te osoby mają prawo wybierania i tym samym wybieralności, jeżeli nie zostały pozbawione zdolności do czynności prawnych (choćby częściowo) albo pozbawione praw publicznych.

Ordynacja określiła krąg osób, którym przysługuje czynne i bierne prawo wyborcze, szerzej niż Konstytucja, ale też pozbawiła pewne osoby prawa wybierania.

Ustawa z dnia 25 stycznia 1958 r. *o radach narodowych* rozszerzała kompetencje rad narodowych. Stworzyła możliwość przekazywania przez same rady lub Radę Państwa zadań rad wyższych stopni radom stopnia niższego, bez potrzeby zmiany ogólnie obowiązujących przepisów.

Interesującym jest fakt, że w wyniku przypadkowego zbiegu terminów upływu (czteroletniej) kadencji Sejmu i (trzyletniej) kadencji rad narodowych dnia 16 kwietnia 1961 r. odbyły się wybory do rad narodowych i wybory do Sejmu. Pod wpływem tego wydarzenia kadencja rad narodowych została przedłużona do czterech lat i zrównana z kadencją Sejmu. Umożliwiło to ukształtowanie się stałej praktyki dokonywania równoczesnych wyborów do Sejmu i rad terenowych w jednym terminie. Zdzisław Jarosz twierdził, że zasada ta akcentowała jednolitość całego systemu wyborczego i zapewniała ściślejsze powiązania w akcie wyborczym spraw lokalnych i ogólnokrajowych. Zgodne to było z konstytucyjną zasadą jednolitości całego systemu przedstawicielskiego.

Przejawem umacniania systemu rad narodowych była nowela do ustawy z 28 czerwca 1963 r, która zmierzała do zwiększenia roli organów reprezentujących czynnik społeczny (np. wiążące zalecenia i opinie komisji rady) oraz rozszerzaniu ich kompetencji. Następne lata przyniosły natomiast odwrót od tych dążeń na rzecz tendencji do centralizacji. Przejawiały się one w różnych postaciach np. „odbierania” radom narodowym bezpośredniego wpływu na zarządzanie gospodarką terenową.

Podstawowe znaczenie dla struktury, zadań rad narodowych i ich organów miały reformy z lat 1972-1975. Ustawa z dnia 29 listopada 1972 r. o utworzeniu gmin i zmianie ustawy o radach narodowych zmieniała istniejący od 1954 r. podział na gromady i osiedla. W miejsce 4300 gromad powołano 2300 gmin. Po 18 latach gmina stała się znowu najniższą jednostką podziału administracyjnego. Mocą ustawy z dnia 22 listopada 1973 r. o zmianie ustawy o radach narodowych, rada narodowa została nadal organem władzy państwowej. Pełniła również rolę organu samorządu społecznego. Ustawa przenosiła model organów stworzonych w gminie w 1972 r. na szczebel powiatowy i wojewódzki. Na mocy ustawy z 28 maja 1975 r. o dwustopniowym podziale administracyjnym państwa oraz o zmianie ustawy o radach narodowych zlikwidowano powiaty, przechodząc na dwuszczeblowy podział terytorialny państwa, powiększając do 49 liczbę województw oraz 4 miasta stopnia wojewódzkiego (Warszawa, Kraków, Łódź i Wrocław) podzielone na dzielnice.

Zgodnie ze wspólną ordynacją do Sejmu i rad narodowych z dnia 17 stycznia 1976 r. wybory odbywały się w oparciu o program Frontu Jedności Narodu (dalej FJN) będącego wyrazem wspólnej patriotycznej postawy wszystkich świadomych i aktywnych obywateli wobec zasadniczych interesów narodu i państwa socjalistycznego (art.1). Wybory były powszechne, równe, bezpośrednie i tajne. Listę kandydatów na radnych przedstawiały właściwe komitety Frontu Jedności Narodu,

po zaciągnięciu opinii wyborców w miejscu zamieszkania i pracy. Przyszli radni zobowiązani byli do realizacji wspólnego programu wyborczego FJN, co w praktyce oznaczało realizowanie polityki Polskiej Zjednoczonej Partii Robotniczej (dalej PZPR). Wybory do wojewódzkich rad narodowych zostały przeprowadzone 21 marca 1976 r., jednocześnie z wyborami do Sejmu. Na listy FJN oddano 99,43%, zaś frekwencja wyniosła 98,27%. Realizacją tej tezy stała się „Uchwała w sprawie wyborów do rad narodowych”. „Solidarność” kwestionowała w niej utrzymanie ówczesnej roli FJN „w zakresie opracowywania programu wyborczego i zgłaszania kandydatów na radnych” i domagała się, by ordynacje wyborcze umożliwiały organizacjom społecznym i politycznym oraz grupom obywateli, pozostającym poza FJN możliwość zgłaszania kandydatów, których liczba powinna być nieograniczona. Tajność głosowania oraz „rzeczywisty akt wyborów” miały być zagwarantowane obecnością w komisjach mężów zaufania, reprezentujących wszystkie organizacje i grupy obywateli zgłaszające kandydatów. Zgodnie z zobowiązaniami podjętymi w trakcie I Krajowego Zjazdu Delegatów NSZZ „Solidarność” miała zostać przygotowana nowa ordynacja wyborcza. Projekt zakładał wybory pięcioprzymiotnikowe (powszechne, równe, bezpośrednie, proporcjonalne, tajne).

Realizację postulatów NSZZ „Solidarność” uniemożliwiło wprowadzenie przez władze komunistyczne w dniu 13 grudnia 1981 r. stanu wojennego. Jego zniesieniu towarzyszyło uchwalenie ustawy z dnia 20 lipca 1983 r. *o systemie rad narodowych i samorządzie terytorialnym*, która przywróciła pojęcie samorządu terytorialnego (już w samym tytule ustawodawca sugerował, że powrócił do koncepcji samorządu terytorialnego), nie przyznała jednak samodzielności majątkowej i finansowej radom, jak również nie wyposażyła samorządu mieszkańców w fundamentalną dla funkcjonowania samorządu terytorialnego osobowość prawną. W odniesieniu do podstawowych zasad prawa wyborczego art. 2 ustawy określał, że rady narodowe wybierane są w wyborach powszechnych, równych, bezpośrednich i w głosowaniu tajnym na okres czterech lat, licząc od dnia wyborów.

Ostatnią ordynacją wyborczą do rad narodowych uchwaloną w okresie PRL-u była ustawa z dnia 13 lutego 1984 r., która wskazywała lud pracujący jako podmiot wybierający swoich przedstawicieli do rad narodowych obywateli: o nieposzlakowanej postawie moralno-obyczajowej, w pełni aprobujących system socjalistyczny ustrój Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (art.1). Ustawa wyborcza określiła, że wybory do gminnych, miast i gmin, miejskich, dzielnicowych oraz wojewódzkich rad narodowych przeprowadza się w oparciu o zasadę powszechności, bezpośredniości, równości i tajności. Radnych w wybory do rad narodowych w 1984 r. wybierano do wojewódzkich rad narodowych oraz rad narodowych stopnia podstawowego. Zgodnie z art. 78 za wybranych w wyborach do rad narodowych stopnia podstawowego uważano tych kandydatów, którzy w obrębie mandatu, do którego zostali zgłoszeni otrzymali większość ważnie oddanych głosów, a w głosowaniu wzięła udział co najmniej połowa uprawnionych do głosowania. Radni w wyborach do rad

stopnia podstawowego wybierani byli do: miejskich rad narodowych, dzielnicowych rad narodowych, rad narodowych wspólnych dla miasta i gminy oraz gminnych rad narodowych. W myśl art. 82 do wojewódzkiej rady narodowej wybrani byli ci kandydaci, którzy uzyskali kolejno największą liczbę ważnie oddanych głosów, a w głosowaniu wzięła udział co najmniej połowa uprawnionych do głosowania w województwie. Jeżeli w głosowaniu na radnych w okręgu wyborczym lub do rady wojewódzkiej wzięła udział mniej niż połowa uprawnionych do głosowania wówczas zarządzane były ponowne wybory w tym okręgu wyborczym lub na listę wojewódzką (art. 89). W wyborach do wojewódzkich rad narodowych głosowano na radnych w 1308 okręgach oraz z 49 list wojewódzkich. W każdym okręgu oraz na każdą z list głosowało więcej niż połowa uprawnionych do głosowania.

W dniu 10 marca 1988 r. została przyjęta ustawa zmieniająca ordynację wyborczą do rad narodowych z 1984 r., wyniku której m. in. słowa „pełną realizację prawa do tajności” zastąpiono wyrazem „tajność”, zmieniono liczbę wybieranych radnych w okręgu „od 3 do 6” na „od 1 do 5”, jak też liczbę mieszkańców, których powinien obejmować obwód do głosowania („od 1000 do 3000” zmieniono na „od 500 do 3000” mieszkańców). Zmiana ordynacji pozwoliła tworzyć okręgi jednomandatowe.

Przemiany polityczne zapoczątkowane w 1989 r. nie koncentrowały się na kwestiach restytucji samorządu terytorialnego, choć już wcześniej opozycja solidarnościowa zgłaszała takie postulaty, m. in. w uchwale programowej I Krajowego Zjazdu Delegatów NSZZ „Solidarność”. Decentralizację rozpoczęto od wyodrębnienia podstawowej jednostki samorządu terytorialnego, jaką jest gmina.

Od przełomu 1989 r. polskie prawo wyborcze podlegało częstym zmianom związanych z dużą dynamiką życia politycznego lat dziewięćdziesiątych. Należy podkreślić, że na gruncie samorządowego prawa wyborczego uchwalono od tego okresu cztery ordynacje wyborcze, pierwszą w 1990 r., drugą w 1998 r. oraz trzecią tzw. „ordynację burmistrzowską” w 2002 r. Zmiana z 2011 r. jest efektem kodyfikacji prawa wyborczego. Jej rezultatem jest obecnie obowiązujący Kodeks wyborczy.

Warto podkreślić, że wybrane dnia 19 czerwca 1988 roku rady narodowe zakończyły kadencje z dniem 30 kwietnia 1990 roku. Swoją moc prawną utraciły Ustawa o systemie rad narodowych i samorządu terytorialnego oraz Ordynacja wyborcza do rad narodowych. Skrócenie kadencji rad narodowych oraz przyjęcie nowej ordynacji wyborczej do rad gmin były jednymi z najistotniejszych decyzji, które były zapowiedzią procesu wymiany lokalnych elit politycznych. Szczególny charakter wyborów samorządowych z 27 maja 1990 r. polegał jeszcze na tym, że były to pierwsze w pełni demokratyczne wybory od ponad pięćdziesięciu lat

Na mocy ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym dokonano upodmiotowienia samorządu terytorialnego przez wyodrębnienie jego kompetencji i obowiązków. Pierwszym w nowych warunkach ustrojowych, wyznaczonych przełomem z 1989 r., aktem prawnym określającym zagadnienia związane z wyborami samorządowymi była ustawa z dnia 8 marca 1990 r. – *Ordynacja wyborcza do rad*

gmin. Należy podkreślić, że była to ustawa wyborcza o pionierskim charakterze nie tylko dla reaktywowanego samorządu terytorialnego, ale także dla innych ordynacji wyborczych. Projekt ustawy powstał z inicjatywy Senatu RP. Prace nad nim toczyły się w atmosferze burzliwej dyskusji, co nie dziwiło ze względu na uwarunkowania (m.in. polityczne, gospodarcze, społeczne) tamtych czasów. Mimo to „w chwili uchwalania ordynacji wyborczej do rad gmin nie istniały już polityczne i ideologiczne ograniczenia, które uniemożliwiałyby realizację pełni praw wyborczych” (Tuleja 1991, s.8). Zgodnie z ordynacją ówczesne wybory do rad narodowych zastąpiły wybory do nowoutworzonych rad gmin, które miały się odbywać według zasad powszechności, bezpośredniości, równości oraz tajności głosowania. Podkreślano ich znaczenie jako wyborów wolnych i demokratycznych. W celu ustalania wyników wyborów przyjęto formułę większości względnej, co w konsekwencji oznaczało, że zwycięzcą zostawał ten kandydat, który zdobył najwięcej głosów. W gminach liczących powyżej 40 tys. mieszkańców wybory miały być przeprowadzane w okręgach wielomandatowych, co oznaczało zastosowanie zasady proporcjonalności. Do podziału mandatów w tych okręgach przewidziano metodę Saint-Laguë’a.

W 1990 r. uchwalona została ustawa nowelizująca utrzymane w mocy przepisy Konstytucji z 1952 r. Dotychczasowy system rad narodowych zastąpiony został samorządem terytorialnym w gminach. Zmieniono również tytuł i wiele przepisów rozdziału 9 Konstytucji. Zatytułowany on został „Wybory do Sejmu i Senatu”, a jego regulacje dotyczyły jedynie wyborów parlamentarnych. Warto podkreślić, że wybory samorządowe zostały określone w art. 45 ust.1 Konstytucji, który stwierdził, że organem stanowiącym gminy jest wybierana przez mieszkańców rada, a zasady i tryb wyborów zostały przekazane do uregulowania w drodze ustawodawstwa zwykłego. W ten sposób została przeprowadzona dekonstytucjonalizacja zasad wyborczych do samorządu terytorialnego. Punkty sporne skupiały się właściwie wokół zagadnienia ewentualnej proporcjonalności wyborów (w tym określenia liczebności mieszkańców gminy na ustalonym pułapie, na podstawie którego można by przeprowadzać albo wybory większościowe albo proporcjonalne) i systemów wyborczych.

Zasady samorządowego prawa wyborczego zapisane były także w ustawie konstytucyjnej z dnia 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym. Zasady prawa wyborczego do samorządu terytorialnego, w wyniku uchwalenia ustawy konstytucyjnej w 1992 r., ponownie zyskały rangę konstytucyjną. Przepis art. 72 ust.1 Małej Konstytucji określał jedynie trzy przymiotniki wyborcze występujące w wyborach do samorządu terytorialnego (powszechność, równość i tajność głosowania). Należy wskazać, że w myśl tego aktu wybory do Sejmu (art. 3 ust.1) odbywały się z zastosowaniem już czterech przymiotników wyborczych (powszechność, równość, bezpośredniość, tajność głosowania). Wybory prezydenckie odbywały się w oparciu o takie same zasady (art. 29 ust. 2). Wart podkreślenia jest

fakt, że katalog zasad prawa wyborczego do Senatu nie ujmował zasady równości, ale został dodatkowo rozszerzony o zasadę wolnych wyborów (art. 3 ust. 2).

Niewskazanie przez Małą Konstytucję zasady bezpośredniości w wyborach samorządowych powodowało pewną niespójność w zakresie zasad wyborczych. Brak zasady bezpośredniości w wyborach samorządowych mógł być związany z chęcią wprowadzenia wyborów pośrednich do organów samorządu terytorialnego. Możliwość wprowadzenia wyborów pośrednich została zablokowana jednak wraz z ratyfikacją przez Polskę Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego, która zawiera, pominiętą przez ustawę konstytucyjną z 1992 r., zasadę bezpośredniości. W literaturze wskazuje się, że kluczowym uzasadnieniem odstąpienia od zasady spójności norm wyborczych było odejście od zasady jednolitości władzy na rzecz zasady trójpodziału władzy oraz stworzenie nowych organów w różnej strukturze i pozycji prawnej nieistniejących w poprzednich systemach ustrojowych.

Obecnie obowiązująca Konstytucja RP z 1997 r. w art. 169 ust. 2 definitywnie rozstrzygnęła zakres stosowania przymiotników wyborczych odnoszących się do wyborów samorządowych. Wybory te odbywają się z poszanowaniem pełnego katalogu zasad: powszechności, równości, bezpośredniości, tajności głosowania. Trzeba nadmienić, że Konstytucja reguluje tylko zasady prawa wyborczego stosowane w wyborach do organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego. Ustrojodawca nie określił przymiotników wyborczych dotyczących organów wykonawczych.

Przeprowadzona w 1998 r. reforma administracyjna powołująca samorząd powiatowy i wojewódzki, wpłynęła na uchwalenie aktu normatywnego, który całościowo regulował postępowanie wyborcze do organów samorządowych wszystkich szczebli, czyli ustawy z dnia 16 lipca 1998 r. – Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw. Na podstawie przepisów tej ordynacji wybory samorządowe zostały przeprowadzone czterokrotnie: 11 października 1998 r., 27 października 2002 r., 12 listopada 2006 r. oraz w 2010 r.

Zmiany w samorządowym prawie wyborczym dotyczyły m.in. wyboru systemu wyborczego. Podczas dyskusji na temat tworzenia ordynacji wyborczej do rad gmin proponowano trzy rozwiązania przeprowadzenia wyborów z uwzględnieniem zasady większościowej, proporcjonalności lub też zastosowanie systemu mieszanego. W ordynacji wyborczej z 1998 r., podobnie jak z 1990 r., zdecydowano się na zróżnicowanie gmin. W zależności od wielkości jednostki zastosowano system większościowy lub proporcjonalny. W latach 1990 i 1994 wybory większościowe przeprowadzane były w gminach do 40 000 mieszkańców. W gminach powyżej czterdziestu tysięcy mieszkańców (a także rad powiatowych i sejmików województw) wybory przeprowadzano w oparciu o formułę proporcjonalną przy zastosowaniu zmodyfikowanej metody Sainte-Laguë. Ordynacja z 1998 r. wprowadziła zmianę; odtąd wybory większościowe odbywały się w gminach do 20 000 mieszkańców. Znowelizowano także sposób podziału mandatów w gminie wprowadzony był system proporcjonalny – metodę Sainte-Laguë zastąpiono metodą d'Hondta.

Fundamentalną zmianę dla samorządowego prawa wyborczego na szczeblu podstawowym gminy przyniosła ustawa o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta z 2002 r. Wprowadzenie bezpośrednich wyborów wójtów, burmistrzów i prezydentów miast uzupełniło katalog wybieralnych bezpośrednio organów samorządowych. Została zwiększona rola wyborcy, który od wyborów samorządowych przeprowadzonych 27 października 2002 r. kreuje nie tylko organy stanowiące samorządu terytorialnego, lecz także organ wykonawczy na poziomie gminy. Zmiany wprowadzone w 2002 r. radykalnie wzmocniły pozycję organu wykonawczego. Rada gminy utraciła kompetencję jego wyboru i odwołania. Miejsce kolegialnego zarządu zajął wybierany w bezpośrednich wyborach wójt (burmistrz, prezydent miasta). Nie uzyskał on jednak w zasadzie nowych kompetencji, jakimi wcześniej dysponował zarząd. Warto wspomnieć, że prawie wszystkie kompetencje rady zostały zachowane. Nieliczne kompetencje zostały uszczuplone, np. rada została pozbawiona możliwości uchwalenia regulaminu organizacyjnego urzędu.

Regulacje prawne dotyczące przepisów obowiązujących w okresie między całkowitą utratą mocy obowiązującej ordynacji wyborczej do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw z 1998 r. a wejściem w życie wszystkich norm prawnych zawartych w kodeksie wyborczym zostały zawarte w ustawie z dnia 5 stycznia 2011 r. – *Przepisy wprowadzające ustawę Kodeks wyborczy*. Powyższy akt normatywny określa kwestie dotyczące wyborów organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego, w szczególności wyborów przedterminowych oraz uzupełniających, które miały miejsce w czasie trwania kadencji rozpoczętej dnia 21 listopada 2010 r. Zastąpił wcześniejsze ustawy regulujące wybory do Sejmu, Senatu, Parlamentu Europejskiego, na urząd Prezydenta RP oraz wyborów do organów samorządowych. Wprowadzenie ustawy przejściowej (Przepisów wprowadzających ustawę – Kodeks wyborczy) poprzedzającej wejście w życie, kodeks wyborczy było zgodne z postulowanym w doktrynie wymogiem zapewnienia stabilności prawa wyborczego. Za czynnik, który wpływał na to bezpośrednio, uznaje się właściwe *vacatio legis* przepisów zmieniających i dlatego istotne zmiany w prawie wyborczym powinny wchodzić w życie dopiero po wyborach, przed którymi zostały przyjęte (Czaplicki 2009, s. 23).

Uchwalenie kodeksu wyborczego z 2011 r. miało na celu zebranie w jednym akcie normatywnym przepisów prawa regulujących kwestie wyborcze w Polsce. Rozwiązanie takie w opinii wnioskodawców miało ułatwić obywatelom dotarcie do tekstów norm prawnych dotyczących prawa wyborczego bez potrzeby poszukiwania kilku aktów prawnych (ustaw) (Wierzbica 2014, s.158). Ponadto kultura prawna i polityczna nakazuje regulowanie prawa wyborczego praktycznie w jednym akcie prawnym, co ma przyczyniać się do ujednoczenia tych elementów procedur wyborczych, które są wspólne dla wszystkich postępowań wyborczych, bez względu na to, który organ władzy publicznej jest wybierany. W literaturze przedmiotu pojawiły się głosy popierające kodyfikację, ale też krytykujące zakres przedmiotowy kodeksu

wyborczego. W. Skrzydło twierdzi, że nie spełnia on w pełni oczekiwań doktryny i praktyki wyborczej. Wskazuje, że w kodyfikacji nie znalazły się obie ustawy dotyczące referendum: ogólnokrajowego oraz lokalnego. Podkreśla, że „ustawy dotyczące referendum zawierają analogiczne przepisy jak i te, które zostały zawarte w kodeksie, np. w zakresie zasad głosowania, organów wyborczych, spisów wyborców itp. Warto też dodać, że obydwie ustawy referendalne nie stanowią obszernych aktów normatywnych i nadają się do ujęcia w kodeksie jako kolejne działy” (Skrzydło 2011, s. 17). Przedstawiciele doktryny ponadto wskazali, że kodeks wyborczy dla samorządów powszechnych nie wprowadził nowatorskich rozwiązań (np. takim przełomem byłby powrót do systemu ustalania wyników głosowania za pomocą metody Saint-Laguë) (Chmielnicki 2013, s.48).

Zaraz po wejściu w życie (co nastąpiło w sierpniu 2011 r) kodeks znowelizowano już w tym samym sierpniu ustawą z dnia 31 sierpnia 2011 r. Później kodeks wyborczy był zmieniany praktycznie permanentnie, bo w latach 2014, 2015, 2016, 2017, 2018, 2019, 2020 czy 2023, a skala wprowadzanych zmian była bardzo różnaita (Szymanek 2021, s.2019).

Nowelizacja z 2018 r. była nie tylko najobszerniejszą zmianą kodeksu wyborczego od momentu jego uchwalenia, ale także nowelizacją budzącą najwięcej kontrowersji, zarówno politycznych, jak i doktrynalnych. 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). Nowelizacja Kodeksu wyborczego z 2018 r. przywróciła sposób wyboru radnych do rad gmin obowiązujący w ordynacji z 1998 r., z modyfikacją polegającą na obowiązku tworzenia jednomandatowych okręgów wyborczych w „małych” gminach (Skotnicki 2022, s.10).

Wnioski

Bezpieczeństwo wyborów zależy od okoliczności, w jakich są przeprowadzane. Stawka poszczególnych wyborów jest różna, nawet jeśli odbywają się one okresowo w tym samym kraju, ze względu na zmieniające się siły kształtujące interes narodowy i odpowiadający mu program polityczny. Organizacja i przebieg wiarygodnych wyborów wymaga przestrzegania zasad i praw, które w praktyce nakładają istotne wyzwania dla zapewnienia skutecznego bezpieczeństwa, do których należą: przejrzystość wymaga dobrego informowania opinii publicznej o etapach procesu wyborczego; wybory muszą zostać przeprowadzone zgodnie z przepisami krajowymi, które zwykle wyznaczają niezmiennie ramy czasowe; wolność słowa i zrzeszania się może stworzyć atmosferę napiętą politycznie, która może polaryzować społeczności;

instytucje odpowiedzialne za organizację i bezpieczeństwo wyborów muszą wykonywać swoje mandaty w sposób bezstronny, a ograniczenia mogą mieć potrzeby unikania wrażenia, że faworyzują konkretnego konkurenta politycznego; inkluzywność wymaga, aby wybory były operacją wysoce zdecentralizowaną i wiązały się z ogromnymi wymogami logistycznymi, obejmującymi rekrutację dziesiątek tysięcy pracowników tymczasowych oraz funkcjonowanie lokali i urzędów wyborczych.

Uczestnicy wyborów muszą być traktowani w równy sposób przez urzędników wyborczych. Rozsądne i proporcjonalne reakcje na działania muszą być spójne i nie mogą na nie wpływać arbitralne czynniki, takie jak przynależność polityczna. Wybory są mechanizmem, dzięki któremu ludzie mogą korzystać ze swoich praw politycznych, obywatelskich i człowieka.

Charakter wyborów sprawia, że są one podatne na szereg zagrożeń bezpieczeństwa wobec uczestników, infrastruktury, informacji i materiałów.

Skuteczna analiza bezpieczeństwa wyborów musi opierać się na informacjach i wiedzy specjalistycznej z wielu dziedzin. Istotną zaletą jest wysoki poziom komunikacji i koordynacji pomiędzy organami odpowiedzialnymi za organizację i bezpieczeństwo wyborów.

Przewidywanie i zapobieganie zagrożeniom bezpieczeństwa, ograniczanie ich skutków lub prawdopodobieństwa wystąpienia to strategiczne przedsięwzięcie zarówno władz wyborczych, jak i ich partnerów w dziedzinie bezpieczeństwa.

Bezpieczeństwo jest w tym procesie wszechobecne i może mieć wpływ zarówno na rzeczywistość, jak i postrzeganą legitymizację wyników wyborów. Odpowiednio bezpieczne środowisko dla uczestników wyborów ma fundamentalne znaczenie dla ich zaangażowania w proces, a co za tym idzie, jest celem samych wyborów.

BIBLIOGRAFIA

- [1] Czaplicki, K., 2009. O potrzebie stabilności prawa wyborczego. Wybrane problemy, Toruń.
- [2] Czerw, J., 2013. Geneza polskiego samorządu gminnego na tle dziejów samorządu terytorialnego, [w:] Samorząd gminny w III Rzeczypospolitej. Doświadczenia i perspektywy, red. M. Klimek, J. Czerw, B. Więckiewicz, Lublin.
- [3] Dutkiewicz, G., 2010. Dzieje samorządu terytorialnego w Polsce po II wojnie światowej, „Colloquium Wydziału Nauk Humanistycznych i Społecznych”.
- [4] Gapski, M.P., 2013. Prawo wyborcze, [w:] Synteza prawa polskiego 1918-1939, red. T. Guz, J. Głuchowski, M.R. Pałubska, Warszawa.
- [5] Honka, N., 2012. Ewolucja systemu samorządu terytorialnego w Polsce po II wojnie światowej, Wrocław.
- [6] Izdebski, H., 1998. Samorząd terytorialny w II Rzeczypospolitej, [w:] Samorząd terytorialny. Zagadnienia prawne i administracyjne, red. A. Piekara, Z. Niewiadomski, Warszawa.
- [7] Kallas, M., Lityński, A., 2003. Historia ustroju i prawa Polskiej Ludowej, Warszawa.

- [8] Kwiecień, S., 2004. Prawo wyborcze do ustrojowych organów gminy wiejskiej i miejskiej w świetle ustawy z 23 III 1933 r. o częściowej zmianie ustroju samorządu terytorialnego, „Roczniki Nauk Prawnych” t. XIV, z. 3.
- [9] Leoński, Z., 2001. Samorząd terytorialny w RP, Warszawa.
- [10] Litwin, A., 1954 Samorząd w Polsce burżuazyjno- obszarowej w latach 1918-1938, Warszawa.
- [11] Podkowski, M., 2007. Samorząd gminny w Wielkopolsce 1919-1939, Wrocław.
- [12] Skotnicki, K., 2022. Spojrzenie na konstytucyjną regulację prawa wyborczego po dwudziestu pięciu latach jej obowiązywania, „Państwo i Prawo”.
- [13] Szpringer, M., 1973. Gminne rady narodowe, Warszawa.
- [14] Szymanek, J., 2021. Wstęp do prawa wyborczego, Warszawa.
- [15] Wierzbica, A., 2014. Referendum i wybory oraz zarządzenia i uchwały jednostek samorządu terytorialnego, Warszawa.
- [16] Witkowski, W., 2007. Historia administracji w Polsce 1764-1989, Warszawa.