

Anna Surówka*

ZMIANA SYSTEMU WYBORCZEGO DO RAD GMIN A ŁĄCZNOŚĆ Z WYBORCAMI

THE CHANGE OF THE ELECTORAL SYSTEM TO THE MUNICIPAL COUNCIL AND COMMUNICATION WITH THE VOTERS

Abstract

The electoral system plays an important role in the process of the determining of the election results. It enables the distribution of the seats among the competing electoral committees, and it affects the balance of the political forces in the representative bodies. But the meaning of the electoral system is not limited to the electoral process. The electoral system affects also the communication of the elected people with the voters. The electoral code introduced important changes in the manner of the conduct of elections to the municipal councils. The purpose of this presentation is an attempt to analyse how much these changes may affect the reinforcement of the ties between the councillor and the voters and they may contribute to better representation of the interests of the electorate in the work of the municipal council.

Key words: electoral system, communication with the voters, election, municipal council

1. Uwagi ogólne

Wejście w życie kodeksu wyborczego (Ustawa *Kodeks wyborczy*; dalej – *Kodeks wyborczy*) pociągnęło za sobą poważne zmiany w sposobie przeprowadzania wyborów do rad gmin. Zmianie uległy przede wszystkim regulacje prawne dotyczące sposobu dokonywania wyboru i obsadzania mandatów radnych w wyborach do rad gmin. Celem niniejszego opracowania jest próba przeanalizowania, jak bardzo poczynione zmiany mogą wpłynąć na wzmocnienie więzi radnych z wyborcami oraz przyczynić się do lepszego reprezentowania interesów elektoratu w pracach rady gminy.

* Katedra Prawa Publicznego, Wydział Ekonomii i Stosunków Międzynarodowych, Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie, ul. Rakowicka 27, 31-510 Kraków, e-mail: annasurówka@interia.pl

Dla dalszych rozważań kluczowe znaczenie ma zdefiniowanie pojęcia system wyborczy. Pojęciem tym można się bowiem posługiwać w dwojakim znaczeniu. System wyborczy *sensu largo* oznacza całość regulacji prawnych, a także reguł pozaprawnych odnoszących się do trybu przygotowania i przeprowadzenia wyborów. System ten tworzy ogół zasad prawa wyborczego (Granat 2010: 149; Banaszak 2008: 367; Sarnecki 2014: 195; Krysieniak 2009: 574–575). W tym ujęciu system wyborczy jest pojęciem szerszym niż prawo wyborcze, gdyż prawo wyborcze jest jedynie jednym z elementów tworzących ten system. Jednak pojęciem system wyborczy możemy się posługiwać także w znaczeniu *sensu stricto*. W ujęciu ścisłym system wyborczy utożsamiany jest z regułami określającymi sposób ustalania wyników wyborów. Odnosi się więc jedynie do zasad regulujących sposób rozdzielania mandatów. W tym znaczeniu można więc mówić o systemie większościowym, systemie proporcjonalnym czy systemie mieszanym. Dla potrzeb niniejszego opracowania będę posługiwać się pojęciem system wyborczy w znaczeniu *sensu stricto*. Jest to zabieg celowy, bowiem właśnie w tym ujęciu system wyborczy do rad gmin uległ największym zmianom. Ponadto w literaturze prawa konstytucyjnego zwraca się uwagę, iż sposób ukształtowania sposobu rozdzielania mandatów odgrywa bardzo ważną rolę w relacji osób wybieranych na urzędy przedstawicielskie do wyborców (Jaskiernia 2008; Młynarska-Sobaczewska 2008; Sarnecki 2013: 28).

Na gruncie obowiązujących w RP rozwiązań największe znaczenie odgrywają dwa systemy wyborcze – system proporcjonalny i system większościowy. System proporcjonalny polega na takim ukształtowaniu procesu wyborczego, że:

1. wybory przeprowadzane są w okręgach wielomandatowych,
2. wyborca głosuje przede wszystkim na listę, wskazując jednocześnie pierwszeństwo w uzyskaniu mandatu przez kandydata, na którego oddał swój głos,
3. mandaty rozdzielane są w okręgach pomiędzy konkurujące ze sobą komitety w taki sposób, by zachowana została relacja pomiędzy liczbą głosów oddanych na listę danego komitetu a liczbą uzyskanych przez ten komitet mandatów (por. Garlicki 1999–2007: 18; Banaszak 2008: 369; Sarnecki 2014: 197).

Sposób przeliczania głosów na mandaty w systemie proporcjonalnym może przybierać bardzo różne formy. Niezależnie jednak od przyjętej metody matematycznej, zawsze system ten służyć ma jak najlepszemu odzwierciedleniu preferencji wyborców, tak by komitet cieszący się dużym poparciem wśród wyborców dysponował odpowiednio dużą liczbą swoich przedstawicieli w organie, do którego przeprowadzane były wybory.

Natomiast system większościowy oparty jest na nieco innych założeniach. Wybory w tym systemie:

1. mogą być przeprowadzane zarówno w jednomandatowych, jak i w wielomandatowych okręgach wyborczych,
2. wyborca głosuje na konkretnego kandydata, a nie na listę komitetu wyborczego,
3. mandat uzyskuje ten kandydat, który uzyskał najwięcej głosów, choć nie zawsze wymagane jest, by cieszył się on poparciem odpowiednio dużego odsetka wyborców (por. Garlicki 1999–2007: 19; Banaszak 2008: 368; Sarnecki 2014: 196).

W RP system większościowy występuje w dwóch odmianach: systemu większości zwykłej i systemu większości bezwzględnej (por. Granat 2010: 148). W przypadku systemu większości zwykłej mandat otrzymuje ten z kandydatów, który uzyskał najwięcej głosów w okręgu. Nie wymaga się, by cieszył się on poparciem określonej części wyborców (by uzyskał odpowiedni procent poparcia wyborców w skali okręgu). Natomiast w systemie większości bezwzględnej dla zdobycia mandatu wymagane jest uzyskanie ponad połowy wszystkich ważnie oddanych głosów w okręgu (kandydat musi cieszyć się ponad pięćdziesięcioprocentowym poparciem w skali okręgu). System większościowy szybciej pozwala ustalić, kto uzyskał mandat w organie przedstawicielskim.

2. Systemy wyborcze obowiązujące w RP w wyborach do rad gmin na podstawie ustawy z dnia 16 lipca 1998 r. *Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw*

Pod rządami ustawy z dnia 16 lipca 1998 r. *Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw* (Ustawa *Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw*; dalej – *Ordynacja wyborcza do rad gmin*) wybory do rady gminy przeprowadzane były w oparciu o dwa różne systemy wyborcze. O tym, w jakim systemie przeprowadzane będą wybory, decydowała liczba mieszkańców danej gminy.

Zgodnie z art. 87 *Ordynacji wyborczej do rad gmin*, w gminach liczących do 20 tys. mieszkańców wybory odbywały się w systemie większości zwykłej w okręgach wielomandatowych. W jednym okręgu wyborczym komitet wyborczy mógł zgłosić jedną listę kandydatów, która powinna była zawierać maksymalnie tyle nazwisk kandydatów, ilu radnych było wybieranych w tym okręgu wyborczym (*Ordynacja wyborcza do rad gmin*, art. 98 ust. 1 i ust. 2 pkt 1). Oznaczało to, iż minimalna liczba kandydatów na liście wynosiła jeden, natomiast maksymalna odpowiadała liczbie radnych wybieranych w okręgu. Rejestracja listy kan-

dydatów powinna była być poparta podpisami co najmniej 25 wyborców z danej gminy (*Ordynacja wyborcza do rad gmin*, art. 100 ust. 1 pkt 1). Aby głos był ważny, wyborca musiał zagłosować co najmniej na jednego kandydata. Maksymalnie mógł oddać swój głos na tylu kandydatów, ilu radnych było wybieranych w danym okręgu. Jednocześnie wyborca mógł głosować na kandydatów z różnych komitetów wyborczych (*Ordynacja wyborcza do rad gmin*, art. 117 ust. 1 i ust. 2). Brak zaznaczenia znaku „x” przy nazwisku któregośkolwiek z kandydatów skutkowało nieważnością głosu. Analogiczne konsekwencje powodowało oddanie głosu na większą liczbę kandydatów niż liczba radnych wybieranych w okręgu wyborczym oraz oddanie głosu wyłącznie na kandydata, który został skreślony z listy kandydatów w drodze decyzji gminnej komisji wyborczej (*Ordynacja wyborcza do rad gmin*, art. 117 ust. 4; zgodnie z art. 113 ust. 2 *Ordynacji wyborczej do rad gmin*, gminna komisja wyborcza mogła skreślić kandydata na radnego z listy już po wydrukowaniu kart do głosowania, jeżeli kandydat zmarł, stracił prawo wybierania, złożył nieprawdziwe oświadczenie o wyrażeniu zgody na kandydowanie i o posiadaniu praw wyborczych, został zgłoszony jako kandydat więcej niż jednego organu stanowiącego, w więcej niż jednym okręgu wyborczym lub w więcej niż na jednej liście kandydatów, złożył pisemne oświadczenie o wycofaniu się z kandydowania; informację o skreśleniu kandydata z listy gminna komisja wyborcza podaje do wiadomości publicznej w drodze obwieszczenia). Mandaty radnych uzyskiwali ci kandydaci, którzy otrzymali kolejno największą liczbę głosów. Jeżeli np. kilku kandydatów z tej samej listy otrzymało identyczną liczbę głosów, mandat radnego uzyskiwał ten kandydat, którego nazwisko umieszczone było wyżej na liście. Natomiast gdy tę samą liczbę głosów uprawniających do uzyskania mandatu radnego uzyskali kandydaci z różnych list, za wybranego uważano kandydata z tej listy, na którą w okręgu oddano więcej głosów. W przypadku równej liczby głosów oddanych na listy w okręgu o rozdzieleniu „spornego” mandatu decydowało losowanie (*Ordynacja wyborcza do rad gmin*, art. 122).

W gminach liczących powyżej 20 tys. mieszkańców wybory odbywały się w oparciu o system proporcjonalny. Zgodnie z art. 88 ust. 1 *Ordynacji wyborczej do rad gmin*, mandaty rozdzielane były w okręgu pomiędzy listy kandydatów proporcjonalnie do łącznej liczby ważnie oddanych głosów na kandydatów z danej listy. Analogicznie jak w gminach do 20 tys. mieszkańców, jeden komitet mógł zarejestrować wyłącznie jedną listę kandydatów w okręgu wyborczym. Natomiast inaczej niż w gminach do 20 tys. mieszkańców uregulowane zostały wymogi dotyczące liczby kandydatów na liście oraz poparcia, jakim powinna się cieszyć rejestracja listy. W gminach o proporcjonalnym systemie wybor-

czym na liście powinno było znajdować się przynajmniej pięć nazwisk kandydatów. Natomiast maksymalna liczba kandydatów, których nazwiska mogły zostać zamieszczone na liście, zależała od tego, ilu radnych wybieranych było w danym okręgu (*Ordynacja wyborcza do rad gmin*, art. 98 ust. 1 i ust. 2 pkt 2). Zgodnie z art. 98 ust. 2 pkt 2 in fine *Ordynacji wyborczej do rad gmin*, liczba kandydatów jednego komitetu na liście w okręgu nie mogła przekraczać dwukrotności liczby radnych, którzy w tym okręgu byli wybierani. Rejestracja list kandydatów w gminnej komisji wyborczej powinna być poparta podpisami co najmniej 150 wyborców (*Ordynacja wyborcza do rad gmin*, art. 100 ust. 1 pkt 2). Inaczej niż w gminach do 20 tys. mieszkańców wyglądał również proces oddawania głosu. Wyborca mógł głosować wyłącznie na jednego kandydata z jednej listy (*Ordynacja wyborcza do rad gmin*, art. 118 ust. 1). W ten sposób wskazywał pierwszeństwo kandydata, na którego oddał głos, w uzyskaniu mandatu radnego. Jeżeli jednak wyborca zaznaczył znak „x” obok nazwisk większej liczby kandydatów z tej samej listy, jego głos nadal uważany był za ważny i traktowany jako głos oddany na listę z przyznaniem pierwszeństwa w uzyskaniu mandatu radnego przez tego z kandydatów, przy którym znak „x” został umieszczony w pierwszej kolejności, tzn. tego, który znajdował się na liście najwyższej spośród wszystkich kandydatów, na których oddano głos (*Ordynacja wyborcza do rad gmin*, art. 118 ust. 4). Natomiast jeżeli wyborca zaznaczył znak „x” przy nazwiskach dwóch lub więcej kandydatów z różnych list albo w ogóle nie zaznaczył znaku „x” przy nazwisku żadnego z kandydatów, jego głos traktowany był jako głos nieważny (*Ordynacja wyborcza do rad gmin*, art. 118 ust. 2). Oddanie głosu wyłącznie na kandydata, którego nazwisko zostało skreślone z listy kandydatów w drodze decyzji gminnej komisji wyborczej, powodowało nieważność głosu (*Ordynacja wyborcza do rad gmin*, art. 118 ust. 3). W podziale mandatów uczestniczyły te komitety, na których listy w skali gminy oddano co najmniej 5% ważnie oddanych głosów (*Ordynacja wyborcza do rad gmin*, art. 88 ust. 2). Natomiast podziału mandatów pomiędzy listy kandydatów dokonywano metodą d’Hondta, dzieląc liczbę ważnie oddanych głosów na listę w okręgu wyborczym przez kolejne następujące po sobie liczby naturalne, do uzyskania tylu najwyższych ilorazów, ile mandatów było do obsadzenia w okręgu. W sytuacji, gdy kilka list uzyskało identyczną wartość ilorazu uprawniającą do uzyskania mandatu, a mandatów do rozdzielenia było mniej niż uprawnionych list, pierwszeństwo w uzyskaniu mandatu miała lista, na którą ogólnie oddano więcej głosów. Gdyby jednak na uprawnione listy oddano jednakową liczbę głosów, mandat uzyskiwała ta lista, na którą oddano więcej głosów w większej ilości obwodów. Jeżeli przy pomocy tego kryterium nie udało się rozdzielić

spornego mandatu radnego, wówczas o pierwszeństwie w uzyskaniu mandatu rozstrzygało losowanie (*Ordynacja wyborcza do rad gmin*, art. 123 ust. 1 i ust. 2). W obrębie listy pierwszeństwo w uzyskaniu mandatu mieli ci kandydaci, na których oddano kolejno najwięcej głosów. Gdyby natomiast dwóch lub więcej kandydatów otrzymało równą liczbę głosów uprawniających do uzyskania mandatu, o wyborze rozstrzygała kolejność umieszczenia kandydatów na liście (*Ordynacja wyborcza do rad gmin*, art. 123 ust. 3).

Systemy obowiązujące pod rządami *Ordynacji wyborczej do rad gmin* miały zarówno zalety, jak i wady. Zaletami systemu obowiązującego w gminach do 20 tys. mieszkańców były:

- łatwość ustalenia wyniku – o uzyskaniu decydowała wyłącznie liczba głosów oddanych na poszczególnych kandydatów w okręgu wyborczym,
- nie obowiązywał wymóg uzyskania odpowiednio dużego odsetka poparcia wyborców dla uzyskania przez kandydata mandatu radnego – brak wymogu przeprowadzania kilku tur głosowania,
- nie obowiązywały progi wyborcze – w podziale mandatów mogły uczestniczyć listy wszystkich komitetów niezależnie od tego, jak dużym poparciem w skali gminy się cieszyły; brak progów wyborczych nie powodował „marnowania” głosów wyborców – jeżeli jakiś kandydat cieszył się dużym poparciem w okręgu, to uzyskiwał mandat niezależnie od tego, jakim poparciem cieszył się komitet, z którego się wywodził,
- wyborca mógł wybierać pomiędzy kandydatami z list różnych komitetów, dzięki czemu udzielał swojego poparcia kandydatom, którzy cieszyli się jego poparciem niezależnie od ich przynależności komitetowej.

Wadami tego systemu były:

- możliwość „zmarnowania” głosu wyborców na etapie samego oddawania głosu; ponieważ dla ważności głosu wymagane było zaznaczenie przez wyborcę znaku „x” przy nazwisku co najmniej jednego kandydata, wyborca, który głosował w ten sposób, „marnował” pozostałe przysługujące mu głosy,
- możliwość głosowania na kandydatów z list różnych komitetów groziła nadmiernym rozdrobieniem politycznym w radzie i trudnościami w zbudowaniu stabilnej większości koniecznej dla podejmowania uchwał przez radę,
- teoretycznie istniało zagrożenie, iż więcej mandatów w skali gminy uzyska ten komitet, który będzie miał mniejsze poparcie; sytuacja taka byłaby możliwa wtedy, gdyby jakiś komitet w kilku okręgach uzyskał minimalnie większe poparcie niż drugi, podczas gdy właśnie ów drugi komitet uzyskalby w innym okręgu o wiele większe poparcie niż ten pierwszy,
- o pierwszeństwie w uzyskaniu mandatu decydował na swój sposób czynnik „partyjny”; w sytuacji, gdy kilku kandydatów z listy jednego

komitetu otrzymało identyczną liczbę głosów, o pierwszeństwie w uzyskaniu mandatu decydowało miejsce umieszczenia kandydata na liście, będące w mniejszym lub większym stopniu efektem roli kandydata w komitecie wyborczym, a nie czynnikiem obiektywnym np. w postaci liczby obwodów, w których wygrali poszczególni kandydaci.

Analogicznie należy ocenić system, który obowiązywał w gminach powyżej 20 tys. mieszkańców. Jego zaletami były:

- lepsze odzwierciedlenie preferencji wyborców – więcej mandatów radnych uzyskiwał ten komitet, na którego oddano więcej głosów w okręgu,

- wprowadzenie progów wyborczych przeciwdziało nadmiernemu rozdrobnieniu politycznemu w radzie,

- komitety uczestniczące w podziale mandatów musiały się cieszyć odpowiednio dużym poparciem w skali gminy.

System ten miał jednak wszystkie wady charakterystyczne dla systemu proporcjonalnego, takie jak:

- sprzyjanie upartyjnieniu wyborów do rady gminy – komitety partii politycznych łatwiej uzyskiwały poparcie wymagane do uczestniczenia w podziale mandatów,

- możliwość uzyskania mandatu radnego przez osoby, które niekoniecznie cieszyły się dużym poparciem w gminie, dzięki wysokim wartościom ilorazów wyborczych uzyskanych przez komitet, z którego list startowały,

- uniemożliwienie uzyskania mandatu przez osoby niezależne, niewchodzące w skład komitetów wyborczych, ale cieszące się dużym poparciem w okręgu – ponieważ w podziale mandatów uczestniczyły wyłącznie komitety, na które oddano co najmniej 5% ważnych głosów w skali gminy, osoby niezależne nie mogły startować w wyborach do rady gminy samodzielnie; uniemożliwiał to zarówno obowiązujący próg wyborczy, jak też regulacje prawne odnoszące się do liczby kandydatów, którzy winni zostać zamieszczeni na liście w okręgu,

- „marnowanie” głosów – obowiązujący próg wyborczy sprawiał, iż komitety, które co prawda cieszyły się dużym poparciem w okręgu, ale nie przekroczyły 5% progu poparcia w skali gminy, nie uczestniczyły w ogóle w podziale mandatów radnych,

- bardziej skomplikowana metoda ustalania, kto uzyskał mandat radnego – najpierw należało obliczyć wartość ilorazów wyborczych dla poszczególnych komitetów, następnie uszeregować je w kolejności, poczynając od największych, dokonać rozdzielenia mandatów pomiędzy listy poszczególnych komitetów, a następnie pomiędzy kandydatów z danej listy,

- możliwość „zmarnowania” poparcia wyborców; do takiego zjawiska mogło dojść wówczas, gdy komitet wyborczy w okręgu zarejestro-

wał listę kandydatów na radnych zawierającą minimalną wymaganą ustawą liczbę kandydatów, a w okręgu faktycznie wybierano większą liczbę radnych; np. w okręgu, w którym wybierano ośmiu radnych, komitet zarejestrował listę zawierającą nazwiska pięciu kandydatów; w takiej sytuacji mimo uzyskania bardzo wysokiego poparcia, np. na poziomie 90%, komitet nie byłby w stanie obsadzić wszystkich mandatów radnych, które przypadłyby mu w okręgu (na temat wad i zalet systemu większościowego oraz systemu proporcjonalnego por. Banaszak 2008: s. 372; dane dotyczące liczby radnych wybieranych w okręgach zostały zaczerpnięte ze strony Państwowej Komisji Wyborczej).

3. Systemy wyborcze obowiązujące w RP w wyborach do rad gmin na podstawie ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. *Kodeks wyborczy*

Wejście w życie *Kodeksu wyborczego* pociągnęło za sobą bardzo poważne zmiany w ukształtowaniu systemu wyborczego obowiązującego w wyborach do rady gminy. Zastosowano inne niż na gruncie *Ordynacji wyborczej do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw*, kryterium podziału na gminy, w których obowiązuje system większościowy, i gminy, w których wybory do rady przeprowadzane są w oparciu o system proporcjonalny. Poważne zmiany dotyczą przede wszystkim sposobu ukształtowania systemu większościowego. Pewne zmiany zostały także wprowadzone w odniesieniu do obowiązującego w gminach systemu proporcjonalnego.

Obecnie system większościowy, a konkretnie system większości zwykłej, obowiązuje w wyborach do rad gmin w gminach niebędących miastami na prawach powiatu (*Kodeks wyborczy*, art. 415 i art. 443). Poważna zmiana dotyczy jednak sposobu wybierania radnych. Pod rządami *Kodeksu wyborczego* wybory przeprowadzane są w jednomandatowych okręgach wyborczych (*Kodeks wyborczy*, art. 418 §1). Okręgiem wyborczym w gminach na terenach wiejskich jest jednostka pomocnicza gminy. Jednak wyznaczenie obszarów okręgów wyborczych wymaga respektowania jednolitej normy przedstawicielstwa (*Kodeks wyborczy*, art. 419 § 2 – jednolita norma przedstawicielstwa jest ustalana odrębnie dla każdej z gmin. Oblicza się ją poprzez podzielenie liczby mieszkańców gminy przez liczbę wszystkich radnych wybieranych do danej rady). Chodzi przede wszystkim o to, by na jednego wybieranego radnego w każdym okręgu wyborczym przypadła mniej więcej taka sama liczba mieszkańców gminy. Jeżeli okaże się, że jednostka pomocnicza gminy jest zbyt mała, by mogła tworzyć jeden okręg wyborczy, wtedy możliwe

jest jej połączenie z inną jednostką pomocniczą w celu utworzenia okręgu wyborczego. Możliwe jest również podzielenie jednostki pomocniczej na dwa lub więcej okręgów, jeżeli wymaga tego zachowanie jednolitej normy przedstawicielstwa (*Kodeks wyborczy*, art. 417 § 2). Natomiast w pozostałych gminach niebędących miastem na prawach powiatu jednostki pomocnicze gminy dzieli się na dwa lub więcej okręgów wyborczych, jeżeli liczba radnych wybieranych w danej jednostce byłaby większa niż 1 (*Kodeks wyborczy*, art. 417 § 3 pkt 1). Granice okręgów wyborczych ustala rada gminy na wniosek wójta z uwzględnieniem jednolitej normy przedstawicielstwa (*Kodeks wyborczy*, art. 419 § 2). Choć w dalszym ciągu komitet wyborczy może zgłosić w okręgu tylko jedną listę kandydatów, konsekwencją wprowadzenia jednomandatowych okręgów wyborczych jest możliwość umieszczenia na liście wyłącznie jednego kandydata na radnego (*Kodeks wyborczy*, art. 425 § 1 w związku z § 2 pkt 1). Rejestracja listy w gminnej komisji wyborczej powinna być poparta podpisami co najmniej 25 wyborców. Co ciekawe, analogiczne poparcie dla rejestracji listy kandydatów wymagane było w *Ordynacji wyborczej do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw* z 1998 r., choć na liście komitet mógł zamieścić większą liczbę kandydatów na radnych (por. uwagi zawarte w pkt 2). *Kodeks wyborczy* inaczej uregulował także warunki ważności głosu. Aby głos w wyborach do rady gminy był ważny, wyborca może zaznaczyć znak „x” wyłącznie obok nazwiska jednego kandydata. Zaznaczenie znaku „x” przy nazwiskach większej liczby kandydatów, niezaznaczenie znaku „x” przy nazwisku któregokolwiek z kandydatów lub oddanie głosu wyłącznie na kandydata, który został skreślony z listy kandydatów w drodze decyzji gminnej komisji wyborczej (*Kodeks wyborczy*, art. 436 § 1 – gminna komisja wyborcza może skreślić nazwisko kandydata z listy, jeżeli zmarł, stracił prawo wybieralności, złożył nieprawdziwe oświadczenie o wyrażeniu zgody na kandydowanie lub o posiadaniu praw wyborczych, został zgłoszony jako kandydat do więcej niż jednego organu stanowiącego, kandyduje w więcej niż jednym okręgu wyborczym lub z więcej niż jednej listy, a także gdy złożył pisemne oświadczenie o rezygnacji z kandydowania), pociąga za sobą nieważność głosu (*Kodeks wyborczy*, art. 439 § 2). Mandat radnego uzyskuje ten kandydat, na którego oddano najwięcej ważnych głosów w okręgu wyborczym (*Kodeks wyborczy*, art. 443 § 1). Jeżeli natomiast dwóch lub więcej kandydatów otrzymało identyczną liczbę głosów, o wyborze decyduje liczba obwodów do głosowania, w których wygrali poszczególni kandydaci. W tym przypadku mandat uzyskuje ten kandydat, który uzyskał więcej głosów w większej liczbie obwodów do głosowania – ten, który „wygrał” w większej liczbie obwodów. Gdyby jednak i przy pomocy tego kryterium nie udało

się przyznać mandatu któremuś z kandydatów, o wyborze decyduje losowanie przeprowadzone przez gminną komisję wyborczą według zasad ustalonych przez Państwową Komisję Wyborczą (*Kodeks wyborczy*, art. 443 § 2).

W gminach będących miastami na prawach powiatu obowiązuje proporcjonalny system wyborczy (*Kodeks wyborczy*, art. 416 § 1). Został on nieznacznie zmodyfikowany w porównaniu do systemu obowiązującego pod rządami *Ordynacji wyborczej do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw*. Zmiany dotyczyły głównie warunków uznawania ważności głosów. Podobnie jak w gminach niebędących miastami na prawach powiatu okręg wyborczy obejmuje część obszaru gminy (*Kodeks wyborczy*, art. 417 § 1). Okręgiem tym może być jednostka pomocnicza gminy. W jednym okręgu wyborczym wybiera się od pięciu do dziesięciu radnych (*Kodeks wyborczy*, art. 418 § 2). Dlatego też *Kodeks wyborczy* dozwala na podzielenie jednostki pomocniczej gminy na dwa lub więcej okręgów wyborczych, jeżeli okaże się, że liczba radnych wybieranych w jednostce byłaby większa niż dziesięć. Przy podziale gminy (jednostki pomocniczej gminy) na okręgi wyborcze stosuje się jednolitą normę przedstawicielstwa. Jest ona obliczana analogicznie jak w gminach niebędących miastami na prawach powiatu (*Kodeks wyborczy*, art. 417 § 3 pkt 2 w związku z art. 419 § 2). Komitet wyborczy może zarejestrować w każdym z okręgów wyłącznie jedną listę kandydatów na radnych. Lista powinna zawierać co najmniej pięć nazwisk kandydatów. Maksymalna liczba kandydatów na liście komitetu w jednym okręgu nie może przekroczyć dwukrotności liczby radnych wybieranych w tym okręgu wyborczym (*Kodeks wyborczy*, art. 425 § 1 w związku z § 2 pkt 2). Warto również zauważyć, iż w gminach będących miastami na prawach powiatu w odniesieniu do list kandydatów na radnych obowiązują parytety. Zgodnie z art. 425 § 3 pkt 1 *Kodeksu wyborczego*, liczba kandydatów, kobiet na liście nie może być mniejsza niż 35% liczby wszystkich kandydatów na liście. Analogiczne regulacje parytetowe obowiązują w odniesieniu do kandydatów mężczyzn – liczba kandydatów, mężczyzn na liście nie może być mniejsza niż 35% liczby wszystkich kandydatów na liście (*Kodeks wyborczy*, art. 425 § 3 pkt 2). Instytucja parytetów jest krytykowana w literaturze prawa konstytucyjnego. Zdaniem profesora L. Garlickiego, tworzenie „kwot preferencyjnych” na rzecz kandydatów określonej płci czy mniejszości etnicznych narusza swobodę komitetów w kształtowaniu listy kandydatów lub może zmuszać do umieszczania kandydatów mających mniejsze szanse na uzyskanie mandatu tylko po to, by nie naruszyć zagwarantowanego ustawowo parytetu (por. Garlicki 1999–2007: 14–15; Garlicki 1995–1997). Niezależnie od oceny słuszności obowiązywania regulacji dotyczących parytetów komitety nierespek-

tujące wymogów ustanowionych w art. 425 § 3 *Kodeksu wyborczego*, po wykryciu tej nieprawidłowości przez gminną komisję wyborczą, są wzywane do jej usunięcia w terminie trzech dni od dnia doręczenia wezwania. Brak usunięcia tego naruszenia we wskazanym terminie skutkuje odmową rejestracji listy kandydatów na radnych przez gminną komisję wyborczą (*Kodeks wyborczy*, art. 431 § 2). Rejestracja listy kandydatów na radnych powinna być poparta podpisami co najmniej 150 wyborców (*Kodeks wyborczy*, art. 427 § 1 pkt 2). Głosowanie w wyborach do rady gminy w mieście na prawach powiatu w *Kodeksie wyborczym* zostało uregulowane analogicznie jak głosowanie w gminach powyżej 20 tys. mieszkańców w *Ordynacji wyborczej do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw*. Zgodnie z art. 440 § 1 *Kodeksu wyborczego*, głos oddany na kandydata na radnego uznawany jest za ważny, jeżeli wyborca zaznaczył znak „x” wyłącznie przy nazwisku jednego kandydata z listy jednego komitetu. W przypadku, gdy wyborca oddał swój głos na dwóch lub więcej kandydatów z różnych list lub nie zaznaczył znaku „x” przy nazwisku żadnego kandydata, jego głos uważany jest za nieważny (*Kodeks wyborczy*, art. 440 § 2). Natomiast jeżeli wyborca zaznaczył znak „x” przy nazwiskach kilku kandydatów z listy jednego komitetu, jego głos jest głosem ważnym, oddanym na listę, przyznającym pierwszeństwo w uzyskaniu mandatu kandydatowi znajdującemu się na liście najwyżej spośród wszystkich kandydatów, na których wyborca oddał swój głos (*Kodeks wyborczy*, art. 440 § 4). Natomiast inaczej niż w *Ordynacji wyborczej do rad gmin* uregulowana została w *Kodeksie wyborczym* kwestia ważności głosu oddanego wyłącznie na kandydata, który został skreślony z listy kandydatów w drodze decyzji gminnej komisji wyborczej. Zgodnie z art. 440 § 3 *Kodeksu wyborczego* głos taki uznawany jest za ważny, oddany na listę danego komitetu, ale bez wskazania pierwszeństwa któregośkolwiek z kandydatów w uzyskaniu mandatu radnego. W wyborach do rad gmin w gminach będących miastami na prawach powiatu obowiązuje jednolity dla wszystkich komitetów próg wyborczy. W podziale mandatów radnych uczestniczą listy tych komitetów, na które w skali gminy oddano co najmniej 5% ważnie oddanych głosów (*Kodeks wyborczy*, art. 416 § 2). Do rozdzielania mandatów pomiędzy listy poszczególnych komitetów, tak jak pod rządami *Ordynacji wyborczej do rad gmin*, stosowana jest metoda d'Hondta. Sposób ustalania ilorazów wyborczych oraz dokonywania podziału mandatów pomiędzy listy poszczególnych komitetów również nie uległ zmianie w porównaniu z rozwiązaniami obowiązującymi uprzednio w wyborach do rad gmin w gminach liczących powyżej 20 tys. mieszkańców. Mandaty przypadające dla danej listy uzyskują kandydaci według liczby otrzymanych głosów, tzn. tyłu kandydatów, którzy otrzymali kolejno najwięcej

głosów, ile mandatów przypadło dla danego komitetu w okręgu (*Kodeks wyborczy*, art. 444 § 3). W porównaniu do rozwiązań obowiązujących na gruncie *Ordynacji wyborczej do rad gmin*, zmianie uległy zasady przyznawania mandatu radnego w sytuacji, gdy dwóch lub więcej kandydatów z tej samej listy uzyskało identyczną liczbę głosów uprawniających do uzyskania mandatu. W takiej sytuacji „sporny” mandat uzyskuje kandydat, na którego oddano więcej głosów niż na konkurenta w większej liczbie obwodów do głosowania. Gdyby jednak liczba obwodów, w których kandydat otrzymał więcej głosów, nie pozwoliła na ustalenie, kto uzyskuje mandat, gminna komisja wyborcza przeprowadza losowanie rozstrzygające o pierwszeństwie w uzyskaniu mandatu radnego (*Kodeks wyborczy*, art. 444 § 3 w związku z art. 233).

Zmiany, jakie zaszły po wejściu w życie *Kodeksu wyborczego* w systemach wyborczych obowiązujących w wyborach do rady gminy, należy ocenić pozytywnie. System większościowy obowiązujący w gminach niebędących miastami na prawach powiatu pozwolił, przynajmniej teoretycznie, na zniwelowanie kilku wad poprzednich rozwiązań. Zalety obecnego systemu większościowego w wyborach do rad gmin są następujące:

- wprowadzenie jednomandatowych okręgów wyborczych może przyczynić się do stworzenia w gminach systemu dwupartyjnego (por. Surówka 2013: 27; zgodnie z prawem Maurice’a Duvergera, jednomandatowe okręgi wyborcze i ordynacja większościowa w naturalny sposób powodują tworzenie się systemu dwupartyjnego), a przynajmniej pozwoli przeciwdziałać nadmiernemu rozdrobnieniu politycznemu w radzie gminy (por. Banaszak 2008: 373) oraz ułatwi zbudowanie stabilnej większości,

- kandydaci na radnych muszą zbudować zaufanie wyborców, nie mogą wyłącznie bazować na poparciu, które posiada komitet, z którego się wywodzą, gdyż lista zawiera wyłącznie jednego kandydata na radnego, a nie jak wcześniej kilku; oznacza to, że największe szanse na uzyskanie mandatu ma osoba, która cieszy się sympatią i poparciem wyborców,

- system ten stymuluje kandydata na radnego do nawiązania bliższego kontaktu z wyborcami,

- możliwość głosowania wyłącznie na jednego kandydata na radnego zlikwidowała zjawisko „marnowania głosów”; wyborca ma do dyspozycji wyłącznie jeden głos, z którego korzysta, zaznaczając znak „x” przy nazwisku tylko jednego kandydata.

Najpoważniejszą wadą obecnego obowiązującego systemu jest możliwość uzyskania większości mandatów radnych przez komitet, który w skali gminy nie cieszy się największym poparciem. Może się bowiem okazać, iż komitet taki wygra w kilku obwodach niewielką przewagą głosów, podczas gdy w innym okręgu poniesie rażącą klęskę i otrzyma

bardzo mało głosów wyborców. Może wówczas dojść do sytuacji, gdy liczba głosów oddanych na listy danego komitetu w skali gminy będzie mniejsza niż liczba głosów otrzymanych przez inny komitet, choć komitet ten obsadzi więcej mandatów radnych.

Najmniejszym zmianom uległ system proporcjonalny obowiązujący obecnie w gminach będących miastami na prawach powiatu. Zmiany te nie dotyczyły sposobu głosowania czy rozdzielania mandatów, lecz miały raczej charakter „kosmetyczny” i służyły usprawnieniu dotychczas obowiązującego systemu. Pozytywnie należy ocenić zmiany odnoszące się do sposobu przyznawania mandatu w sytuacji, gdy kilku kandydatów z tej samej listy otrzymało tę samą liczbę głosów uprawniających do uzyskania mandatu. Rozwiązania obowiązujące na gruncie *Ordynacji wyborczej do rad gmin* preferowały bardziej pozycję kandydata na liście niż jego poparcie w poszczególnych obwodach do głosowania. Oznaczało to, iż kandydaci mający silną pozycję w komitecie mieli większe szanse na „lepsze” miejsca, premiowane w sytuacji spornej przyznaniem mandatu. Obecne rozwiązania bardziej podkreślają znaczenie poparcia, jakim cieszy się kandydat na radnego. *Kodeks wyborczy* zlikwidował również zjawisko „marnowania” głosu w sytuacji, gdy wyborca zagłosował wyłącznie na kandydata, który został skreślony z listy na mocy decyzji gminnej komisji wyborczej. W przeciwieństwie do rozwiązań obowiązujących pod rządami *Ordynacji wyborczej do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw, Kodeks wyborczy* nakazuje traktować taki głos jako ważny oddany na listę danego komitetu. Głos ten będzie więc wpływał na ostateczne ustalenie wielkości poparcia, jakim cieszy się komitet zarówno w okręgu wyborczym, jak i w skali całej gminy.

4. Wpływ systemu wyborczego na łączność radnego z wyborcami

W wspólnocie samorządowej, takiej jak gmina, silniej zarysowują się tendencje do samodzielnego zarządzania sprawami publicznymi przez ogół mieszkańców. Z jednej strony jest to konsekwencja zasady pomocniczości, zakładającej pierwszeństwo w wykonywaniu różnego rodzaju zadań publicznych przez podmioty znajdujące się najbliższej określonych problemów społecznych (por. Sarnecki 2013: 20), z drugiej – kształtowania się społeczeństwa obywatelskiego zaangażowanego w sprawy publiczne (por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 27 maja 2007 r., sygn. akt K 11/03, OTK Z.U. 2003/5A/43; Zięba-Załużka 2014: 33). Duże znaczenie dla właściwej reprezentacji interesów miesz-

kańców gminy w pracach rady ma więc sposób ukształtowania systemu wyborczego.

System większościowy, w swoim pierwotnym założeniu, opiera się na zasadzie, iż ugrupowanie startujące w wyborach, cieszące się większym poparciem, uzyskuje więcej mandatów. Natomiast system proporcjonalny zakłada uwzględnienie oczekiwań wszystkich wyborców, co pociąga za sobą konieczność przyznania poszczególnym ugrupowaniom liczby mandatów odpowiadającej wielkości uzyskanego przez nie poparcia (por. Młynarska-Sobaczewska 2008: 184). Pierwotne założenia obydwu systemów w praktyce ulegają jednak znacznym deformacjom.

Najpoważniejszym mankamentem wyborów przeprowadzanych w systemie większościowym w jednomandatowych okręgach wyborczych jest pozbawienie części wyborców swoich przedstawicieli w organie, do którego przeprowadzane są wybory. Przykładem takich wyborów są wybory do rady gminy w gminach niebędących miastami na prawach powiatu. Mandat radnego w okręgu uzyskuje wyłącznie ten kandydat, który otrzymał więcej głosów niż jego rywale. Wystarczy, że otrzyma o jeden głos więcej niż jego konkurent (konkurenci). Wyborcy, którzy głosowali na innych kandydatów, pozbawieni będą zupełnie swojej reprezentacji w radzie gminy. Nie oznacza to jednak, iż antidotum na „brak reprezentacji” jest wprowadzenie wielomandatowych okręgów wyborczych. Jak już wcześniej wspomniałam, system większościowy obowiązujący w wielomandatowych okręgach wyborczych również ma sporo wad. Wydaje się, iż najprostszym sposobem rozwiązania tego problemu byłoby wprowadzenie wymogu uzyskania pewnego minimalnego poparcia, jakim winien cieszyć się kandydat, który uzyskuje mandat radnego, np. wymogu otrzymania przez kandydata 40% lub więcej wszystkich ważnie oddanych głosów w okręgu. Jednak w tym przypadku pojawiałoby się inne zagrożenie. Mogłoby się okazać, iż żaden z kandydatów na radnych nie uzyska w okręgu wymaganego minimalnego poparcia. Wówczas należałoby przeprowadzić kolejną turę głosowania, w której doszłoby do wyłonienia radnego cieszącego się odpowiednio dużym poparciem wyborców (odnośnie do problemu wieloturowości – por. Banaszak 2008: 368; Sarnecki 2014: 196). Przeprowadzanie kolejnych tur głosowania pociągałoby za sobą wzrost wydatków związanych z przeprowadzeniem wyborów, a także kampanią wyborczą oraz oddalałoby w czasie poznanie wyniku wyborów. Niewątpliwą zaletą systemu większościowego jest wzmocnienie więzi pomiędzy radnymi a wyborcami. Skoro mandat radnego uzyskuje ten kandydat, który cieszy się większym poparciem w okręgu wyborczym, musi zdobyć zaufanie wyborców i nie może być dla nich osobą nieznaną, anonimową. Wyborcy chętniej będą głosować na kandydata, którego znają osobiście, z którego

poglądami się zgadzają. W systemie większościowym istnieje mniejsze ryzyko, iż do rady gminy trafi osoba prawie nieznaną tylko dlatego, że komitet, z którego list kandydowała w wyborach, uzyskał w skali gminy duże poparcie. System większościowy obowiązujący w jednomandato- wych okręgach wyborczych na swój sposób zmusza kandydatów na radnych do nawiązywania bliżej więzi z wyborcami. Dzięki temu również wyborcy będą mieć większą wiedzę na temat tego, kto reprezentuje ich interesy w radzie gminy.

Natomiast wybory przeprowadzane w oparciu o system proporcjonalny grożą silnym upartyjnieniem rady gminy. Na duże poparcie mogą z reguły liczyć ugrupowania znane nie tylko na lokalnej scenie politycznej. Ponadto o umieszczeniu kandydatów na liście decydują wyłącznie komitety, a konkretnie ich władze. Kandydaci nieposiadający zaplecza politycznego mają więc małe szanse na znalezienie się na liście kandydatów na radnych, nawet jeśli byli osobami bardzo znanymi w gminie. Tymczasem upartyjnienie organów samorządu terytorialnego, zwłaszcza organów gminy, nie jest zjawiskiem pożądanym (pozytywne opinie na temat osłabienia wpływu stronnictw politycznych na wybory samorządowe znaleźć można już w opracowaniach z okresu międzywojennego; por. Komarnicki 2006: 372). Jak słusznie wskazuje P. Sarnecki, konstytucyjna rola partii politycznych, związana z kształtowaniem polityki państwa, powinna działać hamująco na angażowanie się partii w działalność samorządu terytorialnego, natomiast samo zjawisko upartyjniania samorządów winno być ocenione negatywnie (Sarnecki 2013: 25). Upartyjnienie organów samorządu terytorialnego może bowiem prowadzić do sytuacji, gdy władze krajowe partii politycznej będą wpływały na sposób prowadzenia lokalnej polityki (por. Młynarska-Sobaczewska 2008: 186). W praktyce oznaczać to będzie możliwość oddziaływania na proces decyzyjny w gminie przez podmioty, które mają znikomą wiedzę o sprawach lokalnych. Dodatkowym minusem wyborów proporcjonalnych w gminach będących miastami na prawach powiatu jest obowiązywanie 5% progu wyborczego. Może to prowadzić do sytuacji, w których komitety cieszące się dużym poparciem wyłącznie w jednym okręgu, a które nie uzyskiwały wymaganego poparcia w skali gminy, nie będą uczestniczyły w podziale mandatów. Podobnie jak w wyborach przeprowadzanych w systemie większościowym, będzie to prowadziło do „marnowania” głosów wyborców oraz do pozbawienia części wyborców swojej reprezentacji w radzie gminy. System proporcjonalny powoduje również osłabienie więzi z wyborcami. Większa liczba kandydatów na liście komitetu sprawia, iż niekoniecznie kandydatami będą osoby znane. Ciężar prowadzenia kampanii wyborczej, kontaktów z wyborcami może zostać przerzucony na bardziej znanych kandydatów, podczas gdy pozostali

kandydaci będą wykazywać się biernością. Tymczasem mandaty przypadające na listę danego komitetu rozdzielane są pomiędzy kandydujące osoby niezależnie od ich zaangażowania w nawiązanie kontaktu z wyborcami oraz liczby głosów otrzymanych od wyborców. W przypadku systemu proporcjonalnego o liczbie mandatów przypadających dla listy danego komitetu decyduje przede wszystkim wartość ilorazu wyborczego, a nie indywidualne poparcie poszczególnych kandydatów. Może się więc okazać, iż kandydat z listy, która nie przekroczyła progu wyborczego, otrzymał więcej głosów wyborców niż ten, który dostał mandat, tylko dlatego, że komitet, z którego listy startował, przekroczył próg wyborczy. W takiej sytuacji mandat radnego może uzyskać osoba, która niekoniecznie jest dobrze znana w gminie i angażuje się w życie społeczności lokalnej oraz cieszy się dużym zaufaniem wyborców. Zjawisko to może prowadzić do osłabienia więzi pomiędzy wyborcami a radnymi.

5. Wnioski

Obowiązujące obecnie regulacje prawne dotyczące systemów wyborczych w wyborach do rad gmin usunęły część wad rozwiązań obowiązujących pod rządami *Ordynacji wyborczej do rad gmin*, choć nie usunęły ich zupełnie. Największym problemem nadal pozostaje kwestia reprezentatywności składu rady.

Dobrym rozwiązaniem, zwłaszcza w gminach, w których obowiązuje system większościowy, byłoby wprowadzenie rozwiązań umożliwiających uzyskanie mandatu radnego przez osoby cieszące się w skali okręgu odpowiednio dużym poparciem wyborców. System taki pociągałby za sobą ryzyko konieczności przeprowadzenia kolejnej tury głosowania w sytuacji, gdyby żaden z kandydatów nie uzyskał wymaganego poparcia. Choć system taki byłby na pewno droższy, jednocześnie zapewniałby lepsze odzwierciedlenie preferencji wyborców. Innym rozwiązaniem mogłoby być wprowadzenie systemu umożliwiającego przenoszenie głosu na innych kandydatów, np. podobnego do systemu głosu alternatywnego stosowanego w Australii. System ten pociągałby za sobą jednak bardziej skomplikowany niż w klasycznym systemie większościowym sposób ustalania, który z kandydatów na radnych uzyskał mandat. To z kolei rodziłoby konieczność dopracowania i usprawnienia procesu liczenia głosów, który jak pokazały ostatnie wybory samorządowego w listopadzie 2014 r., nie działa obecnie wystarczająco sprawnie.

W gminach, w których obowiązuje proporcjonalny system wyborczy, zjawisku marnowania głosów w okręgu mogłoby służyć stosowanie progów wyborczych nie w skali gminy, lecz w skali okręgu. Pozwoliło-

by to na uniknięcie sytuacji, gdy jakiś komitet cieszyłby się wysokim poparciem wyłącznie w jednym okręgu, ale nie w skali gminy, co prowadziłoby do pozbawienia tego komitetu możliwości partycypacji w podziale mandatów radnych.

Bibliografia

- Banaszak B., 2008, *Prawo konstytucyjne*, Warszawa.
- Garlicki L., 1995–1997, *Uwaga 47 do art. 3 Małej konstytucji* [w:] *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, red. L. Garlicki, Warszawa.
- Garlicki L., 1999–2007, *Komentarz do art. 96 Konstytucji RP* [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, Warszawa.
- Granat M., 2010, *Prawo konstytucyjne w pytaniach i odpowiedziach*, Warszawa.
- Jaskiernia J., 2008, *Przesłanki aksjologiczne usztywnienia zasad wyborczych w ustawie zasadniczej a problem racjonalności postulatów zmiany konstytucji* [w:] *Zmiana ordynacji wyborczej a zmiana konstytucji*, red. S. Grabowska, R. Grabowski, Rzeszów.
- Komarnicki W., 2006, *Ustrój państwowy Polski współczesnej. Geneza i system*, reprint dzieła opublikowanego w Wilnie w 1937 r., Kraków.
- Krysieniel K., 2009, *System wyborczy* [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej – komentarz encyklopedyczny*, red. W. Skrzydło, S. Grabowska, R. Grabowski, Warszawa.
- Młynarska-Sobaczewska A., 2008, *Wybory a legitymacja władzy (kilka pytań do dawno udzielonych odpowiedzi)* [w:] *Zmiana ordynacji wyborczej a zmiana konstytucji*, red. S. Grabowska, R. Grabowski, Rzeszów.
- Państwowa Komisja Wyborcza – <http://wybory2010.pkw.gov.pl/geo/pl/000000.html> (29.01.2015).
- Sarnecki P., 2013, *Idea samorządności w strukturze społeczeństwa obywatelskiego* [w:] *Samorządy w Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r.*, red. Z. Witkowski, A. Bień-Kacała, Toruń.
- Sarnecki P., 2014, *Prawo konstytucyjne RP*, Warszawa.
- Surówka A., 2013, *Kompendium prawa konstytucyjnego dla studentów administracji. Zasady ustroju, prawo wyborcze i status jednostki*, Kraków.
- Ustawa Kodeks wyborczy z dnia 5 stycznia 2011 r., DzU 2011, nr 21, poz. 112 ze zm.
- Ustawa Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw z dnia 16 lipca 1998 r., DzU 2010, nr 176, poz. 1190.
- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 27 maja 2007 r., sygn. akt K 11/03, OTK Z.U. 2003/5A/43.
- Zięba-Załucka H., 2014, *Spoleczeństwo obywatelskie a konstytucyjne zasady społeczne* [w:] *Zastosowanie idei public governance w prawie administracyjnym*, red. I. Niżnik-Dobosz, Warszawa.