

**Jurij Kljuczowski\***

## **TREŚĆ I PODMIOTY PRAW WYBORCZYCH W PRAWIE KONSTYTUCYJNYM UKRAINY**

Podmiotowe prawa wyborcze należą do podstawowych politycznych praw człowieka, zapewniających funkcjonowanie demokracji przedstawicielskiej – udział obywateli w wyborach.

W nauce prawa konstytucyjnego powszechnie przyjęty jest pogląd, zgodnie z którym istnieją dwa rodzaje podmiotowego prawa wyborczego – czynne i bierne<sup>1</sup>; wydaje się jednak, że oprócz tych dwóch praw wyborczych, do rozważenia jest jeszcze trzecie – nominacyjne prawo wyborcze, tzn. prawo zgłaszania kandydatów podczas wyborów.

Niektórzy prawnicy twierdzą, że istnieje tylko jedno prawo polityczne obywateli do udziału w życiu politycznym, którego oznaką jest m.in. podmiotowe prawo wyborcze<sup>2</sup>. Stanowisko to jest jednak trudne do zaakceptowania. Wprawdzie treść wszystkich podmiotowych praw wyborczych związana jest z wyborami, to jednak czynnikiem decydującym o istnieniu różnych praw (nie zaś wyrazem czy realizacją jednego „szerokiego” prawa) jest różnica w podmiocie (nosicielu) takiego prawa. Dlatego też, chociaż pojęcie praw wyborczych należy do dobrze znanych, dla dokładnego zrozumienia istoty praw wyborczych konieczne jest zarówno ustalenie ich podmiotów, jak i adekwatnej treści.

---

\* Dr, docent w Katedrze Nauk Ogólnoteoretycznych i Państwowo-Prawnych Narodowego Uniwersytetu „Akademia Kijowsko-Moguljanska”, ucluch@ukr.net.

<sup>1</sup> Zob. В.М. Шаповал, *Сучасний конституціоналізм*, Київ 2005, s. 315; J. Вусько w s k i, *Podstawowe zasady prawa wyborczego III Rzeczypospolitej*, Lublin 1998, s. 17.

<sup>2</sup> Zob. Н.Г. Шукліна, *Право обирати і бути обраними – пріоритетне політичне право громадян України*, [w:] *Вибори Президента України – 2004: проблеми теорії та практики. Збірник матеріалів міжнародної науково-практичної конференції (Київ, 9–10 червня 2005 року*, Київ 2005, s. 293; О. Марцеляк, *Виборче право: сучасне розуміння і сутність*, „Публічне право” 2011, № 2, s. 14.

## TREŚĆ PRAW WYBORCZYCH

Czynne prawo wyborcze często rozpatrywane jest jako „prawo wybierania”. Termin ten jest używany w art. 38 *Konstytucji Ukrainy* i art. 62 *Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*. Jednak w każdym systemie wyborczym istnieje pewna liczba głosów „przeegranych” (tzn. głosów, które nie wpływają na wybór<sup>3</sup>), dlatego też nie każdy wyborca, głosujący podczas wyborów, rzeczywiście wybiera. Artykuł 70 *Konstytucji Ukrainy* posługuje się właściwszym terminem „prawo głosu”; taką treść aktywnego prawa wyborczego podkreślają konstytucjoniści ukraińscy<sup>4</sup>. Polscy prawnicy przyjmują dla aktywnego prawa wyborczego równoważne terminy „prawo wybierania” i „prawo (do) głosowania”<sup>5</sup>. Analogiczną treść zawiera anglojęzyczny termin *right to vote*<sup>6</sup>.

W swoim czasie na Ukrainie dyskutowano o tym, czy definicja *obiekту* głosowania odnosi się tylko do treści prawa głosu. W związku z wprowadzeniem proporcjonalnego systemu wyborczego w jego skrajnym wariacie – z zamkniętymi listami kandydatów w jednym ogólnokrajowym okręgu wyborczym – pojawił się pogląd, zgodnie z którym głosowanie na partyjną listę kandydatów (a w rzeczywistości głosowanie na partię) jest ograniczeniem czynnego prawa wyborczego<sup>7</sup>. Jednakże prawo do głosowania może być realizowane poprzez różne sposoby głosowania – na poszczególnych kandydatów, listy kandydatów (partii) lub kombinację różnych opcji<sup>8</sup>.

W przeciwieństwie do prawa głosu, treść biernego prawa wyborczego jest mniej jednoznaczna. W ukraińskiej literaturze naukowej bardzo powszechne

<sup>3</sup> Zob. Ю. Ключковський, *Виборчі системи та українське виборче законодавство*, Київ 2011, s. 66.

<sup>4</sup> Zob. А. Корнєєв, Т. Шаповал, *Конституційно-правовий інститут виборів і суб'єктивні виборчі права громадян (можливості удосконалення)*, „Вісник Центральної виборчої комісії” 2008, № 4 (14), s. 42.

<sup>5</sup> Zob. J. Buczkowski, *Podstawowe zasady prawa...*, s. 53; K. Skotnicki (red.), *External voting w wybranych państwach europejskich*, Łódź 2012, s. 29, 135; A. Sokala, B. Michalak, P. Uziębło, *Leksykon prawa wyborczego i referendalnego oraz systemów wyborczych*, Warszawa 2013, s. 173.

<sup>6</sup> Zob. np. § 1 ust. 1 Kodeksu dobrych praktyk w procesie wyborczym Komisji Weneckiej (Code of Good Practice in Electoral Matters – Guidelines and Explanatory Report, Electoral Law, Strasbourg: Council of Europe Publishing, 2008; zob. także, *Election Observation Book*, OSCE/ODIHR, Warsaw 2005, s. 16.

<sup>7</sup> Zob. М.В. Афанасьєва, *Визначення типу виборчої системи сучасної України*, [w:] *Парламентаризм в Україні: теорія та практика*, Матеріали Міжнародної науково-практичної конференції, Київ 2001, s. 135; П. Стецюк, *Зміни до Конституції України 1996 року: поступ чи криза конституціоналізму?* „Вісник Львівського університету” 2006, Серія юридична, Вип. 42, s. 138.

<sup>8</sup> Natura obiektu głosowania istotnie zależy od charakterystyk systemu wyborczego. Zob. Ю. Ключковський, *Виборчі системи...*, 2011, s. 24–25.

jest jego rozumienie jako „prawo do bycia wybranym” w wyborach<sup>9</sup>, co oparte jest na użyciu tego ostatniego terminu w art. 38 *Konstytucji Ukrainy*. Należy jednak zauważyć, że art. 76 i 103 *Konstytucji*, określające podmioty biernego prawa wyborczego w wyborach deputowanych ludowych i prezydenta, odpowiednio używają wyrażenia „może (a nie „ma prawo” – J.K.) zastać wybranym”. Tak więc, wybór jako otrzymanie mandatu przedstawicielskiego jest *możliwością*, nie zaś *prawem* zainteresowanej osoby. Dlatego też zasadne jest uznanie terminu „prawo bycia wybranym” tylko nazwaniem („oznaczeniem”) biernego prawa wyborczego, a nie jako określenie jego treści. W szczególności, W. Szapował konsekwentnie posługuje się terminem „prawo do kandydowania w wyborach”<sup>10</sup>.

Wskazana interpretacja jest zgodna z międzynarodową praktyką. I tak, Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych z 1966 roku ustanawia prawo „być wybranym” (*to be elected*); jednocześnie ogólny komentarz do art. 25 Paktu, wydany przez Komitet Praw Człowieka ONZ w 1996 roku, interpretuje jego treść jako prawo do *kandydowania* w wyborach (tzn. brać udział w wyborach jako kandydat). Jaśniej treść tego terminu podkreśla terminologia, która stosowana jest przez Komisję Wenecką. Kodeks dobrej praktyki w sprawach wyborczych<sup>11</sup> używa na oznaczenie biernego prawa wyborczego terminu *the right to stand for election* („prawo być kandydatem w wyborach”). Ten sam termin stosowany jest w odniesieniu do pasywnego prawa wyborczego przez Europejski Trybunał Praw Człowieka<sup>12</sup>.

Naukowcy twierdzą: „Ze swojej istoty bierne prawo wyborcze [...] jest pozytywnym rozstrzygnięciem poszczególnych obywateli do podjęcia działań, aby znajdować się w kręgu osób, spośród których wyborcy dokonują wyboru”<sup>13</sup>. Podobną argumentację przywołuje Sąd Konstytucyjny Ukrainy, który stwierdził: „Przewidziane w części pierwszej art. 38 *Konstytucji Ukrainy* prawo obywatela »być wybranym do organów władzy państwowej i organów samorządu terytorialnego« (bierne prawo wyborcze) nie może być interpre-

<sup>9</sup> Zob. np. О. Марцеляк, *Виборче право...*, s. 14.

<sup>10</sup> В.М. Шаповал, *Сучасний...*, s. 317.

<sup>11</sup> Code of Good Practice..., s. 13–47.

<sup>12</sup> Zob. punkty 12 i 50 wyroku w sprawie *Sukhovetskyu vs. Ukraine*, [w:] *Официальный сайт Европейского Суда по правам человека*, <http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-72893>; punkt 54 wyroku w sprawie *Melnychenko vs. Ukraine*, tamże, <http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-67100>.

<sup>13</sup> Zob. А. Корнєєв, Т. Шаповал, *Конституційно-правовий інститут...*, s. 43. Zob. także W. Szapował, Т. Szapował, *Wybory, referendum a prawa podmiotowe obywateli Ukrainy (wybrane problemy prawne)*, [w:] W. Skrzydło, W. Szapował, K. Eckhardt (red.), *Problemy prawa wyborczego Polski i Ukrainy*. Materiały drugiego posiedzenia Polsko-Ukraińskiego Klubu Konstytucjonalistów (Sieniawa, 29.09.–1.10. 2008 r.), Przemysł–Rzeszów 2010, s. 27.

towane dosłownie, gdyż nie odpowiada mu obowiązek wyborców głosowania »za« i wyboru konkretnej osoby. To jest w istocie prawem przy spełnieniu niezbędnych warunków do kandydowania w wyborach<sup>14</sup>. Choć O. Marcelliak wyraża swoją dezaprobatę w stosunku do takiej argumentacji, to jednak wskazana przez niego treść biernego prawa wyborczego w istocie odnosi się jedynie do prawa do udziału w wyborach w roli kandydata<sup>15</sup>, a nie zaś „prawa do uzyskania mandatu”.

Zauważmy, że podobne stanowisko zajmują również polscy prawnicy. M. Granat mówi o „prawie do bycia kandydatem”<sup>16</sup>. I chociaż wielu autorów posługuje się terminem „prawo wybieralności”<sup>17</sup>, jego treść jako „prawo kandydowania” nie budzi wątpliwości<sup>18</sup>.

Tak więc, treścią biernego prawa wyborczego jest to, że człowiek ma *prawo być kandydatem* w wyborach, tj. pretendować do zdobycia mandatu przedstawicielskiego lub funkcji z wyboru. To prawo nakłada pewne obowiązki na państwo w osobie organów administracji wyborczej – zarejestrowania jako kandydata osobę, która zamierza skorzystać z tego prawa, i zagwarantować jej (lub zgłaszającemu ją podmiotowi) stosowne prawa pochodne (na przeprowadzenie przedwyborczej agitacji, reprezentację w komisjach wyborczych, na obserwację głosowania itd.). U osoby, która kandyduje, istnieje prawny *interes zostania wybranym* podczas tych wyborów; na realizację tego interesu skierowana jest wyborcza działalność kandydata (i zgłaszającego go podmiotu). Państwo jest zobowiązane do zapewnienia osobie realizacji tego *prawa*, jednak tylko poprzez stworzenie warunków do zaspokojenia interesu prawnego i nie może mu przeszkadzać, jednak nie gwarantuje jego realizacji. Tak więc, *być kandydatem* oznacza dla osoby mieć *prawo*, natomiast *być wybranym* jest tylko *możliwością*.

<sup>14</sup> Рішення Конституційного Суду України від 4 грудня 2001 року № 16-рп/2001 у справі про поєднання посади в місцевій державній адміністрації з мандатом депутата місцевої ради, [w:] Конституційний Суд України: Рішення. Висновки. 2001–2002, Відпов. ред. П.Б. С в г р а ф о в, Київ 2002, s. 71.

<sup>15</sup> Zob. O. W. M a r c e l l i a k, *Вибори народних депутатів України: історія, теорія, практика*, Харків 2008, s. 17.

<sup>16</sup> Zob. M. G r a n a t, *Istota zasady wolnych wyborów w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka*, [w:] W. S k r z y d ł o, W. S z a p o w a ł, K. E c k h a r d t (red.), *Problemy prawa wyborczego ...*, s. 15.

<sup>17</sup> Zob. np. J. B u c z k o w s k i, *Podstawowe zasady prawa...*, s. 75; G. K r y s z e ń, *Problematyka zgłaszania kandydatów w świetle kodeksu wyborczego*, [w:] K. S k o t n i c k i (red.), *Kodeks wyborczy. Wstępna ocena*, Warszawa 2011, s. 159.

<sup>18</sup> Jednak czasami treść biernego prawa wyborczego interpretuje się szerzej jako „prawo do kandydowania i uzyskania mandatu”; Zob. *Leksykon...*, s. 173. Uważam jednak, że wydzielona część definicji jest przesadzona: „prawo do otrzymania mandatu” (jako prawo podmiotowe osoby) nie istnieje.

Treść *nominacyjnego prawa wyborczego*<sup>19</sup> mniej więcej oznacza: to *prawo do zgłaszania kandydatów* podczas odpowiednich wyborów. Jego ocena jako trzeciego prawa wyborczego nie jest dzisiaj powszechnie uznawana. *Konstytucja Ukrainy* nie wymienia go; Konstytucja Polski stanowi, że kandydatów „mogą zgłaszać” (ale nie „mają prawo”) partie polityczne i wyborcy (art. 99). Jednak faktu zgłoszenia kandydatów nie można uważać za procedurę czysto technologiczną, tak jak i nie można zredukować jej do realizacji niektórych aspektów czynnego i biernego prawa wyborczego. A. Młynarska-Sobaczewska zwraca uwagę, że „wyborcy nie wybierają więc tych, których mogliby uznać za najlepszych – a tych, których z jakichś względów uznają za lepszych od pozostałych spośród zgłoszonych”<sup>20</sup>.

O „prawie do zgłaszania kandydatów (list)” mówi J. Buczkowski<sup>21</sup>. H. Meier stwierdza: „Osoby mające prawo głosu (wyborcy) i kandydaci tworzą dwie grupy podmiotów, które odgrywają kluczową rolę w procesie wyborczym. Jednakże w większości przypadków ignoruje się fakt, że uczestniczy jeszcze trzecia grupa. Jest ona tworzona przez tych, którzy mają prawo do zgłaszania kandydatów w wyborach”<sup>22</sup>. Tak więc istnieniu *prawa zgłaszania kandydatów* w wyborach nie można zaprzeczyć.

## PODMIOT CZYNNEGO PRAWA WYBORCZEGO

Ogólnie rzecz biorąc, podmiot prawa głosu – określona zasada powszechności prawa wyborczego, zgodnie z którą „w zasadzie każdy człowiek ma prawo wybierać”<sup>23</sup>. Jednakże to ogólne sformułowanie dopuszcza ewentualne ograniczenia (cenzusy wyborcze), konkretyzujące podmioty tego prawa.

---

<sup>19</sup> Zob. Н.В. Богашева, О.В. Задорожній, Ю.Б. Ключковський, А.Й. Магера, В.І. Олешенко, *Науково-практичний коментар Закону України «Про вибори Президента України»*, Київ 2004, s. 40; В.Л. Мусіяки (red.), *Закон України «Про вибори народних депутатів України»*. *Науково-практичний коментар*, Київ 2012, s. 23.

<sup>20</sup> Zob. A. Młynarska-Sobaczewska, *Wybory a legitymacja władzy (kilka pytań do dawno udzielonych odpowiedzi)*, [w:] S. Grabowska, R. Grabowski (red.), *Zmiana ordynacji wyborczej a zmiana konstytucji*, Rzeszów 2008, s. 185.

<sup>21</sup> Zob. J. Buczkowski, *Istota i gwarancje „wolnych wyborów”*, Przemyśl 1998, s. 41.

<sup>22</sup> Zob. X. Майер, *Избирательное право как инструмент распределения власти или избирательное право и политика*, „Сравнительное конституционное обозрение” 2005, № 1, s. 63.

<sup>23</sup> Pkt. I.1.1. Kodeksu dobrej praktyki w sprawach wyborczych (zob. przyp. 15); tekst ukraiński zob.: Офіційний сайт Венеціанської Комісії, [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2002\)023rev-ukr](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2002)023rev-ukr).

Najbardziej naturalne są cenzusy obywatelstwa, wieku i zdolności do czynności prawnych<sup>24</sup>; są one ustanowione w art. 70 *Konstytucji Ukrainy* i w art. 62 *Konstytucji RP*. Jednakże i one nie są absolutnymi. I tak, prawo do głosowania w niektórych wyborach w państwach członkowskich UE (w tym w Polsce<sup>25</sup>) posiadają obywatele innych państw członkowskich; ponadto prawo do głosowania w wyborach lokalnych może należeć do wszystkich rezydujących tam cudzoziemców<sup>26</sup>. Za naturalną granicę wieku dla prawa głosu uważa się 18 lat, co związane jest z nabyciem pełnej cywilnej zdolności prawnej. Jednak i ten wiek nie jest powszednie uznawany; w niektórych państwach przyznano prawo do głosowania w wieku 16 lub 21 lat. Cenzus zdolności do czynności prawnych także uważany jest za naturalny, jednak niektóre kraje przyznają prawo do głosowania także osobom ubezwłasnowolnionym (np. Szwecja).

Ogólnie rzecz biorąc zasada powszechności prawa wyborczego, zgodnie z którą podmiot prawa głosu ograniczony jest obywatelstwem, wiekiem (18 lat) i zdolnością do czynności prawnych, odpowiada znanemu kryterium R. Dahla: prawo głosowania posiadają wszystkie osoby mające pełną zdolność do czynności prawnych należące do danej społeczności<sup>27</sup>.

Jednakże takie opisanie podmiotu czynnego prawa wyborczego adaptowano do wyborów ogólnokrajowych i nie uwzględniono specyfiki wyborów lokalnych, ale taka specyfika istnieje i jest wystarczająco istotna. Główna przyczyna tkwi w tym, że wybory lokalne są znacznie bardziej złożone niż wybory ogólnokrajowe, co nie zawsze znajduje odzwierciedlenie w poglądach doktryny i w regulacji ustawowej.

Zasadnicza specyfika wyborów lokalnych (także jeżeli przeprowadzane są na całym terytorium państwa) polega na tym, że następuje łączenie różnych wyborów przeprowadzanych jednocześnie, często na tym samym terytorium i przy udziale tych samych wyborców.

Przedstawiony opis podmiotu czynnego prawa wyborczego nie może być bezpośrednio zastosowany do wyborów lokalnych. Zgodnie z art. 5 *Konstytucji Ukrainy* naród sprawuje władzę także przez organy samorządu terytorialnego. Realizacja wyrażenia woli narodu podczas wyborów lokalnych nastę-

---

<sup>24</sup> J.P. Jakke nazywa ten wymóg „intelektualną zdolnością prawną”; zob. Ж.-П. Жакке, *Конституционное право и политические институты*, пер. с франц., Москва 2002, s. 72.

<sup>25</sup> Zob. art. 10 polskiej ustawy z dnia 5.01.2011 r. *Kodeks wyborczy* (Dz. 2011, nr 21, poz. 112 ze zm.).

<sup>26</sup> Art. 6 Konwencji o uczestnictwie cudzoziemców w życiu publicznym na szczeblu lokalnym; Convention on the Participation of Foreigners in Public Life at Local Level (ETS No. 144).

<sup>27</sup> Zob. R.A. Dahl, *Demokracja i jej krytycy*, Kraków 1995, s. 186.

puje poprzez jego „podział” pomiędzy oddzielne części – terytorialne wspólnoty wskazane przez *Konstytucję Ukrainy* (art. 140) jako samorząd terytorialny.

*Konstytucja Ukrainy* stanowi, że deputowani wiejskich, osiedlowych, miejskich rad wybierani są na podstawie powszechnego prawa wyborczego przez mieszkańców wsi, osiedla miasta (część pierwsza art. 141); przewodniczący organu wykonawczego wsi, osiedla, miasta wybierany jest na podstawie powszechnego prawa wyborczego przez wspólnotę terytorialną (część druga art. 141). Tym samym, podmiotem wybierającym zarówno deputowanych, jak i przewodniczącego w obu przypadkach jest *ogół mieszkańców wspólnoty terytorialnej*<sup>28</sup>, a prawo głosu należy do każdego mieszkańca spełniającego warunki określone w art. 70 *Konstytucji Ukrainy*.

Specyficznymi cechami charakteryzuje się konstytucyjny status rad obwodowych i rejonowych. Artykuł 141 *Konstytucji Ukrainy* w redakcji z 2011 roku określa podmiot prawa głosu w wyborach deputowanych rad obwodowych i rejonowych jako „mieszkańcy rejonu, obwodu”; jednak takie podmioty jak wspólnoty samorządowe w *Konstytucji Ukrainy* nie są przewidziane<sup>29</sup>. W tym samym czasie „rekonstrukcję” podmiotu prawa głosu podczas takich wyborów można przeprowadzić przy użyciu konstytucyjnego statusu odpowiednich rad: zgodnie ze zdaniem czwartym art. 140 *Konstytucji Ukrainy* rejonowe i obwodowe rady są „organami samorządu lokalnego reprezentującego wspólne interesy zbiorowości terytorialnych wsi, osiedli i miast”. Możemy dlatego stwierdzić, że podmiotami prawa wybierania deputowanych rad rejonowych i obwodowych ponownie powinny być odczytywane *ogół mieszkańców wspólnot terytorialnych*, wchodzących odpowiednio w skład rejonu lub obwodu, a prawo głosu należy do każdego mieszkańca takich gmin (zgodnie z wymaganiami art. 70 *Konstytucji Ukrainy*).

To co zostało powiedziane wyżej podkreśla fakt, że obywatele Ukrainy posiadający prawo wyborcze na mocy art. 70 *Konstytucji Ukrainy* (który reguluje zakres powszechnego prawa wyborczego), jednakże nie należąc do odpowiedniej gminy, nie mają prawa głosu w wyborach lokalnych. Tym samym *Konstytucja Ukrainy* ustanawia ograniczenia odnośnie do podmiotu powszechnego prawa wyborczego podczas wyborów lokalnych: prawo głosu podczas takich wyborów należy do wyborców, którzy mają *miejsce zamieszkania*

---

<sup>28</sup> Zwracamy jednak uwagę, że różnice w brzmieniu mogą mieć istotne znaczenie: sformułowania „wybiera się przez wspólnotę terytorialną” może być rozumiane w ten sposób, że wybranym przewodniczącym wsi, osady, miasta jest tylko kandydat, który uzyskał poparcie *większości wspólnoty terytorialnej*, która automatycznie pociąga za sobą zastosowanie systemu wyborczego absolutnej większości.

<sup>29</sup> Zgodnie z przyjętą doktryną konstytucyjną, na Ukrainie samorząd lokalny istnieje na poziomie gromady. Samorządy regionalne na poziomie powiatu lub województwa natomiast nie występują.

w danej wsi, miasteczku, mieście, a więc *należących do poszczególnych wspólnot*. Jednak obecność takiego *cenzusu zamieszkania* nie narusza zasady powszechnych wyborów, ponieważ odpowiada takiemu prawnemu charakterowi samorządu.

Jednocześnie kwestii przynależności osoby do wspólnoty terytorialnej wystarczająco nie zbadano, a co więcej, istnieją poważne problemy prawne z jego zdefiniowaniem i stosowaniem.

Ustawowe określenie treści i zakresu prawa swobodnego wyboru miejsca zamieszkania jest niejednoznaczne. Tak więc, kodeks cywilny Ukrainy (dalej: k.c. Ukrainy) odnosi prawo do miejsca zamieszkiwania do osobistych praw niemajątkowych, zabezpieczających byt socjalny osoby fizycznej. Artykuł 29 k.c. Ukrainy określa miejsce zamieszkiwania jako „*dom mieszkalny, mieszkanie, inne pomieszczenie przystosowane do życia w nim*”.

Ustawa Ukrainy *O wolności przemieszczania się i wolności wyboru miejsca zamieszkiwania*<sup>30</sup> oparta jest na innym rozumieniu: *miejscem zamieszkiwania* jest „*administracyjno-terytorialna jednostka, na terytorium której osoba zamieszkuje w okresie więcej niż sześciu miesięcy w ciągu roku*”; zgodnie z ustępem czwartym tego artykułu, „*administracyjno-terytorialna jednostka, na terytorium której osoba zamieszkuje w okresie krótszym niż sześć miesięcy w ciągu roku*” jest *miejscem przebywania*.

Ta ustawowa kolizja została rozwiązana przez Sąd Konstytucyjny Ukrainy na rzecz ustawy<sup>31</sup>. Nie eliminuje on jednak wszystkich problemów z rozumieniem pojęcia „miejsca zamieszkania”, jak i praktycznego stosowania właściwej normatywnej regulacji.

Zbyt mało uwagi zwraca się na niezgodność określenia miejsca zamieszkiwania jako miejsca, w którym osoba „zamieszkuje przez okres *dłuższy niż sześć miesięcy w roku*” (art. 3 wskazanej ustawy) i *obowiązku* zarejestrowania miejsca zamieszkania „w ciągu *dziesięciu dni od dnia przybycia* do nowego miejsca zamieszkiwania” (art. 6 tej ustawy). Wymóg sześciu miesięcy pobytu, przy jego literalnym rozumieniu, może wpływać na uznanie, w przypadku osoby żyjącej w jakiejś jednostce administracyjno-terytorialnej krócej niż przez sześć miesięcy, prawa głosowania podczas wyborów lokalnych, tak jak niewątpliwie należy ono do osoby w odpowiedniej gromadzie.

W praktyce problemy związane są również z tym, że rejestracja miejsca zamieszkania (ze wskazaniem adresu) wymaga *zgody właściciela mieszkania*. Przy braku takiej zgody, z różnych powodów, niektóre osoby nie są w stanie

<sup>30</sup> „Відомості Верховної Ради України” 2004, № 15, s. 232.

<sup>31</sup> Рішення Конституційного Суду України від 28 вересня 2000 року № 10-рп (справа про приватизацію державного житлового фонду), [w:] Конституційний Суд України: Рішення. Висновки. 1997–2001, відпов. ред. П.Б. Євграфов, кн. 2, Київ 2001, s. 167.

zarejestrować swojego realnego miejsca zamieszkiwania. Tym samym powstają przesłanki dla faktycznego ograniczenia praw, w szczególności związanych z miejscem zamieszkiwania.

Rozbieżności pomiędzy faktycznym miejscem zamieszkania osoby a formalnym jej zarejestrowaniem w pierwszej kolejności wpływają na warunki realizacji prawa do głosowania. Jeśli w przypadku wyborów ogólnokrajowych istnieją pewne mechanizmy kompensujące podobne komplikacje (w szczególności zmiana miejsca głosowania bez konieczności zmiany adresu wyborczego, przewidziane w art 7 ustawy Ukrainy *O Państwowym Rejestrze Wyborców*<sup>32</sup>), to w wyborach lokalnych wyborów lokalnych kwestia przynależności osoby do którejś gromady staje się decydująca dla uczestniczenia lub nieuczestniczenia w odpowiednich wyborach.

Przedstawione powyżej argumenty dotyczyły miejsca realizacji przez obywateli Ukrainy należnego im prawa głosu podczas wyborów lokalnych. Jednocześnie należy zauważyć, że istnieją pewne kategorie obywateli Ukrainy, będących wyborcami zgodnie z art 70 *Konstytucji Ukrainy*, ale nie mających prawa głosu podczas jakichkolwiek wyborów lokalnych na Ukrainie.

W pierwszej kolejności, w przeciwieństwie do wyborów ogólnokrajowych, takim prawem nie dysponują ukraińscy wyborcy *mieszkający* za granicą i dlatego nienależący do żadnej terytorialnej gromady na Ukrainie. Ten przykład bezpośrednio pokazuje różnicę między podmiotami powszechnego prawa wyborczego podczas ogólnokrajowych i lokalnych wyborów.

Oprócz tego wyborcy należący do określonej gromady, ale w dzień głosowania (podczas konkretnych wyborów) *przebywający* poza granicami właściwej jednostki administracyjno-terytorialnej, są pozbawieni legalnej możliwości skorzystania z prawa wyborczego. Tak jak nie należą oni do terytorialnej gromady w miejscu przebywania, tak nie mają *prawa głosu* podczas wyborów lokalnych w gromadzie zamieszkiwania. W tym czasie oni nie mają *możliwości* korzystania z prawa głosu w „ich” gromadzie, gdyż wybory organu samorządu terytorialnego przeprowadzane są w granicach odpowiedniej jednostki administracyjno-terytorialnej. Dlatego terytorialna komisja wyborcza nie posiada kompetencji do organizowania głosowania dla obywateli poza granicami tego terytorium.

Wskazanego problemu można uniknąć poprzez wprowadzenie głosowania za pośrednictwem poczty lub głosowania przez pełnomocnika. Te sposoby głosowania są mało zbadane w ukraińskim prawie wyborczym<sup>33</sup>; dokładniej

<sup>32</sup> „Відомості Верховної Ради України” 2007, № 20, s. 282.

<sup>33</sup> W szczególności wskazują pracę M.I. Ставнійчук, *Деякі проблеми реалізації права голосу громадян України під час голосування та підрахунку голосів на виборах і референдумах в Україні*, „Держава і право” 2001, Вип. 1, s. 111–119.

tym zagadnieniem zajmowali się polscy konstytucjonaliści<sup>34</sup>. W związku z tym dla Ukrainy interesujące jest doświadczenie Polski, która, nie patrząc na poważne ostrzeżenia podnoszone przez czołowych prawników<sup>35</sup>, wprowadziła obie instytucje w nowym kodeksie wyborczym<sup>36</sup>.

Pierwsza z tych instytucji wymaga spełnienia pewnych standardów usług pocztowych, bez których jej stosowanie nie jest rekomendowane<sup>37</sup>; na Ukrainie, niestety, poczta nie dysponuje takimi możliwościami. Druga ze wskazanych instytucji budzi bardziej fundamentalne zastrzeżenia. Kluczową rolę odgrywa przyjęta w prawie wyborczym Ukrainy *zasada osobistego głosowania*, zawarta także w art 8 ustawy o wyborach lokalnych, która rozpatrywana jest niezależnie od konstytucyjnej zasady wyborów bezpośrednich<sup>38</sup>. Wskazana zasada oznacza brak możliwości przyjmowanie takich, alternatywnych, sposobów głosowania jak głosowanie przez pełnomocnika czy za pośrednictwem poczty.

Tak więc wyborcy przebywający w czasie głosowania podczas wyborów lokalnych poza granicami swojego miejsca zamieszkania w Ukrainie są *legalnie* pozbawieni prawa głosu. Rozumiejąc pojęcie cenzusu wyborczego jako ograniczenie podmiotu prawa wyborczego, możemy powiedzieć, że wraz z *cenzusem zamieszkiwania* podczas wyborów lokalnych ograniczeniem jest także *cenzus przebywania*.

Kolejna kategoria podlegająca rozpatrzeniu – to osoba odbywająca karę pozbawienia wolności w systemie penitencjarnym. Posiadanie prawa głosu w *wyborach ogólnokrajowych* przez tę grupę osób było przedmiotem rozstrzygnięcia Sądu Konstytucyjnego Ukrainy<sup>39</sup>.

Jednakże w odniesieniu do podmiotu prawa do głosowania w wyborach lokalnych *Konstytucja Ukrainy* zawiera dodatkowe ograniczenia – przynależność wyborcy do danej gromady. Uwzględniając reżim przebywania skazanych w zakładzie penitencjarnym, należy uznać, że taka osoba *nie może nale-*

---

<sup>34</sup> Zob. np. K. W. Czapliski, *Alternatywne sposoby głosowania (zarys problemów)*, [w:] S. Grabowska, R. Grabowski (red.), *Alternatywne sposoby głosowania a aktywizacja elektoratu*, Rzeszów 2007, s. 29–49.

<sup>35</sup> Szczegółowo omawiano te problemy podczas dyskusji na międzynarodowej konferencji w 2007 r.; zob. S. Grabowska, R. Grabowski (red.), *Alternatywne sposoby...*

<sup>36</sup> Zob. J. Zbieranek, *Nowe procedury: głosowanie korespondencyjne i przez pełnomocnika*, [w:] K. Skotnicki (red.), *Kodeks wyborczy...*, s. 36–71.

<sup>37</sup> Zob. pkt I.3.2.iii cytowanego Kodeksu dobrej praktyki... (przyp. 12).

<sup>38</sup> Na temat dyskusji o możliwym związku tych dwóch zasad zob. K. Skotnicki, *Głosowanie przez przedstawiciela*, [w:] S. Grabowska, R. Grabowski (red.), *Alternatywne sposoby...*, s. 121.

<sup>39</sup> *Рішення Конституційного Суду України від 26 лютого 1998 року №1-рп/98 (справа про вибори народних депутатів України), Конституційний Суд України: Рішення. Висновки. 1997–2001, відповід. ред. П.Б. Євграфов, Київ 2001, s. 128.*

żeć do wspólnoty terytorialnej, co oznacza, że nie może mieć prawa głosowania podczas wyborów lokalnych. Językiem cenzusów można stwierdzić, że w tym przypadku prawo głosowania jest ograniczone przez cenzus należenia/przynależności do wspólnoty terytorialnej.

Jeszcze inną grupą wyborców, których prawo do głosowania podczas wyborów lokalnych jest dyskusyjne, są wojskowi służby terminowej<sup>40</sup>. W przypadku takich wojskowych miejscem stałego przebywania jest garnizon wojskowy i dlatego nie ma w takiej sytuacji cech przynależności do wspólnoty terytorialnej. Tym sposobem, ci *wyborcy zgodnie ze statusem*, tzn. mający pełną zdolność do czynności prawnych dorośli obywatele, *nie mają prawa głosu* podczas wyborów lokalnych na Ukrainie. Taka sytuacja wynika z art. 3 ustawy o wyborach lokalnych z 2010 roku, więc i w tym przypadku mamy do czynienia z *cenzusem przynależności do wspólnoty*.

Na koniec wskażę na dyskusję o prawie głosu podczas wyborów lokalnych na Ukrainie dla osób, które nie mają obywatelstwa Ukrainy. Niektórzy uczeni wskazują, że nieobywatele–rezydenci mają wspólne z innymi mieszkańcami wspólnoty lokalnej interesy i cele, i dlatego należą do wspólnoty terytorialnej, dlatego powstaje pytanie o przyznanie prawa głosowania w wyborach lokalnych obywatelom innych państw lub bezpaństwowcom od dawna mieszkającym w Ukrainie.

Jednak przyznanie prawa głosowania w wyborach lokalnych osobom, które nie posiadają obywatelstwa ukraińskiego, wymaga zmiany art. 70 *Konstytucji Ukrainy* (znajduje się w Rozdziale III, możliwym do zmiany tylko w drodze referendum), który wyraźnie łączy posiadanie prawa głosowania we wszystkich wyborach i referendach z obywatelstwem Ukrainy. Brak prawa głosu u cudzoziemców i apatrydów jest zgodny z art. 26 *Konstytucji Ukrainy*, zawierającym odpowiednie zastrzeżenie dotyczące nierozszerzania na te grupy osób określonych praw należących do obywateli Ukrainy.

Tak więc możemy dojść do wniosku, że krąg podmiotów czynnego prawa wyborczego w wyborach lokalnych *jest znacznie węższy* w porównaniu z podmiotami tego prawa w wyborach ogólnokrajowych: jest on ograniczony nie tylko cenzusem stałej osiadłości, ale i innymi dodatkowymi warunkami – cenzusami *przebywania* i *przynależności do wspólnoty*.

Tak więc możemy stwierdzić, że problematyka powszechnego prawa głosu w wyborach lokalnych wymaga dalszych badań. W związku z tym warto przypomnieć stwierdzenie W. Szapowała o tym, że aktywne prawo wyborcze „ma absolutny charakter” (niezależny od rodzaju wyborów) i jest postrzegane

---

<sup>40</sup> Zob. np. P.М. М а к с а к о в а, *До питання про активні виборчі права іноземців та військовослужбовців на місцевих виборах в Україні*, „Правова держава” 2003, Вип. 14, s. 593.

jako element statusu prawnego jednostki<sup>41</sup>. W moim przekonaniu, ze stwierdzeniem tym można się zgodzić jedynie w zakresie, w jakim odnosi się ono do „abstrakcyjnego” (potencjalnego) prawa głosu określonego w art. 70 *Konstytucji Ukrainy*. Co więcej, warunki uzyskania prawa głosowania w wyborach i referendach – obywatelstwo, wiek 18 lat i brak uznania za pozbawionego zdolności do czynności prawnych<sup>42</sup> – znajdują zastosowanie nie tylko do prawa głosu; one są warunkiem wstąpienia do służby cywilnej<sup>43</sup> (lub służby w organach samorządu terytorialnego<sup>44</sup>), określają prawo do wolności przezszania się w partie polityczne<sup>45</sup>. Warunki te zasadniczo określają statusu *publiczno-prawnej zdolności* obywatela<sup>46</sup>, który celowo można określić jako *status wyborcy*. Jednocześnie należy zauważyć, że wszyscy (bez wyjątku) wyborcy zgodnie z tym statusem władają „konkretnym” prawem głosu tylko podczas wyborów ogólnokrajowych, tak jak podczas konkretnych lokalnych (a w przypadku niektórych grup wyborców – i podczas wszystkich lokalnych) wyborów to prawo jest ograniczone. Tak więc, „konkretny” prawo głosowania zależy od rodzaju wyborów, co oznacza, że nie ma absolutnego charakteru.

## PODMIOT BIERNEGO PRAWA WYBORCZEGO

Zasada powszechnego prawa wyborczego rozciąga się także na bierne prawo wyborcze. Ale krąg podmiotów biernego prawa wyborczego może być ograniczony przez uzupełniające cenzusy wyborcze, ustanawiające warunki posiadania tego prawa.

W ukraińskim prawie konstytucyjnym tradycyjnie przyjmuje się, że przesłanką biernego prawa wyborczego jest posiadania przez osobę prawa głosu. I tak, art. 76 Konstytucji określa podmiot biernego prawa wyborczego w wyborach deputowanych ludowych Ukrainy jako obywatela Ukrainy posiadają-

<sup>41</sup> В.М. Шаповал, *Сучасний...*, s. 317.

<sup>42</sup> Zob. pr. О. Б а т а н о в, *Територіальна громада – первинний суб'єкт муніципальної влади в Україні: поняття та ознаки*, „Вісник Центральної виборчої комісії” 2008, № 2, s. 52; Р.М. М а к а к о в а, *До питання про активні...*, s. 594.

<sup>43</sup> Zob. art. 15 ustawy Ukrainy *O służbie państwowej* w redakcji z 2011 r., który wszedł w życie 1.01. 2014 r., „Відомості Верховної Ради України” 2012, № 26, s. 273.

<sup>44</sup> Zob. art. 12 ustawy Ukrainy *O służbie w organach samorządu lokalnego*, „Відомості Верховної Ради України” 2001, № 33, s. 175.

<sup>45</sup> Zob. art. 6 ustawy Ukrainy *O partiach politycznych na Ukrainie*, „Відомості Верховної Ради України” 2001, № 23, s. 118.

<sup>46</sup> J.P. Jakke mówi o obywatelskiej (tzn. związanej z obywatelstwem) zdolności prawnej osoby jako warunkiem władania prawem głosu; zob. Ж.П. Ж а к к е, *Конституционное право...*, s. 71.

cego prawo głosu, który osiągnął wiek 21 lat, zamieszkującego na Ukrainie w ciągu ostatnich pięciu lat (census domicylu) i nie został skazany za umyślne popełnienie przestępstwa<sup>47</sup> (census „praworządności”, swego rodzaju „census moralny”<sup>48</sup>); analogicznie określony jest podmiot biernego prawa wyborczego (z wyższymi cenzusami wieku i zamieszkiwania) w wyborach prezydenta Ukrainy<sup>49</sup> (art. 103 *Konstytucji Ukrainy*).

Na tej podstawie konstytucjonaliści często twierdzą, że biernie prawo wyborcze jest pochodne od prawa czynnego, jako uwarunkowane przez to ostatnie<sup>50</sup>; w związku z tym prawo głosu charakteryzuje się jako „pierwotne prawo polityczne”<sup>51</sup>.

W istocie rzeczy wymóg „władza prawem głosu” w kontekście art. 76 (jak i art. 103) *Konstytucji* prowadzi do wymogu *braku uznania obywatela Ukrainy za ubezwłasnowolnionego*; wszystkie inne wymagane kwalifikacje albo powtarzają (obywatelstwo), albo obejmują bardziej rygorystyczne cenzusy (wiek). Tak istotnie zawężona treść wymogu „posiadać prawo głosu” budzi wątpliwość co do argumentu o pochodnym (od prawa głosu) charakterze biernego prawa wyborczego.

W. Szapował wskazuje, że warunki uzyskania biernego prawa wyborczego „są rozmaite i zależą od stanowiska, powiązanego z rezultatami wyborów”, tzn. są względne i zależą od rodzaju wyborów<sup>52</sup>. Jednak, jak już zostało powiedziane, jako niezależne od rodzaju wyborów można rozpatrywać tylko „abstrakcyjne” prawo głosu, określające prawny status wyborcy jako mającego pełną zdolność publicznoprawną. Tym samym zarówno „konkretne” pra-

---

<sup>47</sup> Ostatnie dwa cenzusy są obecnie przedmiotem dyskusji na Ukrainie w związku z zaleceniami OBWE/ODIHR; zob. w szczególności *Стенограма засідання круглого столу «Обговорення зауважень та рекомендацій Венеціанської Комісії та ОБСЄ/БДПЛ стосовно внесення змін до Конституції України» від 13 серпня 2013 року*, „Офіційний сайт Міністерства юстиції України”, <http://www.minjust.gov.ua/news/44000>.

<sup>48</sup> W niektórych państwach europejskich podobny cenzus „moralny” obowiązuje również w stosunku do czynnego prawa wyborczego; zob. np. Ж.П. Жакке, *Конституционное право...*, s. 73.

<sup>49</sup> Art. 103 *Konstytucji* nie ustanawia cenzusu „praworządności” dla biernego prawa wyborczego w wyborach prezydenta Ukrainy, tj. nie przewiduje utraty tego prawa w przypadku skazania za przestępstwo umyślne. Ustawodawca wypełnił tę „lukę” postanowieniem części czwartej art. 9 ustawy *O wyborach prezydenta Ukrainy*. Ten przepis ustawy jest wątpliwy co do jego konstytucyjności, gdyż art. 64 *Konstytucji Ukrainy* zakazuje ograniczenia ustawą praw konstytucyjnych; jednakże przepis ten nie był jeszcze przedmiotem kontroli Sądu Konstytucyjnego Ukrainy.

<sup>50</sup> Zob. np. В.М. Шаповал, *Сучасний...*, s. 317; О.В. Марцеляк, *Вибори народних депутатів України: історія, теорія, практика*, Харків 2008, s. 17.

<sup>51</sup> Т. Шаповал, *До поняття виборчого права як права індивіда (громадянина)*, „Вибори та демократія” 2005, № 2, s. 23.

<sup>52</sup> В.М. Шаповал, *Сучасний...*, s. 317.

wo głosu, jak i bierne prawo wyborcze wykazują „zależność od stanowiska, powiązanego z rezultatami wyborów” (w istocie – od rodzaju wyborów), co oznacza, że nie ma charakteru absolutnego.

Postrzeganie pochodnego charakteru biernego prawa wyborczego wyjaśnia się rozpowszechnionym wyobrażeniem o tym, że osoba, która nie ma prawa głosu, nie może kandydować w wyborach. Jednak i to twierdzenie jest prawdziwe tylko w odniesieniu do wyborów ogólnokrajowych. W wyborach lokalnych (zgodnie z obowiązującym ustawodawstwem Ukrainy), stosunek podmiotów tych dwóch praw jest zupełnie inny.

*Konstytucja Ukrainy* w art. 140 i art. 141, poświęconych samorządowi lokalnemu, nie określa podmiotu biernego prawa wyborczego podczas wyborów lokalnych. Jedynym wskazaniem na pewne cechy podmiotu tego prawa jest art. 38 Konstytucji, ustanawiający prawo *obywateli Ukrainy* „bycia wybranymi”, w szczególności, do organów samorządu terytorialnego, jednak bez wskazania jakichkolwiek cenzusów.

Przyczyny tego „milczenia” Konstytucji wyjaśnić jest trudno. Tę lukę wypełnia ustawa o wyborach lokalnych. Brak regulacji konstytucyjnej prowadzi do tego, że w różnych czasach problem ten był rozwiązywany w różny sposób. W praktyce, w ukraińskim prawie konstytucyjnym powstały dwie doktryny: etatystyczna („państwowa”), polegająca na tym, że każdy obywatel Ukrainy, niezależnie od miejsca zamieszkania, posiada bierne prawo wyborcze w każdych wyborach lokalnych i społeczna („wspólnotowa”), „bazująca na idei członkostwa kandydatów na wybieralne stanowisko w społeczności terytorialnej”<sup>53</sup>.

W swoim czasie, w ustawodawstwie o wyborach lokalnych realizowane były obie doktryny. I tak, pierwsza z ustaw niezależnej Ukrainy, regulująca przeprowadzenie wyborów lokalnych w 1994 roku<sup>54</sup>, jeszcze przed uchwaleniem *Konstytucji Ukrainy* z 1996 roku, ustanawiała dodatkowe cenzusy dla kandydatów w wyborach lokalnych. Podmiot biernego prawa wyborczego określany był w zależności od rodzaju wyborów: podczas wyboru deputowanych posiadanie tego prawa ograniczało się do osób posiadających pewien związek z danym terytorium (zamieszkiwał lub pracował); w wyborach przewodniczących rad bierne prawo wyborcze należało do wszystkich obywateli Ukrainy, spełniającym wymogi zdolności do czynności prawnych, ustanowionego cenzusu wieku i cenzusu „praworządności”.

---

<sup>53</sup> Zob. В.М. Кампо, *Деякі правові проблеми місцевих виборів у контексті конституційної юрисдикції*, „Вісник Центральної виборчої комісії” 2006, № 4, s. 33.

<sup>54</sup> Ustawa Ukrainy *W sprawie wyborów deputowanych i przewodniczących wiejskich, osiedlowych rejonowych, miejskich, rejonowych w miastach, obwodowych rad*, „Відомості Верховної Ради України” 1994, № 8, s. 38.

Ustawa o wyborach lokalnych z 1998 roku<sup>55</sup> (przyjęta już w warunkach obowiązywania *Konstytucji Ukrainy* z 1996 roku) maksymalnie szeroko interpretowała brak konstytucyjnych ograniczeń: deputowanym lokalnej rady lub przewodniczącym wiejskim, osiedlowym, miejskim „może zostać wybrany obywatel Ukrainy posiadający prawo głosu, który w dniu wyborów osiągnął co najmniej 18 lat”. Artykuł ten tradycyjnie ustanawiał też cenzus „praworządności”.

Jednak brzmienie art. 6 ustawy z 1998 roku zawierało wyrażenie „posiada prawo głosu” dopuszczające dwie różne interpretacje: *prawo głosu* w „abstrakcyjnym” znaczeniu (jako prawo głosu „w ogóle”, określone art. 70 *Konstytucji Ukrainy*) lub w „konkretnym” znaczeniu (jako prawo głosu w tych wyborach, w których realizowane jest zgłoszenia kandydata). Jak wskazałem wyżej, krąg podmiotów tych dwóch praw znacznie się różni. Różnica pomiędzy tymi dwoma interpretacjami doprowadziła do licznych konfliktów podczas wyborów lokalnych z 2002 roku i znalazła odzwierciedlenie w różnej praktyce sądowej<sup>56</sup>.

Problem podmiotu biernego prawa wyborczego podczas wyborów lokalnych był rozwiązany przez Sąd Konstytucyjny Ukrainy, który w istocie dokonał wykładni art. 6 ustawy przyjmując szerokie („abstrakcyjne”) rozumienie terminu „prawo głosu” i umocnił tym samym niedopuszczalność podczas wyborów lokalnych ustawowych ograniczeń biernego prawa wyborczego, które nie są przewidziane w *Konstytucji Ukrainy*<sup>57</sup>.

---

<sup>55</sup> Ustawa Ukrainy *W sprawie wyborów deputowanych lokalnych rad i przewodniczących wiejskich, osiedlowych i miejskich*, „Відомості Верховної Ради України” 1998, № 3–4, s. 15.

<sup>56</sup> Zob. np. wyroki Skwyrskiego Sądu Rejonowego Obwodu Kijowskiego z 21.03.2002 r., wiele wyroków Szewczyńskiego Sądu Rejonowego Miasta Kijowa z 19, 21 i 28.03.2002 r. z identyczną argumentacją, opartej na rozumieniu terminu „prawo głosu” jako „prawo głosu podczas konkretnych wyborów lokalnych”. W tamtym czasie, w 2002 r., praktyka sądowa była niejednoznaczna i niektóre sądy odmawiały żądaniu odrzucenia rejestracji kandydatów na deputowanych na tej podstawie, nie widząc w ustawie ustanowienia cenzusu osiadłości dla posiadania biernego prawa wyborczego; zob. wyrok Wołodarskiego Sądu Miejskiego Obwodu Dońskiego z 19.02.2002 r. Wskazany wyrok można znaleźć w: *Збірник судових рішень у справах з виборчих спорів на виборах 2002 року депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів*, Відпов. ред. О.Л. Б а р а б а ш, Київ 2003.

<sup>57</sup> Zob. wyrok Sądu Konstytucyjnego Ukrainy z 23 października 2003 r. Nr 17-рп/2003 w sprawie wyborów deputowanych rad miejskich i przewodniczących wsi, osiedli i miast, [w:] *Конституційний Суд України: Рішення. Висновки. 2002–2003*, відпов. ред. П.Б. С в г р а - ф о в, Київ 2004, s. 320.

Obowiązujące ustawodawstwo Ukrainy o wyborach lokalnych<sup>58</sup> realizuje doktrynę, zgodnie z którą nie mogą istnieć cenzusy biernego prawa wyborczego związane z miejscem zamieszkiwania.

Jednak takiemu rozumieniu nie odpowiada nadal utrzymujący się nieprzewidziany przez *Konstytucję Ukrainy* cenzus „praworządności” (art. 9 ustawy z 2010 roku): osoba skazana lub której nie zatarto skazania za umyślne przestępstwo, automatycznie traci bierne prawo wyborcze w wyborach lokalnych. Należy podkreślić, że to ograniczenie ma prawne znaczenie cenzusu, a nie sankcji (pozbawienie dotychczasowego jako skazania wyrokiem sądu). W moim przekonaniu, porównanie niedopuszczenie cenzusu osiedlenia i możliwości aplikowania cenzusu „praworządności” świadczy o konflikcie podejść do pozbawienia lub ograniczenia ustawą konstytucyjnego prawa podmiotowego.

Tak więc, *podmiotem biernego prawa wyborczego w wyborach lokalnych* na Ukrainie jest ukraiński obywatel – wyborca (władający prawem głosu zgodnie z art. 70 Konstytucji); uzupełniającym ograniczeniem, ustanowionym przez ustawę, jest brak skazania za popełnienie przestępstwa umyślnego.

Wynika z tego, że podmiot biernego prawa wyborczego na Ukrainie zależy od rodzaju wyborów; najszersza grupa obywateli posiada to prawo podczas wyborów lokalnych.

## OGRANICZENIA WYKONYWANIA BIERNEGO PRAWA WYBORCZEGO

Rozumienie biernego prawa wyborczego jako konstytucyjnego pozwala na postawienie pytania o ograniczenie jego wykonywania. Za takie ograniczenia nie należy traktować przedstawionych powyżej cenzusów ustanowionych w Konstytucji lub ustawie; te kwalifikowane warunki służą do *określenia* podmiotu tego prawa. Ograniczenia prawa powstają, jeżeli osoba spełnia wymagane cenzusy, jednak nie ma możliwości skorzystać z niego (zostać kandydatem) lub jest pozbawiona tej możliwości. Wśród możliwych sposobów na ograniczenia wykonywania biernego prawa wyborczego należy wymienić: partyjny sposób wysuwania kandydatów, który nie przewiduje realnego mechanizmu realizacji biernego prawa wyborczego osób bezpartyjnych;

---

<sup>58</sup> Ustawa Ukrainy *W sprawie wyboru deputowanych Rady Najwyższej Republiki Autonomicznej Krym, miejskich rad i przewodniczących wiejskich, osiedlowych, miejskich*, „Відомості Верховної Ради України” 2010, № 35–36, s. 491.

kaucję wyborczą, która nie powinna być nadmiernie wysoka; i wreszcie instytucja wyrejestrowania kandydata.

Problem partyjnego wysuwania kandydatów rozpatrywany jest dalej w związku z nominacyjnym prawem wyborczym.

Jak wiadomo, *kaucja wyborcza (depozyt wyborczy)* – to przewidziana ustawą konieczność wniesienia na specjalny rachunek określonej sumy pieniędzy jako warunku rejestracji kandydata lub listy kandydatów<sup>59</sup>. Może się ona stać się ograniczeniem prawa balotażu podczas wyborów.

W ukraińskim ustawodawstwie wyborczym kaucja wyborcza stała się alternatywą dla instytucji zbierania podpisów wyborców w celu poparcia rejestracji kandydatów. Celem stosowania kaucji wyborczej jest zadeklarowanie powagi zamierzeń kandydatów lub partii politycznych w stosunku do udziału w wyborach, zakładające, że konieczność wniesienia kaucji wyborczej powinna odegrać moderującą rolę w nominowaniu kandydatów. Jednak nie jest jasne, dlaczego o powadze zamierzeń walki o obieralny urząd ma świadczyć zdolność kandydata lub partii do zapłacenia państwu określonej (dosyć znaczącej) kwoty<sup>60</sup>, w związku z czym powstaje myśl o cenzusie majątkowym.

W 2002 roku Sąd Konstytucyjny Ukrainy rozpatrzył problem kaucji wyborczej i stwierdził, że kaucja wyborcza występuje tylko jako warunek rejestracji kandydata i dlatego nie jest cenzusem wyborczym<sup>61</sup>. Jednak Sąd Konstytucyjny Ukrainy postawił pytanie (choć nie dał na nie odpowiedzi) odnośnie do wielkości kaucji i ogólnej socjalno-ekonomicznej sytuacji (w szczególności poziomu dochodów obywateli) w państwie. Co więcej, istnieją wątpliwości, czy w okręgu jednomandatowym odpowiada założeniu kaucji dokonanie jej zwrotu tylko zwycięzcy. Europejski Trybunał Praw Człowieka delikatnie zakwalifikował brak zwrotu kaucji jako „stosunkowo rzadko spotykaną normę w europejskich systemach wyborczych”<sup>62</sup>. Rozpatrując ten problem

---

<sup>59</sup> Zob. Н.В. Богашева, О.В. Задорожній, Ю.Б. Ключковський, А.Й. Магера, В.І. Олещенко, *Науково-практичний коментар Закону України «Про вибори Президента України»*, Київ 2004, s. 165; A. Sokala, B. Michalak, P. Uziębło, *Leksykon prawa wyborczego i referendalnego oraz systemów wyborczych*, Warszawa 2013, s. 38.

<sup>60</sup> Zgodnie z art. 56 ustawy *O wyborach deputowanych ludowych Ukrainy* wysokość kaucji wyborczej dla kandydata w jednomandatowym okręgu wyborczym wynosi 12 minimalnych płac (ponad 12 000 hrywien w 2012 r.). Podczas wyborów prezydenta kaucja wynosi 2,5 miliona hrywien, tj. około 2500 minimalnych płac (art. 49 ustawy *O wyborach prezydenta Ukrainy*). Podczas wyborów lokalnych obowiązujące ustawodawstwo kaucji wyborczej nie przewiduje.

<sup>61</sup> *Рішення Конституційного Суду України від 30 січня 2002 р., № 2-рп/2002 у справі про виборчу заставу*, [w:] *Конституційний Суд України: Рішення. Висновки. 2001–2002*, відпов. ред. П.Б. Євграфов, Київ 2002, s. 165.

<sup>62</sup> *Решение Европейского Суда по правам человека по делу Суховецький против України: Case of Sukhovetskyu vs. Ukraine*, [w:] *Офіційний сайт Європейського Суду по*

z punktu widzenia „konieczności w demokratycznym społeczeństwie”, należy mieć na uwadze wyrażone we wskazanym wyroku Europejskiego Trybunału Praw Człowieka stanowisko „Wszelkie odstępstwa od zasady powszechności prawa wyborczego niosą w sobie ryzyko osłabienia wybranej w taki sposób demokratycznej legitymacji władzy, i ustaw, które ona przyjmie”<sup>63</sup>.

Rejestracja kandydata, zgłoszonego do udziału w wyborach, jest obowiązkiem państwa wynikającym z treści prawa bycia kandydatem w wyborach. Jednak rejestracja jako akt administracyjny może być uchylona z przyczyn przewidzianych w ustawie. Ustawodawstwo wyborcze Ukrainy zna wiele przyczyn uchylecia rejestracji kandydata<sup>64</sup> – powstałe w następstwie inicjatywy (na żądanie samego kandydata lub partii lub bloku wyborczego, który go zgłosił), dyskwalifikujące (kandydat utracił bierne prawo wyborcze), organizacyjne (zakończenie istnienia podmiotu, który dokonał zgłoszenia, w szczególności rozpad bloku wyborczego partii), a także jako konstytucyjno-prawna sankcja<sup>65</sup> za określone przestępstwa. Uchylenie rejestracji zgodnie z wolą kandydata, a także ze względu na utratę przez osobę samego prawa (np. w następstwie zrzeczenia się obywatelstwa) jest czymś naturalnym i nie budzi wątpliwości. Natomiast inne powody rodzą poważne zastrzeżenia: uchylenie rejestracji kandydata w takich przypadkach oznacza pozbawienie osoby możliwości skorzystania z już wcześniej zrealizowanego podczas rejestracji konstytucyjnego prawa bycia kandydatem podczas wyborów. Ponieważ takie ograniczenia nie są przewidziane w *Konstytucji Ukrainy*, narusza to zasadę wolnych wyborów. Dlatego norma przewidująca uchylenie rejestracji kandydata jako konstytucyjno-prawną sankcję, moim zdaniem, nie powinna być stosowana, jeżeli nie jest ona ustanowiona w Konstytucji. Co więcej, ustawodawstwo wyborcze przewiduje (bądź przewidywało wcześniej<sup>66</sup>) zastosowanie takiej

*правам человека*, <http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-72893>; zob. także Ю. Ключковський, *Правові позиції Європейського Суду з прав людини та вітчизняне виборче законодавство*, „Право України” 2011, № 7, s. 29.

<sup>63</sup> Sprawa *Sukhovetskyu vs. Ukraine*.

<sup>64</sup> Zob. Н.В. Богашева, О.В. Задорожній, Ю.Б. Ключковський та ін., *Науково-практичний коментар Закону України »Про вибори народних депутатів України«*, ред. Ю.Б. Ключковський, Київ 2006, s. 335–336.

<sup>65</sup> Sankcja konstytucyjno-prawna powinna być stosowana jako forma kary w ramach odpowiedzialności konstytucyjno-prawnej, różniącej się w swojej istocie od odpowiedzialności administracyjnej lub cywilnej, nie mówiąc już o karnej; zob. np. Н. Батанова, *Конституційно-правова відповідальність: концептуальні проблеми теорії*, „Юридичний вісник” 2010, № 2, s. 24–29.

<sup>66</sup> Wśród obowiązujących ustaw wyborczych Ukrainy odmowa rejestracji kandydata jako sankcje przewiduje jedynie art. 45 ustawy o wyborach lokalnych z 2010 r.; jednak w poprzednich redakcjach ustaw o wyborach prezydenta Ukrainy i członków parlamentu norma ta obowiązywała w analogicznej treści. Interesujące jest jednak wskazać, że zgodnie z ustawą *O wy-*

sankcji przez właściwą komisję wyborczą, czyli nie w sądowym trybie, z czym trudno się zgodzić.

Uchylenie rejestracji kandydata ze względu na wolę partii (bloku) – zgłaszającego go podmiotu lub w następstwie zakończenia istnienia takiego podmiotu zwraca uwagę na relacje biernego i nominacyjnego prawa wyborczego; problem ten rozpatrzę w dalszej części pracy.

## RELACJE MIĘDZY CZYNNYM A BIERNYM PRAWEM WYBORCZYM

Przedstawienie kręgu podmiotów biernego prawa wyborczego pozwala z drugiej strony spojrzeć na wzajemne relacje pomiędzy czynnym i biernym prawami wyborczymi. Porównanie z podmiotem czynnego prawa wyborczego podczas wyborów lokalnych, przedstawionym powyżej, pokazuje, że między tymi prawami brakuje spodziewanego, przewidzianego tradycyjnie stosunku: krąg podmiotów biernego prawa wyborczego podczas konkretnych wyborów lokalnych jest *znaczco szerszy* od kręgu podmiotów czynnego prawa wyborczego. Innymi słowy, osoba może nie posiadać prawa głosu w odpowiednich wyborach lokalnych, jednak może mieć prawo bycia kandydatem w tych wyborach<sup>67</sup>. Możliwy jest także odwrotny stosunek: osoba może posiadać prawa głosu podczas wyborów lokalnych, jednak w następstwie sądowego wyroku nie posiadać bierne prawo wyborcze podczas tych wyborów.

Wniosek taki obala tezę, że bierne prawo wyborcze wywodzi się od prawa głosu. W rzeczywistości te dwa prawa podmiotowe, jeżeli nie będziemy ich rozpatrywać abstrakcyjnie, lecz poprzez realizację w konkretnych wyborach, należy klasyfikować jako niezależne. Osoba może mieć jedno z nich i nie posiadać drugiego.

Dostrzegam związek między „abstrakcyjnym” prawem głosu, ustanowionym w art. 70 *Konstytucji Ukrainy*, a prawami głosowania i bycia kandydatem podczas konkretnych wyborów w nieco innym sposób. Pojmowanie pierwszego z nich, zdaniem W. Szapowała<sup>68</sup>, jako elementu prawnego statusu jednostki, jako kryterium posiadania zdolności publiczno-prawnej (zob. wyżej)

---

*borach prezydenta Ukrainy z 2004 r. decyzja o uchyleniu rejestracji kandydata na urząd prezydenta Ukrainy z jakiegokolwiek przyczyny (w tym jako sankcji) odbywało się wyłącznie w trybie sądowym – przez Sąd Najwyższy Ukrainy na wniosek Centralnej Komisji Wyborczej.*

<sup>67</sup> Jestem przekonany, że to niewłaściwe rozumienie tej paradoksalnej korelacji czynnego i biernego praw wyborczych stało się prawną przyczyną (bez wątplenia wraz z polityczną) wspomnianych rozbieżnych orzeczeń sądowych w 2002 r.

<sup>68</sup> В.М. Шаповал, *Сучасний...*, s. 317.

pozwała twierdzić, że zarówno „konkretne” czynne prawo wyborcze, jak i bierne prawo wyborcze są pochodnymi *prawnego statusu* osoby mającej zdolność publiczną – wyborcy.

Wraz z tym ogólnym wywoдем nie można nie postawić pytania, czy ukazane wyżej rozumienie braku w *Konstytucji Ukrainy* bezpośrednich ograniczeń (cenzusów) biernego prawa wyborczego podczas wyborów lokalnych jest możliwe, a jeśli nie, to czy jest najbardziej rozsądnym i odpowiadającym naturze samorządu lokalnego. Sądzę, że powinno się uważnie rozpatrzyć stosunek praw wyborczych podczas wyborów lokalnych i udziału obywateli w samorządzie lokalnym, przewidzianego w art. 140 *Konstytucji Ukrainy*. Niektórzy badacze starają się wywieść wskazane prawa wyborcze z „praw” wspólnoty terytorialnej<sup>69</sup>, uważając, że tak czynnym, jak i biernym prawem wyborczym posiadają tylko osoby należące do odpowiednich wspólnot<sup>70</sup>. Inni autorzy proponują uwzględnić wymóg zamieszkiwania na terytorium odpowiedniej wsi, osiedla, miasta dla kandydatów na deputowanych lub kandydatów na przewodniczącego wsi, osiedla, miasta. W takim przypadku, moim zdaniem, nie można odrzucić argumentu, że „pełniej zrozumieć i poczuć problemy istotne dla wspólnoty terytorialnej można tylko w przypadku zamieszkiwania w jakimś okresie na danym terytorium”<sup>71</sup>.

Dla oceny tych propozycji należy wyjść z konstytucyjnego statusu deputowanego rady z jednej strony, i przewodniczącego wsi, osiedla, miasta – z drugiej.

Jak zauważają naukowcy, „deputowany miejscowej rady – to działacz społeczny, będący upoważnionym przez wyborców przedstawicielem terytorialnej wspólnoty [...], rozwiązującym problemy o lokalnym znaczeniu”<sup>72</sup>; „deputowany lokalnej rady obowiązany jest wyrażać i bronić interesy danej

---

<sup>69</sup> Termin „prawo wspólnoty terytorialnej” stosuje się w przypadku sytuacji określonej w art. 140 *Konstytucji Ukrainy* jako „samorząd terytorialny oznacza prawo wspólnoty terytorialnej”. Uważam jednak, że jest to rozumienie błędne: wspólnota nie może dyskrejonalnie posługiwać się (lub nie posługiwać się) tym „prawem”, i dlatego urzeczywistnienie samorządu lokalnego należy rozpatrywać jako ustanowioną przez *Konstytucję Ukrainy* kompetencję wspólnoty terytorialnej.

<sup>70</sup> Zob. пр. Ф.В. Веніславський, В.І. Кичун, *Проблеми конституційно-правового визначення місцевого самоврядування в Україні*, [w:] *Місцеве самоврядування в Україні: сучасність і перспективи*. Матеріали науково-практичної конференції (Харків, 26 червня 2007 року), Харків 2007, s. 104; Я. Журавель, *Особливості правового закріплення вимог до кандидатів на посаду сільського, селищного, міського голови*, „Вісник Центральної виборчої комісії” 2008, № 2, s. 78.

<sup>71</sup> О.В. Чернецька, *Конституційно-правовий статус депутатів місцевих рад за законодавством України*, Київ 2008, s. 15.

<sup>72</sup> Tamże, s. 37–38.

wspólnoty i jej części – wyborców swojego okręgu wyborczego”<sup>73</sup>. Biorąc pod uwagę, że deputowany lokalnej rady wypełnia swoje pełnomocnictwa na ogólnych zasadach, należy uznać zasadność wymagania rozwiązywania przez niego problemów o lokalnym znaczeniu, na których rozwiązywanie ukierunkowana jest jego działalność. Jest zrozumiałe, że nie będąc profesjonalistą, deputowany lokalnej rady jako *społeczny* działacz może znać te problemy tylko z powodu przynależności do odpowiedniej wspólnoty.

Nieco inna jest sytuacja z prawnym statusem przewodniczącego wsi, osiedla, miasta. On jest najważniejszą osobą wspólnoty terytorialnej, stoi na czele komitetu wykonawczego lokalnej rady i realizuje swoje pełnomocnictwa na stałej podstawie; do jego kompetencji należy organizowanie pracy odpowiedniej rady i jej komitetu wykonawczego, zabezpieczenia wykonania w zakresach ustanowionych ustawą kompetencji organów władzy wykonawczej na danym terytorium, realizacja innych, w pierwszej kolejności administracyjnych kompetencji (art. 12, 42 ustawy *O samorządzie terytorialnym na Ukrainie*). Tym samym on powinien być menedżerem (kierownikiem), osobą „wynajętą przez terytorialną wspólnotę w celu pełnienia kierowniczych funkcji. Dlatego nie każda wspólnota (zwłaszcza wiejska) może znaleźć wśród swoich mieszkańców takiego menadżera. Dlatego ograniczenie kandydatów na przewodniczących wsi, osiedla, miasta cenzusem zamieszkiwania daje, w pierwszej kolejności, terytorialnej wspólnocie możliwość zapewnienia jak najlepszego kierowania sprawami lokalnymi. W związku z tym J. Balcij proponuje wprowadzenie dla kandydatów na stanowisko przewodniczącego wsi, osiedla, miasta dodatkowych wymogów, w szczególności cenzusu wykształcenia (potrzeba posiadania wyższego wykształcenia) i „cenzusu związanego z pełnieniem przez jakiś czas funkcji kierowniczej”<sup>74</sup>.

Na podstawie powyższych rozważań dochodzę do wniosku o celowości wprowadzenia cenzusu przynależności do wspólnoty terytorialnej dla kandydatów na deputowanych lokalnych rad i niecelowości takiego ograniczenia dla kandydatów na stanowisko przewodniczącego wsi, osiedla, miasta. Prowadzi to do kompromisowej doktryny oznaczającej oddzielenie podmiotów biernego prawa wyborczego przy wyborach deputowanych lokalnych rad i wyborach przewodniczącego wsi, osiedla, miasta, tj. określenie podmiotu biernego prawa wyborczego w zależności od stanowiska wyznaczanego w zależności od

<sup>73</sup> В.В. Кравченко, М.В. Пітцик, *Конституційні засади місцевого самоврядування в Україні (основи муніципального права)*, Київ 2001, s. 214.

<sup>74</sup> Ю. Бальцій, *Актуальні питання підвищення якості виборчого законодавства стосовно виборів сільських, селищних та міських голів*, „Вісник Центральної виборчої комісії” 2007, № 3, s. 67.

wyników wyborów. Jednak pełna realizacja tej doktryny nie jest możliwa bez przyjęcia odpowiednich przepisów w *Konstytucji Ukrainy*, w szczególności w art. 141.

## PODMIOT NOMINACYJNEGO PRAWA WYBORCZEGO

Zagadnienie podmiotu prawa zgłaszania kandydatów podczas wyborów dotychczas nie jest dostatecznie zbadane. Chociaż samo istnienie tego prawa wątpliwości nie budzi, jego rola uważana jest za wtórną w porównaniu do prawa głosu lub prawa kandydowania w wyborach. Zbyt mało poświęcanej mu uwagi doprowadziło do tego, że prawo to nie jest wymieniane, co do zasady, w konstytucjach państw; w stosunku do niego nie są w praktyce przyjęte również powszechnie przyjmowane standardy międzynarodowe. I tak, w Kodeksie dobrej praktyki w sprawach wyborczych Komisji Weneckiej<sup>75</sup> nie wspomina się ani o prawie nominowania kandydatów, ani o procedurach związanych z nominacją. Większość autorów rozpatruje zgłaszanie kandydatów podczas wyborów jedynie tylko jako mechanizm wyborczy. Tym niemniej, w skrajnym przypadku, niektóre z podstawowych zasad prawa wyborczego rozciągają się również na prawo zgłaszania kandydatów. D. Szolocki zauważa, że *swobodne wysunięcie* kandydatów wraz z powszechnym prawem głosu i przestrzeganiem periodyczności wyborów należą do czynników, które sprawiają, że wybory są wolne, sprawiedliwe i demokratyczne<sup>76</sup>.

Badanie podmiotu nominacyjnego prawa wyborczego powinno opierać się na analizie mechanizmów wysuwania kandydatów podczas różnych wyborów. Ukraińskie prawo wyborcze znało wiele mechanizmów wysuwania kandydatów. Wśród nich – wysunięcie przez zebranie w miejscu zamieszkania, pracy, nauki, służby przez kolektywy pracownicze<sup>77</sup>, partie polityczne, orga-

---

<sup>75</sup> Code of Good Practice... (zob. przyp. 12).

<sup>76</sup> G. Csálótzky, *Electoral corporative bodies (commissions, committees, boards) and preparation of voters' registers promoting free and fair democratic elections*, [w:] *New trends in electoral law in a pan-European context*. Proceedings of the UniDem Seminar (Sarajevo, April 17–18, 1998), Council of Europe, Strasbourg 1999, s. 35.

<sup>77</sup> Pojęcie „kolektyw pracowniczy” jest pozostałością sowieckiej doktryny prawnej, które w erze stosunków rynkowych staje się anachroniczne (zob. О.В. Лавринович, *Виборче право України та право виборців в Україні*, [w:] *Парламентська реформа: теорія та практика*. Збірник наук. праць – Вип. 6, Київ 2001). Ostatni raz kolektywy pracownicze jako podmioty zgłaszające kandydatów wymieniane były w ustawie o wyborach deputowanych ludowych Ukrainy w 1997 r. i ustawie o wyborach lokalnych w 1998 r.

nizacje społeczne<sup>78</sup> i na koniec zgłoszenie się przez samego kandydata. Jednak konieczne jest wyjaśnienie, czy te wskazane podmioty wysuwania kandydata są *podmiotami prawa nominacyjnego*. Czy one tylko pełnią rolę pośredników zapewniających *realizację* poprzez określone sposoby prawa nominacji należącego do innych podmiotów.

Niektórzy autorzy, uznając w pewnym stopniu istnienie prawa nominacyjnego, uważają je za pochodzące od jednego z powszechnie uznanych podmiotowych praw wyborczych – aktywnego lub biernego, określając tym samym jego podmiot. Pierwszy punkt widzenia opiera się na normatywnym założeniu, że prawo zgłaszania kandydatów należy do wyborców. Tak więc, zgodnie z art. 10 ustawy *O wyborach deputowanych ludowych Ukrainy* z roku 2011 głównym podmiotem prawa zgłaszania kandydatów są „obywatele Ukrainy posiadający prawo głosu”; norma ta jest powtórzona w ustawie *O wyborach prezydenta Ukrainy* w redakcji z 2009 roku oraz w ustawie *O wyborach lokalnych* z 2010 roku. Wskazany pogląd podzielają niektórzy prawnicy<sup>79</sup>, wywodząc niekiedy prawo zgłaszania kandydatów podczas wyborów z ogólnego prawa politycznego dotyczącego udziału obywateli w zarządzaniu sprawami państwowymi<sup>80</sup>.

Jednak wyraźnie widać, że mechanizm zgłoszenia się kandydatów przez nich samych przy dowolnym stosunku między czynnym i biernym prawami wyborczymi/prawem wyborczym przeczy tej tezie: dla zgłoszenia się przez siebie samego nie jest konieczne posiadanie prawa bycia kandydatem podczas określonych wyborów. Na tej podstawie, w szczególności, W. Musijaka twierdzi, że „prawo do zgłoszenia kandydatów [...] jest środkiem realizacji biernego prawa wyborczego”, z czego wywodzi, że „prawo zgłaszania kandydatów [...] należy do obywateli Ukrainy posiadających prawo bycia wybranymi”<sup>81</sup>.

Wskazane sprzeczne interpretacje prawa zgłaszania kandydatów wskazują, po pierwsze, o jego istnieniu jako prawa, ale niezwiązanego bezpośrednio ani z biernym, ani z czynnym prawem wyborczym, a po drugie, o złożonym i kontrowersyjnym charakterze tego podmiotu.

---

<sup>78</sup> Ten podmiot zgłoszenia kandydatów był przewidziany tylko przez ustawę o wyborach lokalnych w redakcji z 1994 r. i 1998 r.

<sup>79</sup> Zob. np. В.Ф. Погорілка, М.І. Ставнійчук (ред.), *Виборче право України*, Київ 2003, s. 102; Н.В. Богашева, О.В. Задорожній, Ю.Б. Ключковський, А.Й. Магера, В.І. Олещенко, *Науково-практичний коментар Закону України «Про вибори Президента України»*, Київ 2004, s. 40.

<sup>80</sup> А.І. Мартинюка (ред.), *Коментар Закону України «Про вибори народних депутатів України»*, Київ 2006, s. 39.

<sup>81</sup> В.Л. Мусіяки (ред.), *Закон України «Про вибори народних депутатів України»*. *Науково-практичний коментар*, Київ 2012, s. 23.

W pierwszej kolejności chciałbym zauważyć, że normatywną regulację prawa głosu jako podstawę posiadania prawa zgłoszenia kandydatów należy rozumieć w kontekście wspomnianej ustawowej treści prawa głosu: bez wątplenia status wyborcy jest niezbędnym warunkiem władania jakimkolwiek prawem politycznym. To, czy związane „konkretne” prawo wysunięcia kandydatów z „konkretnym” prawem głosu (tj. z prawem głosowania podczas konkretnych wyborów, co jest istotne w kontekście wyborów lokalnych) do tej pory pozostaje problemem.

Obecnie powszechnie uznaje się, że głównym podmiotem zgłaszania kandydatów są partie polityczne. Komisja Wenecka nawet włącza tę funkcję do definicji partii politycznej<sup>82</sup>, widząc w wyborach jeden z głównych powodów istnienia partii<sup>83</sup>. W odniesieniu do ogólnokrajowych (w szczególności parlamentarnych) wyborów uważa się wręcz za naturalne, ŻE prawo zgłaszania kandydatów należy tylko do partii politycznych<sup>84</sup>; na tę specyfikę po raz pierwszy zwrócił uwagę już w 1923 roku W. Starosolskij<sup>85</sup>. Nieco zapomniana dzisiaj rezolucja Zgromadzenia Parlamentarnej Rady Europy *O zasadach demokracji* wzmiankuje o parlamencie „składającym się z przedstawicieli partii politycznych”<sup>86</sup>. Jednak nie wszyscy zgadzają się z taką wyłączną rolą partii politycznych. I tak, niemiecka doktryna prawa uznając, że „demokracja parlamentarna nieuchronnie powinna występować w formie państwa partyjnego (*Parteistaat*)”<sup>87</sup>, jednocześnie podkreśla, że partie polityczne nie powinny dążyć do monopolu zgłaszania kandydatów<sup>88</sup>. W polskim prawie wyborczym monopol ten przewyżczony jest przez prawo wyborców (na równi z partiami politycznymi) do tworzenia komitetów wyborczych jako podmio-

<sup>82</sup> Zob. § 11 Kodeksu dobrych praktyk w obszarze partii politycznych (Code of Good Practice in the Field of Political Parties), przyjęty przez Komisję Wenecką podczas 77 sesji plenarnej (Wenecja, 12–13.12. 2008 r.) i raport wyjaśniający, przyjęty przez Komisję Wenecką podczas 78. sesji plenarnej (Wenecja, 13–14 .03.2009 r.) / CDL-AD(2009)002 //Официальный сайт Венецианской Комиссии, <http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?topic=15&year=all>; zob. także: Н.В. Богашева, *Відносини держави і політичних партій в Україні: конституційно-правові аспекти*, Київ 2012, s. 57.

<sup>83</sup> Zob. § 6 raportu Komisji Weneckiej o uczestnictwie partii politycznych w wyborach (Report on the Participation of Political Parties in Elections) przyjęty podczas 67. sesji plenarnej (Wenecja, 9–10.06.2006 r.), CDL-AD(2006)025, Официальный сайт Венецианской Комиссии, <http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?topic=15&year=all>.

<sup>84</sup> Zob. X. Майер, *Избирательное право...*, s. 64.

<sup>85</sup> В. Старосольський, *Партія в Конституції Чехословацької Республіки*, „Науковий збірник Українського університету в Празі” 1923, t. I, s. 134.

<sup>86</sup> PACE Resolution 800 (1983) on principles of democracy, Офіційний сайт Ради Європи, režim dostępu: <http://assembly.coe.int/Main.asp?link=/Documents/AdoptedText/ta83/ERES800.htm> (§ 6.V.i.).

<sup>87</sup> *Государственное право Германии*, сокрощ. перевод с нем., t. 1, Москва 1994, s. 51.

<sup>88</sup> Тамże, s. 103.

tów zgłaszania kandydatów; jak zaznacza G. Kryszewski, „krąg takich podmiotów powinien być tak zakreślony, aby tworzył on wszystkim wyborcom warunki do powszechnego i równego uczestnictwa w procesie zgłaszania kandydatów”<sup>89</sup>.

Jednakże, jak mi się wydaje, na Ukrainie pomimo ustawowej deklaracji ma miejsce stopniowa ewolucja rozumienia podmiotu prawa zgłaszania kandydatów – od obywateli-wyborców jako pierwotnego podmiotu do partii politycznych.

Zgłaszanie kandydatów przez partie polityczne, ogólnie rzecz biorąc, można rozpatrywać jako sposób (mechanizm) zgłaszania przez obywateli-wyborców: wszak prawo członkostwa w partiach politycznych powstaje na tych samych warunkach co „abstrakcyjne” czynne prawo wyborcze. Jak wspominałem wcześniej, ta okoliczność jest podstawą do rozpatrywania istnienia u osoby prawa głosu „w ogóle”, jako przejawu prawnego statusu publicznego pełnoletniego obywatela. A próby rozważania „partyjnego” mechanizmu zgłaszania jako ograniczanie prawa obywateli lub tworzenie przywilejów w związku z członkostwem w partii<sup>90</sup> w aspekcie formalnoprawnym obalane są przez wolność tworzenia partii politycznych: każdy, chcący uczestniczyć w zgłaszaniu kandydatów, może swobodnie zostać członkiem istniejącej partii lub wspólnie z myślącymi tak jak on utworzyć inną.

Tym niemniej, w niektórych „starych demokracjach (Wielka Brytania, Francja), gdzie poziom prawnej instytucjonalizacji<sup>91</sup> nie jest wysoki, a system wyborczy oparty jest na okręgach jednomandatowych, zgłoszenie kandydatów podczas wyborów przez partie polityczne ma bardziej lub mniej formalny charakter: w celu ukończenia (lub formalizacji) procedury zgłoszenia, kandydat powinien otrzymać poparcie określonej liczby wyborców z danego okręgu wyborczego.

W tym kontekście konieczne jest zwrócenie uwagi na instytucję *zbierania podpisów wyborców* w celu poparcia kandydata, stanowiącą ważny element instytucji zgłaszania kandydatów, także w obecności „oficjalnego” (ustanowionego przez ustawę) podmiotu zgłaszania kandydatów. Wydaje się, że właśnie ta instytucja świadczy o pierwotnym charakterze wyborców jako podmiocie prawa zgłaszania kandydatów.

---

<sup>89</sup> G. Kryszewski, *Problematyka zgłaszania kandydatów w świetle kodeksu wyborczego*, [w:] K. Skotnicki (red.), *Kodeks wyborczy...*, s. 163.

<sup>90</sup> O takim ograniczeniu praw, w szczególności, pisze P. Stecjuk, (zob. П. Стецюк, *Зміни до Конституції...*, s. 138), wskazując jednakże na problemy biernego prawa wyborczego. Nietrudno dostrzec, że w tym wypadku należy rozpatrywać nominacyjne prawo wyborcze.

<sup>91</sup> O prawnej instytucjonalizacji partii politycznych, w tej liczbie także na Ukrainie, zob.: Н.В. Богашева, *Відносини держави...*, s. 60 i n.

Ewolucję podmiotu prawa zgłaszania kandydatów od wyborców do partii politycznych pokazują zmiany w procedurach zgłaszania kandydatów w ukraińskim ustawodawstwie wyborczym. Ustanowiona przez pierwszą ustawę wyborczą niezawisłej Ukrainy – ustawa *O wyborach prezydenta Ukrainy*<sup>92</sup> – procedura zgłaszania przewidywała dwa etapy. W pierwszym etapie uprawnione podmioty – „partie polityczne, społeczne stowarzyszenia i ruchy [...], kolektywy pracownicze [...], zebrania wyborców” wysuwały „pretendentów na kandydata na prezydenta Ukrainy”; dozwolone było także zgłaszanie się przez samych pretendentów. Jednakże, aby zostać zarejestrowanym jako *kandydat*, pretendent w drugim etapie musiał zebrać pisemne poparcie co najmniej 100 tys. wyborców.

Zarówno opisana procedura, jak i przyjęta terminologia, podkreślają podstawową rolę właśnie *wyborców* jako podstawowego podmiotu zgłaszania *kandydatów*: bez otrzymania wymaganej liczby podpisów dla swojego poparcia wysunięta w dowolny sposób osoba zostanie jedynie pretendentem przedstawionym wyborcom w celu rozstrzygnięcia kwestii jego zgłoszenia jako kandydata. Dla procedury zgłaszania kandydatów, ustanowionej w taki sposób, partie polityczne nie odgrywają szczególnej roli i tak jak inne podmioty, włącznie z podmiotem mogącym dokonać samozgłoszenia – mogą jedynie mianować pretendenta.

Dwuetaпова procedura wysuwania kandydatów była zachowana także w późniejszych redakcjach ustawy *O wyborach prezydenta Ukrainy* z roku 1994 i 1999. Ustawa w redakcji z 2004 roku wiele zmieniła, tak co do procedury, jak i terminologii (partie wysuwały kandydata, a nie pretendenta; jedyną alternatywą został mechanizm samozgłoszenia), pozostawiając jednak potrzebę zebrania podpisów w celu poparcia kandydata (w przypadku, jeżeli w celu poparcia kandydata nie zostało zebranych 500 tys. podpisów wyborców, odmawiano rejestracji kandydata).

Zgłoszenie kandydatów podczas wyborów parlamentarnych początkowo było dokonywane w takiej samej procedurze; i tak, zgodnie z ustawą *O wyborach deputowanych ludowych Ukrainy* z 1993 roku partie polityczne i kolektywy pracownicze wysuwały „pretendentów na kandydatów na deputowanych ludowych Ukrainy”; w celu rejestracji, jako kandydata, pretendent powinien przedstawić poparcie nie mniej niż przez 300 wyborców (zebrane podpisy) danego jednomandatowego okręgu. Ustawa o wyborach parlamentarnych z 1997 roku, która wprowadziła „mieszany”<sup>93</sup> system wyborczy, nie posługi-

<sup>92</sup> „Відомості Верховної Ради Української РСР” 1991, № 33, s. 448.

<sup>93</sup> Wspomniany system wyborczy może być bardzo warunkowo nazwany mieszanym (czasami dla jego oznaczenia używane jest pojęcie „równolegle mieszany”). Na temat bardziej

wała się pojęciem „pretendent na kandydata”, ale przewidywała konieczność zebrania podpisów w celu rejestracji kandydatów – dla partii, wysuwającej listę kandydatów – nie mniej niż 200 tys. podpisów w skali państwa, dla kandydata w jednomandatowym okręgu, który nie został wysunięty w mechanizmie partyjnym – nie mniej niż 1500 podpisów wyborców z danego okręgu.

Zgodnie z ustawą o wyborach lokalnych z 1994 roku<sup>94</sup> zbieranie podpisów wyborców w celu poparcia zgłoszenia było przewidziane tylko dla kandydatów na urząd przewodniczących obwodowych, rejonowych i miejskich (miast o obwodowym znaczeniu) rad. Ustawa o wyborach lokalnych z 2004 roku przewidywała wymóg zebrania podpisów dla wszystkich kandydatów (w tej liczbie dla list kandydatów wysuniętych przez lokalne organizacje partii politycznych).

Tak więc, przedstawiona procedura przewidywała obowiązkowy udział *wyborców* w zgłaszaniu kandydatów – nie tylko jako uczestników zebrania wyborców czy partyjnej konferencji, ale i w charakterze tych, których złożony podpis o poparciu zgłoszenia kandydata świadczył o udziale w tej procedurze. Zatem twierdzenie, że prawo zgłaszania kandydatów należy do obywateli uprawnionych do głosowania podczas poszczególnych wyborów znajdowało swoją realizację niezależnie od konkretnego mechanizmu zgłaszania kandydatów.

Jednak później instytucja zbierania podpisów została na Ukrainie istotnie zdyskredytowana, ze względu na jej podatność na nadużycia. Masowe oszustwa wraz z niemożnością przeprowadzenia pełnej weryfikacji dostarczonych podpisów za względu na ich ogromną liczbę doprowadziła do wycofania się z tej instytucji. Tak więc w ustawie *O wyborach deputowanych ludowych Ukrainy* z 2001 roku potrzeba zbierania podpisów wyborców w celu poparcia zgłoszenia kandydatów już nie występuje; została zastąpiona przez kaucję wyborczą. W innych ustawach wyborczych zbieranie podpisów w celu poparcia kandydatów zostaje zniesione później: w ustawie *O wyborach prezydenta Ukrainy* – przy wniesieniu do niej zmian w 2009 roku, w ustawie o wyborach lokalnych – w jej redakcji z 2010 roku Tym samym z procedury zgłaszania kandydatów ostatecznie został usunięty podmiot, nadal jeszcze ogłaszany za pierwotny – wyborca.

W obowiązującym ukraińskim ustawodawstwie wyborczym przewidziane są tylko dwa mechanizmy zgłaszania kandydatów – przez partie polityczne i w drodze samozgłoszenia. Oprócz tego, podczas przeprowadzania wyborów z zastosowaniem zasady proporcjonalności (jak miało to miejsce podczas

---

szczegółowej charakterystyki tego systemu zob. Ю. Ключковський, *Чи є змішаною виборча система України?*, „Право України” 2012, № 3–4, s. 418–424.

<sup>94</sup> „Відомості Верховної Ради України” 1994, № 8, s. 38.

wyborów parlamentarnych z 2006 roku i 2007 roku, a także podczas większości wyborów lokalnych w 2006 roku) partie polityczne pozostały jedynymi podmiotami zgłaszania kandydatów<sup>95</sup>. Niedopuszczenie niezależnych kandydatów było ostro krytykowane przez Komisję Wenecką<sup>96</sup> i OBWE. Powrót do „mieszanego” systemu wyborczego wzorowanego na 1998 roku i 2002 roku pozwolił ustanowić mechanizm samozgłaszania się, w krańcowym przypadku w okręgach jednomandatowych. Istniejący dzisiaj na Ukrainie mechanizm zgłaszania kandydatów podczas wyborów nie pozwala twierdzić, że prawo zgłaszania kandydatów należy do wyborców (tj. podmiotów czynnego prawa wyborczego).

Decyzję o zgłoszeniu kandydata podejmuje najwyższy organ partyjny – zjazd partii (w przypadku wyborów ogólnokrajowych) lub konferencja terenowej organizacji partii (w przypadku wyborów lokalnych) – w trybie przewidzianym statutem partii<sup>97</sup>, tzn. jest decyzją *partii politycznej jako podmiotu prawa*. W takiej sytuacji trudno jest zidentyfikować partię polityczną i jej członków. Można zatem uznać, że *prawo zgłaszania kandydatów podczas wyborów należy do partii politycznych*, występujących nie tylko w roli mechanizmu nominacji, ale i jako podmiotu władającego własnym legalnym interesem podczas wyborów – osiągnąć wybór zgłoszonych przez nią kandydatów, a tym samym odpowiednie prawa i możliwości działania w czasie procesu wyborczego – prowadzić kampanię wyborczą, finansować niezbędne materiały wyborcze, monitorować wybory, składać protesty w przypadku naruszenia wyborczego ustawodawstwa.

Jest oczywiste, że alternatywny do partyjnego mechanizm samozgłoszenia się nie jest dopuszczalny przez osobę niemającą prawa kandydowania w wyborach. Można powiedzieć, że w ramach tego mechanizmu podmiotami prawa zgłaszania kandydatów są podmioty *biernego* prawa wyborczego. Jednakże ten wywód nie może być rozpatrywany jako ogólny. Tym samym problem podmiotu prawa zgłaszania kandydatów, jak i problem adekwatnych mechanizmów zgłaszania kandydatów wymaga dalszego przemyślenia.

---

<sup>95</sup> Propozycje na temat tego, aby w warunkach każdego systemu wyborczego (w tym również większościowego w okręgach jednomandatowych) prawo do zgłaszania kandydatów należało tylko do partii politycznych było na Ukrainie zgłaszane już wcześniej, zob. np. O.B. Лавринович, *Виборче право України та право виборців в Україні*, [w:] *Парламентська реформа: теорія та практика*, Збірник наук. Праць, Вип. 6, Київ 2001, s. 133.

<sup>96</sup> Zob. § 58 wniosków o ustawie z 2005 r.: Opinion on the Law on Elections of the People's Deputies of Ukraine by the Venice Commission and OSCE/ODIHR, adopted by the Venice Commission at its 65<sup>th</sup> plenary session (Venice, 16–17 December 2005), CDL-AD (2006)002rev, [www.venice.coe.int/webforms/documents/?country=47&year=all](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?country=47&year=all).

<sup>97</sup> Zob. np. art. 53 obowiązującej ustawy *O wyborach deputowanych ludowych Ukrainy*.

## WZAJEMNY STOSUNEK BIERNEGO I NOMINACYJNEGO PRAW WYBORCZYCH

Kwestia relacji wskazanych praw jest przedmiotem zainteresowania w związku z instytucją odmowy rejestracji kandydata. Ustawa *O wyborach deputowanych ludowych Ukrainy* ustanawia prawo partii politycznej – podmiotu zgłaszającego kandydata – nie później niż na 12 dni do dnia głosowania podjąć decyzję o wycofaniu kandydata (w terminologii ustawy – „o odwołaniu rejestracji kandydata”). Chociaż ostateczną decyzję o odwołaniu rejestracji przyjmuje Centralna Komisja Wyborcza, nie może ona odmówić wykonania decyzji partii politycznej.

Podobna sytuacja jest wtedy, gdy w czasie wyborów podmiot zgłaszający kandydatów przestaje istnieć. O ile w przypadku partii politycznej taka sytuacja wydaje się hipotetyczna, to w przypadku istnienia bloków partii politycznych jako podmiotów zgłaszających kandydatów (tak jak było to przewidziane w ukraińskim ustawodawstwie wyborczym do 2011 roku) jest ona całkiem możliwa. Obowiązująca norma zawierała nakaz uchylecia rejestracji wszystkich kandydatów zgłoszonych przez bloki wyborcze, które przestały istnieć lub tylko kandydatów umieszczonych na liście wyborczej przez partię, która wystąpiła ze składu bloku (zob. art. 64 ustawy *O wyborach deputowanych ludowych Ukrainy* w redakcji z 2005 roku).

Wskazane ustawowe przepisy pokazują korzyści, wynikające z prawa zgłaszania kandydatów, istotniejsze niż prawo bycia kandydatem: dla wstrzymania realizacji biernego prawa wyborczego zarejestrowanego kandydata wystarczy wola podmiotu, który go zgłosił, bez uwzględniania stanowiska kandydata.

W mojej opinii, takie rozwiązanie wskazanych problematycznych sytuacji trudno uznać za zgodne z zasadami prawa wyborczego. Do takiego wniosku dochodzę za względu na następujące argumenty.

Po pierwsze, znaczenia biernego prawa wyborczego i prawa zgłaszania kandydatów są inne: pierwsze – to konstytucyjne prawo obywatela, podczas gdy drugiemu taki status nie przysługuje. Dlatego w przypadku konfliktu tych dwóch praw pierwszeństwo powinno mieć prawo konstytucyjne – prawo bycia kandydatem.

Po drugie, uważam, że we wszystkich rozpatrywanych konfliktowych sytuacjach zarówno podmiot biernego prawa wyborczego, jak i podmiot zgłaszania kandydatów już zrealizowały swoje *prawo*: partia polityczna (blok wyborczy) dokonała aktu zgłoszenia, a kandydat został zarejestrowany i posiada właściwy prawny status. W przyszłości oba podmioty mają możliwość realizowania swoich interesów – dążąc do wyboru kandydata. Partia może wyco-

fać się z wykonania swojego *interesu*, jednakże to nie może być realizowane w drodze pozbawienia drugiego podmiotu jego *prawa*, co nieuchronnie dzieje się przy wycofaniu rekomendacji dla kandydata. Dlatego podłoże wycofania rejestracji kandydatów z przyczyn związanych z podmiotami, które ich zgłosiły, nie może być rozpatrywane jako zgodne z prawem.

Podczas konkretnych wyborów lokalnych na Ukrainie krąg podmiotów biernego prawa wyborczego jest znacznie szerszy niż krąg podmiotów posiadający prawo głosu. Tym samym prawo właściwego zgłoszenia (samo zgłoszenie) podczas odpowiednich wyborów lokalnych należy zarówno do osób posiadających prawo głosu w tych wyborach, jak i osób, które nie mają takiego prawa.

Procedura zgłaszania kandydatów podczas wyborów lokalnych nie jest prosta. Na przykład, zgodnie z ustawą o wyborach lokalnych, rejonowa organizacja partii politycznej ma prawo wysunąć kandydatów nie tylko do rejonowej rady, ale również do wszystkich wiejskich, osiedlowych i miejskich rad na terytorium rejonu i, odpowiednio, kandydatów na stanowisko przewodniczących wiejskich, osiedlowych i miejskich<sup>98</sup>. Przy tym ustawa nie stawia żadnych wymogów, aby partia miała swoje komórki w takich jednostkach albo żeby mieszkańcy tych jednostek byli delegatami podczas odpowiedniej konferencji. Zgłaszanie kandydatów zgodne z procedurami obowiązującymi w terenowych organizacjach partyjnych (będących podmiotami zgłaszającymi) nie wymaga udziału osób, które posiadają prawo głosu podczas wyborów lokalnych. Przeprowadzona analiza pokazuje, że nie ma prostego i jednoznacznego związku między podmiotami czynnego i biernego prawa wyborczego, z jednej strony i prawem zgłaszania kandydatów – z drugiej. W każdym razie nie ma podstaw dla utożsamiania tych podmiotów jako adresatów tych praw. W związku z powyższym prawa mające ze swej natury *różnych adresatów* nie mogą być rozpatrywane jako stanowiące jedno prawo. Tym samym zasadne staje się twierdzenie o istnieniu trzech różnych podmiotów praw wyborczych – aktywnego (prawa głosu), biernego – (prawa bycia kandydatem) i nominacyjnego (prawa zgłaszania kandydatów).

*Przekład z języka rosyjskiego Krzysztof Skotnicki*

---

<sup>98</sup> Zob. art. 36 ustawy *O wyborach lokalnych* z 2010 r.

## BIBLIOGRAFIA

- Buczkowski J., *Istota i gwarancje „wolnych wyborów”*, Przemysł 1998.
- Buczkowski J., *Podstawowe zasady prawa wyborczego III Rzeczypospolitej*, Lublin 1998.
- Convention on the Participation of Foreigners in Public Life at Local Level (ETS No. 144).
- Csalótzky G., *Electoral corporative bodies (commissions, committees, boards) and preparation of voters' registers promoting free and fair democratic elections*, [w:] *New trends in electoral law in a pan-European context*, Proceedings of the UniDem Seminar (Sarajevo, April 17-18, 1998), Council of Europe, Strasbourg 1999.
- Czaplicki K.W., *Alternatywne sposoby głosowania (zarys problemów)*, [w:] S. Grabowska, R. Grabowski (red.), *Alternatywne sposoby głosowania a aktywizacja elektoratu*, Rzeszów 2007.
- Dahl R.A., *Demokracja i jej krytycy*, Kraków 1995.
- Election Observation Book*, OSCE/ODIHR, Warsaw 2005.
- Granat M., *Istota zasady wolnych wyborów w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka*, [w:] W. Skrzydło, W. Szapowal, K. Eckhardt (red.), *Problemy prawa wyborczego Polski i Ukrainy*. Materiały drugiego posiedzenia Polsko-Ukraińskiego Klubu Konstytucjonalistów (Sieniawa, 29.09.–1.10. 2008 r.), Przemysł–Rzeszów 2010. <http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-67100>.
- Kryszeń G., *Problematyka zgłaszania kandydatów w świetle kodeksu wyborczego*, [w:] K. Skotnicki (red.), *Kodeks wyborczy. Wstępna ocena*, Warszawa 2011.
- Młynarska-Sobaczewska A., *Wybory a legitymacja władzy (kilka pytań do dawno udzielonych odpowiedzi)*, [w:] S. Grabowska, R. Grabowski (red.), *Zmiana ordynacji wyborczej a zmiana konstytucji*, Rzeszów 2008.
- Skotnicki K. (red.), *External voting w wybranych państwach europejskich*, Łódź 2012.
- Skotnicki K., *Głosowanie przez przedstawiciela*, [w:] S. Grabowska, R. Grabowski (red.), *Alternatywne sposoby głosowania a aktywizacja elektoratu*, Rzeszów 2007.
- Sokala A., Michalak B., Uziębło P., *Leksykon prawa wyborczego i referendalnego oraz systemów wyborczych*, Warszawa 2013.
- Szapowal W., Szapowal T., *Wybory, referendum a prawa podmiotowe obywateli Ukrainy (wybrane problemy prawne)*, [w:] W. Skrzydło, W. Szapowal, K. Eckhardt (red.), *Problemy prawa wyborczego Polski i Ukrainy*. Materiały drugiego posiedzenia Polsko-Ukraińskiego Klubu Konstytucjonalistów (Sieniawa, 29.09.–1.10. 2008 r.), Przemysł–Rzeszów 2010.
- Zbieranek J., *Nowe procedury: głosowanie korespondencyjne i przez pełnomocnika*, [w:] K. Skotnicki (red.), *Kodeks wyborczy. Wstępna ocena*, Warszawa 2011.
- Афанасьєва М.В., *Визначення типу виборчої системи сучасної України*, [w:] *Парламентаризм в Україні: теорія та практика*, Матеріали Міжнародної науково-практичної конференції, Київ 2001.
- Батанова Н., *Конституційно-правова відповідальність: концептуальні проблеми теорії*, „Юридичний вісник” 2010, № 2, s. 24–29.
- Бальцій Ю., *Актуальні питання підвищення якості виборчого законодавства стосовно виборів сільських, селищних та міських голів*, „Вісник Центральної виборчої комісії” 2007, № 3.
- Батанов О., *Територіальна громада – первинний суб'єкт муніципальної влади в Україні: поняття та ознаки*, „Вісник Центральної виборчої комісії” 2008, № 2: *Стенограма засідання круглого столу «Обговорення зауважень та рекомендацій Венеціан-*

- ської Комісії та ОБСЄ/БДПЛ стосовно внесення змін до Конституції України» від 13 серпня 2013 року, „Офіційний сайт Міністерства юстиції України”, <http://www.minjust.gov.ua/news/44000>.
- Богашева Н.В., Задорожній О.В., Ключковський Ю.Б. та ін., *Науково-практичний коментар Закону України «Про вибори народних депутатів України»*, ред. Ю.Б. Ключковський, Київ 2006.
- Богашева Н.В., Задорожній О.В., Ключковський Ю.Б., Магера А.Й., Олещенко В.І., *Науково-практичний коментар Закону України «Про вибори Президента України»*, Київ 2004.
- Богашева Н.В., Задорожній О.В., Ключковський Ю.Б., Магера А.Й., Олещенко В.І., *Науково-практичний коментар Закону України «Про вибори Президента України»*, Київ 2004.
- Веніславський Ф.В., Кичун В.І., *Проблеми конституційно-правового визначення місцевого самоврядування в Україні*, [w:] *Міське самоврядування в Україні: сучасність і перспективи*. Матеріали науково-практичної конференції (Харків, 26 червня 2007 року), Харків 2007.
- Жакке Ж.П., *Конституционное право и политические институты*, пер. с франц., Москва 2002.
- Журавель Я., *Особливості правового закріплення вимог до кандидатів на посаду сільського, селищного, міського голови*, „Вісник Центральної виборчої комісії” 2008, № 2.
- Кампо В.М., *Деякі правові проблеми місцевих виборів у контексті конституційної юрисдикції*, „Вісник Центральної виборчої комісії” 2006, № 4.
- Ключковський Ю., *Виборчі системи та українське виборче законодавство*, Київ 2011.
- Ключковський Ю., *Чи є змішаною виборча система України?*, „Право України” 2012, № 3–4.
- Корнєєв А., Шаповал Т., *Конституційно-правовий інститут виборів і суб’єктивні виборчі права громадян (можливості удосконалення)*, „Вісник Центральної виборчої комісії” 2008, № 4 (14).
- Кравченко В.В., Пітцик М.В., *Конституційні засади місцевого самоврядування в Україні (основи муніципального права)*, Київ 2001.
- Лавринович О.В., *Виборче право України та право виборців в Україні*, [w:] *Парламентська реформа: теорія та практика*. Збірник наук. праць – Вип. 6, Київ 2001.
- Майер Х., *Избирательное право как инструмент распределения власти или избирательное право и политика*, „Сравнительное конституционное обозрение” 2005, № 1.
- Максакова Р.М., *До питання про активні виборчі права іноземців та військово-службовців на місцевих виборах в Україні*, „Правова держава” 2003, Вип.14.
- Марцеляк О.В., *Вибори народних депутатів України: історія, теорія, практика*, Харків 2008.
- Марцеляк О.В., *Виборче право: сучасне розуміння і сутність*, „Публічне право” 2011, № 2.
- Мартинюк А.І. (ред.), *Коментар Закону України «Про вибори народних депутатів України»*, Київ 2006.
- Мусяки В.Л. (ред.), *Закон України «Про вибори народних депутатів України»*. *Науково-практичний коментар*, Київ 2012.
- Офіційний сайт Венеціанської Комісії, [http://www.venice.coe.int/webforms /documents/?pdf=CDL-AD\(2002\)023rev-ukr](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2002)023rev-ukr).

- Официальный сайт Европейского Суда по правам человека, <http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-72893>;
- Погорілка В.Ф., Ставнійчук М.І. (ред.), *Виборче право України*, Київ 2003.
- Рішення Конституційного Суду України від 26 лютого 1998 року №1-рп/98 (справа про вибори народних депутатів України), Конституційний Суд України: Рішення. Висновки. 1997–2001, відповід. ред. П.Б. Євграфов, Київ 2001.
- Рішення Конституційного Суду України від 28 вересня 2000 року № 10-рп (справа про приватизацію державного житлового фонду), [w:] Конституційний Суд України: Рішення. Висновки. 1997–2001, відпов. ред. П.Б. Євграфов, кн. 2, Київ 2001.
- Ставнійчук М.І., *Деякі проблеми реалізації права голосу громадян України під час голосування та підрахунку голосів на виборах і референдумах в Україні*, „Держава і право” 2001, Вип. 1.
- Старосольський В., *Партія в Конституції Чехословацької Республіки*, „Науковий збірник Українського університету в Празі” 1923, т. I.
- Стецюк П., *Зміни до Конституції України 1996 року: поступ чи криза конституціоналізму?*, „Вісник Львівського університету” 2006, Серія юридична, Вип. 42, s. 138.
- Чернецька О.В., *Конституційно-правовий статус депутатів місцевих рад за законодавством України*, Київ 2008.
- Шаповал В.М., *Сучасний конституціоналізм*, Київ 2005.
- Шаповал Т., *До поняття виборчого права як права індивіда (громадянина)*, „Вибори та демократія” 2005, № 2.
- Шукліна Н.Г., *Право обирати і бути обраними – пріоритетне політичне право громадян України*, [w:] *Вибори Президента України – 2004: проблеми теорії та практики. Збірник матеріалів міжнародної науково-практичної конференції* (Київ, 9–10 червня 2005 року), Київ 2005.

## Streszczenie

Podmiotowe prawa wyborcze należą do podstawowych politycznych praw człowieka, zapewniających funkcjonowanie demokracji przedstawicielskiej – udział obywateli w wyborach.

W nauce prawa konstytucyjnego powszechnie przyjęty jest pogląd, zgodnie z którym istnieją dwa rodzaje podmiotowego prawa wyborczego – czynne i bierne; wydaje się jednak, że oprócz tych dwóch praw wyborczych, do rozważenia jest jeszcze trzecie – nominacyjne prawo wyborcze, tzn. prawo zgłaszania kandydatów podczas wyborów.

Treść wszystkich podmiotowych praw wyborczych związana jest z wyborami, to jednak czynnikiem decydującym o istnieniu różnych praw (nie zaś wyrazem czy realizacją jednego „szerokiego” prawa) jest różnica w podmiocie takiego prawa. Dlatego też, chociaż pojęcie praw wyborczych należy do dobrze znanych, dla dokładnego zrozumienia istoty praw wyborczych konieczne jest zarówno ustalenie ich podmiotów, jak i adekwatnej treści.

Czynne prawo wyborcze jest „prawem wybierania”. Może być realizowane poprzez różne sposoby głosowania – na poszczególnych kandydatów, listy kandydatów (partii) lub kombinację różnych opcji.

Treść biernego prawa wyborczego jest mniej jednoznaczna. Wybór jako otrzymanie mandatu przedstawicielskiego jest możliwością, nie zaś prawem zainteresowanej osoby. Dlatego też zasadne jest uznanie terminu „prawo bycia wybranym” tylko nazwaniem („oznaczeniem”) biernego

prawa wyborczego, a nie jako określenie jego treści. Tak więc, treścią biernego prawa wyborczego jest to, że człowiek ma prawo być kandydatem w wyborach, tj. pretendować do zdobycia mandatu przedstawicielskiego lub funkcji z wyboru.

Nominacyjne prawo wyborcze oznacza, mniej więcej, prawo do zgłaszania kandydatów podczas odpowiednich wyborów.

Przeprowadzona w artykule analiza wzajemnych zależności pokazuje, że nie ma prostego i jednoznacznego związku między podmiotami czynnego i biernego prawa wyborczego, z jednej strony i prawem zgłaszania kandydatów – z drugiej. W każdym razie nie ma podstaw dla utożsamiania tych podmiotów jako adresatów tych praw. W związku z powyższym prawa mające ze swej natury różnych adresatów nie mogą być rozpatrywane jako stanowiące jedno prawo. Tym samym zasadne staje się twierdzenie o istnieniu trzech różnych podmiotów praw wyborczych – aktywnego (prawa głosu), biernego – (prawa bycia kandydatem) i nominacyjnego (prawa zgłaszania kandydatów).

**Słowa kluczowe:** podmiotowe prawa wyborcze, prawo głosowania (czynne prawo wyborcze), prawo kandydowania (biernie prawo wyborcze), prawo do zgłaszania kandydatów (nominacyjne prawo wyborcze), podmioty praw wyborczych, wybory ogólnopaństwowe, wybory lokalne.

## CONTENT AND HOLDERS OF ELECTORAL RIGHTS IN THE CONSTITUTIONAL LAW OF UKRAINE

### Summary

The problem of electoral rights is considered in aspects of their content, holders and existed restrictions. An active electoral right is treated as a right to vote on elections (not a right to elect); a passive electoral right means a right to stand for election (not a right to be elected). The existence of a third electoral right is shown, namely a right to nominate candidates which cannot be reduced to one of previous ones. The circle of holders of these rights is analyzed in cases of national and local elections. The difference between legal status of voter “in general” (as a publicly capable citizen) and a person possessing the right to vote at certain (especially local) elections is determined. The essential difference is shown between holders of active and passive electoral rights: persons who are unable to vote at certain elections can stand for these elections and *vice versa*. A dilemma of holders of nomination electoral right – citizens or political parties – is considered. The evolution of legislative regulation of candidate nomination in Ukraine towards recognition of political parties to be the main holder of nomination electoral right is shown.

**Key words:** elections, electoral rights, right to vote, right to stand for election, right to nominate candidates, holder of electoral; right, restrictions of electoral rights.