

RECENZJE

„Studia Wyborcze”, tom 38, 2024

DOI: <https://doi.org/10.26485/SW/2024/38/8>

Tomasz Gąsior*

 <https://orcid.org/0000-0003-3531-8740>

ADAM CEBULA, KONSTYTUCYJNA ZASADA RÓWNOŚCI WYBORÓW W WYBORACH DO RAD MAŁYCH I ŚREDNICH GMIN. ASPEKT MATERIALNY, WYDAWNICTWO INSTYTUTU NAUK PRAWNYCH PAN, WARSZAWA 2024, SS. 307.

Na początku 2024 r. ukazała się książka Adama Cebuli *Konstytucyjna zasada równości wyborów w wyborach do rad małych i średnich gmin. Aspekt materialny*. Jest to niewątpliwie pozycja warta uwagi tych czytelników, których przedmiotem zainteresowania są kwestie przygotowania procesu wyborczego, w tym podziału na okręgi wyborcze, ale także znaczenie zasady równości wyborów dla aktu elekcyjnego w demokratycznym państwie prawnym.

Do zapoznania się z tą publikacją skłania też osoba jej autora, który jest doktorem filozofii specjalizującym się w filozofii moralnej i jednocześnie doktorem nauk prawnych pasjonującym się prawem wyborczym, w kierunku którego pchnęły go praktyczne problemy podziału miasta Sulejówek na okręgi wyborcze. Podejmowane przez niego w recenzowanej pracy zagadnienia są więc analizowane nie tylko z perspektywy teoretycznej, ale również – i to w niezwykle szerokim zakresie – praktycznej.

Założeniem monografii jest analiza konstytucyjnej zasady równości wyborów do rad małych i średnich gmin, prowadząca do zweryfikowania przede wszystkim tego, czy na podstawie polskich regulacji prawnych można mówić o realizacji materialnej równości tych wyborów. O ile problematyka ta w odniesieniu do wyborów parlamentarnych poddawana była już badaniom, o tyle

* Dr, Instytut Prawa i Administracji, Akademia Kujawsko-Pomorska w Bydgoszczy, tomasz.gasior@op.pl

obszar wyborów samorządowych pozostawał do tej pory na uboczu głównego nurtu prowadzonych eksploracji tej materii. A jak wynika z przywoływanej publikacji, problemy jednostek samorządu terytorialnego najniższego szczebla dotyczą 43% ludności zamieszkującej 93% terytorium kraju. Podjęcie tego tematu i tak szczegółowa, dogłębna i szeroka jego penetracja uzupełniają z pewnością i czynią bardziej kompleksowymi dotychczasowe analizy równości procesów wyborczych.

We wstępie do głównych rozważań autor wskazuje na pewną oczywistość, stwierdza mianowicie, że urzeczywistnieniem zasady przedstawicielstwa jest także kształtowanie przez uczestników wyborów samorządowych składu organów władzy lokalnej oraz dobór osób uzyskujących mandat radnych czy wójta. W przypadku poszczególnych organów stanowiących samorządu terytorialnego realne staje się reprezentowanie przez nie pewnej części suwerenności narodu odnoszącej się do danej wspólnoty samorządowej. Autor podkreśla duże znaczenie (wśród standardów określających procedury konstituowania organów władzy) potrzeby zapewnienia maksymalnie szerokiego i zrównoważonego wpływu członków reprezentowanej społeczności na ostateczne wyniki procedur wyborczych. Słusznie zwraca uwagę, że niezmiennie przedmiotem zainteresowania przedstawicieli doktryny są algorytmy determinujące sposoby dystrybucji mandatów między ugrupowania czy kandydatów w wyborach oraz rozwiązania gwarantujące wyborcom porównywalną siłę wpływania na rezultaty wyborów, a przez to wyborcom przymiot równości. I właśnie ten materialny aspekt równości wyborów do rad gmin do 20 tys. mieszkańców, a przede wszystkim jego konstytucyjne umocowanie, tryb zabezpieczenia w przepisach prawa wyborczego i sposób realizacji w jednomandatowych okręgach wyborczych, stanowi podstawowy przedmiot tego opracowania.

Autor formułuje trafną tezę, którą zresztą potwierdza prowadzonymi w pracy analizami oraz afirmuje we wnioskach końcowych książki, że urzeczywistnienie równości formalnej wyborów w jej podstawowym zakresie jest efektem stosunkowo prostych rozstrzygnięć. Natomiast już rozszerzenie równości materialnej wyborów łączy się z koniecznością stosowania skomplikowanych rozwiązań. Wyraża uzasadnione obawy o to, że największe trudności w ramach bezstronnego urzeczywistnienia tego – materialnego – aspektu równości wyborów mogą występować zarówno w fazie projektowania odpowiednich regulacji ustawowych, jak i w trakcie ich implementacji, przy jednoczesnym zastosowaniu w procedurze wyborczej jednomandatowych okręgów wyborczych. Autor umiejętnie zatem dokonuje syntetycznego wprowadzenia w problematykę stanowiącą przedmiot analiz prowadzonych w dalszej części książki, zwracając uwagę na najważniejsze zagadnienia badawcze.

Następnie wskazuje, jakim – szczegółowym – zagadnieniom poświęcone zostały cztery rozdziały tworzące monografię. Przyjęta struktura książki, tj. wstęp, rozdziały, podrozdziały oraz zakończenie, jest czytelna i pozwala swobodnie poruszać się po meandrach zagadnień w niej podejmowanych. Można ewentualnie zwrócić uwagę na to, że pierwszy rozdział jest dwukrotnie dłuższy od każdego z trzech pozostałych i być może wyodrębnienie z niego dwóch przyczyniłoby się do bardziej jednolitego układu rozważań.

Pierwszy rozdział został poświęcony analizie podstawowej treści pojęcia materialnej równości wyborów, w tym m.in. historycznej ewolucji zasady równości wyborów, relacji między równością formalną, materialną a równością szans wyborczych, równości potencjalnej, realnej, relacji między wyborczą normą równościową a zasadą wolnych wyborów, stosunkowi materialnej równości wyborów oraz ich proporcjonalności, podziałowi na okręgi wyborcze. Rozdział rozpoczyna się od szerokiej, bardzo interesującej, wieloaspektowej, dogłębnej egzegezy zasady równości wyborów w ogóle. Zasada ta niewątpliwie odgrywa bowiem fundamentalną rolę w wyłanianiu organów władzy we współczesnych społeczeństwach demokratycznych, na co autor zwraca uwagę czytelnika. Trafnie już na samym początku pada stwierdzenie, że jeżeli ta zasada, podobnie jak pozostałe, którymi powinny rządzić się wybory, nie jest urzeczywistniana, to nie może być mowy o uznaniu danych wyborów za demokratyczne. Rozważania pozostające przedmiotem tej części monografii są prowadzone także w ujęciu historycznym, z odwołaniem się do czasów Rzeczypospolitej szlacheckiej, Drugiej Rzeczypospolitej, ale też – co interesujące i cenne – do historycznych rozwiązań pruskich, austro-węgierskich, rosyjskich czy późniejszych belgijskich i brytyjskich. Prowadząc tę eksplorację, autor przywołuje ciekawą konstatację Z. Cybichowskiego, który stwierdził, że „zasada równości okręgów wyborczych jest prostsza, zasada ich nierówności – sprawiedliwsza, bo jak nie ma równych ludzi, tak też nie ma równych gromad ludzkich”. A. Cebula zaznacza, że zaadaptowanie w systemie prawnym reguł formalnej i materialnej równości wyborów, połączone z określonymi zjawiskami, pozwoliło na wyodrębnienie trzeciego aspektu wyborczej równości, tj. równości szans, który obecnie uznawany jest za równie istotny, a nawet ważniejszy od obydwu pozostałych. Podkreśla też, że wszystkie te aspekty równości wyborów dotyczą w równym stopniu każdego rodzaju elekcji w demokratycznym państwie.

Dalsza część rozdziału pierwszego została poświęcona doktrynalnemu ujęciu materialnej równości wyborów, z uwzględnieniem konsekwencji jej powiązania z pozostałymi zasadami wyborczymi, przede wszystkim z zasadą powszechności. Autor odwołuje się do stanowisk i wywodów wielu przedstawicieli nauki, m.in. S. Gebethnera, K. Skotnickiego, A. Jareckiej, P. Tułei, M. Bąkiewicza, K. Składowskiego, P. Uziębły, J. Jaskierni, W. Kręciszka,

G. Kryszenia, S. Grabowskiej, B. Michalaka, W. Skrzydły, A. Sokali czy P. Sarneckiego. Na ich kanwie podejmuje próbę swego rodzaju zdefiniowania tych pojęć (wskazując na pojawiające się w tym obszarze kontrowersje i niejasności), a następnie określenia relacji pomiędzy pojęciem „równości formalnej” a pojęciem „równości materialnej” wyborów. W efekcie przyjmuje klasyczną interpretację materialnego aspektu zasady równości wyborów, w której zasada ta wyraża się w pełni w zachowaniu maksymalnie ścisłej proporcji między wielkością poszczególnych okręgów wyborczych a liczbą mandatów przedstawicielskich przypisanych tym okręgom.

Autor podejmuje się także identyfikacji podmiotu materialnej równości zarówno w ujęciu rewizjonistycznym, jak i klasycznym. Rozważa, opierając się na poglądach wyrażanych w literaturze, czy status taki można przypisać każdemu mieszkańcowi (również nieletniemu), wyborcy, wyborcy biorącemu udział w wyborach, czy też tylko temu wyborcy, który oddał w nich ważny głos. Poszukuje zatem optymalnego zakresu podmiotowego zasady materialnej równości wyborów. Opowiada się za rozszerzeniem zbioru podmiotów materialnej równości wyborów poza grupę biorących czynny udział w wyborach. Podnosi wreszcie, że to w stałości liczby mieszkańców jednostki samorządu terytorialnego równej określonej w całym obszarze wyborczym wyczerpuje się sens klasycznej wykładni zasady materialnej równości wyborów, pod warunkiem wszakże, iż liczba ta pozostaje jednakowa w każdym prawidłowo utworzonym okręgu wyborczym. W odniesieniu do kryteriów kalkulacji tej – materialnej – równości wyborów autor przywołuje wreszcie stanowisko Europejskiej Komisji na rzecz Demokracji przez Prawo, wyrażone w Kodeksie dobrej praktyki w sprawach wyborczych, dopuszczające szeroki wachlarz możliwości przyznawania indywidualnym mieszkańcom okręgów wyborczych statusu podmiotowego związanego z materialną równością wyborów.

Ważną częścią tego rozdziału są obszernie rozważania poświęcone zagadnieniu okręgów wyborczych w kontekście równości i proporcjonalności wyborów. Można powiedzieć, że autor dokonuje przełożenia zasady równości wyborów na reguły prawne tworzenia okręgów wyborczych i przypisania im mandatów. Wskazuje cechy rozwiązania, w którym wybory przeprowadzane są w jednym okręgu obejmującym cały obszar wyborczy, jednocześnie zaznaczając, że realne znaczenie materialnej równości wyborów uwydatnia się „tym pełniej, im mniejsze fragmenty obszaru wyborczego uzyskują status okręgów wyborczych”. W praktyce oznacza to – zdaniem autora – że najbardziej właściwą metodą urzeczywistnienia idei wyborów materialnie równych, w jej klasycznym rozumieniu, jest przeprowadzenie tych wyborów w jednomandatowych okręgach wyborczych obejmujących równe liczby obywateli (mieszkańców jednostki samorządu terytorialnego). Podkreśla przy tym,

że w opiniach badaczy tego tematu ustanowienie takiego podziału na okręgi wyborcze jest równoznaczne z pozbawieniem procedury wyborczej cechy proporcjonalności.

Dokonując – budzącej szacunek – analizy tych zagadnień, konstatuje, że ze względu na podstawowy sens zasady równości wyborów w jej ujęciu materialnym, podstawowym wymogiem przy tworzeniu okręgów wyborczych jest zachowanie jednakowej proporcji między liczbą mandatów obsadzanych w każdym z tych okręgów a liczbą przynależących do niego osób. Materialną równość wyborów uznaje za cechę w pewnym sensie konkurencyjną względem ich proporcjonalności, ale jednocześnie obie za właściwości wzajemnie komplementarne. Podnosi jednak, że historyczne pierwszeństwo i stale szerokie występowanie systemów większościowych opartych na okręgach jednomandatowych wskazuje na nieco wyższą rangę materialnej równości wyborów w porównaniu z ich proporcjonalnością. W tej analizie szeroko odnosi się do rozwiązań stosowanych w porządkach prawnych innych państw.

Identyfikując natomiast nadużycia w procesie podziału na okręgi wyborcze, wskazuje bezwzględną potrzebę oparcia wytyczania tych okręgów na odpowiednich procedurach, w tym przyznania kompetencji do dokonywania tego podziału odpowiednim organom. I tu przywołuje rozwiązania zarówno polskie, jak i funkcjonujące w innych państwach, np. w Stanach Zjednoczonych czy w Wielkiej Brytanii. Odwołuje się do smutnej, ale wydaje się, że niestety trafnej, opinii R. Johnstona, że sprawiedliwa zmiana granic okręgów jest niemożliwa. W tym kontekście podkreśla konieczność bezstronnego działania organów dokonujących podziału na okręgi wyborcze.

Nie sposób wyobrazić sobie analizy dotyczącej zagadnień wytyczania granic okręgów wyborczych czy ich zmian bez odniesienia się do zjawiska *gerrymanderingu*. Autor za bardziej właściwe uznaje przyjęcie szerszej od standardowej jego definicji. Przywołuje także pojęcie *gerrymanderingu* pozytywnego. Wskazuje metody *gerrymanderingu* oraz skutki stosowania poszczególnych z nich. Ciekawa jest przeprowadzona historyczna i porównawcza analiza tych zagadnień, podsumowana stwierdzeniem, że uzależnienie przebiegu granic okręgów wyborczych od granic istniejących jednostek podziału terytorialnego musi – z przyczyn oczywistych – generować sytuację konfliktu między zasadą ochrony integralności tych jednostek przy ustanawianiu okręgowej struktury obszarów wyborczych a nakazem zapewnienia wyborcom cechy materialnej równości. Zwraca uwagę, że uwzględnienie podziału terytorialnego podczas wytyczania okręgów wyborczych, przy jednoczesnym dążeniu do zagwarantowania wyborcom cechy materialnej równości, wpływa istotnie na poziom skomplikowania wiążących się z tym procedur. Wskazuje także, że w wielu systemach wyborczych odchylenia od wzorcowego demograficznego rozmiaru

okręgu wyborczego, obowiązującego w wyborach określanych jako materialnie równe, mieszczą się w stosunkowo wąskim przedziale.

Pierwszy rozdział kończy się refleksją, że równość materialna procedur wyborczych jest najważniejszą ich cechą. Jako kompromisowe przedstawione zostaje rozwiązanie polegające na ustanowieniu sieci okręgów wyborczych o średniej wielkości, które zapewnią realną implementację równości materialnej wyborów przy jednoczesnym zapewnieniu warunków niezbędnych dla urzeczywistnienia przyznawanego im niekiedy atrybutu proporcjonalności. Zdaniem A. Cebuli, ale także w opinii większości przedstawicieli doktryny, zapewnienie równości materialnej wyborów musi uwzględniać liczby mieszkańców poszczególnych okręgów/wyborców zamieszkałych na terenie tych okręgów, mające przypadać na liczby obsadzanych w nich mandatów. Zniekształcenia w tej materii stanowią naruszenie ugruntowanych konstytucyjnie praw podmiotowych.

Warte wyraźnego podkreślenia jest szerokie zastosowanie w tej części monografii odniesień do rozwiązań znanych w innych porządkach prawnych, do orzecznictwa judykatury zagranicznej, a także do regulacji i rozwiązań historycznych, co pozwala na zbudowanie szerokiego obrazu analizowanych zagadnień.

W rozdziale drugim autor rozważa konstytucyjne umocowanie zasady równości wyborów, którą to zasadę analizuje jako specyficzne konstytucyjne prawo podmiotowe. Odwołuje się do pojęcia równych wyborów jako tzw. pojęcia zastanego, podkreślając, że na rozumienie sensu zasady równych wyborów wpływa w istotnym stopniu aktualna wykładnia przepisów ustawy zasadniczej. Formułuje opinię, że zmiana w sposobie traktowania ustawy zasadniczej w ostatnich dekadach polegała na odejściu od odczytywania zawartych w niej regulacji jako wyłącznie programowo-ideowych deklaracji na rzecz uznania ich prawnie wiążącego charakteru. Podkreśla, że poważnym wyzwaniem dla ustawodawcy staje się bardzo często odpowiednie przetransponowanie treści konstytucyjnych praw podmiotowych na poziom zwykłego ustawodawstwa, czemu towarzyszy wymóg respektowania zakodowanych w nich ustaleń, określających podstawową sytuację prawną poszczególnych kategorii jednostek. Przywołuje, wyrażoną ponad dziesięć lat temu, ale niezmiennie aktualną, opinię J. Mordwiłki¹, który stwierdził, że w przypadku zmiany w stosunkach społecznych, politycznych i państwowych, obowiązkiem ustawodawcy jest zmiana ustaw i dostosowanie ich do współczesnych realiów.

¹ J. Mordwiłko, *Wybrane problemy prawa wyborczego do organów jednostek samorządu terytorialnego*, [w:] S. Jaworski, K. Czaplicki (red.), *Księga pamiątkowa z okazji obchodów 20-lecia demokratycznych wyborów w Polsce*, Wydawnictwo Krajowego Biura Wyborczego, Warszawa 2011, s. 98.

Wyraża wreszcie pogląd, że formułowany pod adresem twórców przepisów prawa wyborczego wymóg zachowania pełnego respektu wobec odnoszących się do nich regulacji konstytucyjnych musi być odczytywany w kontekście szerszych dyskusji na temat metodologii właściwego dekodowania normatywnych treści ustawy zasadniczej. W tej analizie przywoływane jest m.in. odpowiednie orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego oraz stanowiska przedstawicieli doktryny, które autor niezwykle umiejętnie i z dużym kunsztem wykorzystuje w konstruowanej na ich podstawie analizie.

Przystąpienie do merytorycznego badania konstytucyjnego sensu zasady materialnej równości wyborów poprzedzają rozważania dotyczące konsekwencji ewentualnego zastosowania względem tej normy prawnej regulacji Konstytucji RP stanowiącej o możliwości bezpośredniego stosowania przepisów ustawy zasadniczej, która to możliwość – zdaniem autora – jest szczególnie ważna w odniesieniu do gmin nieposiadających ustanowionych jednostek pomocniczych, gdyż w ich przypadku widoczna jest niekompletność norm proceduralnych określonych w Kodeksie wyborczym.

Autor w swojej analizie uwzględni – opierając się na stanowiskach przedstawicieli doktryny oraz praktyki w tej materii, tj. członków PKW czy jej *in gremio* – relacje między przepisem ustawy zasadniczej określającym podstawowe zasady wyborów samorządowych a niemal tożsamym przepisem Kodeksu wyborczego. Wskazuje, że ustalanie treści konstytucyjnych praw na podstawie przepisów niższej rangi prowadziłoby do odwrócenia relacji pierwszeństwa. Twierdzi jednocześnie, że taka sytuacja miała miejsce przy formułowaniu przez PKW stanowiska w sprawie procedury tworzenia okręgów wyborczych, pozwalającego na tworzenie w gminach nieposiadających jednostek pomocniczych okręgów jednomandatowych różniących się od siebie niemal trzykrotnie liczbą zamieszkujących je osób. To stanowisko PKW autor uznaje za opierające się na ewidentnie niedopuszczalnym założeniu przesądzającym o całkowitej zależności sensu konstytucyjnej zasady materialnej równości wyborów od specyficznej treści precyzujących ją norm proceduralnych zawartych w Kodeksie wyborczym. Jako alternatywę dla tego rodzaju wykładni związków między poszczególnymi przepisami prawa wyborczego a ich konstytucyjnym pierwowzorem wskazuje uznanie możliwości ich współstosowania.

Interesujące są rozważania dotyczące równości wyborów jako zasady ustrojowej, także w kontekście ogólnej zasady równości wyrażonej w art. 32 Konstytucji RP, uwzględniające orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego. Jako dominujący wskazany zostaje pogląd, zgodnie z którym ogólna zasada równości wyrażona w przywołanym artykule Konstytucji RP stanowi *lex generalis* w stosunku do wszystkich pozostałych norm konstytucyjnych artykułowanych za pomocą pojęcia równości. Dokonując komparatystyki zasady materialnej

równości wyborów i ogólnej zasady równości, autor wskazuje, że druga z wymienionych jest jednym z filarów współczesnych systemów demokratycznych, a jej podstawową wykładnią jest nakaz jednakowego traktowania wszystkich adresatów norm prawych charakteryzujących się w takim samym stopniu tą samą, relewantną cechą, a zarazem przyzwolenie na odmienne traktowanie podmiotów, które cechy takiej nie posiadają. Stwierdza przy tym, że analiza wyroków TK nie pozwala na rozpoznanie ścisłego związku między zasadą równości a zasadami sprawiedliwości społecznej. Właściwe rozumienie konstytucyjnej zasady równości musi uwzględniać jej podwójny charakter, łączący się z fundamentalnym podziałem na zasady będące źródłem praw podmiotowych oraz zasady posiadające sens przedmiotowy.

Dalsza część rozdziału poświęcona jest poszukiwaniu odpowiedzi na pytanie o ewentualny podmiotowy charakter konkretyzacji uniwersalnej normy równościowej. Wskazuje się w niej, że równość w znaczeniu materialnym oznacza, iż siła głosu każdego wyborcy powinna być równa. Jest ona zatem zachowana, gdy siła każdego oddanego głosu wpływa w równej mierze na wyniki wyborów. Podkreślone zostaje, że ranga fundamentalnych zasad warunkujących demokratyczny charakter wyborów wyklucza uznanie ich konstytucyjnych proklamacji za równorzędne względem przepisów odnoszących się do kwestii techniczno-organizacyjnych – uznawanych przez autora za niewątpliwie istotne, lecz zarazem służebne wobec konieczności praktycznego urzeczywistnienia tych zasad.

Autor nie pomija analizy dotyczącej usytuowania przepisów Konstytucji RP, w których wyrażona jest zasada równości wyborów. W efekcie za rozwiązanie kompromisowe uznaje postulat wyłączenia zasady równości wyborów spośród pozostałych zasad wyborczych oraz uznania jej podmiotowego charakteru. Zasada ta powinna być ujmowana jako wyraz autonomicznego, podmiotowego prawa do wpływania na wynik wyborów w takim samym stopniu, w jakim wpływają wszyscy pozostali ich uczestnicy. Rozumiane w ten sposób prawo do równych wyborów staje się ważnym uzupełnieniem ogólnego prawa do wybierania, zabezpieczającym podstawowy standard jego realizacji, tj. równą dystrybucję siły głosu wśród wszystkich wyborców.

Ta część rozważań podsumowana zostaje stwierdzeniem, że zasada równości wyborów, jako bezpośrednia implementacja idei sprawiedliwości społecznej uzyskuje status konstytucyjnego prawa podmiotowego. Jednocześnie, z różnych względów, pełna realizacja tego prawa poddana jest pewnym ograniczeniom. Tak jak inne konstytucyjne prawa podmiotowe, w praktyce jest ono realizowane w wersji kompromisowej i jako takie ma charakter normy optymalizacyjnej.

Jako kluczowe dla zabezpieczenia materialnej równości wyborów autor wskazuje wytyczanie okręgów wyborczych. Jednocześnie – zgodnie z przyjmowanym przez niego klasycznym ujęciem idei materialnej równości wyborów – za całkowicie nieistotne (niewiążące) przy owym wytyczaniu okręgów uznaje istniejące na danym obszarze wyborczym strukturalne powiązania między zamieszkującymi go osobami (terytorialne, historyczne, etniczne, społeczne, kulturowe, gospodarcze). Uwzględnienie ich w tym procesie – zdaniem autora – zawsze oznacza bowiem pewien kompromis z dość precyzyjną i rygorystyczną normą konstytucyjną.

Prowadząc rozważania dotyczące jednakowego wpływu wyborców na wynik wyborów, A. Cebula za najbardziej naturalne uznaje przywołanie idei sprawiedliwości w jej aspekcie formalno-rozdzielczym, eksponującym raczej podmiotowość pojedynczego wyborcy niż szeroko rozumianą integralność poszczególnych wspólnot.

Materialna równość wyborów rozpatrywana jest w tej książce także z perspektywy jej znaczenia dla stabilności funkcjonowania organów wykonawczych. Autor zastanawia się, czy pewne ograniczenia tej równości (np. wprowadzenie progów wyborczych) sprzyjają owej stabilności, a w związku z tym są uzasadnione. Analizuje też dopuszczalne konstytucyjnie możliwości odchylenia od idealnego ukształtowania równości materialnej wyborów. Warto być może tylko nadmienić w tym miejscu, że w doktrynie funkcjonują również odmienne oceny w tej kwestii, zgodnie z którymi wprowadzenie do systemu wyborczego np. właśnie klauzul zaporowych czy naturalnych progów wyborczych stoi w sprzeczności z zasadą materialnej równości wyborów (zob. P. Uziębło).

W myśl refleksji kończącej drugi rozdział monografii materialna równość wyborów jest zasadniczym aspektem bardzo silnej zasady równości wyborów w jej znaczeniu ogólnym. Oznacza ona stałą proporcję między liczebnością okręgów wyborczych a liczbą obsadzanych w nich mandatów przedstawicielskich. Jednocześnie jest ona różna od proporcjonalności wyborów. Prawo do materialnie równych wyborów uznane jest za nadrzędne wobec aktualizujących je regulacji zawartych w ustawodawstwie zwykłym.

Rozdział trzeci zdaje się stanowić sedno recenzowanej książki. Dotyczy bowiem materialnej równości wyborów w wyborach do rad gmin do 20 tys. mieszkańców w perspektywie regulacji Kodeksu wyborczego, ze szczególnym uwzględnieniem tych, które zabezpieczają tę – gwarantowaną konstytucyjnie – równość wyborów samorządowych. Rozważania rozpoczynają się przedstawieniem, zachodzącej od 1990 do 2018 r., ewolucji tej równości, przy czym autor uznaje za ważną wytyczną (odnoszącą się do sposobu rozumienia materialnej równości wyborów samorządowych) rozwiązanie Ordynacji wyborczej do rad gmin z 1990 r. Autor przypomina dalej, że pierwotnie

zakładane rozwiązania zmian Kodeksu wyborczego z 2018 r. miały całkowicie wyeliminować z wyborów samorządowych jednomandatowe okręgi wyborcze i zastąpić je systemem proporcjonalnym, co rozwiązałoby problem zapewnienia odpowiedniej ustawowej ochrony zasady materialnej równości wyborów lokalnych i zerwało z niemal 30-letnią tradycją jednomandatowych okręgów wyborczych w wyborach do rad małych i średnich gmin. Zaznacza jednak, że pod presją ostrej krytyki jedynie zawężono zakres stosowania systemu większościowego. W wyniku tej zmiany uprawnienie do dokonywania podziału gmin na okręgi wyborcze powierzone zostało komisarzom wyborczym, a nie, jak to działo się do tej pory, radom gmin. Autor przybliży przy tym bieżące zasady podziału gminy na okręgi wyborcze, przywołując wiele regulacji mających wpływ na standard zabezpieczenia materialnego aspektu równości wyborów do rad gmin.

Zabezpieczenia te konfrontuje z analogicznymi regulacjami Kodeksu wyborczego dotyczącymi innych organów przedstawicielskich, gdyż – jak podnosi autor – ujednolicenie w prawie wyborczym metody stosowania jednolitej normy przedstawicielstwa w procesie wytyczania granic okręgów wyborczych nie musi oznaczać zapewnienia jednakowego standardu realizacji materialnego aspektu wyborczej normy równościowej w odniesieniu do różnych typów wyborów. Wskazuje, że w związku z tym, iż stopień zabezpieczenia materialnego aspektu równości wyborów, uzyskiwany za pomocą przepisów Kodeksu wyborczego dotyczących stosowania jednolitej normy przedstawicielstwa przy tworzeniu okręgów wyborczych, uzależniony jest od kształtu unormowań dotyczących minimalnej liczby mandatów przypadających na jeden okręg wyborczy – w odniesieniu do wyborów do rad gmin do 20 tys. mieszkańców zasada równości w aspekcie materialnym nie obowiązuje bądź obowiązuje wyłącznie w sposób czysto nominalny. Z prowadzonej w tym kontekście analizy wynika, że o ile w wyborach do Sejmu największa dopuszczalna siła głosu pojedynczego wyborcy może być większa niż najmniejsza o maksymalnie 15%, o tyle w wyborach do rady gminy liczącej do 20 tys. mieszkańców możliwa jest sytuacja, w której największa siła głosu pojedynczego wyborcy będzie o 198%, tj. 2,98 raza większa od najmniejszej. Zdaniem autora nie ulega wątpliwości, że to właśnie zakres prawnie dopuszczalnych różnic w sile głosu wyborców zamieszkujących różne okręgi wyborcze, a nie identyczne brzmienie przepisów określających procedurę wyliczania liczby mandatów dla danego okręgu, obrazuje standard zabezpieczenia materialnej równości wyborów. Nie odnajduje on przy tym żadnego usprawiedliwienia dla rozwiązania, zgodnie z którym standard ten jest aż tak odmienny w wyborach do Sejmu oraz w wyborach do rad małych i średnich gmin. Istnienie przepisów dopuszczających tego rodzaju różnice uznaje za

jawne pogwałcenie regulacji konstytucyjnej gwarantującej poszanowanie zasady równości wyborów do organów stanowiących podstawowych jednostek samorządu terytorialnego.

Dalszą część rozdziału trzeciego A. Cebula poświęca odnoszącym się do tych kwestii wytycznym Państwowej Komisji Wyborczej, odwołując się do konkretnego przypadku dotyczącego skargi mieszkańców Sulejówka na ustalenia zawarte w uchwale rady tego miasta, która dokonała podziału miasta na okręgi wyborcze. W stosunku do nich, jak i do dokonanej przez PKW wykładni przepisów Kodeksu wyborczego w tej sprawie, autor zajmuje jednoznacznie krytyczne stanowisko. Wskazuje pewne hipotetyczne, można przyjąć – patologiczne sytuacje, poparte mapami i obliczeniami autora, do których mogłaby doprowadzić, jego zdaniem, przyjęta przez PKW wykładnia. Zwraca przy tym uwagę, że nie jest to tylko teoretyczna spekulacja. Autor nie ma wątpliwości, że to specyficzne rozumienie zasady materialnej równości wyborów, pozwalające na zaakceptowanie tego rodzaju konsekwencji, stoi w sprzeczności z jednym z najbardziej podstawowych założeń procesu tworzenia prawa, tj. założeniem racjonalności prawodawcy. Jako praktyczny wymiar takiego podejścia PKW A. Cebula przywołuje podział na okręgi wyborcze miasta Sulejówka oraz różnego wymiaru wątpliwości z nim związane. Niejako podsumowując tę część rozważań, zakłada, że mimo przejęcia od 2019 r. przez komisarzy wyborczych obowiązku wytyczania granic okręgów wyborczych w wyborach do rad gmin, nie należy się spodziewać zasadniczych zmian w sposobie kształtowania podziału małych i średnich gmin na jednomandatowe okręgi wyborcze, wyrażających respekt dla konstytucyjnej zasady równości wyborów w jej aspekcie materialnym. Warto wskazać w tym miejscu, że na przestrzeni ostatnich lat autor mógł już dokonać weryfikacji w praktyce przyjętego założenia.

Także w dalszej analizie podjętej w rozdziale trzecim autor krytycznie podnosi, że jednym z powodów utrwalenia rzeczywistych odstępstw od gwarantowanej konstytucyjnie wyborczej normy równościowej jest – przyjęta przez PKW – specyficzna wykładnia stałości podziału gminy na okręgi wyborcze, zgodnie z którą na podstawie regulacji Kodeksu wyborczego nieuprawnione jest dokonywanie zupełnie nowego podziału na okręgi wyborcze, jeżeli dotychczasowy podział spełnia wymogi tej ustawy. Jego zdaniem zasadne było bowiem domniemanie, że podział taki mógł w określonych przypadkach wprowadzać stosowne modyfikacje istniejących granic okręgów wyborczych, nawet jeśli dotychczasowy podział wykazywał formalną zgodność z przepisami Kodeksu wyborczego.

Autor formułuje wreszcie dość radykalną opinię, że szczególnie w przypadku podziału na jednomandatowe okręgi wyborcze małych i średnich gmin przypisanie przez PKW wyjątkowo istotnego znaczenia zasadzie stałości ich

granic łączyło się nieuchronnie z relatywnym obniżeniem rangi zasady równości wyborów w jej aspekcie materialnym. Podnosi, że administracja wyborcza, przy całkowitym pominięciu elementarnego sensu zasady równości wyborów, jak również jej konstytucyjnego charakteru, proklamowała swoiste podporządkowanie tej zasady zasadzie stałości podziału gmin na okręgi wyborcze, a więc zasadzie pozbawionej bezpośredniego ugruntowania w Konstytucji RP. Zdaniem autora nieproporcjonalny wzrost lub spadek liczby mieszkańców jednego z jednomandatowych okręgów wyborczych powodujący, że liczba mandatów przypadających na ów okręg będzie wynosić 2 lub 0, powinien wywołać zobowiązanie rady gminy do dokonania modyfikacji znacznego fragmentu tej struktury. Tylko takie bowiem rozstrzygnięcie może stanowić adekwatną odpowiedź na uwidaczniającą się w rozpatrywanym przypadku tendencję do nieproporcjonalnego tempa zmian demograficznych w poszczególnych częściach obszaru gminy.

Idąc dalej w swojej analizie, autor stwierdza, że PKW dokonała wręcz naruszenia przepisów Kodeksu wyborczego, odnosząc się bezpośrednio do modelu ochrony stałości granic między okręgami wyborczymi. Jego zdaniem uznany przez ten organ wyborczy za zgodny z prawem sposób modyfikacji granic jednomandatowych okręgów wyborczych – niezależnie od jego przeciwskuteczności w zakresie rzeczywistej ochrony stałości granic okręgów wyborczych w obszarach o punktowej intensyfikacji dynamiki procesów demograficznych – nie znajduje żadnych podstaw w przepisach Kodeksu wyborczego. Z perspektywy stabilności podziału na okręgi wyborcze właściwsza jest jednorazowa redukcja liczby mandatów w okręgach utrzymujących w dłuższej perspektywie czasu najniższy poziom odzwierciedlenia jednakowej normy przedstawicielstwa niż zalecane przez PKW sukcesywne przykrawanie okręgów o nieproporcjonalnie szybko rosnącej liczbie mieszkańców.

W tej wartościowej publikacji nie mogło zabraknąć analizy sądowej kontroli rozstrzygnięć PKW w przedmiotowym zakresie, a więc odnoszącej się do wykładni i sposobów realizacji zasady materialnej równości wyborów samorządowych, od 2018 r., tj. od czasu, kiedy orzeczenia PKW w tej materii straciły przymiot ostateczności. Autor bada także stanowiska zajmowane przez poszczególne podmioty w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym oraz wyrok TK z 2016 r. w sprawie stwierdzenia niekonstytucyjności rozwiązania pozbawiającego drogi sądowej od rozstrzygnięć PKW w sprawach podziału gmin na okręgi wyborcze. Jako najistotniejszy z perspektywy prowadzonej egzegezy wskazuje wyrażony w tym postępowaniu sposób rozumienia przez PKW konstytucyjnej zasady równości wyborczej.

Rozważając kolejne zmiany Kodeksu wyborczego dotyczące postępowania i możliwości odwoływania się w jego trakcie od decyzji organów wyborczych,

autor dochodzi do słusznego wniosku, że w świetle przepisów Konstytucji RP przyjęta w efekcie decyzja ustawodawcy o ograniczeniu kontroli sądowej orzeczeń PKW do postępowania jednoinstancyjnego wydaje się niezwykle kontrowersyjna. Uznaje ją za mogącą znacznie obniżyć standardy sądowej ochrony konstytucyjnych praw wyborczych związanych z ustalaniem granic okręgów wyborczych.

Odnośnie do rozstrzygnięć Naczelnego Sądu Administracyjnego dotyczących podziału gmin na okręgi wyborcze autor wskazuje, że Sąd ten ostatecznie uznał prawidłowość przyjętej przez PKW wykładni przepisów dotyczących ustanawiania granic okręgów wyborczych, zgodnie z którą w jednej gminie mogą one różnić się od siebie niemal trzykrotnie pod względem liczby mieszkańców. Przywołuje także inny wyrok NSA w sprawie skargi na decyzję PKW dotyczącą podziału gminy na okręgi wyborcze, w którym Sąd stwierdził co prawda, że przepisy Kodeksu wyborczego powinny być wykładane z uwzględnieniem konstytucyjnej zasady równości wyborów, a więc m.in. w taki sposób, aby siła głosu mieszkańców gminy w każdym z okręgów wyborczych była w największym możliwym stopniu jednakowa, ale uznał jednocześnie za zasadne stanowisko PKW w tej sprawie, oparte na metodzie ochrony stałości podziału na okręgi.

Autor dokonuje szczegółowej, krytycznej oceny tego wyroku, stwierdzając, że ostateczny sposób rozstrzygnięcia sprawy przez Sąd musi budzić najwyższe zdziwienie. Wskazuje m.in., że Sąd wyraził obawy dotyczące możliwych konsekwencji ewentualnej dużej liczby skarg poszczególnych grup wyborców na ustalenia odpowiednich rad gmin w sprawie granic okręgów wyborczych. Zdaniem Sądu dopuszczenie do szerszych zmian granic okręgów wyborczych spowodowałoby częstsze ich kwestionowanie przez wyborców przed organami wyborczymi, a dalej także na drodze sądowej. Autor monografii nie uznaje tej argumentacji Sądu, formułując swoje mocno krytyczne, momentami wręcz bezpardonowe, stanowisko odnośnie do niej. Stwierdza, że wyrok rysuje wysoce niezadowolający obraz jakości administracyjno-sądowej kontroli najbardziej elementarnych rozstrzygnięć dotyczących podziału gmin na okręgi wyborcze przesądzających o rzetelności oraz konstytucyjnym charakterze procedur wyborczych w małych i średnich gminach. Autor nie pozostawia choćby niewielkiej przestrzeni na uwzględnienie odmiennych argumentów czy to organów wyborczych, czy sądu w tych sprawach.

Zgadając się z wieloma uwagami autora wynikającymi z jego szczegółowych analiz regulacji prawa wyborczego w działaniu, jako budzące wątpliwości można jednak wskazać jego konstatacje, w których za ujawnione mankamenty prawa winą obarcza PKW, podczas gdy jednak, po pierwsze, jej działania w tej materii za legalne uznane zostały przez orzecznictwo sądowe (oczywiście

uwzględniając jego negatywną ocenę formułowaną przez autora), a po drugie, adresatem tych zarzutów powinien być prawodawca. Państwowa Komisja Wyborcza działa bowiem wyłącznie na podstawie i w granicach obowiązującego prawa. Przepisy tego prawa określające zadania i obowiązki PKW, a w szczególności przepisy Kodeksu wyborczego, nie tylko stanowią kompetencję do działania, lecz również są źródłem nakazów i zakazów wyznaczających ramy prawne ich działania. Celem zasady legalizmu jest bowiem przeciwdziałanie dowolności i arbitralności działania organów państwa oraz możliwość kontroli w oparciu o kryterium zgodności z obowiązującym prawem². PKW nie posiada też kompetencji do dokonywania oceny konstytucyjności regulacji prawnych, ani nawet inicjowania postępowań o kontrolę konstytucyjności przepisów prawa wyborczego przez TK. Nie sposób zatem wymagać od najwyższego organu wyborczego właściwego w sprawach przeprowadzania wyborów działania wbrew obowiązującemu prawu.

Natomiast niewątpliwie należy się zgodzić z A. Cebulą co do tego, że przepisy Kodeksu wyborczego, w tej materii, na którą wskazuje autor, ale też w wielu innych obszarach, wymagają – często radykalnych – zmian zmierzających także do jak najszerszego realizowania w procesie elekcji podstawowych zasad, jakimi proces ten powinien się rządzić, w tym niewątpliwie zasady równości wyborów. Na potrzebę tych zmian PKW wielokrotnie zwracała uwagę w postulatach *de lege ferenda* formułowanych po kolejnych wyborach.

Ostatni, czwarty rozdział monografii A. Cebula poświęcił konsekwencjom braku ustawowych gwarancji materialnej równości wyborów do rad małych i średnich gmin oraz zaprezentowaniu rzeczywistych skutków stosowania przepisów prawa dotyczących tworzenia jednomandatowych okręgów wyborczych w ich obecnym kształcie. Stanowi to uzupełnienie dotychczasowych rozważań odnoszących się do prawnokonstytucyjnych zabezpieczeń umożliwiających przypisanie wyborom cechy równości materialnej. Jak autor stwierdza na początku tego rozdziału, obowiązujące od ponad dziesięciu lat przepisy Kodeksu wyborczego dotyczące tworzenia okręgów wyborczych w wyborach do rad gmin liczących do 20 tys. mieszkańców ukształtowały w sposób znaczący elementarne struktury politycznej reprezentacji, które są niezbędne dla funkcjonowania lokalnej społeczności. Zaznacza ponadto, że wprowadzenie na poziomie gmin jednomandatowych okręgów wyborczych wywołało zarówno entuzjastyczne reakcje, jak i pewne wątpliwości. Przywołuje wyniki analiz, jakie powstały po przeprowadzonych po raz pierwszy według nowych zasad wyborach do rad gmin w 2014 r. Obrazują one, że efektem tego rozwiązania były m.in.:

² Por. M. Florczak-Wątor, *Komentarz do art. 7*, [w:] P. Tuleja (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, wyd. 2, LEX/el. 2021.

większa liczba komitetów wyborczych, a jednocześnie mniejsza liczba komitetów zdobywających mandaty, dwukrotnie mniejsza proporcjonalność, większa liczba głosów oddanych na komitety nieuzyskujące mandatów, mniejsza liczba radnych z komitetów partyjnych na rzecz komitetów wyborców, wzmocnienie dominującej pozycji lokalnych obozów władzy czy rzadziej występująca możliwość zjednoczenia opozycji, a tym samym wyłonienia jednolitej większości w radzie gminy.

Do części przywołanych przez siebie analiz autor odnosi się dość krytycznie, wskazując na wątpliwości co do zastosowanych w nich metod oraz samych ich wyników. Uznaje wręcz, że niektórych wniosków nie sposób zaakceptować jako wyczerpującego opisu konsekwencji stosowania przepisów określających sposób wytyczania gminnych jednomandatowych okręgów wyborczych.

Następnie, na podstawie danych udostępnionych mu przez Krajowe Biuro Wyborcze, przeprowadza własną analizę tego zagadnienia, szeroko opisując zastosowane w niej metody i przyjęte założenia. Wskazuje własny wysiłek badawczy ukierunkowany na określenie skali i zakresu występowania dwóch typów naruszeń zasady materialnej równości wyborów do rad gmin: po pierwsze – znaczne zwiększenie liczby mieszkańców poszczególnych jednomandatowych okręgów wyborczych ponad określoną dla każdego obszaru wyborczego wzorcową liczbę mieszkańców jednego okręgu; po drugie – ustalenie liczby mieszkańców poszczególnych jednomandatowych okręgów wyborczych znacznie poniżej określonej dla każdego obszaru wyborczego wzorcowej liczby mieszkańców jednego okręgu. Następnie przedstawia bardzo szczegółowe i niezwykle ciekawe wyniki przeprowadzonej eksploracji, odnosząc je także do zaleceń Komisji Weneckiej. Konstatuje chociażby, że skrajne odchylenia od jednolitej normy przedstawicielstwa nie tworzą z zasady układów symetrycznych, co oznacza, że odchylenia jednego i drugiego typu nie muszą występować w tych samych gminach.

Dane oraz wyniki przeprowadzonych badań robią duże wrażenie swoją szczegółowością, obrazowością, ale także ilością poddanego analizie materiału źródłowego. Zaprezentowane zostały w rozbudowanych tabelach, zestawieniach i wykresach, które są następnie przybliżane czytelnikowi ich opisem dokonany przez autora. Na podstawie części z nich stwierdza on, że najbardziej pełny obraz naruszeń zasady równomiernego rozkładu populacji obszaru wyborczego między okręgi wyborcze uzyskiwany jest poprzez wyeksponowanie stosunku między największymi i najmniejszymi liczbami mieszkańców przypadającymi na jeden mandat wyborczy w całym tym obszarze.

Biorąc pod uwagę kolejne analizowane przez siebie dane, autor dochodzi do wniosku, że przepisy Kodeksu wyborczego przełożyły się na zaistnienie w strukturze jednomandatowych okręgów wyborczych utworzonych

w poszczególnych gminach znaczących odstępstw od zasady równości wyborów rozpatrywanej w jej aspekcie materialnym. Co więcej, między wyborami samorządowymi w 2014 i 2018 r. zakres ewidentnych naruszeń materialnej równości wyborów w grupie gmin do 20 tys. mieszkańców zwiększył się zdecydowanie. Ponadto przeprowadzone rozważania prowadzą do wniosku, że zjawisko istotnych różnic w standardzie realizacji indywidualnych praw wyborczych podczas wyborów do rad gmin ma charakter bardzo szeroki.

Część dociekań poświęcono rozpatrzeniu hipotezy zaistnienia możliwie największych i najliczniejszych – a jednocześnie zgodnych z przepisami prawa – odstępstw od proporcjonalnego rozkładu populacji obszaru wyborczego między okręgi wyborcze obowiązujące w wyborach do przykładowej rady gminy do 20 tys. mieszkańców.

Podsumowując rozdział, autor formułuje – można powiedzieć – fundamentalną opinię, według której realne odstępstwa od wzorcowego modelu urzeczywistniania materialnej równości procedur wyborczych w jej rozumieniu klasycznym nie pozwalają uznać znacznej części wyborów do rad gmin liczących do 20 tys. mieszkańców za wybory materialnie równe. Skutkuje to zaistnieniem licznych okoliczności przekładających się na wyraźne podważenie bądź obniżenie standardu realizacji praw wyborczych osób zamieszkałych w okręgach o liczbie mieszkańców odpowiednio zaniżonej lub zawyżonej w stosunku do ich populacji wzorcowej. To wszystko oznacza, że prawo do materialnie równych wyborów w przypadku znacznej części wyborów do organów przedstawicielskich podstawowych jednostek samorządu terytorialnego w rzeczywistości jest w sposób ewidentny naruszane.

Warto zaznaczyć w tym miejscu, że niewątpliwie imponująca liczba różnego rodzaju zestawień, tabel, wykresów czy grafów oraz zawartych w nich danych i wynikających z nich wniosków, niezwykle ciekawych i poznawczo doniosłych dla koneserów tego tematu oraz osób zainteresowanych szeroko rozumianymi procesami wyborczymi, może jednocześnie nieco przytłaczać czytelnika niebędącego pasjonatem tej tematyki, a poszukującego jedynie ogólnych informacji w tym przedmiocie, co nie stanowi w żadnej mierze krytycznej uwagi, a potwierdza tylko niezwykle wysoki poziom recenzowanego studium.

Monografia zwięzła jest podsumowaniem dokonanych analiz. Niewątpliwie rację ma autor, kiedy stwierdza, że równość wyborów, na równi z ich powszechnością, jest jednym z filarów systemu demokracji przedstawicielskiej. Jednocześnie konstruowanie modeli wyborów materialnie równych łączy się z koniecznością rozstrzygnięcia dylematów o charakterze prawno-konstytucyjnym, ustawodawczym i logistycznym. A. Cebula wskazuje przy tym, że równość jest szczególnie istotna w wyborach przeprowadzanych w niewielkich społecznościach, gdyż odstępstwo od niej powoduje ryzyko

niereprezentatywności ukonstytuowanego organu przedstawicielskiego. Następnie dokonuje syntetycznego podsumowania rozważań prowadzonych w poszczególnych rozdziałach, ze wskazaniem na najważniejsze ich elementy.

I wreszcie formułuje – aczkolwiek niezbyt liczne – wnioski *de lege ferenda*, mające służyć realizacji materialnej równości procedury wyborczej do rad małych i średnich gmin. Jako pierwszy wskazuje całkowite wyeliminowanie jednomandatowych okręgów wyborczych. Natomiast przy ich ewentualnym zachowaniu postuluje wyłączenie procedury ustalania wielkości gminnych JOW-ów z zakresu obowiązywania art. 419 § 2 Kodeksu wyborczego i wprowadzenie odrębnego przepisu ograniczającego odchylenia od jednolitej normy przedstawicielstwa w tego typu okręgach do 10%. Ciekawa, ale jednocześnie kontrowersyjna, mogąca niezwykle komplikować działalność organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego i w rzeczywistości chyba jednak mało realna, wydaje się kolejna propozycja, polegająca na pozostawieniu procedury ustanawiania granic jednomandatowych okręgów wyborczych w wyborach do rad gmin w niezmiennym kształcie, przy jednoczesnym wprowadzeniu wymogu uwzględniania podczas głosowań w radzie gminy wagi indywidualnych mandatów przedstawicielskich, odpowiadających ułamkiem jednolitej normy przedstawicielstwa, odzwierciedlonym w liczbach mieszkańców poszczególnych okręgów wyborczych. Wydaje się, że za propozycję o podobnym charakterze uznać należy ostatnią ze sformułowanych, a mianowicie polegającą na przypisaniu całościowego głosu w radzie gminy mandatом uzyskiwanym w jednomandatowych okręgach wyborczych o liczbach mieszkańców niewykraczających poza określony margines odchylenia od jednolitej normy przedstawicielstwa, a pozostałym mandatом przyporządkować wagę ułamkową – proporcjonalnie do rozkładu odpowiednich części populacji między jednomandatowe okręgi wyborcze o liczbach mieszkańców nadmiarowych bądź zaniżonych w stosunku do jednolitej normy przedstawicielstwa.

Niewątpliwie należy się zgodzić z podsumowującym książkę stwierdzeniem, że idea wyborów materialnie równych wydaje się w ostatnim czasie zasługiwać na coraz większą uwagę badaczy, a ponadto – co należy podkreślić – warto ją analizować z różnych perspektyw i w różnym kontekście. Niewątpliwie owa materialna (nie)równość wyborów, której poświęcona została ta niezwykle interesująca, wnikliwie ją analizująca monografia, jest ważnym problemem funkcjonalności demokracji przedstawicielskiej jako takiej.

Książka bez wątpienia w ciekawy sposób przedstawia szeroką panoramę interesujących zagadnień dotyczących aspektu materialnego konstytucyjnej zasady równości wyborów w niespotykanym lub rzadko spotykanym do tej pory kontekście wyborów do rad małych i średnich gmin. Niezwykle cenne jest także to, że autor nie ogranicza się w niej do rozważań wyłącznie teoretycznych,

ale często popiera je doświadczeniami praktycznymi i orzecznictwem odpowiednich instytucji. Na duże uznanie zasługuje też umiejętność wykorzystywania w podejmowanych analizach metody historycznej czy komparatystycznej, prowadzenia narracji z wykorzystaniem szerokiego zasobu opinii i stanowisk wyrażanych przez przedstawicieli doktryny oraz praktyków. Pozwala na to niewątpliwie świetny warsztat pisarski i analityczny autora oraz wykorzystanie do przygotowania pracy obszernego katalogu literatury przedmiotu, ale również aktów prawnych, orzecznictwa sądowego i stanowisk organów wyborczych.

Książka zawiera istotne poznawczo wyniki badań, choć także momentami kontrowersyjne opinie oraz ciekawe wnioski, które niewątpliwie powinny prowadzić do dalszych rozważań i dyskusji. Napisana jest klarownym i zrozumiałym językiem, co nabiera dodatkowej wartości, jeśli uwzględnić skomplikowaną materię nim opisywaną, aczkolwiek autor w kilku miejscach nie ustrzegł się nieco zbyt rozbudowanych zdań, które wymagają od czytelnika większego skupienia. Także tylko dla formalności można wskazać pojedyncze drobne usterki stylistyczne czy literowe (np. s. 11, 63, 66, 94, 117, 119, 161, 165, 169, 211, 215, 242). W kilku miejscach monografii jej autor posługuje się w stosunku do niej określeniem dysertacja, co wywołuje się konsekwencją tego, że monografia została przygotowana na podstawie właśnie jego dysertacji doktorskiej.

Bez wątpienia ta rozbudowana, analityczna, wielowątkowa pozycja to ważna lektura, stanowiąca bogate źródło wiedzy dla naukowców zajmujących się prawem wyborczym, także samorządowym, dla praktyków w tej dziedzinie, ale również dla studentów czy osób niezwiązanych ściśle z tymi zagadnieniami, które jednak chcą zdobyć czy poszerzyć swoją wiedzę na temat wyborów, w tym przede wszystkim szeroko rozumianej zasady równości wyborów. Z całą pewnością warto poświęcić jej czas i uwagę.