



Grzegorz Kryszewski*

Uniwersytet w Białymstoku

KONSTITUCYJNA REGULACJA PODSTAWOWYCH ZASAD PRAWA WYBORCZEGO

W toczącej się obecnie dyskusji nad ewentualnym wprowadzeniem zmian do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.¹ nie może być pominięta potrzeba dokonania korekty zakresu i sposobu regulacji w tym akcie problematyki wyborczej. Trafna jest ocena, iż regulacja ta (w tym zasad prawa wyborczego) jest „skromna i formalna”², jedynie „wrywkowo” podejmująca zagadnienia prawa wyborczego, przede wszystkim w częściach Konstytucji poświęconych wybieralnemu organom³. Potrzeba dokonania zmian jest nadzwyczaj wyraźna w odniesieniu do konstytucyjnego ujęcia podstawowych zasad prawa wyborczego, określanych często mianem „przymiotników wyborczych”. Zasady, o których mowa, można zdefiniować jako główne założenia dotyczące uprawnień obywateli w procesie wyborczym oraz jego przebiegu⁴. O randze ustrojowej tych zasad świadczy dowodnie fakt, iż stanowią one uniwersalną materię współczesnych konstytucji na całym świecie, przynajmniej w stosunku do wyborów parlamentarnych.

W toku światowej ewolucji prawa wyborczego, przede wszystkim państw europejskich, zostały wypracowane następujące zasady: powszechności, równości, bezpośredniości wyborów i tajnego głosowania. Odnosząc się do prawa wyborczego konkretnego państwa, do tego katalogu należy dołączyć – wbrew wyrażanym niekiedy sprzeciwom⁵ – ogólną zasadę wskazującą na przyjęty system

* kryszen@uwb.edu.pl

¹ Dz. U. Nr 78, poz. 483, ze zm. [dalej: Konstytucja].

² Z. Witkowski, *Siedem grzechów głównych polskiej klasy politycznej wobec wyborców, wyborów i prawa wyborczego* [w:] *Wokół wyborów i prawa wyborczego. Wykłady im. Prof. dr. Wacława Komarnickiego*, red. Z. Witkowski, A. Frydrych-Depka, P. Raźny, Toruń 2017, s. 215.

³ Tak B. Banaszak – zob. A. Szmyt, *Konstytucyjne podstawy prawa wyborczego w świetle „Ankiety Konstytucyjnej”*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2011, nr 3, s. 37.

⁴ Zob. np. A. Sokala, B. Michalak, P. Uziębło, *Leksykon prawa wyborczego i referendalnego oraz systemów wyborczych*, Warszawa 2013, s. 169.

⁵ Tak np. M. Jagielski, *Prawo wyborcze* [w:] *Polskie prawo konstytucyjne na tle porównawczym*, red. R.M. Malajny, Warszawa 2013, s. 257.

ustalania wyników wyborów (system wyborczy), przynależny do jednej z trzech następujących „rodzin”: wyborów większościowych, proporcjonalnych lub przeprowadzanych w oparciu o mieszaną technikę repartycji mandatów. Zasadą formułowaną *expressis verbis* w coraz większej liczbie konstytucji, a przy tym traktowaną priorytetowo w dokumentach międzynarodowych poświęconych prawom politycznym jednostki i standardom wyborów demokratycznych, jest zasada wolnych wyborów, bez której stosowania niemożliwe jest wyłonienie w drodze wyborczej autentycznej reprezentacji społeczeństwa. Zauważyć też należy, iż w niektórych konstytucjach jest ponadto wskazywana zasada wyborów uczciwych, darzona przez wspomniane wyżej dokumenty międzynarodowe równie wyjątkową estymą.

Dokonane w Konstytucji RP z dnia 2 kwietnia 1997 r. zestawienia podstawowych zasad prawa wyborczego do poszczególnych organów charakteryzują się znaczną niejednorodnością. Dodatkowo są one rozproszone w tekście tego dokumentu, co zostało ocenione przez B. Banaszaka jako „nawet regres wobec schematu Konstytucji z 1952 r. wyodrębniającej w jednym rozdziale (9) zasady wyborów”⁶. W myśl jego art. 96 ust. 2 wybory do Sejmu są: powszechne, równe, bezpośrednie i proporcjonalne oraz odbywają się w tajnym głosowaniu. Z kolei wybory do Senatu – zgodnie z art. 97 ust. 2 – opierają się na trzech zasadach: powszechności, bezpośredniości i tajności głosowania. A zatem, Konstytucja nie odnosi do tych wyborów – w odróżnieniu od wyborów do Sejmu – zasady równości oraz nie przesądza o stosowaniu w nich określonego rodzaju systemu ustalania wyników wyborów (ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy⁷, ustalając, że wybory do Senatu są przeprowadzane w okręgach jednomandatowych, tym samym opowiedziała się za formułą wyborów większościowych). Prezydent RP jest natomiast wybierany w wyborach: powszechnych, równych, bezpośrednich i w głosowaniu tajnym (art. 127 ust. 1). Identyczny „pakiet” zasad Konstytucja zakreśla wobec wyborów do organów stanowiących samorządu terytorialnego (art. 169 ust. 2).

Konstytucja w ogóle nie formułuje podstawowych zasad prawa wyborczego do Parlamentu Europejskiego oraz na urząd wójta lub burmistrza (prezydenta miasta). Przypomnieć jednak należy, iż pierwsze wybory do Parlamentu Europejskiego w Polsce zostały przeprowadzone w 2004 r., wybory powszechne jednoosobowych organów wykonawczych w gminach zaś w 2002 r., a więc w obu przypadkach kilka lat po wejściu w życie Konstytucji z 1997 r. Nadmienimy, iż kodeks wyborczy odnosi do wyborów do Parlamentu Europejskiego wymóg stosowania zasad: powszechności, równości, bezpośredniości i proporcjonalności oraz głosowania tajnego (art. 328). Zgodnie z kodeksem wybory do rad gmin, powiatów i sejmików województw są natomiast powszechne, równe, bezpośrednie i odby-

⁶ B. Banaszak, *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 2012, s. 269. O przyczynach tego stanu rzeczy pisze J. Buczkowski, *Podstawowe zasady prawa wyborczego III Rzeczypospolitej*, Lublin 1998, s. 42–43.

⁷ Dz. U. Nr 21, poz. 112, ze zm.

wają się w głosowaniu tajnym (art. 369); wybory do rady w gminie niebędącej miastem na prawach powiatu są większościowe (art. 415), zaś do wszystkich pozostałych rad i sejmików województw są proporcjonalne (art. 416, 450 i 459 § 1).

Obecne konstytucyjne ujęcie podstawowych zasad prawa wyborczego trudno uznać za optymalne, pozbawione różnego typu słabych stron, niewymagające jakichkolwiek zmian. Wnikliwa jest konstatacja: „absolutnie trafne jest oczekiwanie świątłej doktryny prawa konstytucyjnego i prawa wyborczego, że ustawy wyborcze nie mogą stawać się alternatywą dla niezbędnego, wytyczonego przez sama konstytucję i wprost *minimum minimorum*, a należy do niego w czasach współczesnych wyczerpujący, klarowny i spójny katalog zasad prawa wyborczego”⁸. Warunków tych Konstytucja RP nie spełnia do końca, sprzyjając instrumentalizacji prawa wyborczego⁹. Wydaje się, iż skala i waga „ułomności” zawartej w niej regulacji przemawia nawet za dokonaniem dość gruntownej jej rewizji. Wymaga to zaznaczenia: przedmiotem niniejszego opracowania są postulowane zmiany w konstytucyjnym ujęciu podstawowych zasad prawa wyborczego, jednak zakres pożądaných zmian konstytucyjnych w zakresie prawa wyborczego powinien być znacznie szerszy, poprzez konstytucjonalizację jeszcze innych elementów tego prawa¹⁰.

Pierwszą kwestią, którą warto rozważyć, projektując rewizję Konstytucji w interesującym nas obszarze, jest wyeliminowanie rozproszenia jej przepisów dotyczących problematyki wyborczej w różnych rozdziałach Konstytucji i unormowanie jej w jednym¹¹. Podkreślałoby to niezwykle wysoką rangę wyborów, które są współcześnie wyznacznikiem stopnia demokracji całego ustroju politycznego państwa, dotyczą podstaw jego funkcjonowania oraz są zdecydowanie wiodącą płaszczyzną urzeczywistniania idei suwerenności narodu. Takie rozwiązanie uczyniłoby „materię” wyborczą uregulowaną w ustawie zasadniczej bardziej czytelną i łatwiejszą w jej poznaniu. W razie uniformizacji zasad prawa wyborczego taki zabieg uszczupliłby liczbę przepisów je określających.

Dążąc natomiast do ustalenia pożądanej treści tej rewizji, w pierwszej kolejności należy ustosunkować się do kwestii ewentualnej konstytucjonalizacji

⁸ Z. Witkowski, *Siedem grzechów głównych...*, s. 216.

⁹ Jak pisze B. Banaszak: „Następstwem [...] ogólnikowej regulacji konstytucyjnej jest duża instrumentalizacja prawa wyborczego i mała stabilność przyjmowanych rozwiązań, wynikająca z dwóch przyczyn: podatności norm prawnych na zmiany, ilekroć pojawi się nowa potrzeba polityczna lub nie spełnią one pokładanych w nich nadziei polityków, oraz nieuwzględniania przez nie rzeczywistego stanu rozwoju społecznego, świadomości prawnej i politycznej społeczeństwa, tradycji itp.”, B. Banaszak, *Jakie zmiany w Konstytucji RP są potrzebne?* [w:] *Aktualne problemy reform konstytucyjnych*, red. S. Bożyk, Białystok 2013, s. 33.

¹⁰ Zob. zwłaszcza K. Skotnicki, *Minimalny niezbędny zakres zmian w konstytucyjnej regulacji problematyki wyborczej* [w:] *Problemy konstytucyjne*, red. J. Juchniewicz, M. Dąbrowski, Olsztyn 2015, s. 28 i nn.; A. Szmyt, *Konstytucyjne podstawy prawa wyborczego...*, s. 31 i nn.

¹¹ Na rozproszenie tych przepisów w tekście Konstytucji RP jako jej mankament wskazuje np. B. Banaszak, *Jakie zmiany...*, s. 32.

wyborów do Parlamentu Europejskiego¹² oraz wyborów wójtów (burmistrzów i prezydentów miast), której głównym elementem byłoby określenie podstawowych zasad prawa wyborczego. O ile w przypadku pierwszych z wymienionych wyborów zostałaby nadana ranga konstytucyjna metodzie kreacji składu zgromadzenia w swej istocie o charakterze przedstawicielskim, a zatem siłą rzeczy kształtowanego w drodze wyborczej, to konstytucjonalizacja formuły wyborów wójtów przez mieszkańców gmin byłaby aktem objęcia konstytucyjną ochroną procedury alternatywnej wobec metody wyboru przez lokalny organ przedstawicielski – radę gminy¹³.

Za wprowadzeniem do Konstytucji przepisów dotyczących wyborów do Parlamentu Europejskiego przemawia nie tylko ich doniosłe znaczenie z punktu widzenia ugruntowywania podmiotowości politycznej społeczeństwa, przekładającej się na sferę stosunków międzynarodowych, w ramach procesu integracji europejskiej, ale również to, że mogłyby one być ważnym ogniwem od dawna oczekiwanego kompleksu zmian nakierowanych na „europeizację” polskiej ustawy zasadniczej. Konstytucjonalizacja wyborów wójtów przez mieszkańców gmin doprowadziłaby natomiast do utrwalenia mechanizmu wyborczego przetestowanego z sukcesem w czterech kampaniach wyborczych, jak też – szerzej rzecz biorąc – mogłaby przysłużyć się prawnemu i politycznemu wzmocnieniu demokracji i samorządności lokalnej.

Innym zagadnieniem wiążącym się z ewentualną rewizją omawianej grupy postanowień Konstytucji jest przypisanie określonych katalogów podstawowych zasad prawa wyborczego poszczególnym kategoriom wyborów. Dotychczasowe zróżnicowanie tych zasad jest trudne do uzasadnienia¹⁴. Moim zdaniem słusznym rozwiązaniem byłaby uniformizacja tych katalogów. Wprawdzie każde wybory w polskim systemie politycznym odznaczają się pewną specyfiką, to jednak można też mówić o pewnej jednolitości ich ogólnego oblicza. Należy zwłaszcza wspomnieć o aksjologicznej ich tożsamości, jak też o zawsze terytorialnych ramach przebiegu procesu wyborczego. Zauważalny jest przy tym związek zachodzący między zastosowaniem każdej z czterech „tradycyjnych” podstawowych zasad prawa wyborczego i zasady wolnych wyborów a stopniem legitymacji wszystkich wybieranych organów. Mieć też trzeba na uwadze korzystny wpływ każdej ze wspomnianych zasad na pozycję obywatela jako nie tylko uczestnika procesu wyborczego, ale też – w szerszej perspektywie – życia publicznego w skali ogół-

¹² Potrzeba ta jest podzielana powszechnie w środowisku konstytucjonalistów. Jak pisze K. Skotnicki: „[...] chyba dla nikogo z konstytucjonalistów nie ulega najmniejszej wątpliwości, że brak takiej regulacji stanowi istotną ułomność naszej regulacji konstytucyjnej, co nie może nie być zauważane na arenie międzynarodowej, a w szczególności wśród pozostałych państw członkowskich [Unii Europejskiej – G.K.], które takie regulacje posiadają (tzw. europeizacja konstytucji państwa Unii Europejskiej”, K. Skotnicki, *Minimalny niezbędny zakres zmian...*, s. 29.

¹³ Inaczej K. Skotnicki, zob. A. Szmyt, *Konstytucyjne podstawy prawa wyborczego...*, s. 39.

¹⁴ Zob. B. Banaszak, *Prawo...*, s. 269–270; Z. Witkowski, *Siedem grzechów głównych...*, s. 215.

nopaństwowej, jak i w jednostce podziału administracyjno-terytorialnego, której jest mieszkańcem.

Spod postulowanej wyżej uniformizacji należałoby wyłączyć zasadę określającą metodę repartycji mandatów, która może mieć różną postać. W wyborach jednoosobowego organu z natury rzeczy jest to zasada większościowa (większości zwykłej bądź bezwzględnej). Decyzja o przyjęciu określonej metody repartycji mandatów w wyborach do organów kolegialnych jest skorelowana z decyzją dotyczącą wielkości okręgów wyborczych; jest to zazwyczaj metoda z rodziny systemów proporcjonalnych, ewentualnie mieszanych, rzadko większościowych¹⁵.

Przypomnijmy: Konstytucja rozstrzyga o przyjęciu określonego rodzaju systemu ustalania wyników wyborów tylko w odniesieniu do wyborów do Sejmu (wybory proporcjonalne) i na urząd Prezydenta RP (metoda większości bezwzględnej), O systemach wyborczych stosowanych przy kreacji innych organów przesądza obecnie kodeks wyborczy, a przed jego uchwaleniem czyniły to odpowiednie ordynacje wyborcze. Wydaje się, iż tego typu rozstrzygnięcia powinny być cechą konstytucyjnej regulacji – bez jakichkolwiek wyjątków – wszystkich wyborów, czego główną korzyścią byłoby zniwelowanie niebezpieczeństwa manipulowania prawem wyborczym w tak wężłowej sprawie, jaką jest metoda ustalania wyników wyborów. Przed niebezpieczeństwem takim nie jest w stanie uchronić wprowadzenie konstytucyjnej dyrektywy, by ustawowe zmiany systemu wyborczego mogły być dokonywane nie później niż na rok przed terminem zarządzania wyborów do danego organu¹⁶.

Przy okazji nowelizacji Konstytucji warto również przemyśleć postulat oparcia systemu wyborczego do Senatu na zasadzie większości bezwzględnej z ewentualną drugą turą głosowania, co mogłoby przyczynić się do zmniejszenia skali deformacji wyborczych i podwyższenia stopnia reprezentatywności składu Senatu, w konsekwencji wzmocnienia funkcji wyborów do tego organu: wyrażania woli wyborców i legitymizacyjnej¹⁷. Co się tyczy wyborów do Parlamentu Europejskiego i wyboru wójtów, mogłyby to być przyjęte w kodeksie wyborczym, sprawdzone w praktyce, odpowiednio zasady: proporcjonalności wyborów i większości bezwzględnej, choć oczywiście nie można wykluczyć, iż ustrojodawca mógłby być innego zdania. Głębokiego zastanowienia wymaga określenie

¹⁵ Według danych z 2005 r. metody większościowe w okręgach wielomandatowych były stosowane w 19 państwach (w 15 państwach był to system tzw. głosowania zblokowanego, a w 4 – partyjnego głosowania zblokowanego), zob. A. Reynolds, B. Reilly, A. Ellis et al., *Electoral system Design: The New International IDEA Handbook*, International Institute for Democracy and Electoral Assistance, Stockholm 2005, s. 33. Według aktualnych danych International IDEA systemy większościowe są przyjęte w 85 państwach, proporcjonalne również w 85, mieszane w 29, zob. <https://www.idea.int/data-tools/question-view/130357> [dostęp: 30.09.2018].

¹⁶ Tak K. Skotnicki, zob. A. Szmyt, *Konstytucyjne podstawy prawa wyborczego...*, s. 40.

¹⁷ Tak np. B. Banaszak, *Glosa do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 lipca 2011 r. (sygn. akt K 9/11)*, „Przegląd Sejmowy” 2012, nr 1, s. 114–115; K. Eckhardt, *Kodeks wyborczy w świetle poglądów doktryny i orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego. Wybrane problemy*, „Polityka i Społeczeństwo” 2015, nr 3, s. 22.

formuły ustalania wyników wyborów organów stanowiących samorządu terytorialnego. Sądę, iż kierując się m.in. dążeniem do zmniejszenia stopnia upolitycznienia składów rad, zwłaszcza na szczeblu gmin, należałoby rozszerzyć zakres zastosowania reguły większościowej w okręgach jednomandatowych.

Rozpatrując potrzebę zmian w Konstytucji, godzi się jednak przede wszystkim powrócić do dyskusji nad koncepcją mechanizmu kształtowania reprezentacji społeczeństwa w Sejmie. Nie wnikając w spodziewaną argumentację zwolenników różnych stanowisk w tej sprawie, stwierdzę tylko, iż moim zdaniem najtrafniejszą receptą byłoby pewne odejście od sztywnych ram proporcjonalności wyborów na rzecz wprowadzenia, coraz bardziej popularnego na świecie, mieszanego – proporcjonalno-większościowego – systemu wyborczego.

Nadzwyczaj kontrowersyjnym problemem jest pominięcie w konstytucyjnym katalogu podstawowych zasad prawa wyborczego do Senatu zasady równości wyborów. Jak trafnie zauważa Ryszard Piotrowski, takie rozstrzygnięcie „nie wynikało z antyegalitarnych założeń, ale było konsekwencją braku kompromisu w sprawie koncepcji izby wyższej”¹⁸ i stanowiło „przejaw doraźnego pragmatyzmu ustrojodawcy o ograniczonej doniosłości normatywnej”¹⁹. W momencie uchwalenia Konstytucji w 1997 r. była stosowana – od 1989 r. – technika kształtowania składu Senatu, bez wątplenia niemająca nic wspólnego z zasadą materialnej równości wyborów, wskazującą na konieczność zapewnienia jednakowej siły (wartości) głosom wyborców²⁰. Technika ta, wprowadzona z politycznego motywu uzyskania w wyborach w 1989 r. korzystnego rezultatu przez PZPR i jej sojuszników, od początku budziła wiele kontrowersji, ponieważ nawiązywała do rozwiązań właściwych dla państw złożonych: okręgami wyborczymi były województwa, w których wybierano po dwóch senatorów, z wyjątkiem województw: stołecznego warszawskiego i katowickiego, mających prawo wyboru po trzech senatorów. Rezultat wdrożenia tej metody był łatwy do przewidzenia: ogromna dysproporcja siły głosów między największymi i najmniejszymi pod względem liczby mieszkańców województw (np. siła ta w okręgu chełmskim była prawie jedenastokrotnie większa niż w okręgu katowickim).

Nie mając wizji nowego modelu Senatu, ustrojodawca w następstwie pominięcia w Konstytucji z 1997 r. zasady wyborów równych, pozostawił ustawodaw-

¹⁸ R. Piotrowski, *Zasada równości a wybory do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej* [w:] *Zasada równości oraz problematyka reprezentatywności w wyborach do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej*, Kancelaria Senatu, luty 2012, s. 39.

¹⁹ Tamże, s. 40.

²⁰ Należy jednak zdawać sobie sprawę z pewnej ograniczoności oddziaływania tej zasady na praktykę wyborczą, ponieważ – jak stwierdził Trybunał Konstytucyjny – „równość materialna wyborów jest pewną dyrektywą, którą ustawodawca powinien starać się realizować, mając świadomość, że nie jest możliwe zrealizowanie jej w pełnym zakresie”, z czego jednak wyprowadził bardzo kontrowersyjny wniosek, iż „nie można [...] uznać, że równość materialna jest koniecznym elementem wyborów demokratycznych”, uzasadnienie wyroku TK z dnia 20 lipca 2011 r., 9/11.

stwu swobodę co do podjęcia decyzji stosowania bądź niestosowania tej zasady²¹, co umożliwiło ustawodawcy przyjęcie za wytyczną swoich działań dewizę, iż „z tego, że wybory nie są «równe», nie wynika, że są nierówne”²².

Ordynacja wyborcza do Sejmu RP i do Senatu RP z 12 kwietnia 2001 r.²³ znacznie przekształciła dotychczasowy tryb wyborczy, zbliżając go do wymagań, jakie niesie zasada równości materialnej. Ustaliła ona, że w okręgu wyborczym – obejmującym obszar województwa lub jego część – wybiera się od dwóch do czterech senatorów. Zadecydowała też o tym, ilu senatorów ma reprezentować poszczególne województwa. Ustalając ich liczbę, posłużono się ogólnopolską jednolitą normą przedstawicielstwa. Co zaś tyczy się liczby mandatów w okręgach stanowiących część województwa, to miała ona być określana poprzez zastosowanie wojewódzkiej normy przedstawicielstwa, uzyskiwanej w następstwie podzielenia liczby mieszkańców całego województwa przez liczbę senatorów w nim wybieranych. Efektem wprowadzonych zmian było wyraźne zniwelowanie rażących różnic w sile głosów między okręgami. Wdrożona formuła wyborcza jednak nie odpowiadała jeszcze w pełni wymogowi równości materialnej wyborów. Dowiodły tego już wybory do Senatu w dniu 26 września 2001 r., w których w okręgu o największej sile głosów na jeden mandat przypadało 241 329 uprawnionych do głosowania (okręg wyborczy nr 27 w Częstochowie), a w okręgu o najmniejszej sile – 405 109 (okręg wyborczy nr 40 w Szczecinie).

Zmiana modelu wyborów do Senatu dokonana przepisami kodeksu wyborczego z dnia 5 stycznia 2011 r., wyrażająca się w wprowadzeniu jednomandatowych okręgów wyborczych, nie spowodowała akceptacji zasady równości wyborów. Wprawdzie kodeks przyjął za podstawę wyznaczania granic okręgów wyborczych jednolitą normę przedstawicielstwa, to jednak w następstwie nakazu ich godzenia z granicami okręgów wyborczych w wyborach do Sejmu i podziałem państwa na województwa dysproporcje w sile głosów nawet się nasiliły. W wyborach przeprowadzonych w dniu 9 października 2011 r. w 41 okręgach wyborczych odbiegała ona od wspomnianej normy o ponad 15%, tym samym przekraczając nawet, dopuszczalny przez Kodeks dobrej praktyki wyborczej (opracowany przez Komisję Wenecką) tylko w „wyjątkowych okolicznościach”, poziom od 10% do 15%. W 4 okręgach rozbieżność ta wynosiła aż 50%. Skrajna dysproporcja zachodziła między okręgiem nr 61 (część województwa podlaskiego – 217 595 mieszkańców) a okręgiem nr 30 (część województwa małopolskiego

²¹ W czasie prac nad Konstytucją RP J. Jaskiernia stwierdził: „jeżeli skreślimy wyraz »równe«, to nie przesadzamy, że wybory nie będą równe, a jednocześnie stwarzamy możliwość do utrzymania *status quo*. Tworzymy więc bardzo elastyczne rozwiązanie”, zob. *Komisja Konstytucyjna Zgromadzenia Narodowego*, Biuletyn X, Warszawa 1995, s. 185.

²² Zob. M. Przywara, *System wyborczy do Sejmu i Senatu RP po 1989 roku – ciągłość i zmiany*, Warszawa 2012, s. 233.

²³ Dz. U. Nr 46, poz. 499, ze zm.

– 642 362 mieszkańców)²⁴. Wobec niedokonania zmian granic okręgów w wyborach w 2015 r. wskazane dysproporcje nie uległy istotnym zmianom.

Dalsze utrzymywanie zarówno ustawowej regulacji dotyczącej wyznaczania granic okręgów wyborczych w wyborach do Senatu, jak i milczenie Konstytucji w sprawie stosowania zasady równości w tych wyborach, jest pozbawione przekonującej argumentacji. Nie podzielam poglądu, iż ważniejsze od przestrzegania równości wyborów, a więc od dbałości o dochowanie względnej zgodności z jednolitą normą przedstawicielstwa, i „bardziej sprawiedliwe może być poszanowanie dla granic przestrzennych w celu utrzymania i utrwalenia więzi gospodarczych, społeczno-politycznych i kulturowych oraz historycznych danej wspólnoty wyborców konkretnego okręgu wyborczego”²⁵. Przychylam się natomiast do stanowiska, że właściwym rozwiązaniem jest tworzenie w systemie okręgów jednomandatowych „takich okręgów, które naruszając granice podziału terytorialnego, stworzą szansę na realizację tego jedynego aspektu równości materialnej, który jest możliwy w przypadku występowania systemów większościowych, w szczególności właśnie w okręgach jednomandatowych”²⁶, tj. zapewnienia równej siły głosu każdego wyborcy. Przeciwwstawiloby się to sprowadzaniu zasady równych wyborów do aspektu formalnego, koncentrującego się na przyznaniu wyborcom tej samej liczby głosów. Oba wskazane aspekty wyborów równych powinny być traktowane równorzędnie jako elementy wyborów demokratycznych.

Celna jest konstatacja, iż model wyborów do Senatu, który warunkował pominięcie w Konstytucji zasady równych wyborów, uległ zmianie i zdezaktualizował się. Wprowadzenie koncepcji izby drugiej parlamentu, której skład jest formowany w okręgach jednomandatowych, powinno pociągnąć za sobą „ponowną ocenę aktualności konsekwencji samego pominięcia dla oceny konstytucyjnych reguł kształtowania systemu wyborczego do Senatu”²⁷. Zgadzam się w tej sprawie ze stanowiskiem, iż Konstytucja utrzymuje „trudną do uzasadnienia dyferencjację zasad wyborów do Senatu”²⁸ i istnieje „merytoryczne uzasadnienie” dla postulatu wprowadzenia zasady równych wyborów do izby drugiej parlamentu do Konstytucji²⁹.

²⁴ Zob. K. Składowski, *Zasada równości wyborów a wybory do Senatu w kodeksie wyborczym* [w:] *Kodeks wyborczy. Wstępna ocena*, red. K. Skotnicki, Warszawa 2011, s. 287.

²⁵ S. Gebethner, *Realizacja zasady równości po ustanowieniu okręgów jednomandatowych w wyborach do Senatu a deformacja wyników wyborów w 2011 r.* [w:] *Zasada równości oraz problematyka reprezentatywności w wyborach do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej*, Kancelaria Senatu, luty 2012.

²⁶ P. Uziębło, *Zasada równości wyborów parlamentarnych w państwach europejskich i południowoamerykańskich*, Warszawa 2013, s. 139.

²⁷ R. Piotrowski, *Zasada równości...*, s. 41.

²⁸ B. Banaszak, *Prawo...*, s. 269.

²⁹ A. Patrzalek, W. Skrzydło, *Cele i zasady kodyfikacji prawa wyborczego w Polsce*, „Przegląd Sejmowy” 1997, nr 2, s. 15.

Konstytucjonalizacja zasady wyborów równych w wyborach do Senatu przede wszystkim byłaby aktem dostosowującym ten aspekt wyborów do aksjologii Konstytucji. Obecnie niemożliwe jest ustalenie, która z wartości konstytucyjnych nakazuje rezygnację z tej zasady. Wymóg przestrzegania zasady wyborów równych jest natomiast niewątpliwie przyporządkowany jednej z fundamentalnych wartości konstytucyjnych, jaką jest – głoszona w art. 32 – zasada równości, a także związany z nią zakaz dyskryminacji m.in. w życiu politycznym z jakiegokolwiek przyczyny³⁰. Zasada ta wymaga, by zgodnie z nią były realizowane wszelkie wolności i prawa³¹. Mieć też trzeba na uwadze, iż konstytucjonalizacja zasady wyborów równych w odniesieniu do wyborów do Senatu, wymuszająca na ustawodawcy ustalenie sposobu jej urzeczywistnienia, a w dalszej konsekwencji determinująca praktykę wyborczą w tym zakresie, wzmocniłaby demokratyczną legitymację Senatu.

Nowelizacja Konstytucji powinna być również wykorzystana w celu uzupełnienia katalogu podstawowych zasad prawa wyborczego o zasadę wolnych wyborów.

„Wolne wybory” są kategorią posiadającą w państwach demokratycznych normatywny, wiążący prawnie charakter, a nie tylko terminem z zakresu aksjologii wyborczej czy pojęciem politycznym. Zasada ta jest głoszona w wielu dokumentach międzynarodowych, nie tylko o charakterze politycznym, ale też prawnie obowiązujących³². Co jest bardzo znamienne: często wraz z zasadą wyborów uczciwych jest lokowana na czele wymienianych przez nie „przymiotników wyborczych”. Zasada, o której mowa, jest formułowana *expressis verbis* w konstytucjach i ustawach wyborczych wielu państw³³. Stanowi ona w następstwie tego podstawę orzeczeń w zakresie międzynarodowej sądowej ochrony praw człowieka. Nad jej przestrzeganiem czuwają także sądy konstytucyjne i sądy

³⁰ Trafna jest diagnoza K. Wojtyczka: „Nie podlega dyskusji, że ordynacja wyborcza do Senatu musi być zgodna z art. 32 Konstytucji. Oznacza to, że ustawodawca może różnicować wyborców tylko wtedy, gdy wprowadzane różnicowania są zgodne z aksjologią konstytucji. Konstytucyjny system wartości określa m.in. art. 2 Konstytucji w zakresie, w jakim wyraża zasadę demokratycznego państwa prawnego. Demokracja opiera się na zasadzie równego udziału obywateli w kierowaniu sprawami publicznymi. Za niedopuszczalne w demokratycznym państwie należy uznać różnicowanie ilości głosów przysługujących poszczególnym wyborcom. Zasada równego udziału obywateli w kierowaniu sprawami publicznymi wyklucza ponadto różnicowanie obywateli w zakresie możliwości wpływania na wynik wyborów poprzez akt głosowania. Zasada państwa demokratycznego wyklucza również wszelkie odstępstwa od zasady równości szans w wyborach do Senatu”, *Konstytucyjna regulacja systemu wyborczego w III Rzeczypospolitej [w:] 10 lat demokratycznego prawa wyborczego w Rzeczypospolitej Polskiej (1990–2000)*, red. F. Rymarz, Warszawa 2000 s. 146; zob. też. R. Piotrowski, *Zasada równości...*, s. 37 i nn.

³¹ M. Jarentowski, *Równość w wyborach do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej. Uwagi wprowadzające [w:] Zasada równości oraz problematyka reprezentatywności w wyborach do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej*, Kancelaria Senatu, luty 2012, s. 7.

³² Zob. moje opracowanie: *Standardy prawne wolnych wyborów parlamentarnych*, Białystok 2007, s. 49 i nn.

³³ Zob. tamże, s. 61 i nn.

powszechnie. O randze prawnej tej zasady świadczy oprócz tego to, że jej stosowanie jest przyjmowane jako podstawowe kryterium weryfikacji wyborów.

Zaznaczają się pewne różnice w określaniu specyfiki wolnych wyborów. Najogólniej rzecz biorąc, trzy wolności konstytuują zasadę wolnych wyborów: 1) wyłaniania i zgłaszania kandydatów (list kandydatów), 2) prowadzenia kampanii wyborczej, 3) wyrażania preferencji wyborczych³⁴. Innymi słowy, pytanie o istotę wolnych wyborów jest pytaniem o uczestników rywalizacji wyborczej o mandaty, przebieg tej rywalizacji oraz stworzenie warunków swobodnego obywatelskiego wyboru między programami politycznymi oraz kandydatami.

Jeżeli formuła wyborów wolnych nie jest wprost odnotowana w przepisach prawnych, to w państwach, w których są urzeczywistniane demokratyczne reguły sprawowania władzy publicznej, jest ona traktowana jako dorozumiana zasada prawa wyborczego i szeroko pojmowanego systemu wyborczego. Właśnie taka sytuacja ma obecnie miejsce w Polsce.

Pierwszy raz w historii polskiego prawa konstytucyjnego zasada wolnych wyborów została zapisana w art. 1 ordynacji wyborczej do Sejmu RP z dnia 28 czerwca 1991 r.³⁵ Główną intencją polityczną tego nowatorskiego pociągnięcia było zmanifestowanie – tak jak to czyniono również w innych państwach postkomunistycznych – przystąpienia do przeprowadzenia radykalnych przemian politycznych, których pierwotnym symbolem były właśnie demokratyczne wybory, by „ukazać jakościową różnicę pomiędzy wyłanianiem posłów w okresie Polski Ludowej a wyborami do Sejmu po przywróceniu demokratycznych zasad funkcjonowania systemu politycznego”³⁶. Zasadę wolnych wyborów formułowała także ustawa konstytucyjna z dnia 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym (Mała Konstytucja)³⁷, która nadawała w art. 3 ust. 2 rangę konstytucyjną tej zasadzie tylko w odniesieniu do Senatu, pomijając ją w katalogu zasad prawa wyborczego do Sejmu. Nierozciągnięcie jej na te wybory słusznie zostało oceniane jako „daleka idąca niekonsekwencja”³⁸, „trudne do racjonalnego wyjaśnienia” pociągnięcie³⁹ czy „błąd legislacyjny”⁴⁰. O ile można było potraktować pominięcie zasady wolnych wyborów jako przeoczenie ustawodawcy, to z pewnością nie było nim wierne skopiowanie katalogu zasad prawa wyborczego zawartego w Małej Konstytucji przez ordynację wyborczą do Sejmu z dnia 28 maja 1993 r.⁴¹

³⁴ Zob. tamże, s. 88 i nn.

³⁵ Dz. U. Nr 59, poz. 252.

³⁶ M. Chmaj, W. Skrzydło, *System wyborczy w Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2011, s. 37.

³⁷ Dz. U. Nr 84, poz. 426, ze zm.

³⁸ M. Chmaj, W. Skrzydło, *System wyborczy...*, s. 37.

³⁹ E. Gdulewicz, *Partie polityczne i system wyborczy w Rzeczypospolitej Polskiej* [w:] *Ustrój polityczny i gospodarczy współczesnej Polski*, red. W. Skrzydło, Lublin 1996, s. 78.

⁴⁰ Z. Czeszejko-Sochacki, *Prawo parlamentarne w Polsce*, Warszawa 1997, s. 46.

⁴¹ Dz. U. Nr 45, poz. 205, ze zm.

Stwierdzenie, iż wybory do Sejmu i Senatu są wolne, zostało zamieszczone w dwóch projektach Konstytucji: senackim i obywatelskim⁴². Zawarta w nich propozycja nie uzyskała jednak uznania i w ten sposób ustawa zasadnicza z dnia 2 kwietnia 1997 r. jest pozbawiona jakichkolwiek odniesień do formuły wolnych wyborów. Idąc za nią, ordynacja wyborcza do Sejmu i Senatu z dnia 12 kwietnia 2001 r. w ogóle nie wymieniła już zasady wolnych wyborów, nawet do Senatu. Zasadę takich wyborów głosiła natomiast ordynacja wyborcza do Parlamentu Europejskiego z dnia 23 stycznia 2004 r.⁴³ Kodeks wyborczy z dnia 5 stycznia 2011 r. w ogóle nie obwieszcza zasady wolnych wyborów jako wyznacznika jakichkolwiek wyborów, w tym też do Parlamentu Europejskiego. Wprawdzie zasady wolnych wyborów nie głosi *expressis verbis* zarówno Konstytucja, jak i kodeks wyborczy, to jednak można ją wyinterpretować z ogółu postanowień tych aktów odnoszących się do przebiegu kampanii wyborczej i głosowania.

W polskiej nauce prawa konstytucyjnego nie ma zgodności co do oceny braku konstytucjonalizacji omawianej zasady. Część przedstawicieli tej nauki poddaje ten fakt ostrej krytyce⁴⁴, zaś inni konstytucjonalisci przychylają się do poglądu, że zapisywanie jej wśród podstawowych zasad prawa wyborczego nie jest niezbędne, ponieważ „w dostateczny sposób wynika ona z innych przepisów konstytucyjnych”⁴⁵. Drugi ze sposobów myślenia przeważał w toku prac nie tylko nad Konstytucją, ale też kodeksem wyborczym. Zdecydowanie opowiadam się za pierwszym ze wskazanych stanowisk.

Zasada wolnych wyborów jest jednym z fundamentalnych kanonów współczesnego rozumienia rządów demokratycznych, wręcz – probierzem demokracji całego systemu politycznego. To właśnie realizacja tej zasady w ostatniej instancji przesądza o obliczu całego procesu wyborczego. Wybory mogą być powszechne, równe, bezpośrednie i odbywać się w głosowaniu tajnym, a mimo to – tak jak to działo się choćby w czasach PRL – nie być demokratyczne, nie tworząc warunków autentycznego udziału społeczeństwa w życiu publicznym państwa i nie odzwierciedlając rzeczywistej, niezdeformowanej jego woli. Jednak bez realizacji wymienionych przymiotników wyborczych nie jest możliwe zapewnienie wyborom wolnego charakteru⁴⁶. Katalog zasad prawa wyborczego nieuwzględniający zasady wolnych wyborów pozbawiony jest głównego ogniwa, bez którego nie jest możliwe objęcie wszystkich głównych aspektów procesu wyborczego i statusu w nim jednostki. Wyrażenie tej zasady w Konstytucji *expressis verbis* byłoby nie tylko doniosłym aktem politycznym; byłoby przede wszystkim dokonaniem o ogromnym znaczeniu z prawnego punktu widzenia, wyznacza-

⁴² Zob. R. Chruściak, *Sejm i Senat w Konstytucji RP z 1997 r.*, Warszawa 2002, s. 50 i 55.

⁴³ Dz. U. Nr 25, poz. 219.

⁴⁴ B. Banaszak, *Prawo...*, s. 292.

⁴⁵ L. Garlicki, *Komentarz do art. 97 Konstytucji RP [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. 1, red. L. Garlicki, Warszawa 1999, s. 6.

⁴⁶ Podobnie m.in. M. Przywara, *System wyborczy...*, s. 187.

jącym treść prawa wyborczego i wypełniającym dotkliwą lukę w konstytucyjnej charakterystyce wyborów.

Grzegorz Kryszewski

CONSTITUTIONAL REGULATION OF THE BASIC PRINCIPLES OF ELECTORAL LAW

The article is a voice in the discussion on the need to introduce amendments to the Constitution of the Republic of Poland of 2 April 1997. It presents the Author's position on the correction of the basic principles of electoral law in such document. The current regulation of this issue is difficult to be considered optimal, devoid of various weaknesses and not requiring any changes. The postulates formulated in the article concern in particular: the elimination of the dispersion in the Constitution of provisions on electoral issues, the constitutionalisation of elections to the European Parliament and elections of mayors and presidents of cities, the uniformization of the basic principles of electoral law and supplementing their catalog with the principle of free elections.