

Spojrzenie na konstytucyjną regulację prawa wyborczego po dwudziestu pięciu latach jej obowiązywania

1. Można powiedzieć, że problematyka wyborcza należy do materii konstytucyjnej od zawsze, a niewątpliwie od czasu pojawienia się konstytucji pisanych pod koniec XVIII w. Wyraźnie dowodzi tego Deklaracja Praw Wirginii z 12.06.1776 r. stanowiąca o prawie wyborczym dla wszystkich wolnych obywateli, konstytucja Stanów Zjednoczonych z 17.09.1787 r., polska Konstytucja z 3.05.1791 r. czy francuska konstytucja z 3.09.1791 r.¹. Jej regulacja była oczywiście różna – w konstytucjach uchwalanych w kolejnych latach ewoluowała, niewątpliwie stanowi jednak jeden z najważniejszych elementów określających ustroj polityczny państwa. Nie jest zatem kwestią najważniejszą to, czy regulować w konstytucjach problematykę wyborczą, ale to, co regulować i w jaki sposób, które zagadnienia są na tyle ważne, aby zasługiwały na uwzględnienie w ustawie zasadniczej, a które tego nie wymagają. Porównanie współczesnych konstytucji, w szczególności tych uchwalanych po 1990 r., pokazuje, że jest to rozwiązywane rozmaicie, że można odnaleźć elementy zbieżne, w szczególności w przypadku wymieniania zasad prawa wyborczego, jednak w odniesieniu do bardziej szczegółowych kwestii dotyczących organizacji i przebiegu wyborów jest też wiele odmienności.

Celem opracowania jest spojrzenie na regulację problematyki wyborczej w Konstytucji i odpowiedź na pytanie, co jest w niej właściwe i nie wymaga korekty oraz jakie kwestie zasługują na refleksję i rozważenie wprowadzenia w przyszłości stosownych zmian i w jakim kierunku powinny one zmierzać. Jest to zgodne z zamysłem całego numeru „Państwa i Prawa”, poświęconego 25 rocznicy wejścia w życie tej Konstytucji. Powierzonym zakresem tematycznym przynajmniej częściowo zajmowałem się już w przeszłości, stąd rozważania te w pewnym stopniu stanowią powrót do wyrażonych już wcześniej poglądów².

¹ *Najstarsze konstytucje z końca XVIII i I połowy XIX wieku*, oprac. P. Sarnecki, Warszawa 1997.

² W szczególności zob. K. Skotnicki, *Minimalny niezbędny zakres zmian w konstytucyjnej regulacji problematyki wyborczej*, [w:] *Problemy konstytucyjne*, red. J. Juchniewicz, M. Dąbrowski, Olsztyn 2015, s. 28–44; K. Skotnicki, *W sprawie konieczności zmian konstytucyjnej regulacji cenzusów wyborczych*, [w:] *Minikommentarz dla Maksiprofesoro-*

2. Regulując w Konstytucji problematykę wyborczą, ustrojodawca ma dwie możliwości. Pierwsza, spotykana rzadziej, polega na tym, że materia ta zebrana jest w jedno miejsce i w ustawie zasadniczej wydziela się w tym celu odrębny rozdział. Z rozwiązaniem takim mieliśmy do czynienia np. w Konstytucji PRL z 1952 r. (rozdział 8 – Zasady prawa wyborczego), zaś obecnie jest tak w konstytucji Ukrainy z 1996 r. (rozdział III – Wybory, referendum). Rozdziały takie nigdy nie są specjalnie rozbudowane. Powszechnie stosowane jest raczej drugie rozwiązanie – przepisy odnoszące się do problematyki wyborczej umieszczone są w różnych miejscach ustawy zasadniczej, w części dotyczącej wolności i praw człowieka i obywatela oraz przy regulacji poszczególnych wybieranych organów.

Taki sposób regulacji został zastosowany w obowiązującej Konstytucji – uznano bowiem, że takie rozwiązanie jest lepsze i pozwala na precyzyjniejsze unormowanie zagadnień wyborczych. Problematykę wyborczą regulują: art. 62 (prawo wybierania), art. 95–101 (wybory do Sejmu i Senatu), art. 127–129 (wybory Prezydenta RP), art. 169 ust. 2 i 3 (wybory organów jednostek samorządu terytorialnego), art. 228 ust. 6 i 7 (kwestie wyborcze o czasie stanu nadzwyczajnego), można również mówić o odwołaniach do niej w art. 61 ust. 2, art. 105, art. 118 ust. 2 i art. 170 oraz w przepisach odnoszących się do referendum ogólnokrajowego (przede wszystkim art. 125, ale również art. 90 ust. 3 i art. 235 ust. 6). Polska doktryna prawa konstytucyjnego zasadniczo do takiego sposobu konstytucyjnej regulacji problematyki wyborczej odnosi się negatywnie, a niektórzy jej przedstawiciele uważają nawet, że jest to regres w porównaniu z rozwiązaniem w Konstytucji z 1952 r.³

Oceniając konstytucyjną regulację problematyki wyborczej i uwzględniając doświadczenia z minionych lat, można stwierdzić, że pozostawia ona wiele do życzenia.

3. Rozważania rozpocząć należy od przyjrzenia się art. 62 Konstytucji, który ustanawia prawo wybierania (i udziału w referendum). Jest on umieszczony w rozdziale II Konstytucji „Wolności, prawa i obowiązki człowieka i obywatela”, w podrozdziale „Wolności i prawa polityczne”.

Prawo wybierania (czynne prawo wyborcze, aktywne prawo wyborcze, prawo głosowania) jest samoistnym prawem podmiotowym, przez które urzeczywistnia się zasada suwerenności narodu, ale również zasady powszechności i równości wyborów; wiąże się również ściśle z innymi publicznymi prawami obywatelskimi, zwłaszcza z prawem do uczestniczenia w rządzeniu państwem i decydowania o sprawach publicznych na szczeblu ogólnokrajowym i lokalnym, również z prawem dostępu do informacji czy prawem równego dostępu do służby publicznej⁴. Konstytucja w art. 62 określa zakres podmiotowy i przedmioto-

ra. *Księga jubileuszowa Profesora Leszka Garlickiego*, red. M. Zubik, Warszawa 2017, s. 314–321.

³ Np. B. Banaszak, *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 2015, s. 276.

⁴ W. Sokolewicz, K. Wojtyczek, *uwagi 4 i 5 do art. 62*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. II, Art. 30–86, red. L. Garlicki, M. Zubik, Warszawa 2016, s. 514–515; M. Chmaj, *Komentarz do Konstytucji RP. Art. 61, 62*, Warszawa 2020, s. 158.

wy czynnego prawa wyborczego. Prawo wybierania przysługuje obywatelom polskim, którzy najpóźniej w dniu głosowania kończą 18 lat (ust. 1) i nie są prawomocnym orzeczeniem sądu ubezwłasnowolnieni albo pozbawieni praw publicznych czy praw wyborczych (ust. 2). Prawo to dotyczy prawa wybierania Prezydenta RP, prawa wybierania posłów i senatorów i prawa wybierania przedstawicieli do organów samorządu terytorialnego.

W porównaniu z regulacją konstytucyjną obowiązującą przed wejściem w życie Konstytucji dostrzec można trzy zmiany, które wówczas należało ocenić pozytywnie. Po pierwsze, doprecyzowane zostało, że ukończenie 18 lat musi nastąpić najpóźniej w dniu głosowania. Po drugie, prawa wybierania pozbawione zostały osoby ubezwłasnowolnione prawomocnym orzeczeniem sądu, a nie tylko osoby ubezwłasnowolnione takim wyrokiem z powodu choroby psychicznej lub niedorozwoju umysłowego⁵. Po trzecie, doprecyzowany został również zakres podmiotowy prawa wybierania organów stanowiących samorządu terytorialnego, gdyż normy rangi konstytucyjnej stanowiły jedynie, że są to wybory powszechne, równe i tajne⁶.

Od wejścia w życie Konstytucji upływa 25 lat, co sprawia, że na art. 62 dzisiaj należy spojrzeć inaczej.

4. Pierwszym cenzusem jest posiadanie obywatelstwa polskiego. Jest on w pełni zrozumiały w przypadku wyborów Prezydenta oraz do Sejmu i do Senatu, jako że w tym przypadku mamy do czynienia z organami realizującymi zasadę suwerenności narodu, którym – zgodnie z preambułą do Konstytucji – są wszyscy obywatele Rzeczypospolitej. Wybierane są jednak również organy stanowiące samorządu terytorialnego, powszechne są również wybory do Parlamentu Europejskiego. Obywatelstwo w tradycyjnym jego rozumieniu (więzi prawnej i faktycznej) odgrywa w życiu współczesnych społeczeństw znacznie słabszą rolę niż w przeszłości. Istnieje wiele tego przyczyn, m.in. migracja, której nie można wiązać wyłącznie ze względami ekonomicznymi, lecz z szerszym procesem integracji (zwłaszcza europejskiej) i umiędzynarodowieniem życia publicznego. W konsekwencji coraz więcej osób zamieszkujących poszczególne państwa nie posiada obywatelstwa tego państwa. Dotyczy to również Polski, co obserwujemy od dawna, a dodatkowo zostało bardzo mocno zwiększone przez napływ obywateli Ukrainy (ponad 3,6 mln) po agresji Federacji Rosyjskiej na to państwo. Coraz więcej osób zaczyna też posiadać dwa obywatelstwa lub więcej. Trzeba również pamiętać, że wielu obywateli polskich mieszka, nierzadko od dawna, poza Polską i nie zamierza powrócić do kraju. Obywatelstwo właściwie nie ma znaczenia w odniesieniu do wyborów samorządowych, zaś w przypadku wyborów do Parlamentu Europejskiego istotne jest posiadanie obywatelstwa unijnego, które nabywa się automatycznie, posiadając obywatelstwo państwa

⁵ Art. 99 utrzymanych w mocy przepisów Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z 22.07.1952 r.

⁶ Art. 72 ustawy konstytucyjnej z 17.10.1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym (Dz.U. Nr 84, poz. 426 ze zm.).

członkowskiego. W świetle tych wszystkich faktów inne spojrzenie na obywatelstwo jako cenzus wyborczy wydaje się konieczne⁷.

Problem praw wyborczych osób, które nie mają obywatelstwa polskiego, lecz są obywatelami Unii Europejskiej, z całą ostrością zaistniał w momencie wstępowania Polski do Unii Europejskiej, co znalazło swój wyraz w art. 19 ust. 1 podpisanego 26.04.2003 r. w Atenach tzw. traktatu akcesyjnego⁸, który stanowi: „Każdy obywatel Unii mający miejsce zamieszkania w Państwie Członkowskim, którego nie jest obywatelem, ma prawo głosowania i kandydowania w wyborach lokalnych w Państwie Członkowskim, w którym ma miejsce zamieszkania, na takich samych zasadach jak obywatele tego Państwa. Prawo to jest wykonywane z zastrzeżeniem szczegółowych warunków ustalonych przez Radę stanowiącą jednomyślnie na wniosek Komisji i po konsultacji z Parlamentem Europejskim; warunki te mogą przewidywać odstępstwa, jeśli uzasadniają to specyficzne problemy Państwa Członkowskiego”. Jak wiadomo, czynne i bierne prawa wyborcze w wyborach do Parlamentu Europejskiego osoby takie dostały na podstawie ustawy z 23.01.2004 r. – Ordynacja wyborcza do Parlamentu Europejskiego⁹, zaś w wyborach samorządowych, ale tylko w gminach, na podstawie ustawy z 20.04.2004 r., która znowelizowała ordynację wyborczą do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw¹⁰. Rozwiązania te powtarza ustawa z 5.01.2011 r. – Kodeks wyborczy¹¹. Zgodność tego traktatu z Konstytucją stwierdził Trybunał Konstytucyjny i podkreślił, że wskazane prawa cudzoziemców-obywateli UE nie zagrażają Rzeczypospolitej Polskiej jako dobru wspólnemu wszystkich obywateli. Przynależność do wspólnoty samorządowej nie jest uzależniona od posiadania polskiego obywatelstwa, lecz – w świetle art. 16 Konstytucji – tworzy ją ogół mieszkańców jednostek zasadniczego podziału terytorialnego, stąd w przypadku wyborów samorządowych nie można mówić o „ekskluzywności” konstytucyjnych praw obywateli i jest to realizacja praw wspólnoty mieszkańców¹².

Już sam fakt, że możliwość głosowania w wyborach samorządowych przez tę grupę wyborców nie wynika z Konstytucji wprost, lecz jest z niej wyinterpretowana, jest wystarczającym powodem do dokonania zmiany tej regulacji. Jednak nierozwiązany zostaje jeszcze problem praw wyborczych mieszkających w Polsce, nierzadko od wielu lat, obywateli państw, które nie należą do Unii Europejskiej i które nie mają obywatelstwa polskiego. Polskie prawo wyborcze, w tym również Konstytucja, pomija tę grupę osób niewątpliwie przynależących do wspólnoty samorządowej.

⁷ P. Uziębło, *Cenzusy wyborcze w XXI w. – potrzeba nowego podejścia?*, [w:] *Wokół wyborów i prawa wyborczego. Wykłady im. prof. dr. Wacława Komarnickiego*, red. Z. Witkowski, A. Frydrych-Depka, P. Rażny, Toruń 2017, s. 168–173.

⁸ A. Feja-Paszkiwicz, *Uprawnienia wyborcze obywateli Unii Europejskiej niebędących obywatelami polskimi w Rzeczypospolitej Polskiej*, [w:] *Aktualne problemy prawa wyborczego*, red. B. Banaszak, A. Bisztyga, A. Feja-Paszkiwicz, Zielona Góra 2015, s. 91–109.

⁹ Dz.U. Nr 25, poz. 219 ze zm.

¹⁰ Dz.U. Nr 102, poz. 1055.

¹¹ T.j. Dz.U. z 2020 r., poz. 1319 ze zm.

¹² Wyrok TK z 11.05.2005 r., K 18/04, OTK-A 2005, nr 5, poz. 49, cz. III, pkt 18.2.

Jeżeli nawet nie ma woli uregulowania w Konstytucji wprost kwestii posiadania przez mieszkańców w Polsce cudzoziemców praw wyborczych, to rozważyć należy, czy wzorem art. 43 zd. 3 konstytucji Słowenii z 1991 r. nie wprowadzić przepisu o treści: „Ustawa może określić, w jakich przypadkach i na jakich zasadach prawa wyborcze przysługują cudzoziemcom”¹³.

5. Granica wieku, jako momentu uzyskania czynnego prawa wyborczego podczas wyborów, została obniżona do 18 lat w Konstytucji PRL z 1952 r. Artykuł 62 obowiązującej Konstytucji utrzymał ten cenzus. We współczesnym świecie od lat nie tylko toczy się jednak dyskusja, czy granica ta nie powinna być obniżona, ale coraz więcej państw przyjmuje takie rozwiązanie w swoim prawie wyborczym¹⁴. W Europie najczęściej przywoływanym przykładem jest Austria, w której od 2008 r. podczas wszystkich wyborów mogą głosować już szesnastolatkowie. Obniżenie granicy wieku do 16 lat jeszcze częstsze jest w przypadku wyborów lokalnych. Przykładowo, w Estonii taka poprawka do konstytucji została uchwalona w 2015 r.¹⁵

Postulaty takie od lat zgłaszane są również w Polsce. W VII kadencji Sejmu propozycję taką w przypadku wyborów do Parlamentu Europejskiego zgłosił Ruch Palikota¹⁶. Apelowali o to również H. Zdanowska (prezydent Łodzi) i R. Biedroń (prezydent Słupska)¹⁷, jest to także jeden z postulatów ruchu Polska 2050¹⁸. W toczącej się dyskusji przywoływane są różne argumenty przemawiające za takim rozwiązaniem, ale także argumenty przeciwno takiemu rozwiązaniu – z uwagi na ramy opracowania nie przywołuję ich. Jestem mocno sceptyczny w przypadku tej idei i podzielam pogląd K. Prokopa, że „postulat obniżenia cenzusu wieku do lat 16 nacechowany jest ideologicznie, a jego realizacja oznacza wzrost poparcia dla najbardziej radykalnych środowisk politycznych”¹⁹. Należy też pamiętać, że bardzo zdystansowana do niego jest sama młodzież²⁰. Kwestia granicy cenzusu wieku jest jednak niewątpliwie problemem, z którym ustrojodawca będzie się musiał zmierzyć w najbliższych latach.

6. Konstytucja w art. 62 ust. 2 stanowi, że „prawo udziału w referendum oraz prawo wybierania nie przysługuje osobom, które prawomocnym orzeczeniem sądowym są ubezwłasnowolnione”. Oznacza to ustanowienie cenzusu

¹³ *Konstytucja Republiki Słowenii*, tłum. P. Winczorek, M.T. Wójcik, Warszawa 1994.

¹⁴ A. Żukowski, *Wiek a czynne prawo wyborcze na świecie: przeszłość, teraźniejszość, przyszłość*, [w:] *Prawo, państwo, polityka. Monografia dedykowana Profesorowi Markowi Zmigrodzkiemu*, red. A. Michalczyk-Wliziło, M. Podolak, Lublin 2022, s. 556–560.

¹⁵ M. Chrzanowski, *Zastosowanie cenzusów w wyborach do organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego*, *Przegląd Prawa Konstytucyjnego* 2020, nr 4, s. 251–252.

¹⁶ Sejm VII kadencji, druk nr 2110.

¹⁷ *Dziennik Łódzki* z 28.09.2015 r.

¹⁸ M. Jędrzyk, *Czy 16-latkowie powinny głosować w wyborach? Hołownia mówi: tak. Politolog mówi: to skomplikowane*, *Oko.press* z 20.09.2021 r. (dostęp: 20.06.2022 r.).

¹⁹ K. Prokop, *Prawa wyborcze młodzieży*, *Studia Wyborcze* 2010, t. IX, s. 103.

²⁰ B. Michałak, *Europejskie wybory młodych*, [w:] *Europejskie wybory młodych*, red. J. Zbieranek, Toruń 2014, s. 30.

wyborczego pełnej zdolności do czynności prawnych. Wówczas, gdy Konstytucja była uchwalana, było to oceniane bardzo pozytywnie, porządkowało bowiem wcześniejsze zróżnicowanie w podejściu do osób ubezwłasnowolnionych odnośnie do posiadania przez nie czynnego prawa wyborczego. Było też zgodne z powszechnym poglądem, że w sprawach publicznych powinny wypowiadać się wyłącznie osoby, które są w stanie kierować swoim postępowaniem i zarządzać własnymi sprawami.

W ciągu 25 lat obowiązywania Konstytucji nastąpiła istotna zmiana w podejściu do osób ubezwłasnowolnionych. Zwraca się uwagę już na samą nieadekwatność pojęcia „ubezwłasnowolnienie” i jego pejoratywny wydźwięk²¹. Przede wszystkim wskazuje się jednak na zmianę podejścia do takich osób i akcentowanie, że nie powinny one być izolowane od społeczeństwa, a stosunek do nich powinien być partnerski i należy w jak największym zakresie włączać je we wszelkie obszary życia. Podkreśla się przy tym, że ich rozeznanie w sprawach publicznych nie musi być gorsze od innych osób²².

Dlatego też kwestionowany jest automatyzm w pozbawianiu osób ubezwłasnowolnionych czynnego prawa wyborczego. Można wskazać wyrok ETPC z 6.10.2005 r. w sprawie *Hirst v. Zjednoczone Królestwo*, w którym Trybunał podniósł, że taki automatyzm nie spełnia wymogu proporcjonalności. Powszechnie przywoływany i najbardziej znany jest wyrok ETPC z 20.05.2010 r. w sprawie *Alajos Kiss v. Węgry*, w którym ETPC wskazał, że taki automatyzm jest niezgodny z art. 3 Protokołu nr 1 do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka²³. Jest to nieuzasadniona dyskryminacja, a wyłączenie takich osób z możliwości wyboru swoich przedstawicieli stanowi restrykcję²⁴. W następstwie tego wyroku na wadliwość obowiązującego w Polsce rozwiązania i konieczność ustanowienia stosownych zmian wielokrotnie wskazywał Rzecznik Praw Obywatelskich²⁵, na taką potrzebę wskazywali również przedstawiciele doktryny²⁶. Jest to tym bardziej niezbędne, że Polska ratyfikowała Konwencję o prawach osób niepełnospraw-

²¹ T. Pajor, *Ochrona osób niepełnosprawnych a ubezwłasnowolnienie*, [w:] *Studium nad potrzebą ratyfikacji przez Rzeczpospolitą Polską Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych*, red. K. Kurowski, Łódź 2010, s. 85–86.

²² K. Kurowski, *Prawa wyborcze osób niepełnosprawnych – zagadnienia teorii i praktyki*, *Studia Wyborcze* 2011, t. XI, s. 33.

²³ A. Bodnar, *Zmiana konstytucji jako konsekwencja wykonania wyroku ETPCz z 20.05.2010 r. w sprawie Alajos Kiss v. Węgry*, *Europejski Przegląd Sądowy* 2010, nr 10, s. 38 i n.; R. Rybski, *Konstytucyjny status osób ubezwłasnowolnionych*, Warszawa 2015, s. 135 i n.

²⁴ M. Rulka, *Glosa do wyroku ETPC z dnia 20 maja 2010 r.*, *PiP* 2010, nr 12, s. 119.

²⁵ Np. pismo z 1.06.2010 r. do Ministra Sprawiedliwości (RPO-647849-I/10/AB); pismo z 15.04.2014 do Prezesa Rady Ministrów (1.602.4.2014.JZ); pisma z 7.10.2015 r. i 18.02.2016 r. do Prezydenta RP (VII.602.4.2014.JZ); pismo z 28.05.2021 r. do Marszałka Senatu (VII.602.7.2021); pismo z 8.11.2021 r. do Marszałka Senatu (VII.602.14.2014.CW).

²⁶ Np. zob. M. Dąbrowski, *Ubezwłasnowolnienie częściowe a prawo wyborcze w świetle standardów europejskich*, *Przegląd Prawa Konstytucyjnego* 2010, nr 2–3, s. 261–280; K. Skotnicki, *Czy ubezwłasnowolnienie może pozostać w Polsce cenzusem wyborczym?*, [w:] *Uniwersalny i regionalny wymiar ochrony praw człowieka. Nowe wyzwania – nowe rozwiązania*, t. 2, red. J. Jaskiernia, Warszawa 2014, s. 31.

nych z 13.12.2006 r.²⁷, która nakłada na państwa-strony obowiązek zapewnienia takim osobom możliwości aktywnego udziału w procesie podejmowania decyzji w zakresie polityki oraz zmiany lub uchylecia dyskryminujących je ustaw.

W tej sytuacji podjęcie prac mających na celu zmianę regulacji konstytucyjnej i ustawowej dotyczącej praw wyborczych osób z niepełnosprawnością intelektualną jest nie tylko konieczne, ale i pilne.

7. Zgodnie z art. 62 ust. 2 Konstytucji czynnego prawa wyborczego pozbawione są również osoby pozbawione prawomocnym orzeczeniem sądowym praw publicznych lub praw wyborczych. Oznacza to istnienie cenzusu wyborczego posiadania pełni praw publicznych. Wymóg ten nie budzi wątpliwości, zaś uwagi należy kierować do regulacji zawartej w kodeksie karnym, kodeksie wyborczym oraz do praktyki orzekania tego środka karnego.

Zgodnie z art. 40 § 1 k.k. sądy mogą orzekać ten środek obok kary zasadniczej za przestępstwo popełnione z motywów zasługujących na szczególne potępienie, o ile jest ono zagrożone karą pozbawienia wolności na czas nie krótszy od lat 3. Tym samym nie mogą zostać orzeczone nawet za niektóre przestępstwa przeciwko wyborom, które zagrożone są karą pozbawienia wolności do lat 2 (np. art. 248 k.k. – wskazane nadużycia przy przebiegu wyborów, art. 251 k.k. – naruszenie tajności głosowania)²⁸. Jednocześnie bardzo krytycznie ocenić należy dużą powściągliwość sądów w orzekaniu kary pozbawienia praw publicznych.

Dlatego należy rozważyć, czy w Konstytucji nie powinny być wprost wskazane przestępstwa, których popełnienie powinno wiązać się nie tylko z karą pozbawienia wolności, ale również z obowiązkiem orzeczenia środka karnego pozbawienia praw publicznych²⁹.

Kara pozbawienia praw wyborczych to samoistna kara zasadnicza, która może zostać nałożona przez Trybunał Stanu. Również w tym przypadku należy rozważyć obligatoryjność jej orzekania, gdyż jest to kara orzekana w stosunku do bardzo wąskiej grupy funkcjonariuszy publicznych za delikt konstytucyjny, a więc dotyczy osób, od których szczególnie wymaga się przestrzegania Konstytucji lub ustaw w związku z zajmowanym stanowiskiem lub w zakresie swojego urzędowania.

8. Konstytucyjna regulacja wyborów do Sejmu i do Senatu, Prezydenta RP i organów samorządu terytorialnego jest bardzo zróżnicowana. O ile w przypadku wyborów do izby pierwszej i głowy państwa jest ona stosunkowo szczegółowa (choć nie bez wad), to w przypadku pozostałych organów budzi zastrzeżenia, gdyż jest zbyt lakoniczna jak na ich znaczenie ustrojowe, nie określa bowiem

²⁷ Dz.U. z 2012 r., poz. 1169.

²⁸ Obowiązująca prawokarna ochrona wyborów i referendum jest krytykowana. Zaznacza się jej wadliwość co do sposobu i zakresu penalizacji bezprawnych zamachów na niektóre instytucje prawa wyborczego i przyjęcie bez analizy zjawiska przestępczości wyborczej – D. Wąsik, *Zakres penalizacji wybranych czynów zabronionych w polskim Kodeksie wyborczym*, [w:] *Wyzwania współczesnego prawa wyborczego*, red. A. Przyńska, P. Raźny, J. Wojciechowska, R. Zych, Toruń 2014, s. 232.

²⁹ W. Sokolewicz, K. Wojtyczek, *uwaga 11 do art. 62*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. II, red. L. Garlicki, M. Zubik, Warszawa 2016, s. 526.

systemu wyborczego³⁰. Jeśli chodzi o wybory do Senatu, w doktrynie zasadnie stawiane jest pytanie, „czy tak istotne kwestie mogą być wydzielone poza nawias regulacji konstytucyjnej jako ustawy zasadniczej (a więc dokumentu normującego wszystkie podstawowe kwestie organizacji aparatu państwowego, jak i charakter Senatu jako organu konstytucyjnego (a więc opierającego swój kształt w oparciu o przepisy rangi konstytucyjnej)”³¹. Pytanie to można powtórzyć również w odniesieniu do wyborów do organów jednostek samorządu terytorialnego. Wprawdzie należy pamiętać, że kiedy Konstytucja była uchwalana, nie był jeszcze znany kształt podziału administracyjno-terytorialnego państwa, nie było też znane istnienie samorządu na innym poziomie niż gminy – nie usprawiedliwia to jednak tak oszczędnej i nieprecyzyjnej regulacji. Szczególnie widoczne jest to w przypadku wyborów organów wykonawczych. W art. 169 ust. 3 zawarto jedynie odesłanie do ustawowej regulacji zasad i trybu wyborów tych organów, co w zestawieniu z ust. 2 nakazuje uznać, że może być dokonywane zarówno w głosowaniu powszechnym, jak i przez organ stanowiący, a może jeszcze w inny sposób³². W przypadku wyborów do Senatu i organów jednostek samorządu terytorialnego ustrojodawca pozostawił ustawodawcy dużo większą swobodę niż przy konstytucyjnej regulacji wyborów do Sejmu i Prezydenta RP. W moim przekonaniu, po 25 latach obowiązywania Konstytucji, można jednak powiedzieć, że zbyt dużą. Trybunał Konstytucyjny stwierdził wprawdzie, że ze względu na „duże zróżnicowanie jednostek samorządu terytorialnego między jednostkami różnego szczebla i, szczególnie co do liczby mieszkańców, między jednostkami tego samego szczebla (zwłaszcza między gminami – jednostkami podstawowymi) nie byłaby wskazana zbyt daleko posunięta uniwersalizacja rozwiązań wyborczych”³³. W moim przekonaniu nie oznacza to jednak, że ciężar decyzji o systemie wyborczym, możliwość kształtowania najważniejszych elementów procedury wyborczej, a nawet długość kadencji tych organów ma zależeć od ustawodawcy.

9. Regulując sposób wybierania poszczególnych organów, Konstytucja stanowi przede wszystkim o zasadach stanowiących podstawę ich przeprowadzania. Wybory do Sejmu są powszechne, równe, bezpośrednie, proporcjonalne i tajne (art. 96 ust. 2), wybory do Senatu są powszechne, bezpośrednie i tajne (art. 97 ust. 2), wybory Prezydenta RP są powszechne, równe, bezpośrednie i tajne (art. 127 ust. 1), wybory organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego są powszechne, równe, bezpośrednie i tajne (art. 169 ust. 2). Konstytucja nie formułuje natomiast zasad prawa wyborczego w przypadku wyborów wójta (burmistrza, prezydenta miasta) i do Parlamentu Europejskiego. Doktryna pra-

³⁰ L. Garlicki, *uwaga 3 do art. 97*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. I, red. L. Garlicki, Warszawa 1999, s. 2–3; B. Naleziński, *uwagi 3 i 4 do art. 169*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. P. Tuleja, Warszawa 2019, s. 515, 516.

³¹ L. Garlicki, [w:] *Konstytucja...*, s. 2–3.

³² P. Sarnecki, *uwaga 4 do art. 169*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. IV, red. L. Garlicki, Warszawa 2005; B. Banaszak, *uwaga 2 do art. 169*, [w:] *Konstytucja RP. Komentarz*, Warszawa 2012.

³³ Postanowienie TK z 4.10.2006 r., K 31/06, OTK-A 2006, nr 9, poz. 135.

wa konstytucyjnego i prawa wyborczego stawia temu rozwiązaniu dwa podstawowe zarzuty.

Z jednej strony wskazuje, że Konstytucja nie ustanawia katalogu zasad wspólnych dla wszystkich rodzajów wyborów. Istniejące różnicowanie jest trudne do wyjaśnienia. Pominięta jest zasada wolnych wyborów. Zastanawia brak zasady równości w przypadku wyborów do Senatu czy brak określenia zasad w przypadku wyborów do Parlamentu Europejskiego oraz organu wykonawczego w jednostkach samorządu terytorialnego, a przynajmniej w gminie³⁴. Dlatego postuluje się uniformizację tych katalogów³⁵.

Z drugiej strony Konstytucja, stanowiąc o zasadach prawa wyborczego, nie definiuje ich, lecz traktuje jako pojęcia zastane. Trzeba jednak pamiętać, że są one ukształtowane w rozwoju historycznym i odnośnie do rozumienia istoty niektórych z nich istnieją wyraźne rozbieżności³⁶. Podobnie jest w przypadku rozmaitych kwestii szczegółowych, co może stanowić źródło różnych interpretacji. Sprzyja to małej stabilności rozwiązań przyjmowanych w ustawodawstwie wyborczym i generalnie instrumentalizacji prawa wyborczego³⁷.

A przecież „mamy tu do czynienia z zagadnieniami na tyle ważnymi dla całokształtu praw jednostki i funkcjonowania państwa demokratycznego, że przyjęte w Konstytucji rozwiązania nie powinny budzić jakichkolwiek wątpliwości. Można je wprawdzie rozstrzygać w ordynacjach wyborczych (np. wprowadzając w nich zasadę wolnych wyborów), ale ustawy zwykle nie powinny zastępować konstytucyjnego minimum, do którego należy w czasach współczesnych spójny katalog zasad prawa wyborczego”³⁸.

W Konstytucji jest zbyt mało regulacji doprecyzowujących procedurę wyborczą i zasady prawa wyborczego. Tylko w przypadku wyborów do Sejmu i do Senatu oraz wyborów Prezydenta wskazany jest podmiot zarządzający te wybory. Dlaczego nie jest to konstytucyjnie uregulowane w odniesieniu do wyborów samorządowych, czy wystarczającą podstawą jest w tym przypadku kompetencja nadzorcza Prezesa Rady Ministrów nad samorządem terytorialnym (art. 146 pkt 6)? Ustrojodawca pozostawia zbyt dużo swobody ustawodawcy

³⁴ B. Banaszak, *Prawo...*, s. 276; G. Kryszewski, *Konstytucyjna regulacja podstawowych zasad prawa wyborczego*, Gdańskie Studia Prawnicze 2018, t. XL, s. 228–229; Z. Witkowski, *Siedem grzechów głównych polskiej klasy politycznej wobec wyborców, wyborów i prawa wyborczego*, [w:] *Wokół wyborów i prawa wyborczego. Wykłady im. Profesora dr. Waclawa Komarnickiego*, red. Z. Witkowski, A. Frydrych-Depka, P. Rażny, Toruń 2017, s. 21.

³⁵ G. Kryszewski, *Konstytucyjna...*, s. 228. Odnotować jednak należy odosobniony głos za rezygnacją z zasady równości w wyborach do Sejmu – A. Stec, T. Strzałkowski, *Art. 96 i art. 97 Konstytucji RP a perspektywa reformy systemu wyborczego do Sejmu i Senatu*, [w:] *Konieczne i pożądane zmiany Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 roku*, red. B. Banaszak, M. Jabłoński, Wrocław 2010, s. 300.

³⁶ A. Sokala, „Podstawowe zasady prawa rządzące wyborami” w *dydaktyce polskiego prawa konstytucyjnego*, [w:] *Konstytucjonalizm polski. Refleksje z okazji jubileuszu 70-lecia urodzin i 45-lecia pracy naukowej Profesora Andrzeja Szymyła*, red. A. Gajda, K. Grajewski, A. Rytel-Warzocho, P. Uziębło, M.M. Wiszowaty, Gdańsk 2020, s. 433.

³⁷ Np. B. Banaszak, *Jakie zmiany w Konstytucji RP są potrzebne?*, [w:] *Aktualne problemy reform konstytucyjnych*, red. S. Bożyk, Białystok 2013, s. 33.

³⁸ B. Banaszak, *Prawo...*, s. 276.

przy kształtowaniu podczas wyborów parlamentarnych okręgów wyborczych. Ma to szczególne znaczenie w przypadku wyborów proporcjonalnych. W ostatnim czasie pojawiają się propozycje zwiększenia liczby okręgów wyborczych podczas wyborów do Sejmu. Będzie to oznaczać zmniejszenie liczby mandatów w okręgu wyborczym i zwiększenie naturalnego progu procentowego, aby uzyskać mandat w okręgu wyborczym³⁹. Partie zdobywające mniejsze poparcie wyborców uzyskają tym samym mniej mandatów lub w ogóle nie wprowadzą posłów do Sejmu. Tym samym nastąpi zbliżenie takich wyborów do wyborów przeprowadzanych systemem większościowym. Od lat toczy się też w Polsce spór o możliwość wprowadzenia mieszanego systemu wyborczego i jego zgodność z zasadą proporcjonalności⁴⁰. Można wreszcie zastanawiać się, czy Konstytucja nie powinna ustanawiać systemu (metody) przeliczania głosów na mandaty (d'Hondta, St. Laguë bądź inny). Konstytucja (a nie ustawa) powinna też przesądzać o wielkości okręgów wyborczych do Senatu. Wadą regulacji konstytucyjnej jest wreszcie brak odniesienia do gwarancji powszechności głosowania, w szczególności do tzw. alternatywnych sposobów głosowania. Wyrok TK na temat zgodności z Konstytucją głosowania korespondencyjnego i głosowania przez pełnomocnika⁴¹ nie był jednomyślny (zdania odrębne) i nie rozwiązuje wszystkich problemów (np. e-votingu i i-votingu), a przy tym budzi zastrzeżenia przedstawicieli doktryny⁴². Pozostaje też problem możliwości przeprowadzania głosowania dwudniowego⁴³.

10. Konstytucja, regulując wybory do Sejmu, do Senatu i Prezydenta, określa też warunki, które muszą spełniać kandydaci. Jest to posiadanie polskiego obywatelstwa, czynnego prawa wyborczego oraz ukończenie w dniu wyborów określonej minimalnej liczby lat. W przypadku wyborów do Sejmu – 21 lat (art. 99 ust. 1), w przypadku wyborów do Senatu – 30 lat (art. 99 ust. 2) i w przypadku wyborów Prezydenta – 35 lat (art. 127 ust. 3 zd. 1). Odpowiada to współczesnym standardom w tym zakresie. Niestety, w Konstytucji nie jest uregulowana minimalna liczba lat niezbędna do kandydowania podczas wyborów organów jednostek samorządu terytorialnego.

Można również zastanawiać się, czy nie jest nazbyt ogólne wskazanie w Konstytucji, że kandydatów na posłów i senatorów mogą zgłaszać partie polityczne i wyborcy (art. 100 ust. 1). Natomiast tylko w przypadku Prezydenta mowa jest o tym, że kandydata zgłasza co najmniej 100 000 obywateli mających prawo wybierania do Sejmu (art. 127 ust. 3 zd. 2). Wydaje się, że jest to wymóg właściwy.

³⁹ D. Nohlen, *Prawa wyborcze i system partyjny. O teorii systemów wyborczych*, przeł. R. Alberski, J. Sroka, Z. Wiktor, Warszawa 2004, s. 80–81.

⁴⁰ M.G. Jarentowski, *Mieszane systemy wyborcze i ich zgodność z art. 76 ust. 2 Konstytucji RP*, Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny 2008, nr 4, s. 17–18.

⁴¹ Wyrok TK z 20.07.2011 r., K 9/11, OTK-A 2011, nr 6, poz. 6,

⁴² K. Eckhardt, *Kodeks wyborczy w świetle poglądów doktryny i orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego. Wybrane problemy*, *Polityka i Społeczeństwo* 2015, nr 3, s. 22–26.

⁴³ K. Eckhardt, *Kodeks...*, s. 26–28.

Zasadne wątpliwości można mieć również odnośnie do rozwiązania przyjętego w zdaniu drugim art. 127 ust. 5 Konstytucji, zgodnie z którym w przypadku ponownego głosowania podczas wyborów Prezydenta RP (tzw. druga tura wyborów), jeżeli którykolwiek z kandydatów, który do niej przejdzie, „wycofa zgodę na kandydowanie, utraci prawo wyborcze lub umrze, w jego miejsce (...) dopuszcza się kandydata, który otrzymał kolejno największą liczbę głosów w pierwszym głosowaniu”. Prowadzi to do sytuacji, w której siła polityczna cieszącą się szczególnym poparciem społeczeństwa, gdyż przeprowadziła swojego kandydata do tego etapu decydującego o wyborze głowy państwa, pozostanie bez swojego kandydata. Konstytucja, niezależnie od tego, że jest to mało prawdopodobne, powinna również regulować, co zrobić, gdy obaj kandydaci uzyskają równą liczbę głosów.

11. Odrębną kwestią jest problem konstytucjonalizacji Państwowej Komisji Wyborczej. Ustanawianie w ustawach zasadniczych postanowień odnoszących się do organów administracji wyborczej, zwłaszcza centralnej, staje się współcześnie światowym standardem. Międzynarodowa Fundacja Systemów Wyborczych w Waszyngtonie stwierdziła: „[J]eśli chodzi o legalny status organów wyborczych, ogólnie przyjętym wzorem jest, że są one ujęte w Konstytucji danego państwa, co stanowi mechanizm ograniczający możliwość łatwego dokonania zmian w drodze ustawy lub dekretu władzy (...) trend ten nieodmiennie staje się prawidłowością, w miarę jak poszczególne kraje reformują swą administrację wyborczą”⁴⁴. Polski ustrojodawca pominął jednak Państwową Komisję Wyborczą w Konstytucji, chociaż było to rozważane w pracach Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego⁴⁵.

Na potrzebę takiej konstytucjonalizacji od lat wskazują liczni teoretycy prawa wyborczego oraz przedstawiciele praktyki wyborczej⁴⁶. Podkreślają, że udało nam się stworzyć administrację wyborczą niezależną od innych władz, co stanowiło istotną gwarancję rzetelnego, uczciwego i sprawnego przeprowadzenia wyborów. Przesądzał o tym udział sędziów w organach wyborczych, w tym przede wszystkim w Państwowej Komisji Wyborczej. Za konstytucjonalizacją Państwowej Komisji Wyborczej przemawiają kompetencje tego organu, przede wszystkim w zakresie stanowienia prawa, bowiem niektóre z tych aktów mają charakter prawa powszechnie obowiązującego⁴⁷, jak i uprawnienia nadzorcze, w tym w stosunku do partii politycznych.

⁴⁴ Podaję za: F. Rymarz, *Konstytucjonalizacja Państwowej Komisji Wyborczej (wniośki de lege ferenda)*, [w:] *Demokratyczne standardy prawa wyborczego Rzeczypospolitej Polskiej. Teoria i praktyka*, red. F. Rymarz, Warszawa 2005, s. 239 i n.

⁴⁵ F. Rymarz, *Konstytucjonalizacja...*, s. 237.

⁴⁶ A. Sokala, *Administracja wyborcza w obowiązującym prawie polskim*, Toruń 2010, s. 112–121; S. Jaworski, *Państwowa Komisja wyborcza organem kontroli i ochrony prawa*, [w:] *Iudices electionis custodes (sędziowie kustoszami wyborów. Księga pamiątkowa Państwowej Komisji Wyborczej*, red. F. Rymarz, Warszawa 2007, s. 97 i cyt. lit.

⁴⁷ A. Pyrzyńska, *O aktach Państwowej Komisji Wyborczej mających cechy przepisów prawa*, [w:] *Źródła prawa z perspektywy piętnastu lat obowiązywania Konstytucji*, red. M. Zubik, R. Puchta, Warszawa 2013, s. 154.

O ile postulat ten w przeszłości nie budził wątpliwości, to zmiany z 2019 r. zapewniające Sejmowi obsadzenie 7 na 9 członków Państwowej Komisji Wyborczej uczyniły go problematycznym⁴⁸. W moim przekonaniu powinno się jednak do niego powrócić, gdy skład Państwowej Komisji Wyborczej będzie ponownie sędziowski. Konstytucja powinna też wyraźnie określić rolę tego organu w systemie organów państwa i wyposażyć w prawo wydawania rozporządzeń.

12. Konkluzja rozważań może być tylko jedna. Regulacja problematyki wyborczej w Konstytucji nie odpowiada współczesnym standardom w tym zakresie. Gruntownej zmiany wymaga regulacja cenzusów wyborczych w przypadku czynnego prawa wyborczego. Przede wszystkim należy wyraźnie unormować prawa wyborcze osób, które mieszkają w Polsce i nie posiadają polskiego obywatelstwa. Zupełnie nieprzystający do dzisiejszych czasów jest automatyzm w pozbawianiu praw wyborczych osób ubezwłasnowolnionych, co musi być zastąpione indywidualną decyzją sądu. W przypadku wyborów organów jednostek samorządu terytorialnego wyraźnie należy uregulować wymóg zamieszkiwania w nich wyborcy, a nie jedynie jego wyprowadzanie z art. 16 Konstytucji⁴⁹. Należy też pamiętać, że mieszkańcami gmin, powiatów i województw są nie tylko obywatele polscy i obywatele państw należących do Unii Europejskiej. Coraz wyraźniejszy jest również problem osób, które mają więcej niż jedno miejsce zamieszkania i trudno jest określić, które z nich stanowi centrum ich aktywności życiowej. Problem ten dotyczy również osób, które prowadzą działalność gospodarczą bądź odgrywają znaczącą rolę (np. lekarz, nauczyciel, aptekarz) w innej gminie niż ich miejsce zamieszkania⁵⁰. W moim przekonaniu należy również zastanowić się, czy nabycie czynnego prawa wyborczego i biernego prawa wyborczego nie powinno być uzależnione od jakiegoś okresu zamieszkiwania w danym miejscu, co wydaje się szczególnie istotne podczas wyborów samorządowych⁵¹.

Konstytucja całkowicie pomija problematykę wyborów do Parlamentu Europejskiego oraz organów wykonawczych jednostek samorządu terytorialnego. Jest również zdecydowanie zbyt lakoniczna w przypadku wyborów do Senatu oraz organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego.

Zastrzeżenia budzi konstytucyjny katalog podstawowych zasad prawa wyborczego. Podkreśla się również, że katalogu istniejącego w art. 96 ust. 2 nie można traktować jako enumeracji. Dlatego postulowane jest jego ujednoczenie oraz ustanowienie zasad odnoszących się do przeprowadzania wyborów

⁴⁸ L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne*, Warszawa 2020, s. 192.

⁴⁹ Cenzusy wyborcze nie powinny być ustanawiane w ustawie, gdyż podważa to sens ich ustanowienia w Konstytucji; ustawa może to czynić, jeżeli ustrojodawca wyraźnie upoważnił do tego ustawodawcę w Konstytucji.

⁵⁰ K. Skotnicki, *Prawo do samorządu a członkowie wspólnoty samorządowej pominięci w możliwości udziału w wyborach organów samorządu terytorialnego i referendum lokalnym*, [w:] *Prawo do dobrego samorządu – perspektywa obywatela i mieszkańca*, red. M. Stec, K. Małysa-Sulińska, Warszawa 2021, s. 87–104.

⁵¹ K. Skotnicki, *Minimalny czas zamieszkiwania jako cenzus wyborczy*, [w:] *Konstytucjonalizm polski...*, s. 424–431.

poszczególnych organów⁵². Wprawdzie można wyprowadzać je z istniejących postanowień ustawy zasadniczej, jednak należy je traktować jako odrębne pojęcia konstytucyjne⁵³. Przede wszystkim niezrozumiałe jest pominięcie zasady wolnych wyborów. Przedstawiciele doktryny nie są natomiast zgodni co do konieczności konstytucjonalizacji zasady wyborów rzetelnych i uczciwych, które stanowią przecież wręcz podstawowy wyznacznik wyborów demokratycznych. Obok głosów domagających się ich wyraźnego ustanowienia⁵⁴ pojawiają się również zdania przeciwnie⁵⁵. Trzeba przy tym pamiętać, że sporne jest nawet, czy są to dwie odrębne zasady, czy też mamy do czynienia z pojęciami synonimicznymi⁵⁶. Słuszny wydaje się jednak pogląd, że wybory mogą być rzetelne, ale nie muszą być uczciwe, stąd wybory rzetelne są elementem wyborów uczciwych. Uczciwość, która nie poddaje się przecież relatywizacji, chociaż pojmowana jest zazwyczaj jako kategoria aksjologiczna, może mieć jednak także walor normatywny⁵⁷. Pojawił się również postulat ustanowienia w Konstytucji zasady regularności wyborów i zasady pluralizmu wyborów – jego Autor sam zastrzega przy tym, że ich zgłoszenie stanowi urok debaty akademickiej pozwalającej na niemal nieograniczone możliwości formułowania katalogu tych zasad⁵⁸.

Nieodzowne jest wreszcie dokonanie konstytucjonalizacji Państwowej Komisji Wyborczej w jej wyłącznie sędziowskim składzie.

Pozostawiona jest też zbyt duża swoboda ustawodawcy w kształtowaniu okręgów wyborczych i systemu wyborczego, co przy nieprecyzyjności regulacji konstytucyjnej rodzi niebezpieczeństwo instrumentalizacji prawa wyborczego. W ciągu 25 lat obowiązywania Konstytucji można wskazać wiele świadczących o tym przykładów, jak chociażby częste zmiany systemu d'Hondta na St. Laguë i odwrotnie, z których część miała miejsce na krótko przed wyborami; podobnie traktować należy zapowiedzi zwiększenia w przypadku wyborów do Sejmu liczby okręgów wyborczych.

Z dzisiejszej perspektywy Konstytucja w zakresie regulacji prawa wyborczego tylko częściowo pełni należącą do niej rolę należytego regulatora sposobu kreacji organów państwa i samorządu terytorialnego, jak i gwaranta najważniejszych politycznych praw wyborczych obywateli i mieszkańców. Nie odpowiada też współczesnym standardom w tym zakresie.

⁵² L. Garlicki, *Europejskie standardy rzetelności wyborów (Komisja Wenecka i Europejski Trybunał Praw Człowieka)*, Przegląd Konstytucyjny 2020, nr 4, s. 145.

⁵³ L. Garlicki, *Europejskie...*, s. 147.

⁵⁴ G. Kryszewski, *Uczciwość wyborów jako zasada prawa wyborczego*, Studia Wyborcze 2016, t. XXI, s. 7–31; L. Garlicki, *Europejskie...*, s. 142–185.

⁵⁵ M. Chmaj, A. Rakowska-Trela, *Komentarz do Konstytucji RP. Art. 95, 96*, Warszawa 2020, s. 72.

⁵⁶ Tak np. wyrok TK z 20.07.2011 r., K 9/11.

⁵⁷ A. Domańska, M. Wrzałik, *Przejawy zasady (nie)uczciwości wyborów na przykładzie wyborów prezydenckich 2020 r.*, [w:] *Dylematy polskiego prawa wyborczego*, red. J. Ciapała, A. Pyrzyńska, Warszawa 2021, s. 110.

⁵⁸ L. Garlicki, *Europejskie...*, s. 146.

A Look at the Constitutional Regulation of Electoral Law After 25 Years of Its Application

An analysis of election-related provisions in the 1997 Constitution of the Republic of Poland leads to the conclusion that it does not meet contemporary standards in this area and does not fulfill its role as a regulator of the creation of state and local government authorities and a guarantor of electoral rights. First of all, it is necessary to regulate the electoral rights of people who live in Poland but are not Polish citizens. The approach to the electoral rights of incapacitated persons requires changes. There is also a need for a change in the method of electing Members of the European Parliament and executive authorities of local government. The legislator also leaves too much freedom in shaping the election system of individual authorities, which, coupled with the imprecision of the regulations, poses a risk of instrumentalizing electoral law. The principle of free and fair elections should be then clearly established.

Słowa kluczowe: Konstytucja, prawo wyborcze, zasady prawa wyborczego, Sejm, Senat, Prezydent, Parlament Europejski, organy samorządu terytorialnego, cenzusy wyborcze, czynne prawo wyborcze, bierne prawo wyborcze, Państwowa Komisja Wyborcza

Keywords: Constitution, electoral law, principles of electoral law, Sejm, Senate, President of the Republic, European Parliament, local government authorities, electoral census, right to vote, right to be elected, the National Electoral Commission

Bibliografia

- Banaszak B., *Jakie zmiany w Konstytucji RP są potrzebne*, [w:] *Aktualne problemy reform konstytucyjnych*, red. S. Bożyk, Białystok 2013
- Banaszak B., [w:] *Konstytucja RP. Komentarz*, Warszawa 2012
- Banaszak B., *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 2015
- Bodnar A., *Zmiana konstytucji jako konsekwencja wykonania wyroku ETPCz z 20.05.2010 r. w sprawie Alajos Kiss v. Węgry*, Europejski Przegląd Sądowy 2010, nr 10
- Chmaj M., *Komentarz do Konstytucji RP. Art. 61, 62*, Warszawa 2020
- Chmaj M., Rakowska-Trela A., *Komentarz do Konstytucji RP. Art. 95, 96*, Warszawa 2020
- Chrzanowski M., *Zastosowanie cenzusów w wyborach do organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego*, *Przegląd Prawa Konstytucyjnego* 2020, nr 4
- Dąbrowski M., *Ubezwłasnowolnienie częściowe a prawo wyborcze w świetle standardów europejskich*, *Przegląd Prawa Konstytucyjnego* 2010, nr 2–3

- Domańska A., Wrzałik M., *Przejawy zasady (nie)uczciwości wyborów na przykładzie wyborów prezydenckich 2020 r.*, [w:] *Dylematy polskiego prawa wyborczego*, red. J. Ciapała, A. Pyrzyńska, Warszawa 2021
- Eckhardt K., *Kodeks wyborczy w świetle poglądów doktryny i orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego. Wybrane problemy*, *Polityka i Społeczeństwo* 2015, nr 3
- Feja-Paszkiewicz A., *Uprawnienia wyborcze obywateli Unii Europejskiej niebędących obywatelami polskimi w Rzeczypospolitej Polskiej*, [w:] *Aktualne problemy prawa wyborczego*, red. B. Banaszak, A. Bisztyga, A. Feja-Paszkiewicz, Zielona Góra 2015
- Garlicki L., *Europejskie standardy rzetelności wyborów (Komisja Wenecka i Europejski Trybunał Praw Człowieka)*, *Przegląd Konstytucyjny* 2020, nr 4
- Garlicki L., *Polskie prawo konstytucyjne*, Warszawa 2020
- Garlicki L., [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. I, red. L. Garlicki, Warszawa 1999
- Jarentowski M.G., *Mieszane systemy wyborcze i ich zgodność z art. 76 ust. 2 Konstytucji RP*, *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny* 2008, nr 4
- Jaworski S., *Państwowa Komisja wyborcza organem kontroli i ochrony prawa*, [w:] *Iudices electionis custodes (Sędziowie kustoszami wyborów, Księga pamiątkowa Państwowej Komisji Wyborczej)*, red. F. Rymarz, Warszawa 2007
- Kryszeń G., *Konstytucyjna regulacja podstawowych zasad prawa wyborczego*, *Gdańskie Studia Prawnicze* 2018, t. XL
- Kryszeń G., *Uczciwość wyborów jako zasada prawa wyborczego*, *Studia Wyborcze* 2016, t. XXI
- Kurowski K., *Prawa wyborcze osób niepełnosprawnych – zagadnienia teorii i praktyki*, *Studia Wyborcze* 2011, t. XI
- Michalak B., *Europejskie wybory młodych*, [w:] *Europejskie wybory młodych*, red. J. Zbieranek, Toruń 2014
- Nohlen D., *Prawo wyborcze i system partyjny. O teorii systemów wyborczych*, przeł. R. Alberski, J. Sroka, Z. Wiktor, Warszawa 2004
- Naleziński B., [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. P. Tuleja, Warszawa 2019
- Pajor T., *Ochrona osób niepełnosprawnych a ubezwłasnowolnienie*, [w:] *Studium nad potrzebą ratyfikacji przez Rzeczpospolitą Polską Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych*, red. K. Kurowski, Łódź 2010
- Prokop K., *Prawa wyborcze młodzieży*, *Studia Wyborcze* 2010, t. IX
- Pyrzyńska A., *O aktach Państwowej Komisji Wyborczej mających cechy przepisów prawa*, [w:] *Źródła prawa z perspektywy piętnastu lat obowiązywania Konstytucji*, red. M. Zubik, R. Puchta, Warszawa 2013
- Rulka M., *Glosa do wyroku ETPC z dnia 20 maja 2010 r.*, *PiP* 2010 nr 12
- Rybski R., *Konstytucyjny status osób ubezwłasnowolnionych*, Warszawa 2015
- Rymarz F., *Konstytucjonalizacja Państwowej Komisji Wyborczej (wnioski de lege ferenda)*, [w:] *Demokratyczne standardy prawa wyborczego Rzeczypospolitej Polskiej. Teoria i praktyka*, red. F. Rymarz, Warszawa 2005
- Sarnecki P., [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. IV, red. L. Garlicki, Warszawa 2005

- Skotnicki K., *Czy ubezwłasnowolnienie może pozostać w Polsce cenzusem wyborczym?*, [w:] *Uniwersalny i regionalny wymiar ochrony praw człowieka. Nowe wyzwania – nowe rozwiązania*, t. 2, red. J. Jaskiernia, Warszawa 2014
- Skotnicki K., *Minimalny czas zamieszkiwania jako cenzus wyborczy*, [w:] *Konstytucjonalizm polski. Refleksje z okazji jubileuszu 70-lecia urodzin i 45-lecia pracy naukowej Profesora Andrzeja Szmęta*, red. A. Gajda, K. Grajewski, A. Rytel-Warzocho, P. Uziębło, M. Wiszowaty, Gdańsk 2020
- Skotnicki K., *Minimalny niezbędny zakres zmian w konstytucyjnej regulacji problematyki wyborczej*, [w:] *Problemy konstytucyjne*, red. J. Juchniewicz, M. Dąbrowski, Olsztyn 2015
- Skotnicki K., *Prawo do samorządu a członkowie wspólnoty samorządowej pominięci w możliwości udziału w wyborach organów samorządu terytorialnego i referendum lokalnym*, [w:] *Prawo do dobrego samorządu – perspektywa obywatela i mieszkańca*, red. M. Stec, K. Małysa-Sulińska, Warszawa 2021
- Skotnicki K., *W sprawie konieczności zmian konstytucyjnej regulacji cenzusów wyborczych*, [w:] *Minikommentarz dla Maksiprofesora. Księga Jubileuszowa Profesora Leszka Garlickiego*, red. M. Zubik, Warszawa 2017
- Sokala A., *Administracja wyborcza w obowiązującym prawie polskim*, Toruń 2010
- Sokala A., „Podstawowe zasady prawa rządzące wyborami” w dydaktyce polskiego prawa konstytucyjnego, [w:] *Konstytucjonalizm polski. Refleksje z okazji jubileuszu 70-lecia urodzin i 45-lecia pracy naukowej Profesora Andrzeja Szmęta*, red. A. Gajda, K. Grajewski, A. Rytel-Warzocho, P. Uziębło, M.M. Wiszowaty, Gdańsk 2020
- Spryszak K., *Wolne i uczciwe wybory jako przesłanka demokratyzmu systemów politycznych w świetle standardów międzynarodowych*, [w:] *Państwo i prawo wobec współczesnych wyzwań. Teoria i filozofia państwa i prawa oraz aksjologia demokracji i ochrony praw człowieka*, red. R.M. Czarny, K. Spryszak, Toruń 2012
- Stec A., Strzałkowski T., *Art. 96 i art. 97 Konstytucji RP a perspektywa reformy systemu wyborczego do Sejmu i Senatu*, [w:] *Konieczne i pożądane zmiany Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 roku*, red. B. Banaszak, M. Jabłoński, Wrocław 2010
- Sokolewicz W., Wojtyczek K., *uwagi 4, 5 i 11 do art. 62*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. II, red. L. Garlicki, M. Zubik, Warszawa 2016
- Uziębło P., *Cenzusy wyborcze w XXI w. – potrzeba nowego podejścia?*, [w:] *Wokół wyborów i prawa wyborczego. Wykłady im. prof. dr. Wacława Komarnickiego*, red. Z. Witkowski, A. Frydrych-Depka, P. Raźny, Toruń 2017
- Wąsik D., *Zakres penalizacji wybranych czynów zabronionych w polskim Kodeksie wyborczym*, [w:] *Wyzwania współczesnego prawa wyborczego*, red. A. Pyrzyńska, P. Raźny, J. Wojciechowska, R. Zych, Toruń 2014
- Witkowski Z., *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
- Żukowski A., *Wiek a czynne prawo wyborcze na świecie: przeszłość, teraźniejszość, przyszłość*, [w:] *Prawo, państwo, polityka, Monografia dedykowana Profesorowi Markowi Żmigrodzkiemu*, red. A. Michalczuk-Wliżło, M. Podolak, Lublin 2022