

# **Rozdział I. Konstytucyjny system organów państwa – uwagi wprowadzające**

*Marian Grzybowski, Bogusław Przywora*

## **§ 1. Pojęcie konstytucyjnego organu państwa**

Funkcjonowanie państwa i jego sprawna organizacja wymaga spójnego systemu organów i instytucji państwowych oraz uporządkowanego według utrwalonych konstytucyjnie reguł ich działania<sup>1</sup>.

Ustrojodawca konstytucyjny, regulując funkcjonowanie państwa, wskazuje poszczególne kategorie organów państwa, określa ich charakter, zakres działania i kompetencje oraz reguluje ich skład osobowy, zasady jego kreowania i relacje wzajemne osób piastujących określone role, zwłaszcza o charakterze kierowniczym, wyznacza formy prawne działania oraz zasady podległości i odpowiedzialności.

Tak ukształtowany zespół organów państwowych stanowi uporządkowaną całość i funkcjonuje według ustalonych konstytucyjnie reguł. Element regulacji konstytucyjnej występuje niejako podwójnie. Unormowania konstytucyjne kreują zarówno podmioty działające w obrębie systemu: poszczególne kategorie organów (np. sądów czy prokuratur) lub poszczególne, jednostkowo występujące organy (zwłaszcza centralne) jak – przykładowo – Sejm i Senat, Prezydent i RM, NIK czy RPO.

Zgodnie z unormowaniem art. 10 Konstytucji RP podstawową zasadą wyznaczającą kontury konstytucyjnego systemu organów państwa w RP jest zasada podziału i równowagi władz: ustawodawczej, wykonawczej i sędziowskiej. Konstytucja RP stanowi o podziale władzy państwowej na trzy zasadnicze

---

<sup>1</sup> P. Winczorek, Nauka o państwie, s. 86; B. Szmulik, B. Przywora, Zagadnienia ogólne, s. 23.

jej gałęzie: legislatywę (stanowienie praw), wykonywanie prawa i prowadzenie bieżącej polityki państwa (egzekutywę) oraz rozstrzyganie przez niezależne sądy konfliktów na tle prawa stosowanego w konkretnych sytuacjach (stanach) faktycznych – sprawowanie władzy sądowniczej. Do przedziału władzy sądowniczej ustrojodawca polski zakwalifikował też orzekanie w sprawie zgodności aktów normatywnych niższej mocy prawnej z aktami (normami) o wyższej mocy prawnej. Występujące „przedziały” władzy państwowej, Konstytucja RP przypisała odrębnym, wskazanym przez siebie organom państwa. Realizację władzy ustawodawczej Konstytucja RP lokowała w gestii Sejmu i Senatu jako dwóch wybieralnych (a więc: przedstawicielskich) organów władzy ustawodawczej. Władza wykonawcza w wyznaczonym konstytucyjnie zakresie przypisana została Prezydentowi RP, zaś w pozostałym zakresie – RM (rządowi) i kierowanej przez RM i jej Prezesa administracji rządowej. Władza sądownicza w części zasadniczej, polegającej na rozstrzyganiu spraw indywidualnych i wymierzaniu sprawiedliwości oddana została sądom; sądy dokonują też rozstrzygania sporów pomiędzy organami administracji publicznej a obywatelami i innymi podmiotami (mieszkańcami RP i działającymi na jej terytorium podmiotami prawnymi). Obok sądów w obrębie władzy sądowniczej ustrojodawca konstytucyjny ułokował trybunały: TK jako organ dokonujący kontroli hierarchicznej zgodności unormowań prawnych (aktów normatywnych i dedukowanych z nich norm) oraz TS – organ orzekający w sprawach odpowiedzialności konstytucyjnej (prawnej), wskazanych w Konstytucji RP osób piastujących określone wysokie stanowiska państwowe.

W odniesieniu do relacji pomiędzy organami władzy ustawodawczej (Sejmem i Senatem), organami władzy wykonawczej – Prezydentem RP i RM oraz organami władzy sądowniczej (sądami i trybunałami), ustrojodawca konstytucyjny ustanowił nie tylko rozdział kompetencji władczych, ale ponadto – zasadę równowagi władz. Zgodnie z tą zasadą poszczególne władze nie powinny znaleźć się w dłuższym przedziale czasu względem siebie w relacji dominacji jednej władzy nad innymi czy inną z władz ani też w pozycji podporządkowania innej czy innym władzom<sup>2</sup>.

Należy też podkreślić, iż organy państwowe wymienione w art. 10 ust. 2 Konstytucji RP: Sejm i Senat (organy władzy ustawodawczej), Prezydent RP i RM (organy władzy wykonawczej) oraz sądy i trybunały (organy władzy sądowniczej) poddane oddziaływaniu konstytucyjnej zasady podziału i równo-

---

<sup>2</sup> R. Małajny, *Parlamentaryzm europejski*, s. 90–95; por. też G. Kuca, *Zasada podziału władz*, s. 334–338.

wagi władz, nie wyczerpują katalogu konstytucyjnych organów państwa. Do systemu tego należą ponadto organy określone konstytucyjną kwalifikacją jako „organy kontroli i ochrony prawa”: NIK, RPO i RPD oraz – działająca w odniesieniu do radia i telewizji (środków masowej komunikacji elektronicznej) KRRiT.

Kwestią w pewnym zakresie dyskusyjną jest zakwalifikowanie w kategoriach konstytucyjnoprawnych organów samorządu terytorialnego. W ujęciu Konstytucji RP z 2.4.1997 r. samorząd terytorialny [na dwóch „szczeblach lokalnych: gminy/miasta (gminy miejskiej) i powiatu (powiatu grodzkiego) oraz na szczeblu regionalnym (szesnastu województw)] jest funkcjonującą na terytorium i pod władzą państwa siecią zorganizowanych w system powiązanych z sobą lokalnych i regionalnych wspólnot mieszkańców”. Organy wspólnot samorządowych wyposażone konstytucyjnie i ustawowo w stosowne *quantum* władztwa publicznego są organami władzy publicznej, nie będąc jurydycznie i ustrojowo „organami władzy państwowej”. Nie wyklucza to konstytucyjnej dopuszczalności cedowania na wspólnoty samorządowe i ich organy wykonywania – na podstawie ustaw – niektórych zadań państwa, zwłaszcza tych realizowanych bezpośrednio w odniesieniu do mieszkańców poszczególnych jednostek podziału administracyjnego (terytorialnego) państwa i polegających na zaspokajaniu indywidualnych i zbiorowych (środowiskowych) potrzeb mieszkańców i ich wspólnot w sferze oświaty, kultury, ochrony zdrowia, ochrony środowiska, infrastruktury i gospodarki komunalnej, ochrony w sytuacjach klęsk żywiołowych i katastrof technicznych (przy odpowiednim wsparciu logistycznym i finansowym państwa i jego instytucji).

Konstytucyjny system organów państwa dopełniają natomiast organy działające w sferze finansów publicznych. Należy tu wskazać NBP jako centralny bank państwa, „bank banków”, obsługujący budżet państwa i dokonujący – na zasadzie wyłączności – emisji polskiego pieniądza, a ponadto – ponoszący z mocy Konstytucji RP – odpowiedzialność za jego wartość. Jako organy konstytucyjne w sferze finansów publicznych działają: NBP, Prezes i Zarząd NBP, a nadto nowy i ważny organ kolegialny RPP, ustalający corocznie założenia tej polityki i przedstawiający sprawozdania z jej realizacji Sejmowi RP<sup>3</sup>. Z kolei kontrolę we wskazanym ustawowo zakresie działalności finansowej samorządu terytorialnego nad jego finansami sprawują – jako organy konstytucyjne – regionalne izby obrachunkowe.

---

<sup>3</sup> Szerzej por. M. Zubik, Narodowy Bank Polski, *passim*.

Konstytucja RP, wyznaczając krąg konstytucyjnych organów państwa, ich zakresy działania oraz zespoły kompetencji przypisane określonym organom lub kategoriom organów państwowych, determinuje relacje wzajemne między poszczególnymi organami państwowymi oraz kategoriami organów. Paralelnie z ustanowieniem zasady podziału i równowagi władz nakazuje – w art. 7 Konstytucji RP – wszystkim organom władzy publicznej (w tym: wszystkim konstytucyjnym organom państwa) działać „na podstawie i w granicach prawa”. Tym samym ustanawia generalną konstytucyjną zasadę legalizmu działania organów władzy publicznej. Zgodnie z tą zasadą, organy te mogą podjąć działania tylko w sytuacjach wyznaczonych przepisami obowiązującego prawa, utrzymać swe czynności w granicach wyznaczonych prawem zakreślowo i kompetencyjnie oraz funkcjonować (podejmować czynności) w trybie zdeterminowanym przepisami prawa.

Konstytucyjne organy państwa związane są w swych działaniach zasadą poszanowania wolności oraz praw człowieka i obywatela. Tym samym nie mogą one inaczej, niż na podstawie upoważnienia ustawowego, wkraczać w sfery wolności (swobód) jednostki. Z kolei jednostki mogą zostać ograniczone w korzystaniu ze swych konstytucyjnych wolności i praw tylko na podstawie ustawy i tylko wówczas, gdy jest to niezbędne dla ochrony bezpieczeństwa państwa, porządku publicznego bądź moralności publicznej, ochrony zdrowia bądź ochrony środowiska naturalnego albo dla ochrony wolności i praw innych osób. Skala ograniczenia w korzystaniu z wolności bądź praw jednostki musi być skorelowana z zakresem chronionej, wskazanej konkretnie wartości konstytucyjnej. Rdzeń gwarantowanej wolności lub prawa jednostki winien pozostać nienaruszony zarówno przez działania prawodawcze, jak i przez czynności stosowania prawa przez organy władzy wykonawczej (administracji), organy sądowe bądź też jakiegokolwiek inne organy władzy publicznej<sup>4</sup>.

W relacjach między organami władzy państwowej a organami samorządu terytorialnego istotne znaczenie ma konstytucyjna zasada decentralizacji władzy publicznej. Z zasady tej wynika zakaz przejmowania przez organy centralne państwa kompetencji władczych organów terenowych (działających w poszczególnych jednostkach podziału administracyjno-terytorialnego RP). Zakresy działania i kompetencje organów terenowych są określone ustawowo. Ustawowej ochronie podlegają także uprawnienia i samodzielność funkcjo-

---

<sup>4</sup> A. Niżnik-Mucha, Zakaz naruszania, s. 17 i n.

nalna organów samorządu terytorialnego jako „niepaństwowych” organów władzy publicznej<sup>5</sup>.

Wskazane tu zasady konstytucyjno-ustrojowe wyznaczają reguły funkcjonowania systemu konstytucyjnych organów RP. Bardziej szczegółowe bądź odcinkowe zasady relacji między poszczególnymi organami lub kategoriami organów wyznaczają zarówno – kierunkowo – przepisy Konstytucji RP (np. zasada odrębności i niezależności sądów i trybunałów od „innych władz” z art. 173 Konstytucji RP) oraz przepisy relewantnych przedmiotowo ustaw (jak np. zasady odwoływania się od orzeczeń sądów niższej do sądów wyższej instancji, zgodnie z konstytucyjną zasadą co najmniej dwuinstancyjnego postępowania sądowego gwarantowaną w art. 176 ust. 1 Konstytucji RP).

## § 2. Typologia konstytucyjnych organów państwa

Złożony system konstytucyjnych organów państwa podlega wielorakim próbom opisu i charakterystyki. Dla celów tego typu operacji użyteczne staje się poddanie konstytucyjnych organów państwa ułatwiającemu późniejsze opisy zabiegowi ich typologizowania, tj. wyróżnienia kategorii organów noszących cechy zbieżne, pozwalające na ich ujmowanie w kategorie (grupowe) organów podobnych.

Jedną z najistotniejszych, a zarazem – najbardziej klarownych typologii, jest wyróżnienie:

- a) konstytucyjnych **organów centralnych**, tj. obejmujących zakresem swej właściwości miejscowej (terytorialnej) obszar całego państwa (RP);
- b) konstytucyjnych **organów terenowych**, tj. organów o właściwości miejscowej obejmującej część terytorium państwa (z reguły jest to jednostka podziału administracyjnego państwa; możliwe są także inne rozwiązania, tj. objęcie właściwością terytorialną kilku jednostek podziału zasadniczego lub oparcie zasięgu właściwości miejscowej na podziałach specjalnych)<sup>6</sup>.

---

<sup>5</sup> Szerzej por. M. Masternak-Kubiak, Prezes Rady Ministrów; B. Przywora, Konstytucyjno-prawna konstrukcja nadzoru, s. 43–45.

<sup>6</sup> Komentarz do ustawy o administracji (red. P. Chmielnicki), s. 91; B. Szmulik, B. Przywora, Zagadnienia ogólne, s. 20.

Inną istotną typologią konstytucyjnych organów państwa (RP) pozostaje wyróżnienie kategorii:

- a) **organów monokratycznych (jednoosobowych)**, tj. takich, gdzie piastunem funkcji władczej (podmiotem kompetencji władczych) jest jedna osoba (jak – przykładowo – Prezydent RP, RPO czy wojewoda);
- b) **organów kolektywnych**, tj. złożonych z niewielu osób zdolnych pozo-  
stawać w bezpośrednim kontakcie funkcjonalnym i tak podejmujących  
(grupowo) czynności urzędowe (za przykłady posłużyć mogą organy  
wewnętrzne Sejmu: Prezydium Sejmu czy Konwent Seniorów czy w sfe-  
rze bankowo-finansowej – Zarząd NBP);
- c) **organów kolegialnych (wieloosobowych)**, tj. organów o liczbnym  
i spluralizowanym składzie, podejmujących akty władcze (uchwały)  
w drodze głosowań (lub przez aklamację) jak np. Sejm czy Senat RP<sup>7</sup>.

Ustrojowo ważne jest rozróżnienie typologiczne konstytucyjnych organów:

- a) **pochoǳących z wyborów bezpośrednich** (z czym z reguły wiąże się  
ich **kadencyjność**, tj. powołanie ich składu/piastuna stanowiska urzęd-  
owego na z góry określony czas);
- b) **pochoǳących z wyboru innego organu państwowego (uchwałą pod-  
jętą w trybie głosowania)**;
- c) **pochoǳących z nominacji (powołania na stanowisko)**, tj. obsadza-  
nych w formie aktu władczego innego jednoosobowego lub kolektyw-  
nego organu państwowego;
- d) **powoływanych w drodze procedury konkursowej** (jak np. prezesi kra-  
jowych organów regulacyjnych: Urzędu Regulacji Energetyki, Urzędu  
Transportu Kolejowego).

Ważne znaczenie dla umiejscowienia danego organu w systemie konstytu-  
cyjnych organów państwa ma nadto typologiczne wyróżnienie kategorii kon-  
stytucyjnych organów:

- a) **samoistnych (władczych)** – wyposażonych w kompetencje decyzyjne  
(do rozstrzygania bądź końcowego załatwiania sprawy poddanej decyzji  
organu);
- b) **pomocniczych** – wspomagających organy samoistne w analizach, do-  
starczeniu czy analizie danych pomocnych dla podjęcia decyzji/rozstrzy-

---

<sup>7</sup> H. Izdebski, Kolegialność a jednoosobowość, s. 19 i n., 115 i n.; B. Szmulik, B. Przywora, Zagadnienia ogólne, s. 20.

gnięcia oraz w organizacji pracy organu samoistnego w sferze logistyczno-technicznej (np. Kancelaria Sejmu, Kancelaria Prezydenta RP);

- c) **opiniodawczo-eksperckich** – wyrażających opinie polityczne lub też fachowe (merytoryczne) – np. Rada Bezpieczeństwa Narodowego.

### § 3. Wpływ konstytucyjnego systemu rządów na pozycję ustrojową poszczególnych kategorii organów państwowych

Pozycja ustrojowa poszczególnych kategorii (grup) organów państwowych nie jest w państwach współczesnych jednorodna. Jedną z istotnych determinantów znaczenia danej (podstawowej) kategorii organów państwowych jest dokonany przez ustrojodawcę konstytucyjnego i – z reguły – silnie zdeteterminowany przez tradycje ustrojowe danego państwa wybór systemu rządów, tj. zasadniczego modelu relacji między organami „podzielonej władzy”, ze szczególnym uwzględnieniem relacji między organami „władzy ustawodawczej” i „władzy wykonawczej”.

W systemach określanych jako „parlamentarne”, tj. uzależniających skład, profil polityczny oraz preferencje polityczne rządu (premiera i ministrów) od profilu politycznego i preferencji (politycznych i osobowych) większości parlamentarnej (a co najmniej – preferencji izby „pierwszej” w parlamentach dwu- i wieloizbowych) na plan pierwszy wysuwają się organy władzy ustawodawczej, a nadto – powiązane z nimi organy kontroli i ochrony prawa (np. ombudsmeni parlamentarni). Skład rządu, obsada stanowiska premiera i urzędów ministrów, ich dobór polityczny i personalny jest przedmiotem decyzji większości parlamentarnej (jedno- lub wielopartyjnej, koalicyjnej). Stabilność rządu oraz jego polityki, a także efektywność rządzenia uzależniona jest od liczebności i zwartości programowo-politycznej parlamentarnej zaplecza rządu. Rola organu pełniącego funkcję „głowy państwa” (w RP – Prezydenta RP) uzależniona jest od skali poparcia w wyborach prezydenckich, własnego zaplecza politycznego i osobowości piastuna tego urzędu, w tym – od jego relacji z wiodącymi ugrupowaniami i kierownictwami partii reprezentowanych w Sejmie, a także od skali mobilizacji elektoratu Prezydenta i jego relacji z partiami ko-

alicji konstytuującej większość w Sejmie i zaplecze parlamentarne (polityczne) aktualnej RM<sup>8</sup>.

Rangę ustrojową Prezydenta jako organu władzy wykonawczej podnosi konstytucyjny tryb obsady urzędu Prezydenta w bezpośrednich, powszechnych wyborach, długość jego kadencji (5-letniej w zestawieniu z 5-letnią kadencją Sejmu oraz Senatu), prawo do stosowania zawieszającego weta wobec ustaw uchwalonych przez Sejm i Senat (z wyłączeniem ustaw budżetowych), prawo wnioskowania do TK o prewencyjną kontrolę ustaw i zawartych przez rząd umów międzynarodowych przed ich ratyfikowaniem przez Prezydenta, kompetencja powoływania sędziów wszystkich sądów (na czas nieokreślony), pełnienie funkcji zwierzchnika Sił Zbrojnych i istotne usprawnienia nominacyjne na stanowiska dowódcze w Wojsku Polskim (na wniosek Ministra Obrony Narodowej), a także w SN, NSA i TK. Samodzielność Prezydenta w realizacji jego kompetencji decyzyjnych i nominacyjnych ogranicza wymóg uzyskania kontrasygnaty aktów urzędowych Prezydenta, udzielanej przez Prezesa RM (poza trzydziestoma wyłączeniami tego wymogu, wyliczonymi w art. 144 ust. 3 Konstytucji RP). Ustrojowa pozycja Prezydenta RP rysuje się znacznie słabiej niż w klasycznym (np. amerykańskim czy latynoskim) modelu systemu prezydenckiego czy też w hybrydowym (łączącym niektóre cechy systemu prezydenckiego i parlamentarnego) systemie *semi*-prezydenckim, ukształtowanym w V Republice Francuskiej<sup>9</sup>.

W polskim systemie rządów (i w jego oddziaływaniu na pozycje poszczególnych organów państwowych) można odnaleźć niektóre cechy „zracjonalizowanej” formuły systemów parlamentarnych w postaci „modelu kanclerskiego”. Takimi elementami ustrojowymi są w szczególności: ograniczenie możliwości uchwalenia wotum zaufania dla rządu *in corpore* do konieczności nadania wnioskowi postaci „wotum konstruktywnego” (tj. mieszczącego propozycję osobową nowego premiera, powiązanie dymisji premiera z obligatoryjnym ustąpieniem rządu, wyprzedzające oddzielenie desygnacji lub wyboru premiera od powołania członków RM, istotne uprawnienia premiera w kierowaniu pracami rządu, administracji rządowej i zakresie nadzoru nad samorządem terytorialnym<sup>10</sup>.

---

<sup>8</sup> System rządów Rzeczypospolitej Polskiej (red. M. Grzybowski), s. 57 i n.

<sup>9</sup> J. Szymanek, Arbitraż polityczny, s. 41 i n.

<sup>10</sup> Zob. szerzej: S. Patyra, Prezes Rady Ministrów, *passim*.

# Rozdział II. System wyborczy i organy wyborcze

*Krzysztof Skotnicki*

## § 1. Uwagi wprowadzające (funkcje wyborów, podstawowe pojęcia, źródła prawa wyborczego)

Wybory uważane są za jądro każdego systemu politycznego, gdyż to od ich wyniku zależy, kto będzie sprawować władzę w państwie albo w jednostkach samorządu terytorialnego. W doktrynie wyróżnia się wiele **funkcji wyborów**. Najczęściej wymienia się funkcje: 1) programową (podmioty uczestniczące w wyborach przedstawiają swoje wizje rozwoju państwa bądź wspólnot samorządowych), 2) wyrażenia woli wyborców (wyborcy wskazują, kogo popierają), 3) kreacyjną (kształtowany jest skład polityczny i personalny wybieranych organów), 4) kształtowania elit (wybrani uzyskują szczególny status), 5) legitymującą (wybrani uzyskują prawny i moralno-polityczny tytuł do sprawowania władzy, 6) kontrolną (następuje rozliczenie osób i ugrupowań sprawujących dotychczas władzę).

Przedstawienie prawa wyborczego w Polsce poprzedzić należy wyjaśnieniem dwóch pojęć, które używane są przy jego omówieniu.

Pierwsze z nich to „**system wyborczy**”. W rozumieniu szerokim oznacza ono ogół zasad politycznych i prawnych związanych z przygotowaniem, przebiegiem i ustaleniem wyników wyborów. W znaczeniu węższym są to zasady ustalania wyników wyborów, co często określane jest również jako metody wyborcze będące sposobem przeliczania głosów na mandaty.

Drugie to „**prawo wyborcze**”. W znaczeniu przedmiotowym to ogół norm prawnych regulujących przygotowania, przebieg i ustalenie wyników wyborów (a więc jest to część systemu wyborczego w znaczeniu szerokim). Z kolei w znaczeniu podmiotowym oznacza wskazanie osób, którym przysługuje prawo wy-

bierania (czynne, aktywne prawo wyborcze) i prawo wybieralności (bierne, pasywne prawo wyborcze); kręgi osób korzystających z czynnego i biernego prawa wyborczego na ogół nie są identyczne.

W Polsce wybieramy Sejm RP, Senat RP, Prezydenta RP, organy stanowiące samorządu terytorialnego (rady gmin, rady powiatów, sejmiki województw) oraz wójtów (burmistrzów, prezydentów miast) oraz PE.

Istnieje wiele **źródeł prawa wyborczego**. Niewątpliwie najważniejsze znaczenie ma Konstytucja RP. Przede wszystkim ustanawia ona krąg osób, którym przysługuje czynne prawo wyborcze (art. 62 Konstytucji RP). Jest to jednak regulacja nieprzystająca do współczesnych czasów, o czym szerzej mowa jest w dalszej części opracowania. Krytycznie oceniać można również sposób regulacji przez Konstytucję RP wyborów różnych organów, który jest bardzo zróżnicowany. Najmniej uwag budzi regulacja sposobu wyborów do Sejmu (art. 96 ust. 2, art. 98–101 Konstytucji RP), natomiast nieco więcej rozwiązania przyjęte w związku z wyborami Prezydenta RP (art. 127–128 Konstytucji RP). Jednak w przypadku wyborów do Senatu RP (art. 97 ust. 2 Konstytucji RP), jak i organów stanowiących i wykonawczych samorządu terytorialnego (art. 169 ust. 2 i 3 Konstytucji RP) jest ona zdecydowanie zbyt lakoniczna jak na ich rolę ustrojową i pozostawia ustawodawcy zbyt dużą swobodę w kształtowaniu systemu wyborczego<sup>1</sup>. Największą wadą jest jednak brak jakiegokolwiek regulacji wyborów PE, co wynika z całkowitego pominięcia w Konstytucji RP problematyki członkostwa Polski w UE.

Niewątpliwie najistotniejszą rolę wśród źródeł prawa wyborczego ma wielokrotnie nowelizowany KodeksWyb, który zastąpił kilka odrębnych ustaw regulujących wybory do poszczególnych organów. Jest to regulacja kompleksowa, w której najpierw zawarte są przepisy wspólne odnoszące się do wszystkich wyborów (np. czynne prawo wyborcze, obwody głosowania, Centralny Rejestr Wyborców, administracja wyborcza), jest to dział I – „Przepisy wstępne” i dział II „Organy wyborcze”, a następnie dedykowane wyborowi konkretnych organów w kolejności: wybory do Sejmu (dział III), wybory do Senatu (dział IV), wybory Prezydenta RP (dział V), wybory do PE (dział VI), wybory do organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego (dział VII), wybory wójta, burmistrza, prezydenta miasta (dział VIII); całość uzupełniają przepisy karne (dział IX).

System wyborczy do PE reguluje przede wszystkim TUE, TFUE oraz KPP, Akt1976 dotyczący wyborów członków PE w powszechnych wyborach bezpo-

---

<sup>1</sup> Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (red. P. Tuleja), s. 515.

średnich (załączony do decyzji Rady 76/787/EWWiS, EWG, Euratom), zmieniany później decyzją Rady.

Źródłami prawa wyborczego są również liczne akty podustawowe i to zarówno o charakterze powszechnie obowiązującym (rozporządzenia wydawane przez właściwych ministrów), jak i wewnętrznie obowiązującym (podejmowane przez Państwową Komisję Wyborczą).

## § 2. Zasady prawa wyborczego

O kształcie prawa wyborczego decydują zasady prawa wyborczego. Są one definiowane w różny sposób. Ich istotę chyba najlepiej oddają słowa *F. Siemieńskiego*, którego zdaniem są to „podstawowe decyzje polityczne leżące u podstaw prawa wyborczego i znajdujące wyraz w szczegółowych jego normach, decydujące o charakterze wyborów, a w pewnym stopniu i o ich wynikach”<sup>2</sup>. Początek ich kształtowania przypada na początek XIX w., jednak od tamtego czasu przeszły one znaczącą ewolucję. Nie ma też zgodności odnośnie do ich katalogu. Najczęściej wymieniane są zasady: powszechności, bezpośredniości, równości, tajności głosowania, proporcjonalności i wolności. Współcześnie coraz częściej mówi się również o zasadach uczciwości, rzetelności i sprawiedliwości. Zasady prawa wyborczego najczęściej są zawarte w konstytucjach, ustrojodawca nie definiuje ich jednak, lecz traktuje je jako pojęcia zastane.

**Zasada powszechności wyborów** w katalogu zasad prawa wyborczego zazwyczaj wymieniana jest na pierwszym miejscu. Istnieje wiele sposobów jej rozumienia. Najczęściej odnoszona jest wyłącznie do czynnego prawa wyborczego, niektórzy rozszerzają ją jednak również na bierne prawo wyborcze, a nawet inne uprawnienia wyborcze (np. prawo zgłaszania kandydatów)<sup>3</sup>. Z zasadą powszechności wyborów związane są cenzusy wyborcze, czyli warunki, od spełnienia których uzależnione jest posiadanie czynnego prawa wyborczego. W przeszłości cenzusami takimi była płeć, sytuacja materialna, wykształcenie i inne, przez co pojęcie „cenzus” odbierane było pejoratywnie.

Współczesne **cenzusy wyborcze** w Polsce określa Konstytucja RP w art. 62. Są nimi: wiek, obywatelstwo, pełna zdolność do czynności prawnych oraz pełnia praw publicznych. KodeksWyb nie może ich zawęzić, może natomiast uzupełnić. Stąd w przypadku wyborów do organów samorządu terytorialnego

---

<sup>2</sup> *F. Siemieński*, Prawo konstytucyjne, s. 169.

<sup>3</sup> *K. Skotnicki*, Zasada powszechności w prawie wyborczym, s. 11–21.

ustanowiony jest dodatkowo cenzus zamieszkania, co wynika z tego, że zgodnie z art. 16 Konstytucji RP wspólnotę samorządową z mocy prawa stanowi ogół mieszkańców jednostek zasadniczego podziału terytorialnego.

Konstytucyjna regulacja cenzusów wyborczych rodzi wiele wątpliwości<sup>4</sup>.

Konsekwencją przystąpienia Polski do UE jest to, że w Polsce głosować mogą nie tylko obywatele polscy. Po pierwsze, co wynika z art. 10 § 1 pkt 2 KodeksWyb, dzieje się tak podczas wyborów do PE, kiedy czynne prawo wyborcze przysługuje obywatelom państw UE niebędącym obywatelami polskimi stale zamieszkującym na terytorium RP; dopuszczalność tego rozwiązania potwierdził wyr. TK<sup>5</sup>. Po drugie, co wynika z art. 10 § 1 pkt 3 lit. a KodeksWyb, ma to miejsce podczas wyborów rad gmin oraz wyborów wójta (burmistrza, prezydenta miasta), kiedy czynne prawo wyborcze przysługuje zamieszkującym na stałe na terytorium RP obywatelom państw UE niebędącym obywatelami polskimi<sup>6</sup> (obecnie wynika to z TFUE oraz dyrektywy Rady 94/80/WE) oraz (w następstwie umowy dwustronnej) obywatelom Zjednoczonego Królestwa Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej.

Ukończenie 18 lat jako przesłanka uzyskania czynnego prawa wyborczego musi nastąpić najpóźniej w dniu głosowania. Współcześnie w świecie coraz częściej ma jednak miejsce obniżanie tej granicy wieku (np. w Austrii jest to 16 lat), co jest tłumaczone wcześniejszą dojrzałością polityczną młodzieży i traktowane jako element szerszego procesu demokratyzacji i włączaniu społeczeństwa w podejmowanie najważniejszych decyzji w państwie. Do pomysłów tych należy podchodzić z dużą ostrożnością, wydaje się jednak, że w przyszłości może mieć to miejsce<sup>7</sup>.

Konstytucja RP w art. 62 jednoznacznie pozbawiła możliwości głosowania wszystkie osoby ubezwłasnowolnione, niezależnie od tego, czy jest ono całkowite czy częściowe, jak i od przyczyny jego podjęcia. Ma to zatem miejsce automatycznie. Jest to krytykowane, a ETPC uznał nawet za niezgodne z art. 3 Protokołu Nr 1 do EKPCz<sup>8</sup>. Kwestia pozbawiania czynnego prawa wyborczego powinna być rozstrzygana indywidualnie, dlatego powstaje pytanie o zasadność rozwiązania konstytucyjnego<sup>9</sup>. Trzeba też pamiętać, że czynne prawo wy-

---

<sup>4</sup> K. Skotnicki, W sprawie konieczności zmian, s. 314–321.

<sup>5</sup> Dopuszczalność tego rozwiązania potwierdził TK w wyr. z 31.5.2004 r., K 15/04, Legalis.

<sup>6</sup> Dopuszczalność tego rozwiązania potwierdził TK w wyr. z 11.5.2005 r., K 18/04, Legalis.

<sup>7</sup> M. Waszak, J. Zbieranek, Propozycja obniżenia wieku wyborczego, *passim*.

<sup>8</sup> Wyr. ETPC z 20.5.2010 r. w sprawie *Alajos Kiss v. Węgry*, ECLI:CE:ECHR:2010:0520JU-D003883206.

<sup>9</sup> A. Bodnar, Zmiana konstytucji, s. 38–49.

borcze przysługuje osobom chorym psychicznie, które ubezwłasnowolnione nie są.

Pozbawienie praw publicznych to jeden ze środków karnych. Może być on orzeczony w przypadku skazania na karę pozbawienia wolności na czas nie krótszy niż 3 lata za przestępstwo popełnione w wyniku motywacji zasługującej na szczególne potępienie (art. 40 § 2 pkt 1 KK) oraz za przestępstwa określone w art. 40 § 2 pkt 2 KK. Można zastanawiać się nad trafnością tego rozwiązania, skoro niektóre przestępstwa przeciwko wyborom lub referendum zagrożone są niższą karą pozbawienia wolności. Pozbawienie praw publicznych orzekane jest na okres od roku do 10 lat (w niektórych przypadkach nawet do 15 lat), przy czym okres ten nie biegnie w czasie odbywania kary pozbawienia wolności i to niezależnie od tego, za jakie przestępstwo została orzeczona.

Pozbawienie praw wyborczych jest natomiast jedną z kar nakładanych przez TS, może być więc orzeczone wyłącznie w stosunku do wąskiego kręgu osób podlegających kognicji tego organu.

Wymóg zamieszkiwania na terytorium JST (census domicylu) obowiązuje wyłącznie podczas wyborów samorządowych. „Zamieszkiwanie” rozumiane jest w tym przypadku cywilistycznie, co oznacza, że pod uwagę brane są łącznie: fizyczne przebywanie w określonej miejscowości (*corpus*) oraz wola, czyli zamiysł zatrzymania się w pewnym miejscu na trwałe (*animus domicidii*), nie jest zatem wymagane zameldowanie. Współcześnie coraz więcej osób ma problem z określeniem swojego stałego miejsca zamieszkania, co wynika z faktu, że mają dwa (a czasem nawet więcej) mieszkań czy domów i trudno jest im uznać jedno z nich za centrum swojej aktywności życiowej.

Zapewnieniu wyborcom realnej możliwości udziału w akcie głosowania służy **gwarancji powszechności wyborów**.

Przed wszystkim wybory wyznaczane są na dzień wolny od pracy (np. art. 98 ust. 2 i art. 128 ust. 2 Konstytucji RP), co w praktyce oznacza niedzielę.

Głosowanie przeprowadza się w lokalach obwodowych komisji wyborczych. Podział kraju na obwody głosowania jest stały i obecnie może w nich zamieszkiwać od 200 do 4000 wyborców, chyba że lokalne warunki uzasadniają stworzenie mniejszego obwodu. Część lokali dostosowana jest do potrzeb osób z niepełnosprawnościami, natomiast w miejscowościach, w których nie kurzuje komunikacja publiczna, wyborcom z niepełnosprawnościami oraz wyborcom, którzy ukończyli 60 lat zapewnia się bezpłatny dowóz i powrót z miejsca zamieszkania do lokalu obwodowej komisji wyborczej.

Tworzone są również tzw. specjalne obwody głosowania – ma to miejsce w zakładach opieki zdrowotnej i zakładach pomocy społecznej, domach studenckich, zakładach karnych i aresztach śledczych. Obwody głosowania tworzone są również na polskich statkach morskich będących w dniu wyborów w podróży. Dużą wagę przywiązuje się również do tworzenia obwodów głosowania za granicą, z reguły w polskich placówkach dyplomatycznych lub konsularnych. Jest to szczególnie ważne, gdyż za granicą głosuje coraz więcej obywateli polskich, stąd też tworzonych jest coraz więcej takich obwodów głosowania.

Nazwiska wszystkich wyborców umieszczone są w istniejącym od 2023 r. Centralnym Rejestrze Wyborców prowadzonym przez właściwego ministra w systemie teleinformatycznym. Rejestr ten stanowi podstawę do sporządzenia dla każdego wyborów i referendum oddzielnie dla każdego obwodu głosowania spisu wyborców, który obejmuje wyborców stale zamieszkałych na terenie danego obwodu głosowania. Na własny wniosek do spisu wyborców mogą być też dopisani wyborcy przebywający na terenie gminy czasowo, jak i wyborcy nigdzie niezamieszkali.

Wyborcy z niepełnosprawnościami oraz wyborcy, którzy ukończyli 60 lat mogą głosować przez pełnomocnika lub korespondencyjnie. Pełnomocnictwo udzielane jest przed wójtem (burmistrzem, prezydentem miasta). Pełnomocnik musi być wyborcą. Pełnomocnictwo można przyjąć tylko od jednej osoby, chyba że jedną z osób udzielających pełnomocnictwo jest wstępny, zstępny, małżonek, brat, siostra lub osoba pozostająca w stosunku przysposobienia, opieki lub kurateli. Zamiar głosowania korespondencyjnego zgłaszany jest ustnie, pisemnie w postaci papierowej bądź elektronicznej lub telefonicznie, komisarzowi wyborczemu. Wyborca taki otrzymuje następnie od urzędnika wyborczego, za pośrednictwem operatora pocztowego, tzw. pakiet wyborczy, na który składają się: koperta zwrotna, karta lub karty do głosowania, koperta na kartę lub karty do głosowania, instrukcja głosowania korespondencyjnego oraz oświadczenie o osobistym i tajnym oddaniu głosu na karcie do głosowania, a ponadto na żądanie wyborcy również nakładka lub nakładki na kartę lub karty do głosowania sporządzone w alfabecie *Braille’a*. Wypełnione karta/karty do głosowania odsyłane są w kopercie zwrotnej wraz z oświadczeniem o osobistym i tajnym głosowaniu do właściwej obwodowej komisji wyborczej.

Wyborcy niewidomi i niedowidzący mogą skorzystać w lokalach wyborczych, jak i na swój wniosek w przypadku głosowania korespondencyjnego, z nakładek sporządzonych w alfabecie *Braille’a*.

W przypadku niemożności głosowania przez wyborcę w dniu wyborów w lokalu obwodowej komisji wyborczej, w którym wyborca umieszczony jest w spisie wyborców, istnieje również możliwość pobrania w swoim urzędzie gminy zaświadczenia o prawie głosowania i głosowania w dowolnej obwodowej komisji wyborczej (nie dotyczy to jednak wyborów samorządowych).

**Zasada bezpośredniości wyborów** oznacza, że wybory są jednostopniowe i odbywają się bez żadnego pośrednictwa oraz że głosowanie ma charakter osobisty<sup>10</sup>, co stawia pytanie o dopuszczalność głosowania przez pełnomocnika<sup>11</sup>.

**Zasada równości wyborów** to konsekwencja generalnej zasady równości wobec prawa (art. 32 Konstytucji RP). Wyróżnia się wiele jej aspektów. W znaczeniu formalnym oznacza, że każdy wyborca ma jeden głos bądź taką samą większą liczbę głosów. W znaczeniu materialnym jest to dążenie do tego, aby siła każdego głosu była jednakowa, a przynajmniej bardzo zbliżona. Współcześnie podnosi się również, że zasada równości to równość szans kandydatów<sup>12</sup>, natomiast za doktryną amerykańską wyróżnia się również równość jakościową<sup>13</sup>.

**Zasada tajności głosowania** ma na celu umożliwienie wyborcy swobodne oddanie głosu, którego treści nikt nie pozna. Przede wszystkim służy temu zapewnianie w lokalu obwodowej komisji miejsca (np. za kotarą), w którym wyborca określa swój wybór na karcie do głosowania bez obawy, że ktoś podejrzzy na kogo oddaje głos. Sporne jest natomiast, czy tajne głosowanie jest obowiązkiem czy prawem wyborcy<sup>14</sup>.

Dla legitymacji organu kolegialnego do sprawowania władzy i sprawności jego działania (funkcja wyłonienia stabilnej większości rządzącej) najważniejsze znaczenie ma wybór systemu wyborczego w wąskim znaczeniu tego pojęcia. Istnieje wiele takich wariantów, przy czym podstawowe znaczenie ma rozróżnienie systemu większościowego i proporcjonalnego, mogą też istnieć systemy mieszane.

Historycznie wcześniej ukształtował się system większościowy. Ma on wiele wariantów i może być stosowany zarówno w okręgach jednomandatowych, jak i wielomandatowych, odmienne mogą być też wymogi odnośnie do liczby gło-

---

<sup>10</sup> A. Frydrych-Depka, Zasada bezpośredniości wyborów, *passim*.

<sup>11</sup> TK w wyr. z 20.7.2011 r., K 9/11, Legalis uznał, że głosowanie przez pełnomocnika nie narusza zasady bezpośredniości głosowania.

<sup>12</sup> L. Garlicki, Polskie prawo konstytucyjne, 2023, s. 181–182; M. Chmaj, Prawo wyborcze w Polsce, s. 63–69; P. Uziębło, Zasada równości wyborów, *passim*.

<sup>13</sup> J. Jaskiernia, Zasada równości w prawie wyborczym, s. 13.

<sup>14</sup> R. Zych, Istota i gwarancje zasady tajności, *passim*.