

# Tomasz Kowalczyk

---

## Znaczenie podstawowych zasad prawa wyborczego w Polskiej Rzeczpospolitej Ludowej a III Rzeczpospolitej Polskiej

---

Historia Slavorum Occidentis 2(9), 225-247

---

2015

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej [bazhum.muzhp.pl](http://bazhum.muzhp.pl), gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach  
dozwolonego użytku.

TOMASZ KOWALCZYK (TORUŃ)

---

## ZNACZENIE PODSTAWOWYCH ZASAD PRAWA WYBORCZEGO W POLSKIEJ RZECZPOSPOLITEJ LUDOWEJ A III RZECZPOSPOLITEJ POLSKIEJ

---

**Słowa kluczowe:** prawo, prawo wyborcze, zasady prawa wyborczego, znaczenie zasad prawa wyborczego

**Keywords:** aw, electoral law, principles of electoral law, importance of principles of electoral law

**Abstract:** This article presents a comparison of the principles of electoral law in the Polish People's Republic and the Third Polish Republic: political deliberations pertaining to elections in a democratic system and an undemocratic (authoritarian) system. In theory, there were not major differences between the two. The paper does not analyse the very practice of elections.

### **Wstęp**

Zasady prawa wyborczego są wskaźnikiem demokratycznego wyrazu państwa. Na nich oparty jest cały system prawa wyborczego. Ewolucja zasad prawa wyborczego jak na tak młodą dziedzinę prawa przebiegała bardzo długo. Zapoczątkowane zostały one podczas Wielkiej Rewolucji Burżuazyjnej we Francji. Załączków zasady powszechności można się już doszukiwać w zniesieniu ustroju feudalnego w nocy 4/5 VIII 1789 r. Kolejnym milowym krokiem było zniesienie poddaństwa w 5-11 VIII 1789 r., kończąc na Deklaracji

Praw Człowieka i Obywatela z 26 VIII 1789 r.<sup>1</sup> Między innymi przyznawała ona równe prawa polityczne. Na jej wzór i za jej przykładem, jak pisze Karol Koranyi, powstała 3 IX 1791 r. właśnie we Francji, pierwsza demokratyczna ordynacja wyborcza<sup>2</sup>. Dotyczyła ona pierwszej francuskiej Konstytucji z 14 IX 1791 r.<sup>3</sup> Regulowały one system wyborów do jednoizbowego parlamentu zwanego Zgromadzeniem Prawodawczym (*Assemblée Législative*). Wybory były oparte na zasadach powszechności, równości, pośredniości, i jak pisze Arkadiusz Żukowski<sup>4</sup>, tajności głosowania. Przeprowadzono je na przełomie sierpnia i września 1792 r.

W Polsce natomiast katalog zasad prawa wyborczego, po II wojnie światowej<sup>5</sup>, został ustanowiony przez Konstytucję PRL z 22 VII 1952 r.<sup>6</sup> Ustawa zasadnicza w dwóch artykułach wskazywała na *numerus clausus* zasad prawa wyborczego (art. 2 i art. 80)<sup>7</sup>. Zgodnie z nią do przymiotów wyborczych należą: powszechność, równość, bezpośredniość i tajność głosowania. Doktryna prawa wyborczego zasadę tajności głosowania upatrywała w szerszej zasadzie prawa wyborczego, swobody objawiania woli<sup>8</sup>. Zdaniem Andrzeja Burdy

---

<sup>1</sup> Deklaracja praw człowieka i obywatela z 26 VIII 1789 r. Tekst dostępny: M. Kinstler, M. Ptak, *Powszechna historia państwa i prawa. Wybór tekstów źródłowych*, Wrocław 1987, s. 36–38.

<sup>2</sup> K. Koranyi, *Powszechna historia państwa i prawa*, t. IV, Warszawa 1967, s. 264–266.

<sup>3</sup> Konstytucja Francuska z dnia 14 IX 1791 r. Tekst dostępny: M. Kinstler, M. Ptak, *Powszechna*, s. 39–44.

<sup>4</sup> Zob. A. Żukowski, *Istota formuły demokratycznych wyborów – kilka refleksji teoretycznych i terminologicznych*, *Studia Wyborcze I* (2006), s. 56.

<sup>5</sup> Czyli zasad prawa wyborczego uznawanych za najbardziej demokratyczne, i rozwinięte w taki sposób, jak one wyglądają z drobnymi zmianami współcześnie. Po II wojnie światowej zakończył się rozwój zasad prawa wyborczego w rozumowaniu jeszcze nie pełni demokratycznym.

<sup>6</sup> Konstytucja Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z dnia 22 VII 1952 r. (Dz. U. 1952 Nr 33, poz. 232, z póź. zm.). Dalej zwana konstytucją PRL.

<sup>7</sup> Art. 2 Konstytucji PRL „Lud pracujący sprawuje władzę państwową przez swych przedstawicieli, wybieranych do Sejmu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej i do rad narodowych w wyborach powszechnych, równych, bezpośrednich, w głosowaniu tajnym. Przedstawiciele ludu w Sejmie Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej i w radach narodowych są odpowiedzialni przed swymi wyborcami i mogą być przez nich odwołani” i art. 80 Konstytucji PRL „Wybory do Sejmu oraz rad narodowych są powszechne, równe, bezpośrednie i odbywają się w głosowaniu tajnym”.

<sup>8</sup> Pogląd taki przedstawiają między innymi: A. Burda, R. Klimowiecki, *Prawo państwowe*, Warszawa 1959, s. 572; A. Patrzalek, *Instytucje prawa wyborczego Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej*, Warszawa 1963, s. 96.

i Romualda Klimowieckiego<sup>9</sup> zaliczała się tu tajność głosowania, jak również coś na wzór współczesnej zasady wolności wyborów. W systemie prawa wyborczego PRL *numerus clausus* przymiotników wyborczych został ustanowiony przez rozdział 8 Konstytucji PRL. Dlatego warto jeszcze raz w tym miejscu wymienić je już w obowiązującej kolejności: powszechność, równość, bezpośredniość, tajność głosowania i oczywiście wolność<sup>10</sup>.

Warto w tym miejscu wskazać, iż żaden z czołowych przedstawicieli doktryny prawa wyborczego czy to minionej epoki, czy ówczesnych nie definiuje poszczególnych zasad prawa wyborczego. Obecnie robi to wyłącznie Aleksandra Gołuch, odnośnie do zasady wolności prawa wyborczego<sup>11</sup>. Natomiast inaczej ta kwestia wygląda już odnośnie definiowania zasad prawa wyborczego *in corpore*; tu doszukałem się wyłącznie trzech nie do końca doskonałych definicji. Dwie definicje powstały w czasie realnego socjalizmu, natomiast trzecia współcześnie.

## Zasady prawa wyborczego w Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej

W okresie PRL jako pierwsi definicje stworzyli Zdzisław Jarosz i Sylwester Zawadzki. Rozumieją oni zasady prawa wyborczego jako „ukształtowane historycznie fundamentalnie założenia, dotyczące bezpośrednio uprawnień obywateli w postępowaniu wyborczym”<sup>12</sup>. Wywnioskować z tego można, że przymiotniki wyborcze dotyczą jedynie obywateli danego państwa, natomiast pomijają apatrydów. Zgodnie z regulacjami prawa wyborczego PRL, od 1956 r. możliwość głosowania uzyskali bezpaństwowcy<sup>13</sup>. Dokładniejszą

---

<sup>9</sup> Zob. A. Burda, R. Klimowiecki, *Prawo*, s. 572.

<sup>10</sup> W zasadzie było to coś na wzór współczesnej wolności, stosowana była ona jako zasada *implicite* i wyinterpretowana z szerszej zasady swobody woli.

<sup>11</sup> A. Gołuch, *Zasada wolnych wyborów w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka*, *Przegląd Sejmowy* 2 (2007), s. 240. Wolne wybory w sensie przedmiotowym oznaczają ogół norm prawnych regulujących metody i tryb wyłaniania składu personalnego do organów. Należy tu zaliczyć jedynie *expressis verbis* ordynację do Parlamentu Europejskiego. Natomiast wolne wybory w sensie podmiotowym stanowią ogół uprawnień jednostki, dzięki którym może ona uczestniczyć w wyłanianiu organów władzy publicznej. Są to konkretne normy prawne dające odpowiednie uprawnienia.

<sup>12</sup> Z. Jarosz i S. Zawadzki, *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 1980, s. 300.

<sup>13</sup> Przepis ten został wprowadzony licznymi zmianami ordynacji wyborczej z 24 X 1956 r., (tj. Dz. U. 1960 Nr 58, poz. 325).

definicję podaje Feliks Siemieński. Podstawowe zasady prawa wyborczego to „decyzje polityczne, leżące u podstaw prawa wyborczego i znajdujące wyraz w szczegółowych jego normach, decydujące o charakterze wyborów, a w pewnym stopniu o ich wynikach. Można zatem określić zasady prawa wyborczego jako podstawowe założenia ordynacji wyborczych do organów przedstawicielskich”<sup>14</sup>. Ogranicza ona zastosowanie przymiotów wyborczych wyłącznie do ordynacji, przeciw o zasadach stanowi również konstytucja.

### Zasada powszechności prawa wyborczego

Zasada powszechności prawa wyborczego została wykształcona jako pierwsza z przymiotników. Polega ona na tym, aby każdy, komu przysługuje prawo wyborcze, mógł z niego skorzystać. Stanisław Gebethner opisuje ją jako wyłącznie czynne prawo wyborcze, jego zdaniem stanowi ona o osobach uprawnionych oraz osobach pozbawionych tego prawa. Natomiast jedynymi dopuszczalnymi ograniczeniami są te ustanowione przez Konstytucję<sup>15</sup>. Podobny pogląd na ową zasadę prezentuje Piotr Winczorek. Jego zdaniem, polega ona na tym, że w wyborach mogą wziąć udział wszyscy ludzie, którym prawo na to zezwala przez osiągnięcie odpowiedniego wieku i nie jest się jednocześnie pozbawionym go przez sąd. Największe odzwierciedlenie znajdzie ona wtedy, gdy każdy, kto będzie chciał wziąć udział w wyborach, będzie mógł z tego prawa skorzystać (dotyczy to w szczególności osób starszych i niepełnosprawnych)<sup>16</sup>. Kolejny pogląd podobny na zasadę powszechności prezentuje Andrzej Burda. Opisuje on ową zasadę bardziej przez praktyczne jej wykazanie. Gwarantowana jest ona tym, że wolni od wyłączenia są zarówno wyborcy, jak i kandydaci. Nie można ich pozbawiać prawa wyborczego ze względów płci ani też społeczno-ekonomicznej sytuacji<sup>17</sup>. Zbigniew Szeliگا natomiast rozumie zasadę powszechności jako określającą osoby, które mogą korzystać z czynnego i biernego prawa wyborczego. Tym samym

<sup>14</sup> F. Siemieński, *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 1980, s. 169.

<sup>15</sup> S. Gebethner, *Wybory na Urząd Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz do Ustawy o wyborze Prezydenta RP*, Warszawa 2000, s. 24.

<sup>16</sup> Prezentuje on ten pogląd niezmiennie od wielu już lat. Zob. P. Winczorek, *Prawo konstytucyjne Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2003, s. 122–123, tenże, *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku*, Warszawa 2008, s. 224.

<sup>17</sup> A. Burda, *Polskie prawo państwowe*, Warszawa 1977, s. 94–95.

nie dopuszcza on dyskryminujących cenzusów wyborczych<sup>18</sup>. Feliks Siemieński odnosi zasadę powszechności wyborów nie tylko do samego aktu głosowania, ale do całej procedury wyborczej, do wszystkich jej stadiów. Podobny pogląd prezentuje odnośnie do zasad równości i bezpośredniości prawa wyborczego, natomiast w przeciwieństwie stawia zasadę tajności głosowania, która faktycznie odnosi się jedynie do samego aktu głosowania<sup>19</sup>. Podobny bardzo pogląd przedstawia Tadeusz Szymczak, uważa on, iż zalicza się tu również szeroki udział obywateli w kampanii wyborczej<sup>20</sup>.

Powszechność wyborów należy utożsamiać z czynnym i biernym prawem wyborczym, ponieważ również kandydaci powinni być wolni od dyskryminujących wyłączeń. Należy przyjąć, że najważniejsze jest w tym aspekcie czynne prawo wyborcze. Dlatego też można zaakceptować poglądy osób ograniczające powszechność jedynie do czynnego prawa wyborczego. Słusznym zatem wydaje się pogląd Adama Jamróza<sup>21</sup> o odzwierciedlaniu się zasady powszechności w naczelnej zasadzie konstytucyjnej, jaką jest suwerenność narodu.

Zgodnie z artykułem 81 Konstytucji PRL prawo wybierania ma każdy obywatel, który ukończył lat 18, bez względu na płeć, przynależność narodową i rasową, wyznanie, wykształcenie, czas zamieszkiwania, pochodzenie społeczne, zawód i stan majątkowy. Natomiast bierne prawo wyborcze przysługiwało każdemu, kto posiadał czynne prawo wyborcze, wiek został jedynie podniesiony przy wyborach do Sejmu na 21 lat.

Jak podkreślają Andrzej Burda, Romuald Klimowiecki<sup>22</sup> i Aleksander Patrzalek<sup>23</sup> cenzusami wyborczymi czy też wyłączeniami jest jedynie wiek i obywatelstwo. Zgodnie z nowelizacją z 1956 r. nadano również prawa wyborcze apatrydom stale zamieszkującym w PRL. Jak podkreśla Zdzisław Jarsz, służyło to „internacjonalizmowi polskiego systemu politycznego oraz nie naruszało zasady powszechności a tylko powiększało jej krąg, czyli pełniej

---

<sup>18</sup> Z. Szeliga, *System wyborczy do najwyższego organu przedstawicielskiego w europejskich państwach socjalistycznych*, Lublin 1989, s. 43 i tenże, *Nowe prawo wyborcze do Sejmu i Senatu*, *Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska* XXXVIII (1991), s. 234.

<sup>19</sup> F. Siemieński, *Prawo*, s. 171.

<sup>20</sup> T. Szymczak, *Ustrój polityczny Związku Socjalistycznych Republik Radzieckich (1936-1976)*, Wrocław 1978, s. 168.

<sup>21</sup> A. Jamróz, *Demokracja współczesna - wprowadzenie*, Białystok 1993, s. 41.

<sup>22</sup> A. Burda, R. Klimowiecki, *Prawo*, s. 572-576.

<sup>23</sup> A. Patrzalek, *Instytucje*, s. 74.

ją realizowało”. Związane było to z trendem nadania praw wyborczych nie obywatelom, tylko ludowi pracującemu miast i wsi<sup>24</sup>. Natomiast nie wiadomo dlaczego przedstawiciele doktryny prawa konstytucyjnego nie uważali za wyłączenia osoby pozbawione praw publicznych prawomocnym orzeczeniem sądu, jak również osoby ubezwłasnowolnione ze względu na chorobę psychiczną czy niedorozwój umysłowy<sup>25</sup>. Współcześnie pozbawionych prawa wyborczego jest o wiele szersze grono (ze względu na chorobę psychiczną, niedorozwój umysłowy, pijaństwo czy narkomanię można ubezwłasnowolnić osobę); dodatkowo jest pozbawienie praw publicznych przez prawomocne orzeczenie sądu i pozbawienie praw wyborczych przez Trybunał Stanu. W czasach PRL również kandydat na posła nie musiał się poddawać lustracji<sup>26</sup>, jak również nie było pozbawienia biernego prawa wyborczego ze względu na popełnienie przestępstwa.

Natomiast bardzo godnym pochwały była regulacja, która nie przewidywała utworzenia obwodów głosowania w więzieniach i aresztach śledczych, co słusznie podkreśla Jerzy Buczkowski, postulując wprowadzenie tego rozwiązania współcześnie<sup>27</sup>.

---

<sup>24</sup> Moim zdaniem, była to o wiele lepsza realizacja zasady powszechności prawa wyborczego niż jest to obecnie. Oczywiście nie do końca w praktyce tak to wyglądało i służyło wolnym wyborom. Zob. Z. Jarosz, *System wyborczy PRL*, Warszawa 1969, s. 75.

<sup>25</sup> Art. 85 Konstytucji PRL.

<sup>26</sup> Teraz to występuje, by właśnie wyeliminować dawnych działaczy PRL, którzy zajmowali wysokie stanowiska i działali na szkodę polskiej demokracji. Oczywiście co jest ciekawe, nie jest istotne czy kandydat na posła działał w Służbach Bezpieczeństwa PRL, czy też nie; ale tylko czy poddał się lustracji. Pozbawione prawa wyborczego biernego są osoby, które nie poddały się lustracji lub złożyły fałszywe oświadczenia lustracyjne. Natomiast osoby przyznające się do współpracy z reżimem PRL, mogą śmiało kandydować i zostaną ocenione wyłącznie przez wyborcę. Ustawa z dnia 11 IV 1997 roku o ujawnianiu pracy lub służby w organach bezpieczeństwa państwa lub współpracy z nimi w latach 1944–1990 osób pełniących funkcje publiczne, (Dz. U. 1997 Nr 70, poz. 443, z póź. zm.)

<sup>27</sup> J. Buczkowski *Powszechność wyborów w praktyce III Rzeczypospolitej*, Rzeszów 1996, s. 14–15.

## Zasada równości prawa wyborczego

Zasada równości prawa wyborczego jest odzwierciedleniem konstytucyjnej zasady równości każdego człowieka wobec prawa. Jak podkreślają Zdzisław Jarosz i Sylwester Zawadzki, równość prawa wyborczego jest najważniejszym ze wszystkich praw politycznych<sup>28</sup>. Owa zasada pozostaje w bardzo bliskim związku z zasadą powszechności prawa wyborczego ze względu na jej doniosły i ważny charakter<sup>29</sup>. O ile zasada powszechności prawa wyborczego określa, komu przysługują prawa wyborcze, to zasada równości prawa wyborczego precyzuje, na podstawie jakich reguł to nastąpi.

Zgodnie z panującym poglądem doktryny prawa wyborczego PRL zasada równości prawa wyborczego zawiera się wyłącznie w dwóch aspektach. Natomiast w III RP, zgodnie z poglądem prekursora prawa wyborczego Jerzego Buczkowskiego<sup>30</sup>, zasada równości prawa wyborczego miała trzy aspekty. W czasach PRL wyłącznie dostrzegano aspekt równości materialnej, jak również równości formalnej. Dzisiaj dodano jeszcze trzeci aspekt równości szans wyborczych<sup>31</sup>.

Aspekt równości formalnej odzwierciedlał się w prostym stwierdzeniu: jedna osoba ma jeden głos. Jak wielokrotnie podkreślają Andrzej Burda, Romuald Klimowiecki i Aleksander Patrzalek<sup>32</sup> zasada równości w państwach socjalistycznych była o wiele bardziej demokratyczna od państw burżuazyjnych. Można podać przykład Hiszpanii, gdzie w tamtych czasach ojciec rodziny mógł głosować za nią całą<sup>33</sup>. Jak również w Anglii osoba mogła głosować w miejscu zamieszkania, miejscu pracy jak również miejscu ukończenia uniwersytetu<sup>34</sup>. Naruszeniem było także głosowanie pluralne, które występowało dawniej w Belgii. Uprzywilejowanymi osobami byli ludzie wykształceni, bogaci oraz posiadający dzieci z legalnych związków. Natomiast

<sup>28</sup> Z. Jarosz, S. Zawadzki, *Wstęp do nauki prawa konstytucyjnego*, Warszawa 1974, s. 264.

<sup>29</sup> O wielkości zasady równości prawa wyborczego pisał: S. Rozmaryn, *O niektórych zagadnieniach ordynacji wyborczej do Sejmu*, Państwo i Prawo 10 (1952), s. 431.

<sup>30</sup> J. Buczkowski, *Podstawowe zasady prawa wyborczego III Rzeczypospolitej*, Lublin 1998, s. 131-162.

<sup>31</sup> Aspekt równości szans wyborczych zostanie omówiony w rozdziale poświęconym III RP, tutaj wyłącznie ograniczę się do rozumienia owej zasady w ówczesnym czasie. Tamże, s. 131-162.

<sup>32</sup> A. Burda, R. Klimowiecki, *Prawo*, s. 583, A. Patrzalek, *Instytucje*, s. 91.

<sup>33</sup> Zob. L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne*, Warszawa 2010, s. 158.

<sup>34</sup> Zob. A. Burda, R. Klimowiecki, *Prawo*, s. 598.



w Nowej Zelandii właściciele odpowiednio dużego majątku mieli proporcjonalnie więcej głosów<sup>35</sup>.

Natomiast aspekt równości materialnej odzwierciedlany był przez art. 16 Konstytucji PRL – jeden poseł na 60 000 mieszkańców. Była to norma obowiązująca, coś w rodzaju obecnej normy przedstawicielskiej, obliczanej na podstawie obywateli a nie wyborców (czy frekwencji, jak proponuje Piotr Uziębło)<sup>36</sup>. Podziału na okręgi wyborcze dokonywała Rada Państwa. Okręgiem wyborczym był obszar kilku powiatów bądź dzielnic. Obwody głosowania były tworzone w taki sposób, aby wyborcy mieli jak najbliżej. Obejmowały one obszar od 1 do 3 tysięcy mieszkańców oraz nie powinny przekraczać 5 km odległości dla mieszkańca<sup>37</sup>. Okręgi i obwody do głosowania były tworzone do każdego wyborów odrębnie.

Uprawnionymi do zgłaszania kandydatów były wyłącznie organizacje polityczne i społeczne zrzeszające obywateli w miastach i wsiach<sup>38</sup>. Jak trafnie podkreśla Feliks Siemieński<sup>39</sup>, zgłaszać kandydatów mogli wyłącznie obywatele zrzeszeni we Froncie Jedności Narodu. Możliwe było również wystawianie wspólnych list koalicyjnych, co było częstą praktyką. Liczba kandydatów na liście powinna przewyższać liczbę mandatów przypadających na dany okręg wyborczy, jednak nie więcej niż o połowę. Warto podkreślić, że Front Jedności Narodu tworząc listy, bardzo często zasięgał opinii wyborców<sup>40</sup>.

---

<sup>35</sup> Z. Jarosz, *System*, s. 113.

<sup>36</sup> Por. P. Uziębło, *Prawo wyborcze do parlamentu Republiki Czeskiej po reformie z roku 2000*, Przegląd Sejmowy 2 (2002), s. 93; tenże, *Zasada równości w wyborach do Sejmu RP (wybrane zagadnienia)*, Studia Wyborcze 6 (2008), s. 51.

<sup>37</sup> S. Gebethner, Z. Jarosz, W. Popkowski, *System organów państwowych w Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej*, Warszawa 1966, s. 49.

<sup>38</sup> Art. 86 Konstytucji PRL.

<sup>39</sup> Zob. F. Siemieński, *Podstawowe wolności, prawa i obowiązki obywateli PRL*, Warszawa 1979, s. 205.

<sup>40</sup> Dyskutowane było to w organizacjach politycznych wszystkich szczebli, zebraniach konsultacyjnych organizowanych w miejscu zamieszkania, zakładach pracy i jednostkach wojskowych.

## Zasada bezpośredniości prawa wyborczego

Zasada bezpośredniości prawa wyborczego zgodnie z poglądami Andrzeja Burdy, Romualda Klimowieckiego i Aleksandra Patrzała<sup>41</sup> nie zawiera się wyłącznie na aspekt głosowania, tylko na cały okres sprawowania mandatu. Jej istota polega na tym, by wybory były jednostopniowe<sup>42</sup>. Natomiast nie ma ona nic wspólnego z głosowaniem osobistym<sup>43</sup>. Aleksander Patrzalek pisze o zasadzie bezpośredniości i osobistym głosowaniu jako zupełnie innym elemencie prawa wyborczego, co oczywiście nie jest jedną z podstawowych zasad prawa wyborczego<sup>44</sup>. Jednym z bardzo ciekawych aspektów zasady bezpośredniości prawa wyborczego w czasach PRL jest możliwość odwołania deputowanego z zajmowanego przez niego stanowiska<sup>45</sup>. W ówczesnych czasach bezpośredniość była ograniczona przez dodatkowe wprowadzenie listy państwowej.

Bezpośredniość ma utrzymywać stałą więź wyborcy z kandydatami<sup>46</sup>. Ciekawym przypadkiem jest (art. 88 Konstytucji PRL) możliwość odwołania posłów z zajmowanego stanowiska. Jest to swoista instytucja właściwa tylko państwu socjalistycznym. Może mieć ona miejsce tylko w przypadkach mandatu związanego, a nie jak to ma miejsce w III RP mandatu wolnego. W zasadzie w praktyce odwoływani mogli być tylko radni rad narodowych. Deputowanych odwoływać mogły wyłącznie komitety Frontu Jedności Narodu oraz rady narodowe. Przypadek ten powodował swoiste ograniczenie prawa konstytucyjnego. Natomiast całkowitym *leges imperfecta* był martwy przepis konstytucyjny pozwalający odwołać posłów do Sejmu, który nigdy nie został sprecyzowany w żadnej ustawie<sup>47</sup>. Nigdy nie został on zastosowany w praktyce.

---

<sup>41</sup> A. Burda, R. Klimowiecki, *Prawo*, s. 590–591; A. Patrzalek, *Instytucje*, s. 93–96.

<sup>42</sup> Aby elektorzy nie dokonywali wyboru za wyborców.

<sup>43</sup> W czasach PRL zostało to przesądzone przez doktrynę.

<sup>44</sup> A. Patrzalek, *Instytucje*, s. 93.

<sup>45</sup> Art. 88 Konstytucji PRL wprost odwołuje do ordynacji wyborczych. „Sposób zgłaszania kandydatur i przeprowadzania wyborów oraz tryb odwoływania posłów i członków rad narodowych określa ustawa”.

<sup>46</sup> A. Patrzalek, *Instytucje*, s. 94.

<sup>47</sup> Więcej na ten temat piszą: A. Burda, R. Klimowiecki, *Prawo*, s. 599–610.

## Zasada tajności głosowania

Głównym założeniem zasady tajności głosowania jest założenie, by nikt nie zapoznał się z oddanym głosem. Należy przyznać, że na poziomie prawnym, co oczywiście było jedynie utopią, owa zasada była o wiele lepiej zabezpieczana. Dziś występują jedynie karty do głosowania zadrukowane na jednej stronie i kabiny do głosowania, natomiast wtedy istniały jeszcze specjalne koperty, do których to wyborca wkładał kartę do głosowania i wrzucał do urny. W takiej sytuacji (sytuacji utopii), nie można było sprawdzić, jak kto głosował. Sprawą drugorzędną było, że komisja zaznaczała sobie na kopercie jak również na dodatkowej liście, kto jaką kopertę otrzymuje. Ciekawym przypadkiem było stosowanie w Albanii do 1956 r. głosowania za pośrednictwem gumowych kulek<sup>48</sup>.

W PRL zgodnie z poglądem Aleksandra Patrzalka istniały trzy grupy przepisów gwarantujących zasadę tajności głosowania<sup>49</sup>. Pierwsza – instytucje organizacyjne polegające na wprowadzeniu takiej techniki aktu głosowania i sposobu oddawania głosu, która uniemożliwia naruszenie dyskrecji wyborcu. Kolejną są przepisy karne oraz umożliwiające unieważnienie wyborów. Oraz trzecia grupa zawierająca samo zachowanie się wyborcy i jego obowiązek oddania głosu w sposób tajny. Już w okresie PRL-u zgodne było udzielanie pomocy osobą nieporadnym (analfabetom czy ułomnym, słabo widzącym), ale jedynie mogło to się ograniczać do pomocy technicznej<sup>50</sup>.

Swoistym novum był pogląd Andrzeja Burdy i Romualda Klimowieckiego<sup>51</sup> o zaliczaniu zasady tajności głosowania do szerszej zasady swobody objawiania woli. Zgodnie z ich zdaniem spaja ona wszystkie pozostałe zasady w jedną całość i dopełnia je w sposób demokracji socjalistycznej. Podobnie do zasady bezpośredniości prawa wyborczego, owa zasada ustala swoistą ścisłą więź między wyborcami a wybranymi kandydatami.

<sup>48</sup> Wyborca zamiast karty do głosowania otrzymywał gumową kulkę, którą musiał wrzucić do odpowiedniej urny. W lokalu wyborczym ustawione były dwie urny: jedna z nazwiskiem kandydata, a druga na głosy przeciwko kandydatowi. Osoba głosująca musiała włożyć zaciśnięte ręce do obu urn i w jednej z nich zostawić gumową kulkę. Natomiast wychodząc z lokalu wyborczego należało pokazać otwarte dłonie, co wskazywało na oddanie głosu. Rozwiązanie owo naruszało zasadę tajności głosowania. Zob. art. 62 i 63 ustawy o wyborach do Zgromadzenia Ludowego Albanii z 20 I 1950 r.

<sup>49</sup> Zob. A. Patrzalek, *Instytucje*, s. 97.

<sup>50</sup> Na przykład przeczytanie listy kandydatów i pomoc w zakreśleniu odpowiedniego kandydata, czy wrzucenie już oddanego głosu, zamieszczonego w kopercie, do urny.

<sup>51</sup> A. Burda, R. Klimowiecki, *Prawo*, s. 596–599.

## Zasady Prawa wyborczego w III Rzeczypospolitej Polskiej

### Definicja zasad prawa wyborczego

Obecnie definicję zasad prawa wyborczego (*in corpore*) podaje jedynie Andrzej Sokala. Jego zdaniem przymiotniki wyborcze są to: „historycznie ukształtowane najważniejsze założenia dotyczące uprawnień obywateli w procesie wyborczym. [...] Obecnie uznawane są za minimalne i fundamentalne zarazem warunki niezbędne do przeprowadzenia demokratycznych wyborów. Powinno się je nazywać raczej: podstawowymi zasadami rządzącymi wyborami”<sup>52</sup>. Moim zdaniem owa definicja pomija apatrydów oraz obywateli innych państw (np. obywateli Unii Europejskiej) oraz inne podmioty biorące udział w szerokim procesie wyborczym (np. komitety wyborcze czy ich pełnomocników). Ograniczenie prawa wyborczego jedynie do obywateli danego państwa jest drobnym niedopatrzeniem<sup>53</sup>. Z powyższego wywodzę, iż podstawowe zasady prawa wyborczego są historycznie ukształtowanymi podstawowymi założeniami aktów prawnych prawa wyborczego dotyczących praw i wolności człowieka, oraz podmiotów biorących udział w szeroko pojętym procesie wyborczym. Warto zawsze przy definicji dodać ich zamknięty katalog, do którego należy: powszechność, równość, bezpośredniość, tajność głosowania i wolność. O ile dopuszczalne jest definiowanie wszystkich zasad *in corpore*, to już należy podkreślić w tym miejscu, że nie ma żadnych definicji poszczególnych podstawowych zasad prawa wyborczego.

### Zasada powszechności prawa wyborczego

Zasada powszechności prawa wyborczego jest w doktrynie rozumiana rozmaicie. Największy swój oddźwięk znajduje w formule nakazującej stworzenie warunków dla jak największej grupy osób, by mogły skorzystać z przysługującego jej czynnego prawa wyborczego. Głównie opisywana jest ona przez

---

<sup>52</sup> B. Michalak, A. Sokala, *Leksykon prawa wyborczego i systemów wyborczych*, Warszawa 2010, s. 104; oraz pogląd Andrzeja Sokali wygłoszony na Międzynarodowej Interdyscyplinarnej Konferencji Naukowej „Wyzwania współczesnego prawa wyborczego” – edycja III – 12 VI 2015 r. Toruń.

<sup>53</sup> Zgodnie z art. 10 kodeksu wyborczego głosować w Polsce mogą też obywatele Unii Europejskiej. Ustawa kodeks wyborczy, z dnia 5 I 2011 roku (Dz. U. 2011 Nr 21, poz. 112, z póź. zm.).

czynne i bierne prawo wyborcze<sup>54</sup> oraz cenzusy je ograniczające. Po prostu określa ona osoby, którym przysługują prawa wyborcze. Nie można tego katalogu ograniczać jedynie do osób czynnie głosujących, ponieważ kandydaci też muszą być pozbawieni dyskryminujących wyłączeń. Mniej istotne jest już czy owe wyłączenia nazwiemy (zarezerwowanym dla prawa wyborczego) zwrotem „cenzusów wyborczych”<sup>55</sup>, „oczywistymi wyłączeniami”<sup>56</sup>, czy „naturalnymi wyłączeniami”<sup>57</sup>. Natomiast słusznie należy podnieść za Zdzisławem Jaroszem i Adamem Jamrózem, że najważniejszym elementem zasady powszechności prawa wyborczego jest czynne prawo wyborcze<sup>58</sup>.

Czynne prawo wyborcze, zgodnie z art. 62 Konstytucji RP i art. 10 kwyb, przysługuje osobie, która najpóźniej w dniu wyborów<sup>59</sup> kończy 18. rok życia. Dodatkowo posiadają je obywatele UE, którzy stale zamieszkują w Polsce i posiadają pełnię praw wyborczych w swoich krajach ojczystych. Natomiast pozbawione tego prawa są osoby, ubezwłasnowolnione prawomocnym orzeczeniem sądu, pozbawione praw publicznych prawomocnym orzeczeniem sądu lub pozbawione praw wyborczych orzeczeniem Trybunału Stanu.

Bierne prawo wyborcze natomiast przysługuje, zgodnie z różnymi artykułami Konstytucji RP i art. 11 kwyb, obywatelom polskim, którzy ukończyli odpowiedni wiek w zależności od danego organu (21, 25, 30, 35) w dniu wyborów oraz nie są skazani prawomocnym wyrokiem sądu na karę pozbawienia wolności za przestępstwo umyślne ścigane z oskarżenia publicznego lub umyślne przestępstwo skarbowe<sup>60</sup> i poddali się lustracji.

---

<sup>54</sup> Podobny pogląd prezentuje m. in. J. Buczkowski, *Prawo konstytucyjne RP (instytucje wybrane)*, Przemyśl 2007, s. 84; L. Garlicki, *Prawo*, s. 154–156. Natomiast wyłącznie przez czynne prawo wyborcze rozumieją ją: K. Skotnicki, *Zasada powszechności w prawie wyborczym. Zagadnienia teorii i praktyki*, Łódź 2000, s. 12; B. Michalak, A. Sokala, *Leksykon*, s. 105–106; S. Sagan, *Prawo konstytucyjne Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2003, s. 107. Czy też poglądy rozszerzające czynne i bierne prawo wyborcze na wszystkie stadia postępowania: J. Galster, *Prawo wyborcze do Sejmu i Senatu RP oraz status prawny posłów i senatorów [w:] Prawo konstytucyjne*, red. Z. Witkowski, Toruń 2006, s. 214.

<sup>55</sup> Pogląd taki prezentuje K. Skotnicki, *Zasada*, s. 25 i B. Banaszak, *Prawo wyborcze obywateli*, Warszawa 1996, s. 13.

<sup>56</sup> Tak je nazywa J. Buczkowski, *Powszechność*, s. 12.

<sup>57</sup> Pogląd ten prezentują: B. Michalak, A. Sokala, *Leksykon*, s. 21; L. Garlicki, *Prawo*, s. 154 i M. Granat, *Prawo konstytucyjne w pytaniach i odpowiedziach*, Warszawa 2009, s. 116.

<sup>58</sup> Por. Z. Jarosz, *System*, s. 30 i A. Jamróz, *Demokracja.*, s. 41.

<sup>59</sup> Bardziej słusznym byłby zwrot „dniu głosowania”, jak to jest w stanie faktycznym.

<sup>60</sup> O zakazie kandydowania w przypadku skazania na karę pozbawienia wolności szerzej pisze: T. Kowalczyk, *Ograniczenia biernego prawa wyborczego na Urząd Prezydenta RP*, [w:]

Podsumowując te krótkie rozważania poświęcone zasadzie powszechności prawa wyborczego, należy podkreślić, iż zajmuje ona czołowe miejsce wśród wszystkich pozostałych podstawowych zasad prawa wyborczego. Słusznie podaje Adam Jamróz, że jest ona najistotniejszym i stanowczym uprawnieniem całego Narodu<sup>61</sup>. Popierając w pełni ten pogląd oraz mając na uwadze, że wymieniana jest ona zawsze na początku i wykształciła się najwcześniej to proponuję nazywać ją „królową zasad prawa wyborczego”.

### Zasada równości prawa wyborczego

Zasada równości prawa wyborczego jest odzwierciedleniem konstytucyjnej zasady równości każdego człowieka wobec prawa. Jak podkreślają Zdzisław Jarosz i Sylwester Zawadzki, równość prawa wyborczego jest najważniejszym ze wszystkich praw politycznych<sup>62</sup>. Owa zasada pozostaje w bardzo bliskim związku z zasadą powszechności prawa wyborczego ze względu na jej doniosły i ważny charakter<sup>63</sup>. O ile zasada powszechności prawa wyborczego określa, komu przysługują prawa wyborcze, to zasada równości prawa wyborczego precyzuje, na podstawie jakich reguł to nastąpi.

Zasada równości prawa wyborczego powinna być rozumiana w trzech aspektach<sup>64</sup>: formalnym, materialnym i równych szans wyborczych<sup>65</sup>. Nie można ograniczać się jedynie do aspektów formalnego i materialnego.

---

*Wybory i pozycja ustrojowa prezydenta w wybranych państwach świata*, red. R. Zych, Toruń 2011, s. 128–129.

<sup>61</sup> Zob. A. Jamróz, *Demokracja*, s. 41.

<sup>62</sup> Z. Jarosz, S. Zawadzki, *Wstęp*, s. 264.

<sup>63</sup> O wielkości zasady równości prawa wyborczego pisał: S. Rozmaryn, *O niektórych*, s. 431.

<sup>64</sup> O niskim zainteresowaniu ze strony doktryny prawa wyborczego troistością równości wyborczej mówił Krzysztof Urbaniak podczas konferencji naukowej „Przestrzeń społeczna a zachowania wyborcze” Rzeszów 29–30 III 2011 r. w czasie swojego wystąpienia pt. „Okręg wyborczy w polskim prawie wyborczym. Wybrane zagadnienia”.

<sup>65</sup> Tak ją rozumieją wyłącznie: J. Buczkowski, *Podstawowe*, s. 131–162; K. Skotnicki, *System wyborczy do Sejmu i Senatu [w:] Polskie prawo konstytucyjne*, pod red. D. Góreckiego, Warszawa 2009, s. 87; B. Michalak, A. Sokala, *Leksykon*, s. 124–125; J. Ciapała, *Prezydent w systemie ustrojowym Polski (1989–1997)*, Warszawa 1999, s. 101. Odmienny pogląd prezentujący jedynie aspekt formalny i materialny przedstawiają: W. Skrzydło, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 108; M. Granat, *Prawo*, s. 152–153; J. Galster, *Prawo*, s. 216.

Należy dostrzegać także trzeci aspekt. Kandydaci w wyborach mają posiadać takie same prawa i obowiązki. Od tego, jak się kto zaprezentuje, zależy później, czy będzie wybrany przez Naród.

Aspekt formalny równości praw wyborczych polega na tym, aby każdy wyborca posiadał tyle samo głosów, co inny. Oczywiście nie można tego łączyć jedynie do stosowania jednego głosu dla każdego wyborcy, jak robi to Wiesław Skrzydło<sup>66</sup>. Poprawnym natomiast wydaje się pogląd prezentowany w doktrynie, jakoby każdy miał tyle samo głosów<sup>67</sup> (obojętne jest już czy ma on jeden głos, czy też ma ich kilka np. pięć).

Do powszechnie stosowanych w polskim systemie prawa wyborczego gwarancji zasady równości formalnej należy zaliczyć:

- Rejestr i spis wyborców, w których to tylko w jednym miejscu może być umieszczony wyborca, co eliminuje wielokrotne głosowanie. Obwodowa komisja wyborcza posiada tylko jeden spis wyborców, właściwy dla swojego miejsca. Jeżeli dana osoba jest w nim zamieszczona, to może głosować, w innym natomiast przypadku głosowanie jest wykluczone;
- Wprowadzenie potwierdzenia własnoręcznym podpisem odbioru karty do głosowania do polskiego systemu prawa od 1991 r.<sup>68</sup>. Zapobiega to wielokrotnemu głosowaniu przez tą samą osobę oraz pobrania przez nią drugiej karty do głosowania;
- Obowiązek opieczętowywania kart do głosowania pieczęcią odpowiedniej obwodowej komisji wyborczej. Jest to gwarancja braku możliwości podrobienia kart do głosowania. Również utrudnia ich podrobienie specjalnie tworzony do tego celu papier, który ma grubszą, nienormatywną fakturę.

Warto podkreślić za Andrzejem Antoszewskim i Ryszardem Herbutem, iż Polska wpisuje się do obecnego trendu, gdzie chyba już w żadnym demokratycznym państwie, nie dochodzi do poważnych naruszeń równości formalnej<sup>69</sup>.

---

<sup>66</sup> Zob. W. Skrzydło, *Konstytucja*, s. 108.

<sup>67</sup> Por. H. Zięba-Załučka, *Prawo konstytucyjne wybrane zagadnienia*, Rzeszów 1998, s. 43–48; J. Buczkowski, *Prawo*, s. 89.

<sup>68</sup> Potwierdzenie odbioru karty do głosowania przez własnoręczny podpis wprowadził art. 27 ust. 3 ustawy z dnia 28 VI 1991 r., Ordynacja wyborcza do Rzeczypospolitej Polskiej, (Dz. U. 1991, Nr 59, poz. 252, z póź. zm.).

<sup>69</sup> Por. A. Antoszewski, R. Herbut, *Systemy polityczne współczesnego świata*, Gdańsk 2001, s. 217–218. Warto również zaznaczyć tu, iż OBWE w licznych raportach nie miała

Aspekt materialny zasady równości prawa wyborczego polega na tym, aby w miarę możliwości była jednakowa siła głosu każdego wyborcy. Istota tej zasady zawarta jest w stwierdzeniu, że na taką samą liczbę ludności w danym okręgu wyborczym ma przypadać taka sama liczba mandatów, co w innym okręgu wyborczym o tej samej liczbie ludności<sup>70</sup>. Wiąże się ona ściśle z wykrawaniem okręgów wyborczych. Czuwa nad niestosowaniem geometrii wyborczej (*gerymanderingu*), której celem jest niedopuszczenie do wygrania w wyborach przeciwników<sup>71</sup>. Dla zagwarantowania równości materialnej oraz niedopuszczenia do nadużyć należy ustalić normę przedstawicielstwa oraz jak najuczciwiej wykroić okręgi wyborcze. Oblicza się ją na podstawie podzielenia liczby mieszkańców kraju przez ogólną liczbę deputowanych wybieranych w okręgach wyborczych. Jest to bardzo skomplikowana metoda, ponieważ w dalszej jej części dokonuje się kolejnych podziałów, jak również odpowiednio zalicza się liczby po przecinku, ale jej plusem jest to, iż zapobiega ona stosowaniu *gerrymanderingu*. Jak słusznie podkreślają Jacek Haman i Stanisław Gebethner, nie jest to trafny podział, ponieważ preferuje on duże okręgi wyborcze, natomiast powoduje niedoreprezentowanie niewielkich okręgów wyborczych<sup>72</sup>. Należy zgodzić się z Piotrem Uziębłą<sup>73</sup>, iż istotną wadą jest przelicznik w formie mieszkańców, a nie wyborców. Przecież to jedynie wyborcy decydują, kto będzie ich reprezentować, a nie wszyscy mieszkańcy. Piotr Uziębło uważa, że najlepszym sposobem podziału na okręgi jest ustalanie ich liczby zgodnie z frekwencją<sup>74</sup>. Oczywiście w takim przypadku mandaty dla poszczególnych okręgów zostaną obsadzone dopiero po podaniu wyników głosowania. Właśnie z tego powodu taki zabieg byłby kontrowersyjny, gdyż mógłby naruszać zasady prawa wyborczego.

Aspekt równości szans wyborczych kandydatów polega na zapewnieniu równych warunków dla każdego kandydata. Zgodnie z tą zasadą powinni

---

żadnych poważnych zastrzeżeń, co do rzetelności wyborów w Polsce, m. in. Raport OBWE z 18 I 2012 r. w sprawie wyborów parlamentarnych z 9 X 2011 r.

<sup>70</sup> Zob. J. Buczkowski, *Podstawowe...*, s. 141.

<sup>71</sup> Więcej na ten temat piszą M. Chmaj i W. Skrzydło, *System*, s. 44–46.

<sup>72</sup> Por. J. Haman, *Podział mandatów pomiędzy okręgi wyborcze w świetle teorii sprawiedliwego podziału dóbr*, Przegląd Sejmowy 1 (2002), s. 31; S. Gebethner, *Wybory do Sejmu i Senatu. Komentarz do Ustawy z 12 kwietnia 2001 r. Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i Senatu Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2001, s. 211.

<sup>73</sup> P. Uziębło, *Zasada*, s. 51.

<sup>74</sup> Pogląd ten prezentuje P. Uziębło, *Prawo*, s. 93.



oni mieć jednakowy dostęp do prezentowania swoich materiałów wyborczych w mediach<sup>75</sup>. Telewizja publiczna udostępnia darmowy czas antenowy dla kandydatów, co jest ogromnym ułatwieniem dla nich. Również kwestia zgłoszeń kandydatów powinna być jednakowa, oraz zezwalać ich dokonywania także wyborcom, a nie tylko partiom politycznym.

Podsumowując rozważania odnośnie do zasady równości prawa wyborczego warto wskazać za Krzysztofem Skotnickim<sup>76</sup>, iż najważniejszym jej aspektem, w dzisiejszych czasach, jest właśnie równość szans wyborczych kandydatów. Podkreśla ona ścisły związek równości z powszechnością i utożsamia przez to demokratyczny charakter wyborów i rywalizacji wyborczej.

### Zasada bezpośredniości prawa wyborczego

Zasada bezpośredniości prawa wyborczego jest bardzo rozmaicie rozumiana w doktrynie, co do jej znaczenia jest najwięcej sporów i kontrowersji. Częściowo zostały one rozchwiane przez wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 VII 2011 r.<sup>77</sup>. Zgodnie z podanym orzeczeniem TK bezpośredniość wyborów polega na ich jednostopniowości, wyborca sam decyduje o składzie danego organu państwa<sup>78</sup>. Polega to na zakazie wprowadzania wyborów pośrednich, czyli dokonywanych przez elektorów, jak to jest np. przy wyborze Prezydenta USA. Jerzy Buczkowski uważa, iż głosowanie osobiste nie jest elementem zasady bezpośredniości prawa wyborczego<sup>79</sup>. Bezpośredniość wyborów wyczerpuje się w samym głosowaniu jednostopniowym i zabrania wprowadzenia głosowania wielostopniowego. Natomiast głosowanie osobiste (w odmienności do głosowania *per procura*) może mieć miejsce w wyborach pośrednich, jak i bezpośrednich. Odmienny pogląd przedstawiają np. Bogusław Banaszak<sup>80</sup>, Krzysztof Skotnicki<sup>81</sup>, Piotr Winczorek<sup>82</sup> czy Bogumił

<sup>75</sup> Zob. B. Michalak, A. Sokala, *Leksykon*, s. 124–125.

<sup>76</sup> K. Skotnicki, *System*, s. 87.

<sup>77</sup> Wyrok TK z dnia 20 VII 2011 r., sygn. K 9/11, OTK ZU 2011/6/A, poz. 61.

<sup>78</sup> Dokładną analizę owego orzeczenia TK prezentują: A. Frydrych, M. Sobczyk, *Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego w sprawach wyborczych*, Toruń 2011, s. 101–108.

<sup>79</sup> Zob. J. Buczkowski, *Podstawowe*, s. 163, 176–177, oraz wyrok TK z 20 VII 2011 r.

<sup>80</sup> B. Banaszak, *Prawo wyborcze*, s. 17.

<sup>81</sup> K. Skotnicki, *System*, s. 86.

<sup>82</sup> P. Winczorek, *Prawo*, s. 126.

Naleziński<sup>83</sup>. Uważają oni, iż bezpośredniość oznacza głosowanie osobiste i stoi w sprzeczności z głosowaniem *per procura*.

Związane z zasadą bezpośredniości prawa wyborczego są wszelkiego rodzaju alternatywne metody głosowania<sup>84</sup> i ich zgodność z owym przymiotem. Najwięcej kontrowersji jest z dopuszczeniem głosowania przez pełnomocnika. W polskim systemie prawa wyborczego jest on już dopuszczalny<sup>85</sup>. Zgodnie z kwyb. przez pełnomocnika mogą głosować wyłącznie dwie kategorie osób: niepełnosprawni o znacznym lub umiarkowanym stopniu niepełnosprawności<sup>86</sup> oraz wyborca, który najpóźniej w dniu głosowania kończy 75. rok życia. Pełnomocnikiem może być natomiast wyłącznie osoba wpisana do rejestru wyborców tej samej gminy co mocodawca. Zasadniczo można przyjąć tylko jedno pełnomocnictwo, chyba że drugim jest ktoś z rodziny<sup>87</sup>.

## Zasada tajności głosowania

Zasada tajności głosowania jest bardzo specyficzną zasadą, ponieważ odnosi się nie do całego procesu wyborczego, a jedynie jednego jej elementu – głosowania. Niedopuszczalne jest mówienie o tajności wyborów, ponieważ wtedy nikt by nie wiedział, kiedy się one odbywają. Tajność głosowania polega na tym, aby nikt nie mógł się zapoznać z oddanym głosem. Pozwala ona na oddanie go w ciszy, skupieniu i zgodzie z własnym sumieniem<sup>88</sup>. Stworzyć warunki do tajnego oddania głosu, zobowiązane są organy administracji

---

<sup>83</sup> B. Naleziński, *Zasady prawa wyborczego w wyborach do Sejmu, Senatu i wyborach na urząd prezydenta*, [w:] *Prawo konstytucyjne*, red. P. Tuleja, Warszawa 1995, s. 125.

<sup>84</sup> Alternatywne metody głosowania – moim zdaniem są to wszelkiego rodzaju sposoby głosowania, które występują w danym systemie prawa, bądź też nie występują, pomijając oczywiście tradycyjne głosowanie w lokalu wyborczym. Chociaż jednym ze sposobów alternatywnych jest np. głosowanie za pomocą specjalnych maszyn do głosowania ustawionych w lokalach wyborczych, jak ma to miejsce w Brazylii.

<sup>85</sup> O głosowaniu *per procura* stanowią art. 54–61 kwyb.

<sup>86</sup> Stopień niepełnosprawności jest orzekany na podstawie ustawy z dnia 27 VIII 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (Dz. U. 2011 Nr 127, poz. 721).

<sup>87</sup> Dokładnie tą kwestię rozstrzyga art. 55 kwyb.

<sup>88</sup> Por. L. Garlicki, *Prawo*, s. 161–162; G. Kryszewski, *Prawo wyborcze do parlamentu. Status prawny posłów i senatorów*, [w:] *Prawo konstytucyjne*, red. M. Grzybowski, Białystok 2008, s. 175.

publicznej przygotowujące wybory. Natomiast wyborca może oddać głos w sposób tajny, ale może również oddać go jawnie<sup>89</sup>. Warto wskazać w tym miejscu jeszcze, iż nie jest naruszeniem owej zasady potwierdzenie odbioru karty do głosowania własnoręcznym podpisem. Zabieg ten czuwa jedynie nad przestrzeganiem zasady równości prawa wyborczego. Oczywiście nie może być on wykorzystywany w innym celu niż został pozyskany i należy zachować przy tym całkowitą tajemnicę.

Zasada tajności głosowania jest bardzo dobrze strzeżona przez szereg gwarancji. Poczynając od kabin do głosowania, nieprzezroczystej urny<sup>90</sup> i zadrukowanych tylko z jednej strony kart do głosowania. Kolejną bardzo ważną gwarancją są mężowie zaufania i międzynarodowi obserwatorzy wyborów. Natomiast moim zdaniem najważniejsze są przepisy karne czy to z kwyb. czy z kodeksu karnego<sup>91</sup>.

Na zakończenie rozważań poświęconych zasadzie tajności głosowania warto przytoczyć dwa ciekawe cytaty na jej temat. Otto von Bismarck powiedział kiedyś: „Uważam zasadę powszechności za uzasadnioną, o ile nie dopuści się tajności”. Hans Meyer powiedział natomiast: „W czasach nam współczesnych zasada tajności wyborów<sup>92</sup> ma sens tylko wtedy, gdy służy zagwarantowaniu wolnych wyborów. Determinuje to rolę, jaką ma spełniać<sup>93</sup>”.

## Zasada wolności prawa wyborczego

Zasada wolności prawa wyborczego<sup>94</sup> jest bardzo specyficzna, ponieważ jest odrębną zasadą oraz demokratycznym dopełnieniem wszystkich podstawo-

---

<sup>89</sup> Przy jawnym oddawaniu głosu istotne jest, by nie miało to charakteru agitacji wyborczej, ponieważ wtedy doszłoby do przestępstwa wyborczego. Na przykład we Włoszech zabronione jest oddanie głosu w sposób jawny, w takiej sytuacji Przewodniczący Obwodowej Komisji Wyborczej jest zmuszony do niedopuszczenia wrzucenia takiego głosu do urny.

<sup>90</sup> Zgodnie z ustawą z dnia 25 VI 2015 r., o zmianie ustawy – kodeks wyborczy (Dz. U. 2015, poz. 1043); zmieniono regulację dotyczącą urny wyborczej, wprowadzając urny przezroczyste i koperty na karty do głosowania.

<sup>91</sup> Ustawa z dnia 6 VI 1997 r., kodeks karny (Dz. U. 1997, Nr 88, poz. 553, z póź. zm.).

<sup>92</sup> Należy wskazać, że jest to cytat i tłumaczenie z języka niemieckiego, dlatego też warto sprostować, iż miał on tu na myśli oczywiście wyłącznie tajność głosowania.

<sup>93</sup> Cytaty z J. Isensee, P. Kirchhof, *Parlament Republiki Federalnej Niemiec*, Warszawa 1995, s. 15

<sup>94</sup> Obszerną monografię poświęconą zasadzie wolności prawa wyborczego wydał: G. Kryśień, *Standardy prawne wolnych wyborów parlamentarnych*, Białystok 2007.

wych zasad prawa wyborczego. Czuwa ona nad demokratycznym charakterem wyborów, a przede wszystkim nad uczciwą procedurą zliczania głosów. Dlatego też Arkadiusz Żukowski trafnie nazywa ją „zasadą wolnych i uczciwych wyborów”<sup>95</sup>. Spina ona przymiotniki wyborcze w jedną całość, tworząc demokratyczne wybory w suwerennym państwie, gdzie zwierzchnią władzę sprawuje Naród.

Wyjaśniając rozumienie zasady wolnych wyborów można określić je w czterech zwięzłych punktach<sup>96</sup>:

- występowanie w wyborach rywalizacji kandydatów i opcji programowych,
- swoboda wyrażania przez wyborców swojej woli w nieskrępowanym i wolnym od nacisków akcie głosowania,
- uczciwe przeprowadzenie całej procedury wyborczej, a głównie zliczania głosów, nad czym czuwać powinien niezależny organ o charakterze sędziowskim,
- nieprzymusowe głosowanie.

Występowanie w wyborach rywalizacji kandydatów i opcji programowych polega, przede wszystkim, na wolnym zgłaszaniu kandydatów i prowadzeniu kampanii wyborczej. Uprawnienia do zgłaszania kandydatów nie mogą przysługiwać wyłącznie partiom politycznym<sup>97</sup> (jak jest to w systemach totalitarnych i autorytarnych), ale także organizacjom społecznym czy obywatelom. W III Rzeczypospolitej Polskiej prawo zgłaszania kandydatów w wyborach przysługuje komitetom wyborczym. Komitety wyborcze, zgodnie z art. 84 kwyb., mogą tworzyć: partie polityczne, koalicje partii politycznych, stowarzyszenia i organizacje społeczne oraz wyborcy. Taki właśnie katalog jest uważany powszechnie przez prawo międzynarodowe za uznawanie jednego z aspektów wolności wyborów. W czasach PRL nie był on aż tak szeroki. Wyłączność na zgłaszanie kandydatów miała jedyna, „słuszna” partia polityczna.

Swoboda wyrażenia woli wyborczej ma polegać na wolnym i nieskrępowanym udzieleniu poparcia właściwemu kandydatowi. To wyborca ma sam w ciszy i spokoju podejmować takie działanie. Nie może przez nikogo być nakłaniany ani zmuszany do oddania głosu w określony sposób. Jak píše

---

<sup>95</sup> Zob. A. Żukowski, *Istota*, s. 54.

<sup>96</sup> Rozumienie takie przedstawia: J. Buczkowski, *Podstawowe*, s. 215–222.

<sup>97</sup> Owo rozwiązanie było powszechnie stosowane w czasach PRL, o czym wspominam w odpowiednich częściach pracy.

Arkadiusz Żukowski, bez przymusu fizycznego i psychicznego<sup>98</sup>, czyli w zgodzie z własnym sumieniem.

Uczciwa procedura wyborcza ma przede wszystkim polegać na poprawnym i uczciwym zliczaniu głosów. Zabronione jest dodawanie czy też odejmowanie liczby głosów dla któregokolwiek z komitetów wyborczych. Niedopuszczalne są wszelkiego rodzaju próby „mataczenia” czy też „majstrowania” w wynikach wyborów. Nad tym czuwać powinien zupełnie niezależny organ o charakterze sędziowskim. W III Rzeczypospolitej jest to Państwowa Komisja Wyborcza. Zgodnie z art. 157 kwyb. w skład PKW wchodzi 9 sędziów: po 3 z Trybunału Konstytucyjnego, Naczelnego Sądu Administracyjnego i Sądu Najwyższego. Państwowa Komisja Wyborcza jest stałym i najwyższym organem wyborczym<sup>99</sup>.

Natomiast, moim zdaniem, w państwach w pełni demokratycznych największe znaczenie i nacisk powinno się kłaść na ostatni aspekt zasady wolności prawa wyborczego, mianowicie zakaz stosowania przymusu wyborczego. Państwa, gdzie jest stosowane obowiązkowe głosowanie<sup>100</sup>, moim zdaniem, nie mogą twierdzić, że stosują w pełni zasadę wolności wyborów. Przecież jeżeli mamy dwie sprzeczności – wolność i przymus, które się wykluczają, to nigdy w przypadku stosowania jakiegokolwiek przymusu nie można mówić o wolności. Dlatego też, jeżeli jakieś państwo stosuje przymus wyborczy, to nigdy nie można uznać tych wyborów za w pełni wolne<sup>101</sup>. Obywatel, który mieszka w państwie demokratycznym, o znakomitych tradycjach, nie powinien być nigdy zmuszany do niczego, poza podstawowymi obowiązkami. Dlatego też zmuszanie do głosowania w wyborach nigdy nie może być stawiane na równi z wolnością wyborów, tym bardziej jeżeli w przypadku przymusu wyborczego stosowane są dodatkowo wszelkiego rodzaju kary.

---

<sup>98</sup> A. Żukowski, *Istota*, s. 54.

<sup>99</sup> Więcej na temat PKW pisze: A. Sokala, *Administracja wyborcza w obowiązującym prawie polskim*, Toruń 2010.

<sup>100</sup> Obowiązkowe głosowanie obecnie stosowane jest między innymi w: Belgii, Cyprze, Turcji, Brazylii.

<sup>101</sup> Za zakazem stosowania przymusu wyborczego opowiadają się: M. A. Griffith-Traversy, *Demokracja, parlament i systemy wyborcze*, Warszawa 2007, s. 75–79; M. Chmaj, W. Skrzydło, *System*, s. 36; A. Żukowski, *Istota*, s. 54; P. Winczorek, *Obowiązek głosowania a konstytucja*, „Rzeczpospolita” z 3 II 2003, s. 24; tenże, *Komentarz*, s. 225–226; J. Buczkowski, *Podstawowe*, s. 215–222; T. Kowalczyk, *Systemy wyborcze w wyborach do Parlamentu Europejskiego w wybranych państwach członkowskich*, [w:] *Parlament Europejski bezpośrednim głosem zjednoczonej Europy*, red. A. Kustra, Toruń 2009, s. 99.

Podsumowując rozważania poświęcone zasadzie wolnych i uczciwych wyborów można ją określić jednym zdaniem, jako odejście od totalitarnych i autorytarnych systemów politycznych. Tworzy ona wybory demokratyczne, przez co stają się one w pełni wolne i uczciwe.

### **Różnice zasad prawa wyborczego w PRL i w III RP**

Z powyższych rozważań wynika, że różnice pomiędzy postrzeganiem i znaczeniem podstawowych zasad prawa wyborczego nie był tak duże jak mogłoby się wydawać. Można nawet wskazać, że o wiele lepsze gwarancje były w czasach PRL, niż jest to obecnie<sup>102</sup>. Oczywiście należy zaznaczyć, iż w okresie realnego socjalizmu, zasady prawa wyborczego praktycznie nie funkcjonowały.

Zasada powszechności była lepiej realizowana, ponieważ pozwalała na głosowanie apatrydom. Dzisiaj takiego przepisu nie ma. Obecnie przyznano prawa wyborcze obywatelom Unii Europejskiej, ale to jest związane z przystąpieniem Polski do UE oraz powstaniem w ogóle tej organizacji międzynarodowej. Oczywiście również szerszy jest obecnie katalog pozbawienia czynnego prawa wyborczego. Osoby skazane prawomocnym wyrokiem sądu są pozbawione możliwości kandydowania. Wartym wprowadzenia byłoby także stosowane w PRL nietworzenie okręgów wyborczych w aresztach śledczych i więzieniach.

W kwestii zasady równości prawa wyborczego można wspomnieć jedynie, iż bardziej zwrócono uwagę na jej trzeci aspekt i go nazwano. Warto jeszcze raz podkreślić słowa Krzysztofa Skotnickiego<sup>103</sup>, iż najważniejszym aspektem równości wyborów, w dzisiejszych czasach, jest właśnie równość szans wyborczych kandydatów. Podkreśla ona ścisły związek równości z powszechnością i utożsamia przez to demokratyczny charakter wyborów i rywalizacji wyborczej.

Natomiast co do rozumienia zasady bezpośredniości nie ma żadnych w zasadzie poważnych różnic. Już wtedy znaczna część doktryny przesądzała, że bezpośredniość oznacza odejście od wyborów pośrednich i nie ma nic

---

<sup>102</sup> Mam tutaj na myśli oczywiście wyłącznie stan prawny w jego wersji pierwotnej papierowej czy teoretycznej. Nie dotyczy to praktyki stosowania prawa wyborczego, która była zupełnie inna.

<sup>103</sup> K. Skotnicki, *System*, s. 87.

wspólnego z głosowaniem osobistym. Obecnie nastąpił o wiele większy rozwój owej zasady i powstało więcej problemów związanych między innymi z głosowaniem *per procura*. Trybunał Konstytucyjny rozstrzygnął już ten spór, chociaż wątpliwości wskazywane przez część przedstawicieli doktryny prawa wyborczego pozostają nadal. Natomiast wartym rozważenia w obecnym systemie, byłaby ówczesna możliwość odwoływania posłów.

Co do zasady tajności głosowania, to należy stwierdzić, że w okresie PRL była ona o wiele lepiej chroniona, bynajmniej na papierze. Dużą uwagę należy zwrócić tu na koperty do kart do głosowania<sup>104</sup>. Wyborca otrzymywał kartę do głosowania oraz kopertę. Udawał się do kabiny, zaznaczał właściwego kandydata, wkładał kartę do koperty i wrzucał ją do urny. Obecnie można jedynie mieć wątpliwości co do stosowania przezroczystej urny.

Oczywiście w kwestii zasady wolnych wyborów nie ma czego porównywać, ponieważ wybory w PRL nie były wolne, uczciwe ani demokratyczne. Dlatego też kończąc należy stwierdzić, że obojętnie, co było napisane, PZPR i tak wygrywało wybory i robiło to tak, jak chciało. Niestety, nie było wtedy nawet sensu przeprowadzania wyborów, ponieważ ich wynik był już znany przed ich rozpoczęciem.

### **Basic principles of electoral law in the Polish People's Republic and the Third Polish Republic**

The paper offers an analysis of differences in the principles of electoral law in PRL (the Polish People's Republic) and III RP (the Third Polish Republic). It starts with a brief historical outline of the way these principles came into being throughout the world and then discusses theoretical principles pertaining to elections effective in postwar Poland. The author points to certain institutions functioning in the Polish People's Republic that are worthy of being introduced into the current law and points to several areas of the then legislation period he deems useful. It is nevertheless frequently emphasized in the paper that the theory of law in the Polish People's Republic stood in sharp contrast to the actual electoral practice.

---

<sup>104</sup> W obecnym systemie prawa wyborczego również je wprowadzono, na mocy nowelizacji kwyb. z 2015 r.; o czym wspominam powyżej. Wprowadzenie kopert na karty do głosowania związane było ze zmianą urn na przezroczyste.

*Translated by: Agnieszka Tokarczuk*