

Tomasz Słomka*

Stabilność systemu wyborczego jako wartość konstytucyjna (prolegomena)

Stability of the Electoral System as
a Constitutional Value (Prolegomena)

STUDIA I ANALIZY

Słowa kluczowe: wybory, system wyborczy, stabilność, konstytucja, zasady ustrojowe

Key words: elections, electoral system, stability, constitution, constitutional rules

Abstrakt: Opracowanie stanowi wprowadzenie do pogłębionych badań na temat stabilności systemu wyborczego w Polsce. Przyjęto hipotezę, że ustrojodawca polski wyraźnie wskazał na stabilność systemu wyborczego jako pożądaną stan w demokratycznym państwie prawnym, zarówno poprzez bogaty wachlarz fundamentalnych zasad ustrojowych – w tym przede wszystkim konstytucjonalizmu i legalizmu, jak i wprowadzenie szeregu przepisów uszczegóławiających procesy wyborcze do naczelnych organów władzy państwowej.

Abstract: The article is an introduction to research on the stability of the electoral system in Poland. There is a hypothesis that the Polish constitution indicates the stability of the electoral system as an expected solution in a democratic state of law. The constitution shows this through many constitutional rules as constitutionalism and legalism. The constitution also contains many detailed regulations regarding elections.

* ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0002-9226-5828>; dr hab., profesor Uniwersytetu Warszawskiego, Katedra Systemów Politycznych Uniwersytetu Warszawskiego. E-mail: tomasz.slomka@uw.edu.pl.

Wprowadzenie

Ustrojodawca w artykułach pierwszym i drugim Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 roku wprowadził definicję polskiej państwowości: Rzeczpospolita jest dobrem wspólnym wszystkich obywateli – państwem posiadającym charakter demokratycznego i prawnego oraz urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej. Nie jest to bynajmniej jedynie generalna charakterystyka porządku konstytucyjnego, lecz niezwykle konkretne ramy określające sposób organizacji państwa w szeregu dziedzinach, w tym w kwestiach panującego systemu wyborczego. Przeprowadzane w Polsce wybory muszą stanowić odbicie woli wspólnoty obywatelskiej – i ważne jest zarówno to, jak została wykreowana większość, która uzyska mandat do rządu (szczególnie, gdy chodzi o wybory parlamentarne¹), jak i polityczno-prawne gwarancje swobody działania i aktywności politycznej mniejszości. W świetle idei państwa będącego dobrem wspólnym, zwycięska większość nie może stać się grupą posiadającą „pakiet kontrolny” państwa i rościć sobie prawa do monopolu na polityczne, ustrojowe i prawne rozstrzygnięcia. W procesie podejmowania decyzji musi ona uwzględniać stanowisko mniejszości, mając dodatkowo na względzie prostą demokratyczną regułę, że po najbliższej elekcji może przejść do odgrywania roli mniejszości.

Wybory muszą mieć również – zgodnie z zasadą państwa prawnego – bezwzględne oparcie w panującym systemie prawnym, z konstytucją na czele. Na uwagę zasługuje przeświadczenie polskiego ustrojodawcy, że należy kwestiom wyborczym poświęcić relatywnie szeroki i pogłębiony krąg przepisów konstytucyjnych. Jest to swoista proklamacja, że „organ władzy publicznej powołany niezgodnie z określoną w Konstytucji lub ustawach procedurą nie ma legitymacji do sprawowania władzy, jest więc organem nielegalnym”². Zgodnie z zasadą państwa demokratycznego, wybory są przejawem woli suwerena – wszystkich obywateli Rzeczypospolitej Polskiej, którzy posiadają czynne lub czynne i bierne prawa wyborcze. Zaakcentować zatem należy rolę zasady wolnych i powszechnych wyborów. Nie byłoby – rzecz jasna – poszanowania tych zasad, gdyby nie panowanie zasady pluralizmu politycznego, gwarantującej

¹ Role przypisane większości i mniejszości politycznej po wyborach, uzależnione są od rodzaju elekcji. W polskich warunkach ustrojowych jest rzeczą oczywistą, że to wynik wyborów do Sejmu odpowiada na pytanie, jaki obóz polityczny ma prowadzić politykę państwa. Wybory prezydenckie kreują głowę państwa – arbitra politycznego, który może występować w roli zarówno czynnika wspierającego większość parlamentarną, jak i „lidera opozycji” (w warunkach kohabitacji). Wybory samorządowe dają mandat do zarządzania na poziomie lokalnym i regionalnym, zaś wybory do Parlamentu Europejskiego nie mają wpływu na układ większości i mniejszości w warunkach krajowych.

² M. Chmaj, M. Urbaniak, *Komentarz do Konstytucji RP. Art. 2*, Warszawa 2022, s. 81.

swobodę dysponowania głosem wyborczym, swobodną rywalizację o poparcie obywateli legalnych ugrupowań politycznych (istotna jest tu granica wytyczona przez przepisy art. 13 Konstytucji RP) oraz wolność prezentowania ofert wyborczych przez te ugrupowania.

Hipoteza przyjęta w niniejszym opracowaniu opiera się na założeniu, że ustrojodawca polski wyraźnie wskazał na stabilność systemu wyborczego, jako pożądaną stan w demokratycznym państwie prawnym, zarówno poprzez bogaty wachlarz fundamentalnych zasad ustrojowych, jak i wprowadzenie szeregu przepisów uszczegóławiających procesy wyborcze do naczelných organów władzy państwowej – Sejmu, Senatu i Prezydenta RP (celowe pogłębienie konstytucji). Weryfikacji tej hipotezy, służyć będą następujące pytania badawcze: czym w istocie jest stabilność systemu wyborczego? Które z zasad naczelných ustroju w sposób szczególny wpisują się w stabilizację wyborów w Polsce? Czy przepisy dotyczące wyborów parlamentarných i prezydenckich można rozumieć uniwersalnie (w odniesieniu do innych przypadków wyborów)? Jakie są najważniejsze granice nienaruszalności stabilności systemu wyborczego?

W opracowaniu wykorzystana została metoda systemowa i metoda prawno-instytucjonalna. Umożliwiły one określenie roli i miejsca regulacji dotyczących systemu wyborczego w polskich uwarunkowaniach ustrojowych.

Pojęcie stabilności w badaniach ustrojowych

Stabilność jest pojęciem obecnym zarówno w naukach humanistyczno-społecznych, jak i ścisłych. Uniwersalnie, co do zasady, potraktować można definicje podawane przez „Słownik Języka Polskiego”, wedle którego stabilność wiąże się z niezmiennością (rzeczy, zjawisk) przez dłuższy czas, utrzymywaniem stałej pozycji czy też łatwy powrót do równowagi po wcześniejszym jej zakłóceniu³. Zauważyć można zatem trzy podstawowe elementy postrzegania stabilności: niezmienność, trwałość i zdolność do osiągnięcia równowagi. Tak zasadniczo postrzega to literatura z zakresu badań ustrojowych i systemowych. Krzysztof Trzciniński zauważa, że dokonując przeglądu pojęć, można „sformułować przynajmniej dwa wnioski istotne dla rozważań nad znaczeniem pojęcia stabilności politycznej. Po pierwsze, sens słowa «stabilność» łączony jest najczęściej z trwałością, czy też niezmiennością jakiegoś stanu. Oznacza to, że zmianę można rozumieć jako brak stabilności. Po drugie jednak, stabilność bywa również wiązana ze zdolnością powrotu czegoś do do równowagi po

³ Por. Sjp.pwn.pl (15.03.2024).

okresie jakiejś zmiany. W tym sensie zmiana może oznaczać czasowy brak stanu równowagi⁴. Wedle innego badacza „Stabilność polityczna oznacza pewien stan rzeczy, który jest utożsamiany z zachowaniem równowagi i zapewnieniem trwania w sytuacji występowania zmian przenikających do systemu politycznego z otoczenia”⁵. Jerzy Jaskiernia odwołuje się do zjawiska stabilności konstytucji, ujmując ją jako jedną z zasadniczych wartości, gwarantujących realizację funkcji ustawy zasadniczej: „Jedną z tych wartości jest założenie stabilności konstytucji, a więc oczekiwanie, że będzie stanowiła ona trwały fundament systemu prawnego, przyczyniając się tym samym do zapewnienia ładu ustrojowego opartego na podstawowych wartościach demokratycznych, do osiągnięcia pewności prawnej, a także do zagwarantowania ochrony praw i wolności obywatelskich”⁶. Trudno – w rzeczy samej – założyć jednak, że stabilność ustawy zasadniczej wiązałaby się z bezwzględnym zakazem jej zmiany. W rezultacie takiej dyrektywy naczelny akt prawny stałby się z czasem bytem nieprzystającym do dynamiki zmian o charakterze politycznym, społecznym czy gospodarczym. Mówiąc inaczej – konstytucja coraz wyraźniej odbiegałaby faktycznie i aksjologicznie od potrzeb obywateli (narodu, społeczeństwa, wspólnoty), stając się z czasem aktem co najmniej niezrozumiałym, a może wręcz martwym. Takim sposobem rozumowania zdaje się także podążać wspomniany autor, zaznaczając: „Zarazem stabilność konstytucji nie jest wartością bezwzględną. Mogą bowiem powstać okoliczności uzasadniające dokonanie zmian w konstytucji, a nawet uchwalenia nowej ustawy zasadniczej”⁷. Można mówić w istocie o *momencie konstytucyjnym*, który pojawia się w czasie przełomu w życiu państwa i narodu; przełomu, w świetle którego dotychczasowe rozwiązania ustrojowe nie znajdują już uzasadnienia. Wtedy – paradoksalnie – gruntowna zmiana porządku konstytucyjnego, będzie podstawowym elementem stabilizacji ustrojowej, próbą zaprowadzenia nowej harmonii politycznej. W takich okolicznościach, znaczenia nabierają pytania, czy bardziej stabilny jest ustrój, który nie podlega żadnym zmianom, czy może taki, który charakteryzuje się wyraźną dynamiką zmian?⁸ Moment konstytucyjny nie może być

⁴ K. Trzciniński, *Czym jest stabilność polityczna państwa?*, «Przegląd Politologiczny» 2015, nr 2, s. 38.

⁵ Ł. Perlikowski, *Suwerenność parlamentu a stabilność ustroju politycznego Wielkiej Brytanii w perspektywie konsekwencji Brexitu*, «Przegląd Prawa Konstytucyjnego» 2023, nr 1 (77), s. 110.

⁶ J. Jaskiernia, *Estetyka, stabilność i funkcjonalność jako przesłanki w procesie tworzenia i zmian w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, «Przegląd Prawa Konstytucyjnego» 2022, nr 2 (66), s. 17–18.

⁷ Tamże, s. 18.

⁸ Zob. szerzej: Ł. Perlikowski, *Teoretyczne podstawy badania stabilności politycznej*, Toruń 2023.

jednak wykorzystany do działań doraźnych. Już w początkach polskiej transformacji systemowej Wojciech Sadurski zauważał: „Co rozumniejsi politycy przypominają, że konstytucja nie jest krojona na miarę konkretnych jednostek: powinna ona być użyteczna także w latach, gdy dzisiejsi politycy przejdą już do historii albo ulegną miłosiernemu zapomnieniu”⁹.

Ostatecznie można również – i należy – postrzegać stabilność ustrojową w kategoriach bezpieczeństwa ustrojowego (konstytucyjnego) państwa. Bezpieczeństwo konstytucyjne¹⁰ jest kategorią odwołującą się do zdolności instytucji państwa i tworzonych przez nie norm prawnych, w zakresie redukcji i niwelowania kryzysów, które mogłyby zagrozić właściwemu wykonywaniu przez państwo jego funkcji oraz zagrożone byłyby konstytucyjne wolności i prawa człowieka i obywatela. Justyna Kurek-Sobieraj zakłada, że zasadniczym elementem bezpieczeństwa politycznego „musi być stabilność ustrojowa wynikająca przede wszystkim z ukształtowania instytucji państwa w ustawie zasadniczej. (...) Wydaje się wręcz, iż właśnie stabilność struktur ustrojowych i odpowiednie zorganizowanie relacji między trzema ośrodkami decyzyjnymi – tj. ustawodawczym, wykonawczym i sądowniczym stanowi warunek sine qua non realizacji przez państwo jego podstawowych funkcji zarówno w ramach polityki zewnętrznej jak i wewnętrznej (...)”¹¹. Jest to oczywiście stanowisko, nieoddające wszystkich aspektów zapewniania bezpieczeństwa konstytucyjnego (co np. z relacjami między władzą centralną a lokalną i regionalną?), lecz można się zgodzić, że z punktu widzenia fundamentów ustrojowych państwa, zaznaczone wyżej relacje będą stanowić *clou* postrzegania stabilności ustrojowej.

Sumując najistotniejsze elementy naukowego dyskursu o stabilności ustrojowej, można przyjąć, że najistotniejszymi elementami stabilności systemu wyborczego, rozumianego jako jeden z kluczowych składników demokratycznego porządku konstytucyjnego, będą: 1) umiejscowienie fundamentalnych zasad systemu wyborczego w Konstytucji RP; 2) przyjęcie, że naczelnne zasady prawa wyborczego mogą być przedmiotem zmiany w sytuacjach wyjątkowych, należy natomiast wykluczyć rewizję tych zasad w oparciu o partykularny kontekst polityczny; 3) weryfikacja i potencjalna zmiana elementów systemu wyborczego jest oczywiście dopuszczalna i czasem konieczna, z uwagi na ewo-

⁹ W. Sadurski, *Myślenie konstytucyjne*, Warszawa 1994, s. 11.

¹⁰ Bezpieczeństwo konstytucyjne (ustrojowe) rozumiane jest przez wielu autorów jako element bezpieczeństwa politycznego lub szerszy zbiór, którego elementem jest bezpieczeństwo polityczne. Por. S. Zalewski, *Bezpieczeństwo polityczne państw. Studium funkcjonalności instytucji*, Siedlce 2010.

¹¹ J. Kurek-Sobieraj, *Trójfilary bezpieczeństwa ustrojowego – uwarunkowania aksjologiczne*, «Wiedza Obronna» 2022, vol. 281, nr 4, s. 14.

lucję systemu politycznego, powinno się to jednak dokonywać w warunkach konsensusu pomiędzy głównymi siłami politycznymi i bez stosowania mechanizmów *okrążania konstytucji*; 4) zmiany w systemie wyborczym – szczególnie te o fundamentalnym znaczeniu – winny odbywać się w odpowiednio długim czasie; 5) w procesie zmiany systemu wyborczego muszą być uwzględnione wszystkie konstytucyjne reguły związane z podziałem, równowagą i współdziałaniem władzy ustawodawczej, wykonawczej i sędziowskiej; 6) na straży stabilności prawa wyborczego musi stać niezależna, otoczona należnym autorytetem (i wysłuchiwana przez inne instytucje państwa) Państwowa Komisja Wyborcza.

System wyborczy w świetle zasad konstytucyjnych na przykładzie zasady konstytucjonalizmu i zasady legalizmu

We wprowadzeniu określony został krąg fundamentalnych zasad ustrojowych, stanowiących punkt wyjścia do podjęcia refleksji na temat konstytucyjnego ustabilizowania systemu wyborczego: zasada RP jako dobra wspólnego i zasada demokratycznego państwa prawnego. Ponieważ są one *matkami* zasad (megazasadami), należy wyprowadzić z nich przynajmniej minimalny krąg norm generalnych¹², które stanowić będą wprost oparcie dla stabilności reguł wyborczych. Do kręgu tego należy zaliczyć zasadę konstytucjonalizmu i zasadę legalizmu, jako w swoisty sposób kluczowe dla podjętej problematyki. W dalszym kroku warto wyróżnić zasadę przyzwoitej legislacji, zasadę podziału, równowagi i współdziałania władz, zasadę suwerenności narodu i zasadę pluralizmu politycznego.

Zasada konstytucjonalizmu stanowi o prymacie ustawy zasadniczej w hierarchicznym systemie źródeł prawa. Wszystkie akty prawne winne być z konstytucją zgodne, zgodność ta podlega kontroli Trybunału Konstytucyjnego. Rozstrzygnięcia kodeksu wyborczego z 5 stycznia 2011 r., nie mogą zatem pozostawać w sprzeczności z przepisami konstytucji, zaś dodatkowym aspektem jest w tym przypadku wola ustrojodawcy, polegająca na relatywnie szerokim i głębokim potraktowaniu reguł wyborczych w samej ustawie zasadniczej. Elementom systemu wyborczego poświęcono artykuły: 11 (zasadniczy cel partii politycznych w postaci wpływania metodami demokratycznymi na kształtowanie polityki państwa), 33 (równouprawnienie kobiet i mężczyzn w zakresie zajmowania stanowisk, pełnienia funkcji oraz uzyskiwania godności publicznych), 60 (prawo obywateli korzystających z pełni praw publicznych do

¹² M. Chmaj, M. Urbaniak, *Komentarz do Konstytucji RP...*, s. 40.

dostępu do służby publicznej na jednakowych zasadach), 62 (czynne prawo wyborcze), 96 (zasady prawa wyborczego do Sejmu), 97 (zasady prawa wyborczego do Senatu), 98 (kadencja parlamentu), 99 (bierne prawo wyborcze do Sejmu i Senatu), 100 (podmioty zgłaszające kandydatów na posłów i senatorów), 101 (stwierdzenie ważności wyborów parlamentarnych), 109 (pierwsze posiedzenie Sejmu i Senatu), 127 (zasady wyboru Prezydenta RP), 128 (zarządzenie wyborów prezydenckich), 129 (stwierdzenie ważności wyborów prezydenckich), 144 (ust. 2 – m.in. zarządzanie wyborów do Sejmu i Senatu jako akt urzędowy Prezydenta RP zwolniony z wymogu kontrasygnaty rządowej), 169 (zasady wyborów do organów samorządu terytorialnego), 170 (instytucja *recall*), 228 (kwestie wyborów w czasie trwania stanu nadzwyczajnego). Kilkaście artykułów konstytucyjnych, wprost lub pośrednio odwołujących się do reguł wyborczych we wszystkich (oprócz wyborów do Parlamentu Europejskiego) przypadkach elekcji w Polsce, stanowi bezdyskusyjnie formę szczególnej staranności ustrojodawcy w dążeniu do zapewnienia stabilności systemu wyborczego. Od 2011 r. ważnym elementem uporządkowania, a zatem i stabilizacji systemu wyborczego, stał się kodeks wyborczy, który jest zbiorem ordynacji wyborczych do wszystkich organów wyłanianych przez suwerena, zespolonych ujednoczonymi, wspólnymi zasadami. W literaturze przedmiotu zwraca się uwagę na „szereg pozytywnych rezultatów”¹³ kodyfikacji prawa wyborczego, „w tym: ujednoczenie prawa wyborczego; usystematyzowanie i harmonizację istniejących regulacji; usunięcie licznych niejasności i luk; ułatwienie wyborcom udziału w wyborach i referendach; wzmocnienie zaufania obywateli do instytucji wyborów; ugruntowanie postawy obywatelskiej; lepsza organizacja wyborów i sprawniejsze funkcjonowanie organów wyborczych, ustabilizowanie praktyki wyborczej”¹⁴. Egzemplifikacją odejścia od przewidywalności i stabilności prawa wyborczego stała się próba specjalnych regulacji dotyczących wyborów na urząd Prezydenta RP w roku 2020. Na początku marca 2020 r. została przyjęta tzw. specustawa wprowadzająca szczególne rozwiązania w związku z rozprzestrzenianiem się koronawirusa COVID-19. Przyjęto w niej rozwiązania, które pokazały możliwości ograniczenia demokratycznego charakteru wyborów prezydenckich. Podstawowym elementem w tym względzie stało się przede wszystkim wprowadzenie reżimu prawnego podobnego do stanu nadzwyczajnego, lecz bez formalnego odwołania się do takiego stanu, w dodatku na 180 dni, a zatem na czas dłuższy, niż przewidziano w konstytucji dla trwania stanu wyjątkowego i stanu klęski żywiołowej. Postulat wprowadzenia stanu nadzwyczajnego (stanu klęski żywiołowej) był

¹³ M. Chmaj, W. Skrzydło, *System wyborczy w Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2011, s. 13.

¹⁴ Tamże.

zaś jednym z podstawowych argumentów opozycji politycznej i wielu ekspertów, w dyskusji o optymalnych warunkach przeprowadzenia wyborów tak, by spełniały one standardy konstytucyjne. Ponadto możliwość wprowadzenia kwarantanny oraz ograniczeń dotyczących na przykład zgromadzeń na zagrożonych wirusem terenach, wniosły istotne ograniczenia w swobodzie prowadzenia kampanii wyborczej. To ograniczenie dotknęło szczególnie kandydatów opozycyjnych, bowiem aktywność urzędującego prezydenta podyktowana jest sprawowaną funkcją – zacierają się zatem granice między aktywnością urzędową a aktywnością wyborczą. Na regulacje te nałożyły się dwa stany: od 14 marca stan zagrożenia epidemicznego, zaś od 20 marca stan epidemii. Zgodnie z przepisami ustawy o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi, stan zagrożenia epidemicznego to sytuacja prawna występująca w związku z ryzykiem wystąpienia epidemii w celu podjęcia określonych działań zapobiegawczych, zaś stan epidemii to sytuacja prawna wprowadzona w związku z wystąpieniem epidemii w celu podjęcia określonych działań przeciwepidemicznych i zapobiegawczych dla zminimalizowania skutków epidemii. Obydwa wyżej wskazane, występujące po sobie stany, znacznie ograniczyły możliwości prawidłowego prowadzenia kampanii wyborczej.

Po drugie, stan zagrożenia epidemicznego i stan epidemii przypadł na okres zbierania podpisów wyborców pod zgłoszonymi kandydaturami – zgodnie z tzw. kalendarzem wyborczym, sto tysięcy podpisów poparcia winno być złożonych w Państwowej Komisji Wyborczej do dnia 26 marca (do północy). Ograniczenia związane z reżimem wskazanych stanów, mogły istotnie wpłynąć na efektywność tego działania, swoiście uprzywilejowując kandydatów popieranym przez duże i sprawne podmioty organizacyjne (przede wszystkim główne partie parlamentarne). Można uznać to za ograniczenie realizacji zasady powszechności wyborów z perspektywy korzystania z biernego prawa wyborczego.

Kolejnym i kluczowym dylematem dla niniejszego opracowania, stały się rozwiązania ustawy z dnia 6 kwietnia 2020 r. o szczególnych zasadach przeprowadzania wyborów powszechnych na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych w 2020 r. Zastrzeżenia budziło całkowite odejście od tradycyjnego modelu przeprowadzenia wyborów: w terytorialnych obwodach głosowania, z jednoczesnym zastosowaniem instytucji alternatywnych (pełnomocnicy wyborcy, głosowanie korespondencyjne). Zarzucano większości parlamentarnej, że złamane zostają fundamentalne zasady prawa wyborczego: powszechności, bezpośredniości, równości oraz tajnego głosowania. Podnoszono, że pakiety wyborcze nie dotrą do wszystkich wyborców, pod właściwe adresy; osoby pozostające w stanie kwarantanny i w szpitalach zakaźnych nie będą mogły wziąć swobodnie udziału w głosowaniu; obywatele polscy zamieszkali zagranicą zostaną pozbawieni możliwości uzyskania i przekaza-

nia pakietu wyborczego; będzie można identyfikować wyborcę z treścią jego głosu, a wreszcie, że zagrożone będzie życie i zdrowie obywateli (listonosze stykający się z dużą rzeszą osób, wirus przenoszony na papierze, uaktywnienie osób przebywających w kwarantannie). Jednocześnie wskazać można na niekonstytucyjność tych rozwiązań w sensie proceduralnym: istotnej zmiany w prawie wyborczym dokonano bowiem na krócej niż na pół roku przed zarządzeniem wyborów (*vide* orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego) oraz kodeks wyborczy został zmieniony bez zachowania określonych, szczególnych terminów¹⁵. To ekstraordynaryjne ustawodawstwo jest przykładem *okrążania konstytucji*, wprowadzania do systemu prawnego rozwiązań, które są sprzeczne z konstytucją, lecz stają się obowiązującym prawem na skutek politycznej woli większości parlamentarnej, przyjmującej, że uzyskała ona przyzwolenie na tego typu działania w drodze legitymizacji wyborczej. Działania większości umożliwia ponadto podporządkowanie organom władzy politycznej organów przynależnych do trzeciej władzy (w szczególności Trybunału Konstytucyjnego, który nie eliminuje przepisów niezgodnych z konstytucją)¹⁶.

W przyszłości należałoby rozważyć wprowadzenie dodatkowego elementu w systemie źródeł prawa, być może skuteczniej zabezpieczającego system wyborczy, w postaci ustaw organicznych. Ustawy te, poprzez podwyższenie większości, niezbędnej do ich uchwalenia (większością bezwzględną lub kwalifikowaną, np. 11/20), stałyby się swoistą zaporą dla potencjalnej tyranii większości. Rozwiązanie to wymaga oczywiście konsensusu politycznego w zakresie zmiany Konstytucji RP, co nie wydaje się łatwym zadaniem przy aktualnym układzie sił politycznych w Polsce.

W kanon zabezpieczeń stabilności systemu wyborczego wpisywać się będzie zasada legalizmu i jego kontroli. Jej istotę stanowi związenie instytucji władzy i obywateli obowiązującym prawem. Organy władzy publicznej mogą działać tylko wtedy, gdy prawo im na to jasno zezwala i tylko w zakresie prawem przewidzianym. W prawie winna być zawarta zarówno podstawa działania władzy jak też określone granice jej działania. „Brak regulacji prawnej upoważniającej do podjęcia danego działania należy uznać za jednoznaczny z zakazem jego działania”¹⁷. Jednoznacznie wynika to z przepisu art. 7 konstytucji. Z kolej art. 31 ust. 2 określa zakres działania człowieka: „Každy jest obowiązany szanować wolności i prawa innych. Nikogo nie można zmuszać do czynienia

¹⁵ Zob. T. Słomka, *Wybory prezydenckie w czasach epidemii. Czy powinny się odbyć?*, www.forbes.pl/opinie (20.03.2024).

¹⁶ Por. W. Sadurski, *Demokracja na czarną godzinę*, Kraków–Budapeszt–Syrakuzy 2022, s. 390 i n.

¹⁷ M. Zubik (red.), *Konstytucja III RP w tezach orzeczniczych Trybunału Konstytucyjnego i wybranych sądów*, Warszawa 2008, s. 51.

tego, czego prawo mu nie nakazuje”. Jednostka – w imię zasady naturalnego prawa do wolności – ma zatem dalej postawione granice swobody działania, niż jest to w przypadku instytucji władzy publicznej. Na straży zasady legalizmu postawione zostały zarówno sądy powszechne, Sąd Najwyższy i organy ścigania i utrzymania porządku, jak i Trybunał Konstytucyjny (czyli *sąd nad prawem*), sądy administracyjne (rozstrzygające spory dotyczące decyzji administracyjnych) oraz ombudsmeni¹⁸. Procesy związane z przygotowaniem wyborów, ich przeprowadzeniem, ustaleniem i ogłoszeniem ich wyników oraz stwierdzeniem ich ważności, muszą być przedmiotem stosownych regulacji. Jest to szczególnie istotne w niestabilnym systemie politycznym, poddanym procesom transformacji (oraz potransformacji, rozumianej jako proces pewnego odwrótu od rozwiązań konstytucyjnej demokracji) i bez stosownej ciągłości państwowej, gwarantującej okrzepnięcie szeregu rozwiązań zwyczajowych. Gwarancja prawna dla systemu wyborczego istotna jest z punktu widzenia społecznych obaw związanych z „faktem, że instytucje te [polityczne – przyp. TS] nie reprezentują całego społeczeństwa, a wręcz przeciwnie – coraz bardziej oddalają się od przeciętnego obywatela”¹⁹. Otwarta dyskusja nad rozwiązaniami wyborczymi, oparta na jawnej i przyzwoitej procedurze ustawodawczej, z uwzględnieniem konstytucyjnych (i wyznaczonych orzecznictwem władzy sądowniczej) terminów procedowania oraz *vacatio legis* – jest formą legalistycznego zabezpieczenia należytej legitymizacji systemu wyborczego. Należy zgodzić się ze stwierdzeniem, że „regulacje prawa wyborczego dotyczą najbardziej «wrażliwej» sfery działania państwa”²⁰. Warto przy tym zaakcentować niezwykle istotny aspekt ciszy legislacyjnej w polskich regulacjach wyborczych. Należy rozumieć ją jako specjalną ochronę „dla przepisów Kodeksu wyborczego, która powinna zmuszać ustawodawcę do podejmowania debaty na temat zmian przepisów prawa wyborczego z odpowiednim horyzontem czasowym”²¹. Kwestię tę poruszał w swym orzecznictwie Trybunał Konstytucyjny (wyroki z 2006, 2009 i 2011 r.)²². Przykładowo, w 2006 r. Trybunał Konstytucyjny zwrócił uwagę na „generalną niestosowność” podejmowania zmian prawa wyborczego na krótko przed terminem wyborów. Tego typu rozwiązania negatywnie oddziałują na więzi społeczne i wzmacniają brak zaufania do instytucji wyborów. Adresaci

¹⁸ T. Słomka, *Polski porządek ustrojowy z perspektywy jego europeizacji*, [w:] J. Nadolska, T. Wallas, K.A. Wojtaszczyk (red.), *Z kim, którzy i dokąd? Dylematy integracyjne Polski i Unii Europejskiej*, Warszawa 2018, s. 223.

¹⁹ R. Eatwell, M. Goodwin, *Narodowy populizm. Zamach na liberalną demokrację*, Katowice 2020, s. 11.

²⁰ A. Pyrzyńska, *Instytucja ciszy legislacyjnej w polskim prawie wyborczym*, «Krytyka Prawa» 2023, t. 15, nr 1.

²¹ Tamże.

²² K 31/06, Kp 3/09, K 9/11.

normy powinni mieć czas, aby w sposób właściwy przygotować się do jej stosowania²³. Jest to szczególnie istotne, gdy chodzi o fundamentalne zmiany, np. dotyczące sposobu przeliczania głosów na mandaty (system repartycji mandatów) lub warunków rejestracji list wyborczych.

Konkluzje

Stabilność systemu wyborczego jest jedną z kluczowych cech demokratycznego państwa prawnego. Daleko idąca zmienność i nieprzewidywalność reguł wyborczych godzi zarówno w porządek prawno-ustrojowy, jak i zdolność do prawidłowego oddania wyborczej woli obywateli. Jest zatem złamaniem zarówno zasady konstytucjonalizmu i legalizmu, jak i suwerenności narodu czy pluralizmu politycznego.

Oczywiście, nie wszystkie zmiany oznaczają brak stabilności. Nawet relatywnie duża liczba niewielkich zmian, nie zachwieje systemem wyborczym. Niektóre z nich są niezbędne (np. dostosowanie liczby mandatów obsadzanych w okręgu wyborczym do wymogów zasady równości w sensie materialnym). Taka sytuacja może nastąpić, gdy zmiany będą częste i głębokie, a dodatkowo ustawodawca nie przeprowadzi ich odpowiednio wcześniej przed konstytucyjnym terminem wyborów – w rozumieniu np. przywoływanego orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego z 2006 r.

Stabilności systemu wyborczego może służyć wprowadzenie dodatkowych zabezpieczeń prawnych, stanowiących barierę przed dążeniem do rewizji, mającej partykularny charakter. Czy jednak można to robić w drodze nowelizacji (być może licznych) ustawy zasadniczej, przekształcając w rezultacie konstytucję w drugi kodeks wyborczy? To raczej kodeks wyborczy musi uzyskać dodatkowe zabezpieczenia, stając się np. ustawą organiczną, której przyjęcie i zmiana obwarowane byłoby potrzebą uzyskania innej, niż w przypadku ustawy zwykłej, większością głosów.

Ingerencja w zasady i procedury wyborcze jest swoiście naturalnym działaniem polityków w sytuacji wystąpienia określonego kontekstu politycznego. Nie występuje zazwyczaj refleksja: czy zmiana prawa służy państwu, jego stabilności, ale też przewidywalności reguł rywalizacji politycznej? Dążenie do uzyskania zysków płynących z elekcji staje się politycznym paradygmatem. Dowiodły tego rozliczne zmiany i próby zmian prawa wyborczego w okresie trwania Trzeciej Rzeczypospolitej. Na tego typu działania nie ma doskonałej recepty w postaci norm prawnych. Zmiana może dokonać się jedynie w drodze

²³ Zob. Wyrok TK z dnia 3 listopada 2006 r. (TK 31/06).

ewolucji kultury politycznej i prawnej. Trafnie postrzega to J. Jaskiernia w odniesieniu do samej konstytucji: „formuła [braku doprecyzowania określonych przepisów – przyp. TS], zastosowana przy pisaniu Konstytucji RP, potwierdza się przy określonym, wysokim poziomie kultury prawnej i kultury politycznej jej odbiorców, a zwłaszcza przy założeniu, że wszystkie organy konstytucyjne będą działać zgodnie nie tylko z «literą», ale też «duchem» konstytucji. Tylko wówczas to generalne, syntetyczne ujęcie przynosi oczekiwane rezultaty”²⁴.

Może warto również rozpatrzyć w przyszłości wprowadzenia konstytucyjnie określonego, obowiązkowego mechanizmu przeglądu prawa wyborczego co określony czas (np. dziesięć lat) i jego ewentualna zmiana, na wzór i podobieństwo procedur rewizji konstytucji z ustawy zasadniczej z 17 marca 1921 r. W przeglądzie mogliby uczestniczyć przedstawiciele wszystkich kluczowych organów dla procesu wyborczego: Sejmu, Senatu, rządu, prezydenta i Państwowej Komisji Wyborczej.

Bibliografia

- Chmaj M., Skrzydło W., *System wyborczy w Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2011.
- Chmaj M., Urbaniak M., *Komentarz do Konstytucji RP. Art. 2*, Warszawa 2022.
- Eatwell R., Goodwin M., *Narodowy populizm. Zamach na liberalną demokrację*, Katowice 2020.
- Jaskiernia J., *Estetyka, stabilność i funkcjonalność jako przesłanki w procesie tworzenia i zmian w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, «Przegląd Prawa Konstytucyjnego» 2022, nr 2 (66).
- Kurek-Sobieraj J., *Trójfilary bezpieczeństwa ustrojowego – uwarunkowania aksjologiczne*, «Wiedza Obronna» 2022, vol. 281, nr 4.
- Perlikowski Ł., *Suwerenność parlamentu a stabilność ustroju politycznego Wielkiej Brytanii w perspektywie konsekwencji Brexitu*, «Przegląd Prawa Konstytucyjnego» 2023, nr 1 (77).
- Perlikowski Ł., *Teoretyczne podstawy badania stabilności politycznej*, Toruń 2023.
- Pyrzyńska A., *Instytucja ciszy legislacyjnej w polskim prawie wyborczym*, «Krytyka Prawa» 2023, t. 15, nr 1.
- Sadurski W., *Demokracja na czarną godzinę*, Kraków–Budapeszt–Syrakuzy 2022.
- Sadurski W., *Myślenie konstytucyjne*, Warszawa 1994.
- Słomka T., *Polski porządek ustrojowy z perspektywy jego europeizacji*, [w:] J. Nadolska, T. Walas, K.A. Wojtaszczyk (red.), *Z kim, którędy i dokąd? Dylematy integracyjne Polski i Unii Europejskiej*, Warszawa 2018.
- Słomka T., *Wybory prezydenckie w czasach epidemii. Czy powinny się odbyć?*, www.forbes.pl/opinie (20.03.2024).
- Trzcński K., *Czym jest stabilność polityczna państwa?*, «Przegląd Politologiczny» 2015, nr 2.
- Zalewski S., *Bezpieczeństwo polityczne państw. Studium funkcjonalności instytucji*, Siedlce 2010.
- Zubik M. (red.), *Konstytucja III RP w tezach orzeczniczych Trybunału Konstytucyjnego i wybranych sądów*, Warszawa 2008.

²⁴ J. Jaskiernia, *Estetyka, stabilność i funkcjonalność...*, s. 22.