

*Tomasz Kowalczyk*

Uniwersytet Mikołaja Kopernika, Toruń

tomas\_k@wp.pl

## Charakter i znaczenie zasady powszechności prawa wyborczego – przegląd stanowisk we współczesnej doktrynie polskiej

DOI: <http://dx.doi.org/10.12775/SIT.2016.005>

### 1. Podstawowe zasady prawa wyborczego

Obecnie obowiązująca Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej<sup>1</sup> w art. 96 wymienia podstawowe zasady prawa wyborczego<sup>2</sup>. Nale-

---

<sup>1</sup> Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 ze zm.). Dalej zwana Konstytucja RP.

<sup>2</sup> „Wybory do Sejmu są powszechne, równe, bezpośrednie i proporcjonalne oraz odbywają się w głosowaniu tajnym”. Podstawowe zasady prawa wyborczego wymieniane są również w innych przepisach Konstytucji RP oraz w Kodeksie wyborczym. Nie oznacza to, iż podstawowe zasady prawa wyborczego są inaczej rozumiane czy jest inny ich katalog. Wyłączną przyczyną takiego stanu rzeczy jest wskazanie na stosowanie różnych przymiotników wyborczych do poszczególnych organów wyborczych, np. w wyborach do Senatu *expressis verbis* wyrażane są tylko zasady: powszechności, bezpośredniości i tajności głosowania. Artykuł 97 Konstytucji RP stanowi: „Wybory do Senatu są powszechne, bezpośrednie i odbywają się w głosowaniu tajnym”. Oczywiście nie oznacza to, że nie są one wolne czy równe. Od czasu wprowadzenia jednomandatowych okręgów wyborczych w wyborach do Senatu – zasada równości jest pełniej realizowana. Jednakże nie oznacza to, że zasada równości w wyborach do tego organu jest w pełni realizowana. Ustrojodawca, wprowadzając ową regulację, dopuszcza możliwość niestosowania równości material-

żą do nich: powszechność, równość, bezpośredniość i tajność głosowania. W przeciwieństwie do małej konstytucji z 1992 r., obecna pomija zasadę wolności<sup>3</sup>. Należy uznać to za bardzo istotne niedopatrzenie. W 2004 r. w ordynacji wyborczej do Parlamentu Europejskiego już zauważono ten błąd i wyeksponowano wprost zasadę wolnych wyborów<sup>4</sup>. Choć ponownie w 2011 r., tworząc Kodeks wyborczy<sup>5</sup>, pominięto znów wpisanie *expressis verbis* zasady wolności wyborów<sup>6</sup>. Wymieniony przepis konstytucji, jak wspominałem, jedynie wylicza zasady prawa wyborczego. Opisywane są one przez ich gwarancję w odrębnych przepisach, głównie Konstytucji RP i Kodeksu wyborczego. Natomiast doktryna wypełnia lukę braku definicji legalnej zasad prawa wyborczego przez wskazanie na poprawne ich rozumienie i znaczenie, jakie mają dla całych wyborów.

Pojęcie samych zasad prawa wyborczego w doktrynie jest rozumiane jednakowo, natomiast różnice występują już przy katalogu konkretnych zasad. W Polsce występuje pięć zasad prawa wybor-

---

nej w wyborach do Senatu. Jednakże obecnie, pomimo niewyrażania owej zasady *expressis verbis* w tekście Konstytucji, ma ona zastosowanie w wyborach do Senatu ze względu na inne jej aspekty (np. równość formalną czy równość szans wyborczych). Szczegółowe rozważania na ten temat przedstawia: T. Kowalczyk, *Znaczenie zasady równości prawa wyborczego w prawie polskim przed wejściem w życie Kodeksu wyborczego*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2013, nr 2, s. 125–129.

<sup>3</sup> Ustawa konstytucyjna z dnia 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym (Dz.U. z 1992 r. Nr 84, poz. 426). W art. 3 ust. 2 stanowi wprost o wolnych wyborach.

<sup>4</sup> Ustawa z dnia 23 stycznia 2004 r. Ordynacja wyborcza do Parlamentu Europejskiego (Dz.U. z 2004 r. Nr 25, poz. 219, ze zm.). Artykuł 2 stanowi o wolnych wyborach, wymieniając pozostałe zasady prawa wyborczego.

<sup>5</sup> Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. Kodeks wyborczy (Dz.U. z 2011 r. Nr 21, poz. 112 ze zm.). Dalej zwana kwyb.

<sup>6</sup> Niewymienianie wprost zasady wolności wyborów nie świadczy o niestosowaniu jej i nieistnieniu w polskim porządku prawnym. Znamienita część przedstawicieli doktryny prawa konstytucyjnego wymienia ją w katalogu zasad prawa wyborczego. Wyinterpretowywana przeważnie jest ona z art. 2 i art. 4 Konstytucji RP. Pogląd taki przedstawiają: G. Kryszewski, *Standardy prawne wolnych wyborów parlamentarnych*, Białystok 2007, s. 240–255; idem., *Prawo wyborcze do parlamentu. Status prawny posłów i senatorów*, w: *Prawo konstytucyjne*, red. M. Grzybowski, Białystok 2008, s. 178–179; J. Buczkowski, *Podstawowe zasady prawa wyborczego III Rzeczypospolitej*, Lublin 1998, s. 215–222.

czego. Stanowią one *numerus clausus*. W ów zbiór zaliczają się takie zasady jak: powszechność, równość, bezpośredniość, tajność głosowania i wolność. Niektórzy przedstawiciele nauki dodają tutaj jeszcze zasadę proporcjonalności<sup>7</sup>. Jednakże zgodnie z opinią większości nie należy ona do podstawowych zasad prawa wyborczego, tylko jest jednym z rodzajów systemu wyborczego<sup>8</sup>. Określa on system głosowania i metodę przeliczania głosów na mandaty. W doktrynie prawa wyborczego występują trzy definicje zasad prawa wyborczego, dwie z nich powstały w 1980 r., a trzecia około 2010 r.

Zdzisław Jarosz i Sylwester Zawadzki definiują zasady prawa wyborczego jako „ukształtowane historycznie fundamentalne założenia, dotyczące bezpośrednio uprawnień obywateli w postępowaniu wyborczym”<sup>9</sup>. *Prima facie* widać, że pominięci zostali tutaj apatrydzi, którzy otrzymali prawa wyborcze w 1956 r.<sup>10</sup> Dokładniejszą 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>11</sup>. Wnioskować *prima facie* z tego można, że ogranicza on zastosowanie przymiotów wyborczych wyłącznie do ordynacji (przecież o zasadach stanowi również konstytucja). Jednakże po głębszej analizie można stwierdzić, iż ordynacja wyborcza, została

---

<sup>7</sup> Zasada proporcjonalności prawa wyborczego prezentowana była głównie w okresie II RP, obecnie jest to już pogląd rzadziej spotykany.

<sup>8</sup> Pogląd taki prezentowany jest w polskiej literaturze już od 1919 r. Zob. A. Paszkudzki, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 17 marca 1921. Tekst – komentarz*, Lwów–Warszawa 1926, s. 28.

<sup>9</sup> Zob. Z. Jarosz, S. Zawadzki, *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 1980, s. 300.

<sup>10</sup> Apatrydzi w PRL-u prawa wyborcze uzyskali na mocy nowelizacji prawa wyborczego z 1956 r. Wprowadziła to uchwała Rady Państwa z 31 grudnia 1956 r. (M.P. z 1957 r. Nr 2, poz. 11), przyznano prawa wyborcze osobom, których obywatelstwo nie zostało wyraźnie stwierdzone. Zgodnie z jej brzmieniem zakazano skreślania apatrydów ze spisu wyborców. Wprowadzono to na skutek praktyki stosowanej w wyborach do Sejmu PRL z 1952 i 1957 r. oraz wyborach do rad narodowych z 1954 r.

<sup>11</sup> Zob. F. Siemieński, *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 1980, s. 169.

tutaj użyta w określeniu systemu wyborczego, a nie aktu prawnego. Dobrą definicję przymiotników wyborczych podaje Andrzej Sokala. Podstawowe zasady prawa wyborczego 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”<sup>12</sup>. Łączy on obie definicje, wyszukując w nich to, co najważniejsze. Jednakże powieliła błąd, ograniczając zasady wyborcze jedynie do obywateli danego państwa, a nie całej społeczności, więc pomija apatrydów i cudzoziemców<sup>13</sup>. Zestawiając te poglądy, można zasady prawa wyborczego określić jako podstawowe założenia aktów prawnych prawa wyborczego dotyczące praw i wolności człowieka w procesie wyborczym. Definiując je, warto również zaznaczyć, że stanowią zamknięty katalog<sup>14</sup>, w skład którego wchodzi: powszechność<sup>15</sup>, równość<sup>16</sup>,

---

<sup>12</sup> B. Michalak, A. Sokala, *Leksykon prawa wyborczego i systemów wyborczych*, Warszawa 2010, s. v. podstawowe zasady prawa wyborczego, s. 104.

<sup>13</sup> W polskim porządku prawnym zgodnie z art. 10 par. 1 pkt 2 pkt. 3 lit. a i pkt 4 kwyb prawa wyborcze przysługują obywatelom UE niebędącymi obywatelami polskimi. Dokładne rozważania na ten temat przedstawiają: R. Zych, T. Kowalczyk, *Prawa wyborcze obywateli Unii Europejskiej w Polsce*, w: *Konstytucja w dobie europejskich wyzwań. Drugi Ogólnopolski Zjazd Kół Naukowych Prawa Konstytucyjnego*, red. M. Zubik, A. Paprocka, R. Puchta, Warszawa 2010, s. 69–83; J. Maśnicki, *Prouijna wykładnia art. 62 ust. 1 Konstytucji RP*, w: *ibidem.*, s. 85–118; J. Buczkowski, *Powszechność wyborów w praktyce III Rzeczypospolitej*, Rzeszów 1996, s. 12, 20 i nast.; B. Michalak, A. Sokala, *op.cit.*, s. v. powszechność wyborów zasada, s. 105 i nast.; T. Nowakowski, *Dostosowanie prawa polskiego do prawa Unii Europejskiej w ocenie Urzędu Komitetu Integracji Europejskiej*, „Przegląd Legislacyjny” 2004, nr 6, s. 17 i nast.; C. Kosikowski, *Problemy legislacyjne dostosowywania prawa polskiego do prawa Unii Europejskiej i harmonizacji z nim w świetle oceny Rady Legislacyjnej*, „Przegląd Legislacyjny” 2004, nr 6, s. 37 i nast.

<sup>14</sup> Większość przedstawicieli doktryny prawa konstytucyjnego do katalogu zasad prawa wyborczego zalicza jedynie: powszechność, równość, bezpośredniość, tajność głosowania i wolność.

<sup>15</sup> Zasada powszechności prawa wyborczego zostanie opisana w dalszych częściach pracy.

<sup>16</sup> Zasada równości prawa wyborczego powinna być rozumiana w trzech aspektach. Należą do nich równość formalna, materialna i równość szans wyborczych kandydatów. Równość materialna polega na właściwym wytyczeniu okręgów wyborczych na podstawie jednolitej normy przedstawicielstwa. Warto zauważyć, że powinna być sporządzana na podstawie wyborców, a nie mieszkańców danego rejo-

bepośredniość<sup>17</sup>,

nu, W. Sokół, *Geneza i ewolucja systemów wyborczych w państwach Europy Środkowej i Wschodniej*, Lublin 2007, s. 32. Wtedy też lepiej zostanie odzwierciedlona wola wyborcy i jednolita siła głosu. Natomiast, mówiąc o równości formalnej, należy wskazać, że w Polsce można głosować tylko raz. Gwarancją tego są rejestr i spis wyborców, w których to umieszczenie decyduje dopiero o możliwości zagłosowania. Również korzystne jest wprowadzenie od 1993 r. podpisu poświadczającego odbiór kart do głosowania. Równość szans wyborczych oznacza udzielenie każdemu podmiotowi biorącemu udział w wyborach takich samych warunków (np. kandydaci mają mieć równy dostęp do czasu antenowego w telewizji, takie same mają być ograniczenia w kandydowaniu, taką samą możliwość dostępu do lokalu wyborczego mają mieć wszystkie osoby uprawnione do głosowania – niepełnosprawni i pełnosprawni). Należy wskazać, że w obecnym czasie ma ona ogromne znaczenie, ponieważ decyduje, jak zaprezentuje się dany kandydat, przez co może wygrać albo przegrać wybory. W dzisiejszych czasach najważniejszym aspektem zasady równości prawa wyborczego jest właśnie równość szans wyborczych kandydatów. Pogląd taki prezentują: J. Buczkowski, *Podstawowe*, s. 131 i nast.; K. Skotnicki, *System wyborczy do Sejmu i Senatu*, w: *Polskie prawo konstytucyjne*, red. D. Górecki, Warszawa 2009, s. 87; B. Michalak, A. Sokala, op.cit., s. v. równości wyborów zasada, s. 124 i nast.; P. Winczorek, *Prawo konstytucyjne Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2003, s. 126; J. Ciapała, *Prezydent w systemie ustrojowym Polski (1989–1997)*, Warszawa 1999, s. 101; T. Kowalczyk, op.cit., s. 134.

<sup>17</sup> Bezpośredniość wyborów oznacza odejście od głosowania pośredniego. Wyborca sam decyduje w sposób ostateczny o składzie wybieranego organu państwa. Należy przyjąć, iż głosowanie osobiste nie jest elementem zasady bezpośredniości prawa wyborczego. Wiele europejskich państw dopuszcza szereg alternatywnych metod głosowania (np. we Francji dopuszczalne jest, podobnie jak w Polsce, głosowanie przez pełnomocnika, W. Skrzydło, *Ustrój polityczny Francji*, Warszawa 1992, s. 120) i nie jest to uważane za naruszenie owej zasady. Z powyższego wywodzę, że głosowanie osobiste nie mieści się w elementach zasady bezpośredniości prawa wyborczego. Wyczerpuje się owa zasada w samym głosowaniu jednostopniowym i zabrania wprowadzenia głosowania pośredniego. Natomiast głosowanie osobiste może mieć miejsce zarówno w wyborach pośrednich, jak i bezpośrednich. Pogląd taki prezentują: J. Buczkowski, *Podstawowe*, s. 163 i 176 i nast.; S. Gebethner, *Ustrój polityczny Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej*, Warszawa 1976, s. 172; idem., *Wybory na urząd Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz do Ustawy o wyborze Prezydenta RP*, Warszawa 2000, s. 28; L. Garlicki, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz. Rozdział IV Sejm i Senat, artykuł 96*, Warszawa 2007, s. 15 i nast.; idem., *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2010, s. 160–161. Odmienne stanowisko o obowiązkowym głosowaniu osobistym jako elemencie zasady bezpośredniości przedstawiają: G. Kryszewski, *Prawo wyborcze*, s. 175; B. Michalak, A. Sokala, op.cit., s. v. bezpośredniości wyborów zasada i alternatywne sposoby głosowania, s. 13 i 15; B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 497 i nast.; M. Chmaj, W. Skrzydło, *System wyborczy w Rzeczypospolitej Polskiej*,

tajność głosowania<sup>18</sup> i wolność<sup>19</sup>.

## 2. Doktrynalne rozumienie zasady powszechności prawa wyborczego

Jak wskazuję we wcześniejszej części artykułu, o zasadzie powszechności w kontekście wyborów do Sejmu RP w polskim syste-

---

Warszawa 2011, s. 48; S. Bożyk, *Wybory prezydenckie*, Białystok 1995, s. 59; 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; P. Winczorek, *Prawo*, s. 126; K. Skotnicki, *System*, s. 86.

<sup>18</sup> Tajność głosowania, jak sama nazwa wskazuje, odnosi się jedynie do jednego z etapów wyborów, jakim właśnie jest głosowanie. Natomiast w pozostałych etapach, takich jak np. zgłaszanie kandydatów, przeliczanie głosów na mandaty, podawanie wyników wyborów, musi być zapewniona jawność i ona jest tam jak najbardziej pożądana. Owa zasada polega na tym, aby nikt nie mógł zapoznać się z tym, w jaki sposób głosowała konkretna osoba, aby można było oddać go w ciszy, skupieniu i zgodzie z własnym sumieniem. Czuwać nad tym i gwarantować mają to organy przeprowadzające wybory, głównie obwodowe komisje wyborcze. Drugim aspektem zasady tajności głosowania jest to, aby nikt nie ponosił żadnych konsekwencji w związku ze swoimi preferencjami wyborczymi. W tym aspekcie mieści się również kategoryczny zakaz kupowania głosów czy nakłaniania do głosowania w określony sposób. Ochrona wyborcy przed szykanami nie może ograniczać się wyłącznie do czasu głosowania, należy ją rozciągać zarówno przed głosowaniem, jak i po jego zakończeniu. Dopuszczalne jest jedynie potwierdzenie odbioru karty do głosowania własnym podpisem, ponieważ taka regulacja gwarantuje pełne stosowanie równości prawa wyborczego. Oczywiście nie można wykorzystywać tych informacji w innym celu niż zostały pozyskane i należy zachować przy tym całkowitą tajemnicę. Dopiero tak przedstawione rozumienie zasady tajności głosowania oddaje jej pełny sens oraz ogromne znaczenie dla demokratyczności wyborów i państwa. Pogląd taki prezentują: L. Garlicki, *Polskie*, 161 i nast.; A. Żukowski, *System wyborczy do Sejmu i Senatu RP*, Warszawa 2004, s. 16; B. Banaszak, *Konstytucja*, s. 501–504; B. Michalak, A. Sokala, op.cit., s. v. tajności głosowania zasada, s. 153.

<sup>19</sup> Obecnie zasada wolnych wyborów rozumiana jest przez cztery wolności: występowanie w wyborach rywalizacji kandydatów i opcji programowych; swobodę 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. Pogląd taki prezentują obecnie w większym bądź mniejszym stopniu: J. Buczkowski, op.cit., s. 215–222; G. Kryszewski, *Prawo wyborcze*, s. 240–255; B. Michalak, A. Sokala, op.cit., s. v. przymus wyborczy i wolnych wyborów zasada, s. 115 i nast., 165 i nast.; T. Kowalczyk, op.cit., s. 37.

mie prawa stanowią wyłącznie dwa akty prawne. Artykuł 96 ust. 2 Konstytucji RP oraz art. 192 kwyb<sup>20</sup>. Jak widać, jest to powtórzenie konstytucyjne. Jak podaje Krzysztof Skotnicki, doktryna prawa wyborczego jest bardzo podzielona co do rozumienia owej zasady. Zauważa on pięć różnych jej znaczeń<sup>21</sup>. W pierwszym rozumieniu zasada powszechności oznacza zorganizowanie wyborów na terytorium całego kraju. W drugim przyjmowana jest jako wybory, które przypadają terminowo, czyli po zakończonej kadencji danego organu (jako przeciwieństwo wyborów przedterminowych). Trzecie znaczenie odnosi się wyłącznie do czynnego prawa wyborczego, czwarte do czynnego i biernego prawa wyborczego. Natomiast piąte poszerza czynne i bierne prawo wyborcze na wszystkie stadia postępowania wyborczego<sup>22</sup>.

## 2.1. Powszechność rozumiana jako wybory w całym kraju

Zasada powszechności prawa wyborczego jako wybory w całym kraju jest rozumiana przez przedstawicieli doktryny państw Europy Zachodniej<sup>23</sup> i USA oraz politologów<sup>24</sup>. Jest to pogląd najbardziej odległy od polskiego spojrzenia na ową zasadę. Jego zwolennicy powszechność postrzegają jako przeprowadzenie wyborów na terytorium całego państwa<sup>25</sup>. Pogląd ten nie jest do końca trafny, ponieważ występują różne rodzaje wyborów – wybory lokalne oraz ogólnokrajowe, a także wybory uzupełniające na obszarze np. jed-

---

<sup>20</sup> Powołany artykuł stanowi, że „Wybory do Sejmu są powszechne, równe, bezpośrednie i proporcjonalne oraz odbywają się w głosowaniu tajnym”.

<sup>21</sup> Zob. K. Skotnicki, *Zasada powszechności w prawie wyborczym. Zagadnienia teorii i praktyki*, Łódź 2000, s. 11–18.

<sup>22</sup> Ibidem, s. 11–18.

<sup>23</sup> A. Chmielarz-Grochal, *Republika Francuska*, w: „*External votig*” w wybranych państwach europejskich, red. K. Skotnicki, Łódź 2012, s. 68 i nast.

<sup>24</sup> D. Nohlen, *Prawo wyborcze i system partyjny. O teorii systemów wyborczych*, Warszawa 2004, tłumaczenie: R. Alberski, J. Sroka, Z. Wiktor, s. 11–18.

<sup>25</sup> Zob. W. Sokół, op.cit., s. 20 i nast.

nej gminy. A zatem jest to zupełnie inne rozumienie zasady powszechności wyborów niż prezentowane w Polsce.

## 2.2. Powszechność rozumiana jako wybory nowej kadencji

Zwolennicy tego poglądu rozumieją zasadę powszechności prawa wyborczego jako wybory do organu, którego kadencja zakończyła się terminowo i są one przeprowadzane „w swoim czasie”. Stanowią przeciwieństwo wyborów przedterminowych oraz uzupełniających<sup>26</sup>. W doktrynie jest ów pogląd prezentowany bardzo sporadycznie<sup>27</sup>. Nawet nie można znaleźć żadnych przedstawicieli doktryny polskiego prawa, którzy go prezentują<sup>28</sup>. Pogląd ten, jak wynika z powyższego, jest niezgodny z polskim rozumieniem zasad prawa wyborczego określającym krąg osób, którym przysługują prawa wyborcze.

## 2.3. Powszechność rozumiana jako czynne prawo wyborcze

Powszechność rozumiana jako czynne prawo wyborcze jest trzecim spojrzeniem na ową zasadę. To stanowisko prezentuje wielu przedstawicieli doktryny prawa konstytucyjnego. Krzysztof Skotnicki, który rozumie zasadę powszechności prawa wyborczego jako jedynie udział w głosowaniu, pisze, że istotę zasady powszechności należy tłumaczyć tak, aby krąg osób uprawnionych był możliwie jak najszerszy. Ograniczony jedynie do osób pełnoletnich i stale przebywających na danym terytorium. Niedopuszczalne w takiej sytuacji są niedemokratyczne cenzusy wyborcze (np. rasy, płci, wyznania czy majątkowy)<sup>29</sup>.

---

<sup>26</sup> K. Skotnicki, *Zasada powszechności*, s. 11–18.

<sup>27</sup> Pogląd taki prezentowany jest np. w Japonii, zob. T. Suzuki, *Konstytucja Japonii*, Warszawa 2014, tłumaczenie z jez. jap. T. Suzuki, s. 21 i nast.

<sup>28</sup> Problem ten opisuje: A. Sokala, *Niektóre kwestie prawa wyborczego do rad gmin, uwagi de lege lata i de lege ferenda*, „Przegląd Sejmowy” 1995, nr 3, s. 48.

<sup>29</sup> Ibidem, s. 12.



Andrzej Sokala również prezentuje tę myśl jako najlepszą dla powszechności wyborów. Rozumie on ową zasadę jako dyrektywę, aby jak najwięcej osób mogło skorzystać z przysługującego im prawa. Za dopuszczalne uznaje jedynie ograniczenia wymieniane przez akty prawne, określając je jako naturalne wyłączenia. Nie dopuszcza dyskryminujących wyłączeń (np. ze względu na rasę czy płeć), nazywając je cenzusami wyborczymi<sup>30</sup>.

Stanisław Gebethner opisuje zasadę powszechności prawa wyborczego także tylko przez czynne prawo wyborcze. Według niego stanowi ona o osobach uprawnionych oraz osobach pozbawionych tego prawa. Dopuszczalnymi ograniczeniami są jedynie te wymienione przez konstytucję<sup>31</sup>.

Czwarte spojrzeniem na zasadę powszechności wyborów jest prezentowane przez Andrzeja Szmyta. Według niego oznacza ona, że każdy pełnoletni obywatel, posiadający pełną zdolność umysłową może brać czynny udział w wyborach. Tym samym dotyczy ona tylko wyborców, a już nie kandydatów<sup>32</sup>.

Następnym przedstawicielem doktryny prawa konstytucyjnego utożsamiającym zasadę powszechności tylko z czynnym prawem wyborczym jest Piotr Winczorek. Jego zdaniem owa zasada polega na tym, że w wyborach mogą wziąć udział wszyscy ludzie, którym prawo na to zezwala. Warunkiem jest osiągnięcie odpowiedniego wieku przy jednoczesnym niepozbawieniu praw wyborczych przez sąd. Najpełniejsze 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). Pogląd taki prezentował on niezmiennie, aż do swojej śmierci w 2015 r.<sup>33</sup>

---

<sup>30</sup> B. Michalak, A. Sokala, op.cit., s. v. powszechności wyborów zasada, s. 105–106; A. Sokala, *Prawa wyborcze osób ubezwłasnowolnionych*, „Gazeta Prawna” 28.01.1995, nr 4.

<sup>31</sup> S. Gebethner, *Wybory*, s. 24.

<sup>32</sup> Zob. A. Szmyt, *Wprowadzenie do prawa wyborczego*, w: *Konstytucja, ordynacje wyborcze do Sejmu i Senatu*, red. A. Szmyt, Gdańsk 1991, s. 13.

<sup>33</sup> P. Winczorek, *Prawo konstytucyjne*, s. 122 i nast., idem., *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku*, Warszawa 2008, s. 224.

*Prima facie* może się wydawać, że Stanisław Sagan zasadę powszechności prawa wyborczego rozumie przez czynne i bierne prawo wyborcze, jednak rzeczywiście jest inaczej. W owej zasadzie dostrzega on tylko czynne prawo wyborcze. Zasada powszechności wyborów, zdaniem Stanisława Sagana, gwarantuje każdej pełnoletniej osobie o całkowicie zdolnym umyśle (nieubezważnowolnionej) udział w wyborach. Jak widać, z takiej definicji wywnioskować można łatwo, że autor ma tu na myśli zarówno czynne, jak i bierne prawo wyborcze. Dopiero w dalszej części wywodów przedstawia, że jedynie czynne prawo wyborcze oddaje zasadę powszechności wyborów. Zatem dotyczy ona jedynie określenia odpowiednio dużego kręgu wyborców<sup>34</sup>.

Także Grzegorz Kryszewski widzi zasadę powszechności wyborów jedynie przez pryzmat czynnego prawa wyborczego. Jako chyba jedyny definiuje ją przez możliwe wyłączenia. Owe wyłączenia muszą być oparte na prawach człowieka i nie mogą naruszać praw obywatelskich. Powinny być także respektowane przez wszystkie demokratyczne państwa. Zakazane jest wprowadzanie jakichkolwiek wyłączeń z przyczyn politycznych. Ograniczenia muszą być wyczerpująco i precyzyjnie zawarte w konstytucji i ewentualnie dopełnione przez ustawy wyborcze<sup>35</sup>.

Prezentowane poglądy są bardzo zbieżne. Najwyższą wartością powszechności prawa wyborczego jest założenie przyznające jak największej liczbie osób możliwości do skorzystania z przysługującego im konstytucyjnego prawa głosu (w najbardziej dogodny dla nich sposób). Dlatego też ograniczają wyłącznie powszechność do najważniejszego jej elementu, jakim jest czynne prawo wyborcze<sup>36</sup>. Należałoby ten pogląd uznać za trafny w spojrzeniu na zasadę powszechności wyborów, chociaż nie do końca słuszny, ponieważ pomija bierne prawo wyborcze. Oczywiście należy przyjąć, że główny trzon owej zasady zawarty jest w czynnym prawie wyborczym oraz

---

<sup>34</sup> S. Sagan, *Prawo konstytucyjne Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2003, s. 107.

<sup>35</sup> G. Kryszewski, *Prawo wyborcze*, s. 172.

<sup>36</sup> Podobny pogląd o prymacie czynnego prawa wyborczego w zasadzie powszechności prawa wyborczego prezentuje Jerzy Buczkowski w swoich dwóch monografiach. J. Buczkowski, *Powszechność*, s. 9–12; idem., *Podstawowe*, s. 47 i nast.

tym, aby jak najwięcej osób korzystało z przysługującego im prawa. Ale nie można tracić z pola widzenia przecież także biernego prawa wyborczego, czyli kandydatów i możliwości ich rywalizacji. Można to odnosić do innych zasad prawa wyborczego np. równości czy wolności, ale również stanowi o tym powszechność i nie można tego pomijać. Dlatego też należy określić ten pogląd jako jeden z trafniejszych w kwestii rozumienia zasady powszechności prawa wyborczego.

#### 2.4. Powszechność rozumiana jako czynne i bierne prawo wyborcze

Powszechność wyborów rozumiana jako czynne i bierne prawo wyborcze jest najbardziej trafnym zapatrywaniem na tę zasadę. Właśnie takie ujęcie jest najczęściej prezentowane w Polsce przez przedstawicieli doktryny prawa konstytucyjnego. Reprezentanci tego poglądu widzą tu nie tylko uprawnienia wyborców, ale także kandydatów. Rozumienie to jest lepsze, ponieważ pozwala eliminować cenzusy dyskryminujące także kandydatów.

Czołowym przedstawicielem tego poglądu na zasadę powszechności prawa wyborczego jest Jerzy Buczkowski. Jego zdaniem owa reguła określa krąg osób, którym przysługują prawa wyborcze. Decyduje ona o tym, kto jest uprawniony do głosowania oraz kto jest uprawniony do kandydowania<sup>37</sup>, a więc osoby, które mogą korzystać biernego i czynnego prawa wyborczego<sup>38</sup>. Natomiast słusznie twierdzi on<sup>39</sup> za Zdzisławem Jaroszem oraz Adamem Jamrozem<sup>40</sup>, że najważniejszym elementem zasady powszechności prawa wyborczego jest czynne prawo wyborcze.

---

<sup>37</sup> Idem, *Powszechność*, s. 9.

<sup>38</sup> Zob. idem, *Prawo konstytucyjne RP (instytucje wybrane)*, Przemysł 2007, s. 84.

<sup>39</sup> Idem, *Powszechność*, s. 9.

<sup>40</sup> Por. Z. Jarosz, *System wyborczy PRL*, Warszawa 1969, s. 30; A. Jamróz, *Demokracja współczesna – wprowadzenie*, Białystok 1993, s. 41.

Drugim przedstawicielem doktryny podzielającym pogląd podobny do stanowiska Jerzego Buczkowskiego jest Leszek Garlicki. Prezentuje zasadę powszechności prawa wyborczego jako jedno z podstawowych praw obywatelskich. Nie dopuszcza możliwości wprowadzenia przymusu wyborczego (nawiązuje tutaj do regulacji stosowanych w Belgii i Włoszech)<sup>41</sup>. Zasada powszechności prawa wyborczego ma charakter uniwersalny w polskim prawie wyborczym, ponieważ odnosi się do wszystkich rodzajów elekcji oraz do referendum. Jej istotą jest to, aby wszystkie osoby, którym przysługuje czynne lub bierne prawo wyborcze, mogły skorzystać ze swojego konstytucyjnie określonego prawa. Oczywiście dopuszcza ona pewne wyłączenia praw wyborczych o charakterze naturalnym, ze względu na wiek czy stan umysłu. Niedopuszczalne są natomiast wyłączenia o charakterze politycznym (są to cenzusy wyborcze znane z przeszłości, np. rasy, płci, wyznania). Oczywiście zasada powszechności prawa wyborczego jest relewantna dopiero, gdy zapewnimy jej odpowiedni system gwarancji<sup>42</sup>, których szereg przewiduje demokratyczne polskie prawo wyborcze (np. ograniczenia prawa wyborczego wyłącznie wymienione w konstytucji, możliwości dopisania do spisu wyborców osoby pominięte).

Bardzo podobnie do Jerzego Buczkowskiego i Leszka Garlickiego zasadę powszechności prawa wyborczego prezentuje Jerzy Kuciński. Jego zdaniem zasada ta określa krąg osób, które są uprawnione do korzystania z praw wyborczych. Precyzuje ona, kto może, po spełnieniu wymogów prawnych, korzystać z czynnego prawa wyborczego, a kto z biernego. Jednocześnie Jerzy Kuciński pisze, że najważniejszym aspektem powszechności jest czynne prawo wyborcze. Powinno ono przysługiwać każdemu dorosłemu obywatelowi<sup>43</sup> i być wolne od politycznych ograniczeń. Jedynymi

---

<sup>41</sup> Zob. L. Garlicki, *Konstytucja*, s. 7.

<sup>42</sup> Idem, *Polskie*, s. 154–156.

<sup>43</sup> Jerzy Kuciński również powiela błąd, o którym wspominam, nie przyznając praw wyborczych innym osobom poza obywatelami (np. obywatelom UE niebędącymi obywatelami polskimi). Jednakże ów pogląd nie jest aż tak rażący, ponieważ dotyczy jedynie zasady powszechności prawa wyborczego, a nie wszystkich podstawowych zasad prawa wyborczego (*in corpore*). Przy definiowaniu ich należy również pamiętać o innych zasadach (np. tajności głosowania), które dopuszczają do proce-

dopuszczalnymi ograniczeniami są te, które mają charakter naturalny (jak np. wiek, pełna władza umysłowa)<sup>44</sup>. Również uznaje on wprowadzenie przymusu głosowania jako sprzecznego z zasadą powszechności wyborów. Podsumowując, wskazuje na wysoką pozycję zasady powszechności wśród innych zasad prawa wyborczego. Nazywa ją najważniejszą zasadą prawa wyborczego.

Kolejny podobny pogląd na zasadę powszechności prezentuje Andrzej Burda, prezentując ją w sposób bardziej praktyczny. Gwarantowana jest ona tym, że wolni od wyłączeń są zarówno wyborcy, jak i kandydaci. Nie można ich pozbawiać prawa wyborczego ze względu na płeć ani sytuację społeczno-ekonomiczną<sup>45</sup>.

Natomiast Zbigniew Szelięga rozumie zasadę powszechności jako określającą osoby, które mogą korzystać z czynnego i biernego prawa wyborczego. Tym samym nie dopuszcza dyskryminujących cenzusów wyborczych<sup>46</sup>.

Ewa Gdulewicz określa zasadę powszechności prawa wyborczego przez spełnianie ustawowych warunków dla wyborców oraz kandydatów. Owo rozumienie tej zasady sprowadza się wprost do patrzenia na nią przez pryzmat czynnego i biernego prawa wyborczego<sup>47</sup>.

Stefan Jan Jaworski rozumie zasadę powszechności prawa wyborczego przez określenie kręgu osób, którym te prawa przysługują. Jego zdaniem mieści się tutaj zarówno czynne, jak i biernie prawo wyborcze<sup>48</sup>.

---

su wyborczego międzynarodowych obserwatorów, komitety wyborcze czy też organy wyborcze.

<sup>44</sup> J. Kuciński, *Demokracja przedstawicielska i bezpośrednia w III RP*, Warszawa 2007, s. 77 i nast.

<sup>45</sup> Zob. A. Burda, *Polskie prawo państwowe*, Warszawa 1977, s. 94 i nast.

<sup>46</sup> Z. Szelięga, *System wyborczy do najwyższego organu przedstawicielskiego w europejskich państwach socjalistycznych*, Lublin 1989, s. 43; idem, *Nowe prawo wyborcze do Sejmu i Senatu*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska” 1991, vol. XXXVIII, s. 234.

<sup>47</sup> E. Gdulewicz, *Partie polityczne i system wyborczy w Rzeczypospolitej Polskiej*, w: *Ustrój polityczny i gospodarczy współczesnej Polski*, red. W. Skrzydło, Lublin 1996, s. 78.

<sup>48</sup> Zob. S. J. Jaworski, *Wybory do Sejmu*, w: *Kodeks wyborczy. Komentarz LEX*, red. K. W. Czaplicki, B. Dauter, S. J. Jaworski, A. Kisielewicz, F. Rymarz, Warszawa 2014, s. 468.

Andrzej Kisielewicz zasadę powszechności prawa wyborczego rozumie poprzez utożsamianie jej z czynnym i biernym prawem wyborczym. Jego zdaniem odnosi się ona do osób, którym przysługują prawa wyborcze. Uprawniona do nich jest każda osoba należąca do konkretnej wspólnoty (np. samorządu gminy). Oczywiście doznają oni pewnych ograniczeń poprzez ustawowe i demokratyczne cenzusy wyborcze<sup>49</sup>.

Również Arkadiusz Żukowski prezentuje taki pogląd. Definiuje on powszechność jako możliwość korzystania z czynnego i biernego prawa wyborczego przez wszystkich dorosłych obywateli z pełni świadomym umysłem (zdolnych do podejmowania decyzji w sprawach publicznych). Wyklucza tym samym osoby ubezwłasnowolnione i niepełnoletnie<sup>50</sup>.

Marek Chmaj zasadę powszechności prezentuje przez spełnianie pozytywnych wymogów, czyli zagwarantowanie każdemu czynnego i biernego prawa wyborczego oraz negatywnych – poprzez zakaz pozbawiania i ograniczania tych praw. Rozstrzyga ona, kto jest podmiotem praw wyborczych i komu one przysługują. Państwo powinno zatem doprowadzić do tego, aby każdy wyborca mógł skorzystać z przysługującego mu czynnego prawa wyborczego<sup>51</sup>.

Kolejnym przedstawicielem doktryny prezentującym ten pogląd na zasadę powszechności prawa wyborczego jest Alina Jarecka. Według niej zasada ta określa osoby, które mogą korzystać z czynnego i biernego prawa wyborczego. Decyduje ona, kto i kiedy może korzystać z możliwości udziału w wyborach. Alina Jarecka, podobnie jak Jerzy Buczkowski<sup>52</sup>, największy sens nadaje czynnemu prawu wyborczemu<sup>53</sup>.

Tomasz Kocoł tłumaczy zasadę powszechności prawa wyborczego następująco: stanowi ona o osobach, które posiadają prawa wyborcze. Powinny one przysługiwać jak największemu kręgowi

---

<sup>49</sup> A. Kisielewicz, *Przepisy ogólne*, w: *Samorządowe prawo wyborcze. Komentarz*, red. K. Czaplicki, B. Dauter, A. Kisielewicz, F. Rymarz, Warszawa 2010, s. 25.

<sup>50</sup> A. Żukowski, *op.cit.*, s. 15.

<sup>51</sup> Zob. M. Chmaj, W. Skrzydło, *op.cit.*, s. 37.

<sup>52</sup> J. Buczkowski, *Powszechność*, s. 9.

<sup>53</sup> Zob. A. Jarecka, *Zasada powszechności i równości w Polskim prawie wyborczym*, Warszawa 2000, s. 22 i 27.

osób dorosłych o pełnej władzy umysłowej. Ograniczenia mogą mieć jedynie charakter społecznie i moralnie uzasadniony (są to ograniczenia z art. 62 Konstytucji)<sup>54</sup>.

Także Mirosław Granat przez powszechność rozumie czynne i bierne prawo wyborcze. Zasada ta polega na ustaleniu kręgu osób, które mają zagwarantowane prawo udziału w wyborach. Naruszeniem owej zasady są cenzusy wyborcze, które występowały w przeszłości (np. płci, majątkowy). Oczywiście krąg osób musi być zawężony, ale ograniczenia mogą być one zawarte jedynie w konstytucji, a doprecyzowane w poszczególnych ustawach<sup>55</sup>.

Halina Zięba-Załucka jako jedyna chyba zauważa większy sens gwarancji ustawowych zasady powszechności niż samej zasady. Podkreśla ona, iż ważniejsze jest stworzenie odpowiedniego systemu, który zabezpieczy powszechne głosowanie, niż samo proklamowanie powszechności. Powszechność według niej oznacza nic innego jak czynne i bierne prawo wyborcze. Jednocześnie podkreśla ona, podobnie jak pozostali przedstawiciele doktryny prawa konstytucyjnego, że ważne jest, by krąg tych osób był możliwie największy<sup>56</sup>.

Niezmienny pogląd od lat na zasadę powszechności prezentuje Wojciech Kręcisz. Utożsamia powszechność z czynnym i biernym prawem wyborczym – owa zasada określa osoby, które mogą głosować i kandydować. Oczywiście nie dopuszcza on stosowania niedemokratycznych cenzusów wyborczych, takich jak rasy czy płci. Jedynymi dopuszczalnymi ograniczeniami są wiek i obywatelstwo<sup>57</sup>. Natomiast, jak wskazuje art. 62 Konstytucji<sup>58</sup> oraz jak

---

<sup>54</sup> T. Kocoł, *Prawo wyborcze*, w: *Prawo konstytucyjne*, red. M. Podsiadło, Warszawa 2010, s. 61.

<sup>55</sup> Zob. M. Granat, *Prawo konstytucyjne w pytaniach i odpowiedziach*, Warszawa 2009, s. 114–149.

<sup>56</sup> H. Zięba-Załucka, *Prawo konstytucyjne. Wybrane zagadnienia*, Rzeszów 1998, s. 39 i 42.

<sup>57</sup> Por. W. Kręcisz, *Prawo wyborcze*, w: *Polskie prawo konstytucyjne*, red. W. Skrzydło, Lublin 2002, s. 201 i nast.; idem., *Prawo wyborcze*, w: *Polskie prawo konstytucyjne*, red. W. Skrzydło, Lublin 2010, s. 200.

<sup>58</sup> Artykuł 62 Konstytucji RP stanowi: „Obywatel polski ma prawo udziału w referendum oraz prawo wybierania Prezydenta Rzeczypospolitej, posłów, senatorów i przedstawicieli do organów samorządu terytorialnego, jeżeli najpóźniej w dniu

uwają Jerzy Buczkowski<sup>59</sup> i Krzysztof Skotnicki<sup>60</sup>, istnieją inne ograniczenia, mianowicie pełnia władz umysłowych oraz brak pozbawienia praw publicznych i praw wyborczych.

Bogusław Banaszak natomiast niedawno zmienił swój pogląd na zasadę powszechności prawa wyborczego. Wcześniej ujmował ją szeroko, czyli poza czynnym i biernym prawem wyborczym włączał w nią także możliwość zgłaszania kandydatów w wyborach. Obecnie natomiast ogranicza swój pogląd jedynie do czynnego i biernego prawa wyborczego<sup>61</sup>. Również potwierdza, że najważniejsze jest czynne prawo wyborcze, które ograniczać mogą jedynie demokratyczne cenzusy, zawarte w aktach prawnych. Jednocześnie podkreśla, iż w innych państwach zasada powszechności jest rozumiana zupełnie inaczej. Wpływ na to bardzo często ma wprowadzenie przymusu wyborczego i związane z nim kary<sup>62</sup>.

Z zaprezentowanych rozważań wynika, że jest to najbardziej popularny pogląd na zasadę powszechności prawa wyborczego pośród przedstawicieli doktryny. Podsumowując tę część, należy stwierdzić, iż najbardziej trafne rozumienie owej zasady prezentują Jerzy Buczkowski<sup>63</sup> oraz Leszek Garlicki<sup>64</sup>. Powszechność należy utożsamiać z czynnym oraz biernym prawem wyborczym. Jednocześnie należy podkreślić, że już samo zapewnienie czynnego prawa wyborczego dosyć szerokiej rzeszy wyborców sprzyja zasadzie powszechności. Praktycznie w tym właśnie oddaje się największy jej sens, aby każdy wyborca mógł skorzystać z przysługującego mu prawa.

---

głosowania kończy 18 lat. Prawo udziału w referendum oraz prawo wybierania nie przysługuje osobom, które prawomocnym orzeczeniem sądowym są ubezwłasnowolnione lub pozbawione praw publicznych albo wyborczych”.

<sup>59</sup> J. Buczkowski, *Powszechność*, s. 12.

<sup>60</sup> K. Skotnicki, *Zasada powszechności*, s. 25.

<sup>61</sup> Por. B. Banaszak, A. Preisner, *Wprowadzenie do prawa konstytucyjnego*, Wrocław 1992, s. 160; B. Banaszak, *Konstytucja*, s. 494.

<sup>62</sup> B. Banaszak, *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 2004, s. 336 i nast.

<sup>63</sup> Zob. J. Buczkowski, *Powszechność*, s. 9; idem., *Podstawowe*, s. 47 i nast., idem., *Prawo*, s. 84.

<sup>64</sup> Por. L. Garlicki, *Konstytucja*, s. 7; idem., *Polskie*, s. 154 i 156.



## 2.5. Powszechność rozumiana jako wszystkie stadia postępowania wyborczego

Jest to piąte i ostatnie spojrzenie na zasadę powszechności prawa wyborczego. Jest ono poglądem o najszerszym zakresie znaczeniowym, a zarazem najmniej licznie prezentowanym. Autorzy przedstawiający to rozumienie poza zaliczaniem do owej zasady czynnego i biernego prawa wyborczego włączają jeszcze inne elementy, takie jak np. możliwość zgłaszania kandydatów czy protestów wyborczych. Jest to pogląd sporadycznie prezentowany przez polskich przedstawicieli doktryny prawa konstytucyjnego.

Czołowym przedstawicielem tej myśli jest Feliks Siemiński, który odnosi zasadę powszechności wyborów nie tylko do samego aktu głosowania, ale do całej procedury wyborczej, do wszystkich jej stadiów. Podobne zdanie prezentuje odnośnie do zasad równości i bezpośredniości prawa wyborczego, natomiast jako odrębny aspekt postrzega zasadę tajności głosowania<sup>65</sup>, która faktycznie dotyczy jedynie samego aktu głosowania. Natomiast Tadeusz Szymczak do zasady powszechności dodaje szeroki udział obywateli w kampanii wyborczej<sup>66</sup>. Jan Galster podaje, że nie można utożsamiać zasady powszechności prawa wyborczego z powszechnością czynnego prawa wyborczego, czyli głosowania. Dodaje on, iż owa zasada powinna być wolna od dyskryminujących cenzusów wyborczych, które należy odróżniać od naturalnych wyłączeń<sup>67</sup>. Natomiast należy wspomnieć w tym miejscu również Artura Preisnera i Bogusława Banaszaka (przypomnę, że Bogusław Banaszak niedawno zmienił swój pogląd na ową zasadę). Wskazuje na to ich pogląd odnośnie do zaliczenia w poczet zasady powszechności pra-

---

<sup>65</sup> Por. F. Siemiński, op.cit., s. 171.

<sup>66</sup> Zob. T. Szymczak, *Ustrój polityczny Związku Socjalistycznych Republik Radzieckich (1936–1976)*, Wrocław 1978, s. 168.

<sup>67</sup> 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.

wa wyborczego, gwarancji dla każdego obywatela, jaką jest możliwość podawania kandydatur na obsadzane stanowisko<sup>68</sup>.

Chociażby ze względu na tak nieliczną reprezentację przedstawionego rozumienia zasady powszechności prawa wyborczego oraz odejścia od tego poglądu części przedstawicieli doktryny, należałoby uznać go za martwy. Jediną osobą nadal prezentującą to stanowisko jest Jan Galster, ale ze względu na to, iż pozostaje w znamienitej mniejszości, można uznać, że trafne znaczenie powszechności wyborów przyjmuje się przez przedstawienie czynnego i biernego prawa wyborczego.

## 2.6. Podsumowanie doktrynalnego rozumienia zasady powszechności prawa wyborczego

Podsumowując wszystkie rozumienia zasady powszechności prawa wyborczego, należy z pełną aprobatą jeszcze raz podkreślić, że trafny pogląd na nią stworzyli Jerzy Buczkowski<sup>69</sup> oraz Leszek Garlicki<sup>70</sup>. Prezentowana w ich ujęciu zasada powszechności prawa wyborczego jako prawa uniwersalnego oraz wykluczająca nakaz stosowania przymusu wyborczego powoduje ogromne zainteresowanie i wyznacza trendy dla wielu nowych przedstawicieli doktryny prawa konstytucyjnego do prezentowania podobnego stanowiska. Powszechność wyborów należy utożsamiać z czynnym i biernym prawem wyborczym, ponieważ również kandydaci powinni być wolni od dyskryminujących wyłączeń. Oczywiście należy przyjąć, że najważniejsze jest w tym aspekcie czynne prawo wyborcze. Słuszny zatem wydaje się pogląd Adama Jamroza o odzwierciedlaniu się zasady powszechności w naczelnej zasadzie konstytucyjnej, jaką jest suwerenność narodu<sup>71</sup>.

---

<sup>68</sup> Zob. B. Banaszak, A. Preisner, op.cit., s. 160.

<sup>69</sup> J. Buczkowski, *Powszechność*, s. 9.

<sup>70</sup> L. Garlicki, *Polskie*, s. 154 i 156.

<sup>71</sup> A. Jamróż, op.cit., s. 41.

### 3. Charakter prawny i znaczenie zasady powszechności prawa wyborczego

Podsumowując dotychczasowe rozważania, należy wskazać, że największy oddźwięk zasada powszechności prawa wyborczego znajduje w rozumieniu jej jako czynnego i biernego prawa wyborczego. Oczywiście, mając na uwadze pogląd Haliny Zięby-Załuckiej<sup>72</sup>, najważniejsze są jej gwarancje. Należy jednak pamiętać, że jest ona podstawowym i uniwersalnym prawem człowieka. Zakreśla krąg osób, którym przysługuje czynne i biernie prawo wyborcze<sup>73</sup>, jednocześnie dając dyrektywę, aby ten krąg był jak najszerszy, a cenzusy wyborcze miały swoje odzwierciedlenie w aktach prawnych<sup>74</sup> i były demokratyczne. Jednocześnie warte powtórzenia za Jerzym Buczkowskim jest, iż najważniejszym elementem, a zarazem gwarancją powszechności jest czynne prawo wyborcze<sup>75</sup>. To ono decyduje, kto będzie brał udział w głosowaniu.

Na poparcie tezy, iż czynne prawo wyborcze jest najważniejszym elementem zasady powszechności prawa wyborczego, warto powtórzyć za Krzysztofem Skotnickim: „ustanowienie powszechności jest przy tym generalnie postrzegane w świecie jako jedno z podstawowych kryteriów uznania wyborów organów przedstawicielskich bądź referendum za demokratyczne i wolne”<sup>76</sup>.

Określając charakter prawny zasady powszechności prawa wyborczego, podkreślić trzeba, iż wielu przedstawicieli doktryny prawa konstytucyjnego<sup>77</sup> zgodnie twierdzi, że jest ona najważniejszą i najbardziej istotną zasadą prawa wyborczego. Na poparcie tego poglądu warto przytoczyć słowa wielokrotnie już cytowanego Jerzego Buczkowskiego, który uważa, że zasada powszechności

---

<sup>72</sup> Zob. H. Zięba-Załucka, op.cit., s. 42.

<sup>73</sup> Por. L. Garlicki, *Polskie*, s. 142; J. Buczkowski, *Powszechność*, s. 9.

<sup>74</sup> M. Granat, op.cit., s. 122.

<sup>75</sup> J. Buczkowski, *Powszechność*, s. 9.

<sup>76</sup> Ibidem.

<sup>77</sup> Por. J. Buczkowski, *Podstawowe*, s. 9; L. Garlicki, *Polskie*, s. 142; A. Jamróz, op.cit., s. 41.

zajmuje dominujące stanowisko wśród wszystkich tzw. podstawowych zasad prawa wyborczego<sup>78</sup>. Natomiast Adam Jamróz twierdzi, iż jest ona najistotniejszym i stanowczym uprawnieniem całego narodu<sup>79</sup>. Popierając w pełni te poglądy, można nadać zasadzie powszechności prawa wyborczego tytuł „królowej podstawowych zasad prawa wyborczego”.

## 4. Podsumowanie

Przedstawiając rolę i znaczenie zasady powszechności prawa wyborczego oraz jej zakres, należy jasno stwierdzić, że dopuszczalne są tylko takie jej ograniczenia, które nie mają charakteru dyskryminującego i są uznawane powszechnie za demokratyczne. Wszystkie wyłączenia prawa wyborczego należy rozpatrywać *ad hoc*. Sprawą drugorzędną jest to, czy te ograniczenia nazwiemy „cenzusami wyborczymi” czy „naturalnymi wyłączeniami”<sup>80</sup> albo „oczywistymi wyłączeniami”<sup>81</sup>. Słuszniejsze wydaje się używanie zwrotu „cenzusy wyborcze”<sup>82</sup> oraz dzielenie je na demokratyczne i niedemokratyczne, ponieważ właśnie ta fraza zarezerwowana jest dla prawa wyborczego<sup>83</sup>. Do demokratycznych cenzusów zaliczyć należy te zawarte w Konstytucji RP i Kodeksie wyborczym, czyli: wiek, obywatelstwo, pełnię władzy umysłowej oraz brak pozbawienia praw wyborczych albo publicznych. Natomiast zakazane i powszechnie uznane za niedemokratyczne i krzywdzące są takie cenzusy, jak m.in.: rasy, płci czy wyznania.

Kończąc rozważania odnośnie do zasady powszechności prawa wyborczego, należy podkreślić – ostatni już raz – że jest ona

---

<sup>78</sup> Zob. J. Buczkowski, *Podstawowe*, s. 45.

<sup>79</sup> A. Jamróz, *op.cit.*, s. 41.

<sup>80</sup> B. Michalak, A. Sokala, *op.cit.*, s. v. czynne prawo wyborcze, s. 21; M. Granat, *op.cit.*, s. 116; L. Garlicki, *Polskie*, s. 154.

<sup>81</sup> Pogląd ten prezentuje wyłącznie J. Buczkowski, *Powszechność*, s. 12.

<sup>82</sup> Termin cenzus oznacza specjalne warunki, od których spełnienia zależy możliwość skorzystania z przysługującego prawa, w szczególności prawa do głosowania. Definicja pozyskana ze: *Słownik języka polskiego*, red. W. Doroszewski, t. 1, Warszawa 1958, s. v. cenzus, s. 814.

<sup>83</sup> K. Skotnicki, *Zasada powszechności*, s. 25 i nast.

najważniejszą zasadą prawa wyborczego i należy się jej czołowe miejsce wśród innych zasad prawa wyborczego.

### STRESZCZENIE

Charakter i znaczenie zasady powszechności prawa wyborczego  
– przegląd stanowisk we współczesnej doktrynie polskiej

Autor w swoim artykule przedstawia jeden z najważniejszych problemów współczesnego prawa wyborczego. Zajmuje się znaczeniem najistotniejszej zasady prawa wyborczego – powszechności. We wstępie przedstawione zostają przymioty wyborcze oraz definicja zasad prawa wyborczego *in corpore*. Następnie zostaje przedstawione pięć różnych poglądów na powszechność oraz ich analiza. W ostatniej części artykułu autor omawia i prezentuje, jak ogromne znaczenie ma współcześnie powszechność wyborów – ona decyduje, komu przysługują prawa wyborcze.

**Słowa kluczowe:** wybory; prawo wyborcze; zasady prawa wyborczego; zasada powszechności wyborów

### SUMMARY

Character and meaning of the rule of universality of electoral law  
– overview of the opinions in the modern Polish doctrine

The author in his article presents one of the most important problems of the contemporary election law. He takes up the meaning of the most important rule of election law – universality. At the beginning of dissertation author presents attributes of election law and definition of election laws rule *in corpore*. Then author presents five different views on universality and their analysis. In the last part of article author discusses and presents a great meaning of election's universality – this rule decides who has the right to be elected and voting rights.

**Keywords:** elections; electoral law; rules of electoral law; rule of universality of election

### BIBLIOGRAFIA

Banaszak B., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2009.

- Banaszak B., *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 2004.
- Banaszak B., Preisner A., *Wprowadzenie do prawa konstytucyjnego*, Wrocław 1992.
- Bożyk S., *Wybory prezydenckie*, Białystok 1995.
- Buczkowski J., *Podstawowe zasady prawa wyborczego III Rzeczypospolitej*, Lublin 1998.
- Buczkowski J., *Powszechność wyborów w praktyce III Rzeczypospolitej*, Rzeszów 1996.
- Buczkowski J., *Prawo konstytucyjne RP (instytucje wybrane)*, Przemyśl 2007.
- Burda A., *Polskie prawo państwowe*, Warszawa 1977.
- Chmaj M., Skrzydło W., *System wyborczy w Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2011.
- Chmielarz-Grochal A., *Republika Francuska*, w: „External votig” w wybranych państwach europejskich, red. K. Skotnicki, Łódź 2012.
- Ciapała J., *Prezydent w systemie ustrojowym Polski (1989–1997)*, Warszawa 1999.
- Galster J., *Prawo wyborcze do Sejmu i Senatu RP oraz status prawny postów i senatorów*, w: *Prawo konstytucyjne*, red. Z. Witkowski, Toruń 2006.
- L. Garlicki, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz. Rozdział IV Sejm i Senat, artykuł 96*, Warszawa 2007.
- L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2010.
- Gdulewicz E., *Partie polityczne i system wyborczy w Rzeczypospolitej Polskiej*, w: *Ustrój polityczny i gospodarczy współczesnej Polski*, red. W. Skrzydło, Lublin 1996.
- Gebethner S., *Ustrój polityczny Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej*, Warszawa 1976.
- Gebethner S., *Wybory na urząd Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz do ustawy o wyborze Prezydenta RP*, Warszawa 2000.
- Granat M., *Prawo konstytucyjne w pytaniach i odpowiedziach*, Warszawa 2009.
- Jamróż A., *Demokracja współczesna – wprowadzenie*, Białystok 1993.
- Jarecka A., *Zasada powszechności i równości w Polskim prawie wyborczym*, Warszawa 2000.
- Jarosz Z., *System wyborczy PRL*, Warszawa 1969.
- Jarosz Z., Zawadzki S., *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 1980.
- Jaworski S. J., *Wybory do Sejmu*, w: *Kodeks wyborczy. Komentarz LEX*, red. K. W. Czaplicki, B. Dauter, S., Jaworski J., A. Kisielewicz, F. Rymarz, Warszawa 2014.
- Kisielewicz A., *Przepisy ogólne*, w: *Samorządowe prawo wyborcze. Komentarz*, red. K. Czaplicki, B. Dauter, A. Kisielewicz, F. Rymarz, Warszawa 2010.

- Kocoł T., *Prawo wyborcze*, w: *Prawo konstytucyjne*, red. M. Podsiadło, Warszawa 2010.
- Kosikowski C., *Problemy legislacyjne dostosowywania prawa polskiego do prawa Unii Europejskiej i harmonizacji z nim w świetle oceny Rady Legislacyjnej*, „Przegląd Legislacyjny” 2004, nr 6.
- Kowalczyk T., *Znaczenie zasady równości prawa wyborczego w prawie polskim przed wejściem w życie Kodeksu wyborczego*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2013, nr 2.
- Kręcis W., *Prawo wyborcze*, w: *Polskie prawo konstytucyjne*, red. W. Skrzydło, Lublin 2002.
- Kręcis W., *Prawo wyborcze*, w: *Polskie prawo konstytucyjne*, red. W. Skrzydło, Lublin 2010.
- Kryszeń G., *Prawo wyborcze do parlamentu. Status prawny posłów i senatorów*, w: *Prawo konstytucyjne*, red. M. Grzybowski, Białystok 2008.
- Kryszeń G., *Standardy prawne wolnych wyborów parlamentarnych*, Białystok 2007.
- Kuciński J., *Demokracja przedstawicielska i bezpośrednia w III RP*, Warszawa 2007.
- Maśnicki J., *Prouijna wykładnia art. 62 ust. 1 Konstytucji RP*, w: *Konstytucja w dobie europejskich wyzwań. Drugi Ogólnopolski Zjazd Kół Naukowych Prawa Konstytucyjnego*, red. M. Zubik, A. Paprocka, R. Puchta, Warszawa 2010.
- Michalak B., Sokala A., *Leksykon prawa wyborczego i systemów wyborczych*, Warszawa 2010.
- Naleziński B., *Zasady prawa wyborczego w wyborach do Sejmu, Senatu i wyborach na urząd prezydenta*, w: *Prawo konstytucyjne*, red. P. Tułaja, Warszawa 1995.
- Nohlen D., *Prawo wyborcze i system partyjny. O teorii systemów wyborczych*, Warszawa 2004, tłumaczenie: R. Alberski, J. Sroka, Z. Wiktor.
- Nowakowski T., *Dostosowanie prawa polskiego do prawa Unii Europejskiej w ocenie Urzędu Komitetu Integracji Europejskiej*, „Przegląd Legislacyjny” 2004, nr 6.
- Paszczudzi A., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 17 marca 1921. Tekst – komentarz*, Lwów–Warszawa 1926.
- Sagan S., *Prawo konstytucyjne Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2003.
- Siemieński F., *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 1980.
- Skotnicki K., *System wyborczy do Sejmu i Senatu*, w: *Polskie prawo konstytucyjne*, red. D. Górecki, Warszawa 2009.
- Skotnicki K., *Zasada powszechności w prawie wyborczym. Zagadnienia teorii i praktyki*, Łódź 2000.
- Skrzydło W., *Ustrój polityczny Francji*, Warszawa 1992.

- Słownik języka polskiego*, red. W. Doroszewski, t. 1, Warszawa 1958.
- Sokala A., *Niektóre kwestie prawa wyborczego do rad gmin, uwagi „de lege lata” i „de lege ferenda”*, „Przegląd Sejmowy” 1995, nr 3.
- Sokala A., *Prawa wyborcze osób ubezwłasnowolnionych*, „Gazeta Prawna” 28.01.1995, nr 4.
- Sokoł W., *Geneza i ewolucja systemów wyborczych w państwach Europy Środkowej i Wschodniej*, Lublin 2007.
- Suzuki T., *Konstytucja Japonii*, Warszawa 2014, tłumaczenie z jęz. jap. T. Suzuki.
- Szeliga Z., *Nowe prawo wyborcze do Sejmu i Senatu*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska” 1991, vol. XXXVIII.
- Szeliga Z., *System wyborczy do najwyższego organu przedstawicielskiego w europejskich państwach socjalistycznych*, Lublin 1989.
- Szmyt A., *Wprowadzenie do prawa wyborczego*, w: *Konstytucja, ordynacje wyborcze do Sejmu i Senatu*, red. A. Szmyt, Gdańsk 1991.
- Szymczak T., *Ustrój polityczny Związku Socjalistycznych Republik Radzieckich (1936–1976)*, Wrocław 1978.
- Winczorek P., *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku*, Warszawa 2008.
- Winczorek P., *Prawo konstytucyjne Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2003.
- Zięba-Załucka H., *Prawo konstytucyjne. Wybrane zagadnienia*, Rzeszów 1998.
- Zych R., Kowalczyk T., *Prawa wyborcze obywateli Unii Europejskiej w Polsce*, w: *Konstytucja w dobie europejskich wyzwań. Drugi Ogólnopolski Zjazd Kół Naukowych Prawa Konstytucyjnego*, red. M. Zubik, A. Paprocka, R. Puchta, Warszawa 2010.
- Żukowski A., *System wyborczy do Sejmu i Senatu RP*, Warszawa 2004.