

Mariusz Jabłoński

Uniwersytet Wrocławski

Prawo wyborcze – wybrane kwestie problematyczne

1. Wprowadzenie

Jednymi z fundamentalnych elementów składowych definiujących współczesny konstytucjonalizm, a jednocześnie determinujących możliwość identyfikacji konkretnego państwa jako republiki, są przejrzystość i demokratyczność istniejącego modelu rozwiązań w obszarze prawa wyborczego. W polskiej praktyce badań koncentrujących się na problematyce modelu systemowego ujęcia zasad i procedur wyborczych identyfikacja osoby Profesora Krzysztofa Skotnickiego nie może budzić dla nikogo choćby najmniejszych wątpliwości. Jako wybitny specjalista (oczywiście nie tylko tego fragmentu prawa konstytucyjnego) przez szereg lat starał się wytłumaczyć naszemu prawodawcy, na czym polegać ma jego „racjonalność”¹ już na etapie projektowania prawnej konstrukcji mechanizmów wyborczych, a ponadto – nawet wtedy, gdy na tym etapie nie do końca się to udawało – podejmował próby obiektywnej racjonalizacji stosowania ostatecznie przyjętych regulacji².

Podążając wyznaczonym przez Profesora Krzysztofa Skotnickiego „szlakiem” poszukiwania prawdy naukowej, jak i pogłębiania badań nad

¹ K. Skotnicki, *Zasada powszechności w prawie wyborczym. Zagadnienia teorii i praktyki*, Łódź 2000; *Kodeks wyborczy. Wstępna ocena*, red. K. Skotnicki, Warszawa 2011.

² K. Skotnicki, *Aktualne problemy polskiego prawa wyborczego*, [w:] *Aktualne problemy polskiego i litewskiego prawa konstytucyjnego*, red. D. Górecki, Łódź 2015, s. 95–113. Warto jednocześnie podkreślić fakt pełnienia funkcji redaktora naczelnego łódzkich „Studiów Wyborczych” (wydawanych przez Łódzkie Towarzystwo Naukowe), których 32 numery ukazały się do dziś. Zob. też: G. Kuca, *15 lat „Studiów Wyborczych”*, „Studia Wyborcze” 2021, t. XXXI, s. 9 i n., a który potwierdza, że: „Trudno wyobrazić sobie poważne opracowanie problematyki wyborczej i referendalnej bez uwzględnienia treści [opracowań – przyp. M.J.] w nim zawartych”, s. 15.

zagadnieniami z zakresu prawa wyborczego, uznałem za uzasadnione zaprezentowanie rozważań w sprawie konstytucyjności obniżenia przez ustawodawcę (a nie ustrojodawcę) wieku uprawniającego osobę do udziału w wyborach, jak i w głosowaniu referendalnym.

2. Zagadnienie konstytucyjności ustawowego obniżenia wieku uprawniającego do realizacji czynnego i biernego prawa wyborczego w Polsce

Trybunał Konstytucyjny w swoim orzecznictwie podkreślał, że w demokratycznym państwie prawnym, a takim przynajmniej formalnie od lat jest Rzeczpospolita Polska (art. 2 Konstytucji RP³), prawa wyborcze należą do fundamentalnych praw politycznych i dlatego każde ich ograniczenie poddane musi być szczególnie ostremu reżimowi prawnemu. Z perspektywy rozwiązań konstytucyjnych Trybunał podkreślał jednocześnie, że: „Prawa wyborcze przysługują w zasadzie wszystkim dorosłym obywatelom, zdolnym do zajmowania się swoimi własnymi sprawami, zaś ograniczenie tych praw jest dopuszczalne wyłącznie wtedy, gdy ustawa zasadnicza wyraźnie to przewiduje, przy czym przepisy konstytucyjne ustanawiające ograniczenia – jako przepisy wprowadzające wyjątki od ogólnej reguły – podlegają zawsze ścisłej, literalnej wykładni”⁴.

Stanowisko to oparte było na analizie treści art. 62 Konstytucji RP i zostało zaprezentowane niedługo po jej wejściu w życie⁵. Przepis ten definiuje w sposób czytelny elementy prawa podmiotowego i ma bardzo szczegółowy charakter tak w zakresie konkretyzacji uprawnionego, jak i przedmiotowej. Podmiot prawa jest w sposób niebudzący wątpliwości sprecyzowany od strony pozytywnej (osoba, która spełnia cenzusy: obywatelstwa polskiego oraz wieku – najpóźniej w dniu wyborów musi mieć ukończone 18 lat) oraz negatywnej (brak ziszczenia się choćby jednej z przesłanek, tj. utraty praw publicznych w następstwie prawomocnego wyroku sądu; pełnej zdolności do czynności prawnych lub praw wyborczych⁶, w na-

³ Konstytucja RP z 2.04.1997 r., Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.

⁴ Por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 10.11.1998 r., K. 39/97.

⁵ Konstytucja weszła w życie 17.10.1997 r.

⁶ Zob. szerzej: K. Skotnicki, *Czy ubezwłasnowolnienie może pozostać w Polsce cenzusem wyborczym*, [w:] *Uniwersalny i regionalny wymiar ochrony praw człowieka. Nowe wyzwania – nowe rozwiązania*, t. 2, red. J. Jaskiernia, Warszawa 2014, s. 31 i n.; K. Kurowski, *Wolności i prawa człowieka i obywatela z perspektywy osób z niepełnosprawnościami*, Warszawa 2014, s. 18–19.

stępsztwie prawomocnego orzeczenia Trybunału Stanu)⁷. Wymogi te odnoszą się do realizacji czynnego prawa wyborczego w wyborach ogólnokrajowych, których celem jest wyłonienie:

- prezydenta RP,
- posłów i senatorów do Sejmu i Senatu RP,
- oraz na poziomie lokalnym:
- członków organów samorządowych⁸.

Ponadto odnoszą się do udziału uprawnionej osoby w głosowaniu referendalnym (referendum) bez jednoznacznego sprecyzowania, że chodzi tu wyłącznie o głosowanie referendalne na płaszczyźnie ogólnokrajowej, co sprzyja przyjęciu koncepcji, że chodzi o referenda organizowane na każdym poziomie.

Późniejsze problemy dotyczące interpretacji treści tego artykułu Konstytucji skoncentrowały się przede wszystkim na ustaleniu, czy osoby nieposiadające obywatelstwa polskiego, ale posiadające obywatelstwo unijne i stale przebywające na terytorium RP, są uprawnione do wzięcia udziału (czynne i bierne prawo wyborcze) w wyborach i referendach samorządowych przeprowadzanych na terytorium konkretnej jednostki tego samorządu. Wątpliwości te w istotny systemowo sposób objawiły się bezpośrednio po wyrażeniu przez obywateli polskich woli wzięcia udziału w referendum ogólnokrajowym (przeprowadzone w dniach 7–8 czerwca 2003 r.), w którym zadano tylko jedno pytanie: *Czy jesteś za przystąpieniem*

⁷ W literaturze można się spotkać ze stanowiskiem, które uważa art. 62 Konstytucji RP za przykład wyczerpującego określenia przesłanek posiadania tych praw – zob. K. Wojtyczek, *Granice ingerencji ustawodawczej w sferę praw człowieka w Konstytucji RP*, Zakamycz 1999, s. 59; choć z drugiej strony ten sam autor w innym opracowaniu twierdzi, że „Przepisy konstytucyjne dotyczące praw jednostki mają znaczenie gwarancyjne. Określają minimalny zakres praw, który może zostać rozszerzony przez ustawodawcę. Fakt, że dany przepis wskazuje podmiot prawa przy pomocy terminu «obywatel» lub «obywatel polski», nie upoważnia do wyciągnięcia wniosku, że Konstytucja zakazuje rozszerzania zakresu danego prawa na cudzoziemców”, tenże, *Konstytucyjno-prawne aspekty członkostwa w Unii i wspólnotach Europejskich*, [w:] *Akcesja do Unii Europejskiej a Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, XLIII Ogólnopolska Konferencja Katedr i Zakładów Prawa Konstytucyjnego, Polańczyk, 31 maja – 2 czerwca 2001 r.*, red. H. Zięba-Załużka, M. Kijowski, Rzeszów 2002, s. 113.

⁸ Trybunał stwierdził jednocześnie, że „Art. 2 konstytucji nie może więc znajdować zastosowania tam, gdzie sama konstytucja dokonuje precyzyjnie i wyczerpująco określenia zakresu i treści określonego prawa, tak właśnie jak to się dzieje w przypadku postanowień odnoszących się do praw wyborczych. Norma zawarta w art. 2 nie jest bowiem nadrzędną normą konstytucyjną w stosunku do innych postanowień samej konstytucji [...]”. Dodał jednocześnie, iż „Należy też zauważyć, że art. 31 ust. 3 konstytucji nie może w żadnym razie uzasadniać wadliwych rozwiązań legislacyjnych prowadzących do wyraźnej sprzeczności z normami konstytucyjnymi, choćby nawet za takimi rozwiązaniami przemawiały, tak jak w analizowanym przypadku, określone racje merytoryczne” – wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 10.11.1998 r., K. 39/97.

Polski do Unii Europejskiej? Pozytywny i wiążący wynik tego głosowania stał się podstawą ratyfikowania umowy międzynarodowej zawartej między Rzeczpospolitą Polską a Unią Europejską (Wspólnotami Europejskimi)⁹. Z dniem 1 maja 2004 r. Polska stała się jednym (wtedy jeszcze jednym z 25) z państw członkowskich tej organizacji.

Warto w tym miejscu przypomnieć, że jeszcze przez ostateczną ratyfikacją Traktatów doszło do nowelizacji ustawy – Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatu i sejmików wojewódzkich, w której potwierdzono, że obywatele UE są uprawnieni do realizacji czynnego i biernego prawa wyborczego w wyborach samorządowych (w wyborach na poziomie gminy i oczywiście także czynnego prawa do wyrażenia woli w referendum lokalnym), o ile spełniają dodatkowe ustawowo sprecyzowane przesłanki¹⁰. W ten sposób sytuacja obywatela polskiego i cudzoziemca, ale posiadającego obywatelstwo Unii Europejskiej, w zakresie realizacji praw wyborczych na płaszczyźnie samorządowej została w pewnym zakresie zrównana¹¹. Zmian takich nie wprowadzono w odniesieniu do osób o innym niż obywatele UE statusie, w konsekwencji więc praw wyborczych pozostali cudzoziemcy (a takimi z formalnego punktu widzenia są również obywatele UE) nie mogli realizować (i w dalszym ciągu nie mogą, co znajduje potwierdzenie w obowiązujących przepisach Kodeksu wyborczego¹²)

⁹ Ratyfikacja nastąpiła 30.04.2004 r., tekst Traktatu został opublikowany w Dz.U. z 2004 r. Nr 90, poz. 864.

¹⁰ Stale zamieszkujących na terytorium RP i wpisanych na listę wyborców na 12 miesięcy przed dniem wyborów – art. 6a dodany przez ustawę z 20.04.2004 r. o zmianie ustawy – Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. Nr 102, poz. 1055.

¹¹ Zgodnie z ustawą z 20.04.2004 r. o zmianie ustawy – Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw oraz niektórych innych ustaw czynne i bierne prawo wyborcze posiadali obywatele polscy, którzy ukończyli 18 lat oraz stale zamieszkują na obszarze działania (wpisani do stałego rejestru wyborców najpóźniej na 12 miesięcy przed dniem wyborów), a także obywatele Unii Europejskiej, gdy został wpisany do stałego rejestru wyborców w okresie 12 miesięcy poprzedzających dzień głosowania, jeżeli ukończył 18 lat w okresie 12 miesięcy poprzedzających dzień wyborów lub w dniu głosowania. Na temat kwestii odnoszących się do udziału obywateli Unii Europejskich w wyborach samorządowych w Polsce zob. E. Sękowska-Grodzicka, L. Garlicki, P. Radziejewicz, P. Sarnecki, W. Sokolewicz, *Opinie w sprawie zgodności z konstytucją przepisu ustawy umożliwiającego cudzoziemcom – obywatelom Unii Europejskiej – wzięcie udziału w wyborach samorządowych w Polsce*, „Przegląd Sejmowy” 2004, nr 1, s. 163–182. Opinie tam zamieszczone nie są jednolite. Pierwsza z autorek postulowała uchwalenie ustawy, a następnie wystąpienie przez prezydenta RP z wnioskiem o zbadanie jej konstytucyjności (s. 163); L. Garlicki nie przesądza jednoznacznie o zgodności takiej regulacji z treścią art. 62, choć widzi taką możliwość (s. 168); P. Radziejewicz przyjmuje, że rozwiązanie takie jest niekonstytucyjne (s. 173). Kolizji nie dostrzegają P. Sarnecki (s. 178) i W. Sokolewicz (s. 182).

¹² Por. art. 10 i 11 ustawy z 5.01.2011 r., Kodeks wyborczy, t.j. Dz.U. z 2020 r., poz. 1319.

na poziomie lokalnym (oczywiście także na poziomie wyborów ogólnokrajowych)¹³.

Trybunał Konstytucyjny, rozstrzygając wątpliwości wskazane przez wnioskodawców kwestionujących konstytucyjność rozwiązań traktatowych, stwierdził, że:

- z obowiązującej Konstytucji nie wynika tzw. ekskluzywność praw przyznanych obywatelom polskim;
- dopuszczenie obywateli UE do udziału w głosowaniu (zgodność art. 19 ust. 1 TWE z art. 62 Konstytucji) jest „praktycznym wyrazem stosowania zasady równości i zasady niedyskryminacji [...]”¹⁴;
- na płaszczyźnie lokalnej nie mamy do czynienia z kwestią realizacji władzy suwerennej, o której mowa w art. 4 Konstytucji, i dlatego też pojęcie wspólnoty należy rozumieć inaczej;
- władza publiczna o charakterze lokalnym to taka władza, która rozstrzygając sprawy wyłącznie o charakterze lokalnym, nie ma wpływu na losy całego państwa;
- regulacja (prawo podmiotowe) zawarta w art. 62 Konstytucji ma charakter gwarancyjny, co nie oznacza zakazu dopuszczalności ustawowego rozszerzenia potencjalnego kręgu uprawnionych na inne osoby¹⁵.

W konsekwencji od blisko dwóch dekad obywatele UE, choć już nie inni cudzoziemcy (w tym bezpaństwowcy, choćby stale i wystarczająco długo, np. 10 lat, zamieszkiwali na terytorium Polski), mogą korzystać nawet z czynnego prawa wyborczego na poziomie głosowań lokalnych (w odniesieniu do wyborów organów gminy, jak i referendum gminnego)¹⁶.

¹³ Ciekawe są również rozwiązania szczegółowe dotyczące np. głosowań w sprawach budżetu obywatelskiego, por. np. wyrok WSA w Gliwicach z 12.05.2021 r., III SA/Gl 154/21.

¹⁴ Wyrok TK z 11.05.2005 r., K 18/04.

¹⁵ *Ibidem*.

¹⁶ Zob. szerzej: A. Olechno, *Uwagi na temat zasadności cenzusu obywatelstwa w wyborach samorządowych*, [w:] *Konstytucyjne podstawy budowania i rozwoju społeczeństwa obywatelskiego w Polsce i na Ukrainie*, t. I: *Prawo naszych sąsiadów*, Lublin 2013, s. 220 i n. Na temat innych cenzusów zobacz szerzej: B. Banaszak, *Prawo wyborcze obywateli*, Warszawa 1996, s. 17 i n.; J. Buczkowski, *Podstawowe zasady prawa wyborczego III Rzeczypospolitej*, Lublin 1998, s. 75; M. Dąbrowski, *Ubezwłasnowolnienie częściowe a prawo wyborcze w świetle standardów europejskich*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2010, nr 2–3, s. 263–266; *Prawo wyborcze do parlamentu w wybranych państwach europejskich*, Rzeszów 3–4 kwietnia 2006 r., red. S. Grabowska, R. Grabowski, Rzeszów 2006. W orzecznictwie TK (wyrok z 24 listopada 2008 r., K 66/07) podkreśla się, że „prawa wyborcze nie są prawami absolutnymi. Bierne prawo wyborcze może podlegać koniecznym społecznie ograniczeniom i może być poddane bardziej surowym wymaganiom, niż czynne prawo wyborcze”. Nie eliminuje to jednak – jak wskazuje TK – konieczności każdorazowej oceny konstytucyjności ingerencji w bierne prawo wyborcze (także czynne) zarówno w postaci wygaśnięcia mandatu wskutek następczego (po wyborach) zaistnienia sytuacji braku spełnienia którejś z przesłanek pozytywnych lub wystąpienia przesłanki negatywnej posiadania biernego prawa wyborczego, jak

Mając na względzie powyższe, a przede wszystkim zdefiniowanie przez Trybunał Konstytucyjny gwarancyjnego charakteru treści prawa podmiotowego określonego w art. 62 Konstytucji RP, warto zastanowić się, czy – idąc konsekwentnie „dalej” – ustawodawca mógłby, bez wcześniejszej zmiany tego postanowienia ustawy zasadniczej, obniżyć granicę wieku uprawniającą do realizacji czynnego prawa wyborczego w odniesieniu do osoby, która np. ukończyła lat 16, oczywiście najpóźniej w dniu wyborów. W praktyce musielibyśmy więc uznać, że granica wieku zdefiniowana konstytucyjnie jako wymóg legalizujący nabycie czynnego prawa wyborczego ma charakter wyłącznie gwarancyjny.

Warto w tym miejscu zaznaczyć, że w wielu innych państwach realizacja czynnego prawa wyborczego możliwa jest przez osoby, które nie ukończyły 18. roku życia. Pomijając bardzo odległe rozwiązania (np. szwajcarskie właściwe dla kantonów, gdzie prawa takie mogli realizować mężczyźni po ukończeniu 15. roku życia), do aktualnie istniejących zaliczyć trzeba te, które istnieją w prawodawstwie: niemieckim na poziomie części landów (Dolna Saksonia była pierwsza – 1995 r.); izraelskim (16-latkowie mogą głosować w wyborach samorządowych); austriackim, gdzie w 2007 r. przyjęto rozwiązania (stosowane w wyborach od 2008 r.), zgodnie z którymi obywatele tego kraju mający 16 lat realizowali już czynne prawo wyborcze w wyborach: prezydenckich, do parlamentu ogólnokrajowego oraz parlamentów poszczególnych landów, a także w wyborach do samorządów lokalnych – w głosowaniu na organy wykonawcze i kolegialne (z podkreśleniem tego, że to ustawodawstwo landowe); szwajcarskim. Ciekawe rozwiązania funkcjonują nie tylko w kantonie Glarus (od 2007 r.), ale i w innych kantonach (przyznanie praw wyborczych cudzoziemcom, którzy mają ukończone 18 lat, mieszkającym w Szwajcarii przez 10 lat i w kantonie przez jeden rok)¹⁷; maltańskim, gdzie od 2013 r. 16-latkowie mogli brać udział w wyborach lokalnych (pierwsze w 2015 r.), natomiast w 2018 r. doszło do uchwalenia zmiany konstytucji, co w konsekwencji doprowadziło do uprawnienia 16-latków do udziału w wyborach parlamentarnych, wyborach do Parlamentu Europejskiego i referendach. Ciekawe rozwiązania przewidziane są również np. w Słowenii, Chorwacji oraz Bośni i Hercegowinie (wprowadzenie dodatkowego kryterium wykonywania przez 16-latków i 17-latków pracy zarobkowej).

Nie podejmując w tym miejscu szerszej analizy praktyki konstytucyjnej państw trzecich, warto pamiętać, że istniejące tendencje demograficzne

i w postaci niemożności sprawowania funkcji publicznej, dla pełnienia której niezbędne jest kandydowanie w wyborach bezpośrednich i uzyskanie oraz objęcie mandatu z tych wyborów pochodzącego.

¹⁷ Zob. <https://www.jura.ch/CHA/SCH/Droits-politiques.html>.

prędzej czy później będą musiały mieć wpływ na konieczność rozważenia zasadności umożliwienia przedstawicielom tej właśnie grupy osób (16- i 17-latkom) czynnego udziału w demokratycznych procedurach decyzyjnych oddziałujących na sprawowanie władzy nie tylko w ujęciu lokalnym (samorządowym), ale i ogólnokrajowym (podnoszona na tej płaszczyźnie aktywności jest również kwestia marginalizacji i wykluczenia systemowego tej grupy wiekowej)¹⁸, choć w odniesieniu do tej drugiej płaszczyzny z istotnym uwzględnieniem cenzusu obywatelstwa.

Dyskusja o ewentualności takiego obniżenia wieku uprawniającego do realizacji czynnego prawa wyborczego nie była do tej pory w Polsce przedmiotem szczególnie ożywionej dyskusji. Niezależnie jednak od istnienia realnych „chęci” wprowadzenia nowych standardów warto zastanowić się, czy poczynione przez Trybunał Konstytucyjny¹⁹ ustalenia mogłyby stać się wyznacznikiem wyłącznie ustawowej interwencji, której skutkiem stałoby się przyznanie praw wyborczych (czynnego prawa, choć i może również biernego) osobom, które np. ukończyły 16. rok życia, co w wymiarze praktycznym spowodowałoby „poszerzenie” ogółu uprawnionych o kilkaset tysięcy uprawnionych do głosowania osób. Pomijając argumentację, która mogłaby odwoływać się do braku świadomości i dojrzałości wyborczej jednostki przed ukończeniem przez nią 18. roku życia (nie ma ona większego racjonalnego uzasadnienia), jak i innych powoływanych w literaturze²⁰, uważam, że dobrze byłoby, aby ta właśnie grupa naszych obywateli mogła realizować swoje prawa wyborcze w wyborach samorządowych (także w referendach lokalnych). Jednocześnie jednak stoję na stanowisku, zgodnie z którym uzyskanie takich praw wymagałoby interwencji ustrojodawcy, a nie wyłącznie ustawodawcy, czyli uważam, że byłoby to możliwe dopiero po zmianie aktualnej treści art. 62 Konstytucji RP. W pełni zgadzam się z poglądem wyrażonym przez Profesora K. Skotnickiego, który podkreślał, iż działanie takie (ustawodawcy) byłoby przykładem niewłaściwego zidentyfikowania istoty oraz zakresu swobody ustawodawcy, szczególnie

¹⁸ J. Zbieranek, *Młodzi a innowacje w prawie wyborczym*, [w:] *Europejskie wybory młodych*, red. J. Zbieranek, Toruń 2014, s. 57–58.

¹⁹ Warto w tym miejscu podkreślić, że zgodne z Konstytucją może być wprowadzanie przez ustawodawcę różnego rodzaju regulacji, które mają na celu zastosowanie rozwiązań de facto uprzywilejowujących określoną (jednorodną) grupę podmiotów. Taka regulacja odwołująca się do tzw. dyskryminacji pozytywnej ma na celu stworzenie odpowiednich warunków (przesłanek) doprowadzenia do faktycznej równości, a rolą ustawodawcy jest zbadanie, czy konkretny przykład preferencji (środków prawnych służących uprzywilejowaniu) będzie odpowiedni i konieczny do osiągnięcia założonego celu (rezultatu).

²⁰ Zob. też: M. Wrzalik, *Wybrane polskie cenzusy wyborcze w świetle standardów międzynarodowych*, [w:] *Międzynarodowa ochrona praw człowieka – współczesne problemy na świecie*, red. M. Jabłoński, T. Jurczyk, P. Gutierrez, Wrocław 2015, s. 93 i n.

z punktu widzenia charakteru potwierdzonego w treści art. 62 Konstytucji RP prawa podmiotowego²¹.

W mojej ocenie już wcześniejsze rozstrzygnięcie Trybunału Konstytucyjnego (K 18/04) w zakresie charakterystyki i znaczenia treści art. 62 Konstytucji RP nie było trafne. Zgadzam się jednocześnie z poglądem, zgodnie z którym jego skutkiem stało się swoiste „przepełnienie” konstytucyjnego identyfikowania pojęcia „obywatel polski”, a tym samym doszło do zaburzenia przyjętej przez Zgromadzenie Narodowe i twórców Konstytucji metodologii definiowania uprawnionego do realizacji konkretnych wolności i praw konstytucyjnych (zarzut naruszenia dyrektywy konsekwencji terminologicznej)²².

Oczywiście zawsze można mieć uzasadnione obawy co do szans uzyskania większości niezbędnej do zmiany postanowień Konstytucji RP. Takie „racjonalne” spojrzenie na ewentualne problemy towarzyszące możliwości zmiany Konstytucji w latach 2003–2004 mogło mieć też znaczenie w szerszym aspekcie ostatecznej konstatacji, iż ustawodawca był kompetentny do podjęcia stosownych działań w obszarze prawa wyborczego, a jego efekty nie są niekonstytucyjne. Interpretacja taka była – przynajmniej w moim odczuciu – także krótkowzroczna. Ta krótkowzroczność w istotny sposób stała się widoczna w aktualnej sytuacji, w której intensyfikują się różnego rodzaju działania i postawy antyunijne. Nie można bowiem wykluczyć sytuacji, w której ustawodawca zmieni swoje „nastawienie” i stwierdzi, że jednak uprawnienie obywateli UE do udziału w wyborach samorządowych (także w referendum lokalnym) jest niedopuszczalne, szczególnie jeśli okaże się, iż w następstwie wniosku (np. Prezesa Rady Ministrów, Prokuratora Generalnego itd.) do Trybunału Konstytucyjnego dojdzie do wydania „rozstrzygnięcia” potwierdzającego taką „niekonstytucyjność”²³.

Uważam też, że właśnie niezwłocznie po przeprowadzonym w roku 2003 referendum powinno dojść do zmiany treści art. 62 Konstytucji. Działanie takie byłoby pożyteczne z kilku względów:

²¹ K. Skotnicki, *Zasada powszechności...*, s. 27–30.

²² M. Dąbrowski, *Obywatelstwo polskie a obywatelstwo Unii Europejskiej*, „Państwo i Prawo” 2005, nr 2, s. 72.

²³ Wnioski takie były (choć jeszcze nie w prawie prawa wyborczego) i są przedmiotem orzekania przez organ definiowany konstytucyjnie jako Trybunał Konstytucyjny – por. sprawa K 1/22, <https://trybunal.gov.pl/sprawy-w-trybunale/art/ogolny-system-warunkowosci-w-zakresie-ochrony-budzetu-unii>; K 8/21 <https://trybunal.gov.pl/postepowanie-i-orzeczenia/wokanda/art/11745-okresowa-kara-finansowa-lub-rzeczaltnakladany-przez-tsue-srodkitymczasowe-odnoszace-sie-do-ksztaltu-ustroju-i-funkcjonowania-konstytucyjnych-organow-rzeczypospolitej-polskiej>, czy K 3/21, w której wyrok TK wydany został 7.10.2021 r.

- eliminowałoby różnego rodzaju wątpliwości interpretacyjne, które identyfikowane są obecnie jako przesłanki potencjalnych (przynajmniej w ocenie wnoszących) naruszeń Konstytucji RP przez regulacje prawa unijnego;
- zapewniłoby modelowe poszanowanie nadrzędności przepisów Konstytucji w systemie prawa, a także poczucie realnego poszanowania jej treści, nie tylko przez ustawodawcę;
- stanowiłoby dowód istnienia nieprzekraczalnych granic swobody ustawodawcy, co pozwoliłoby na eliminowanie pewnych niekonstytucyjnych propozycji rozwiązań już na etapie wstępnego procesu prawodawczego.

3. Wnioski końcowe

Problematyka prawa wyborczego jest bardzo złożona i wielowątkowa. Tytułem przykładu można wskazać choćby kwestię tego, czy i jakie ewentualne skutki niesie za sobą wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka²⁴ (i niejako automatycznie „następczego” wyroku wydanego przez organ krajowy formalnie powołanego do kontroli konstytucyjności prawa²⁵), w którym zakwestionowano zasadność traktowania jednej z izb Sądu Najwyższego jako sądu w rozumieniu art. 6 Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności²⁶, choćby z perspektywy ustalenia wpływu takiej negatywnej „kwalifikacji” na ważność wyborów prezydenckich przeprowadzonych w naszym kraju w 2020 r. Zagadnienie to ma fundamentalne znaczenie, i to nie tylko z perspektywy systemowej, ale choćby rozumienia sądu w kontekście realizacji przez jednostkę prawa do sądu (art. 45 Konstytucji RP), czy w odniesieniu do prawidłowości konkretyzacji demokratycznych procedur, w których kompetencje i rola Sądu Najwyższego definiowane są jako najwyższy standard systemowy, gwarantujący – oczywiście przy uwzględnieniu autorytetu tego organu (jego członków – tu: sędziów) – poszanowanie prawdy, sprawiedliwości i praworządności (postulat uszczegółowienia treści art. 129 ust. 1 Konstytucji RP). Oczywiście warto pamiętać o specyfice stanu faktycznego i prawnego towarzyszącego wydawaniu tego konkretnego

195

²⁴ Wyrok ETPCz. z 8.11.2021 r., sprawa Dolińska-Ficek i Ozimek przeciwko Polsce (skargi nr 49868/19 i 57511/19).

²⁵ Zob. wyrok TK z 24.11.2021 r., K 6/21, szczególnie jeśli uzmysłowimy sobie, w jaki sposób doszło w nim do zdefiniowania charakteru tego konstytucyjnego organu.

²⁶ Dz.U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284 ze zm. Warto jednocześnie podkreślić, że Protokół 15 wszedł w życie 1.08.2021 r.

wyroku przez ETPCz., co nie eliminuje jednak konieczności poświęcenia temu zagadnieniu pogłębionej systemowo refleksji.

Odnosząc się do sposobu interpretacji obowiązującej treści art. 62 Konstytucji RP, jak i obowiązujących aktualnie regulacji ustawowych, nie ma wątpliwości, że na dobrą refleksję nigdy nie jest za późno. Istniejący model interpretacyjny w praktyce potwierdza bowiem, że niezależnie od tego, co i w jaki sposób zostało skonkretyzowane w treści regulacji konstytucyjnej – a w przypadku treści art. 62 Konstytucji mamy przecież do czynienia z kompletną konkretyzacją podmiotu uprawnionego, zakresu tego uprawnienia i przesłanek ograniczenia²⁷ – modyfikacja czytelnych gwarancji (w tym cenzusów) staje się „dopuszczalna”. Jeżeli weźmiemy pod uwagę, że ustrojodawca zdawał się rozumieć treść art. 37 ust. 2 Konstytucji RP jako podstawę upoważnienia ustawodawcy jedynie do zawężenia (do stanowienia wyjątków) zasady powszechnego korzystania w wolności i praw zapewnionych w Konstytucji, a nie do działań odwrotnych, przyjmujących postać rozszerzania zakresu uprawnionego, jest to dodatkowo trudne do racjonalnego (poza pozaprawnymi oczywiście przesłankami) wytłumaczenia.

²⁷ Podmiot prawa jest w sposób niebudzący wątpliwości sprecyzowany zarówno od strony pozytywnej (kryterium obywatelstwa, wieku), jak i negatywnej (wystąpienie choćby jednej z ewentualności: utraty praw publicznych, pełnej zdolności do czynności prawnych lub samych praw wyborczych). Bardzo dokładnie określony został przedmiotowy zakres prawa. Obejmuje on bowiem prawo wybierania w wyborach: Prezydenta RP, posła i senatora RP, członków organów samorządowych, a ponadto udziału w referendum bez jednoznacznego zaznaczenia, że chodzi tu wyłącznie o głosowanie referendalne na płaszczynie ogólnokrajowej.