

**Marcin Rulka**, dr nauk prawnych, wykładowca w Wyższej Szkole Kadr Menedżerskich. Autor książki *Ewolucja sposobu wyboru członków Parlamentu Europejskiego w prawie Unii Europejskiej* oraz ponad 100 publikacji z zakresu prawa konstytucyjnego, prawa Unii Europejskiej oraz prawa samorządowego. Kierownik oraz wykonawca projektów realizowanych ze środków Narodowego Centrum Nauki, ekspert Narodowej Agencji Wymiany Akademickiej, członek Stowarzyszenia Zbiorowego Zarządzania Prawami Autorskimi Twórców Dzieł Naukowych i Technicznych KOPIPOL; ORCID: 0000-0002-2617-2148.

ARTYKUŁY

# Zasada periodyczności wyborów

Marcin Rulka



## 1. Wprowadzenie

---

W doktrynie prawa konstytucyjnego już od dawna znane jest pojęcie zasad prawa wyborczego. Katalog tych zasad ulegał zmianie na przestrzeni czasu. Początkowo należały do niego zasady: bezpośredniości wyborów, powszechności wyborów (choć jej rozumienie również zmieniało się z biegiem lat) oraz tajności głosowania. Do katalogu tego pierwotnie należała także zasada, zgodnie z którą mandat otrzymywał kandydat z największą liczbą głosów. Jednakże po rozpowszechnieniu się w pierwszej połowie XX w. systemu proporcjonalnego, w tym katalogu zasadę dotyczącą przeliczania głosów na mandaty ujmowano szerzej, jako zasadę rozdziału mandatów. Po rezygnacji z przydzielania większej liczby głosów z tytułu posiadanego majątku czy wykształcenia do tego katalogu została włączona zasada równości wyborów, której znaczenie z czasem ewoluowało, zyskując obok aspektu formalnego (jeden wyborca – jeden głos) również aspekt materialny, rozumiany jako równa siła głosu wszystkich wyborców. Problematyczna jest przynależność do katalogu zasad prawa wyborczego zasady wolnych wyborów. Została ona bowiem wprowadzona stosunkowo niedawno w niektórych państwach postkomunistycznych, jako przejaw potrzeby wyraźnego odcięcia się od wcześniejszych wyborów przeprowadzanych pod rządem władz komunistycznych, w których wyborca nie miał pełnej swobody głosowania. Obecnie wiele z tych państw odeszło od ujmowania tej zasady w katalogu zasad prawa wyborczego. W Polsce zasada wolności wyborów uzyskała rangę konstytucyjną w wyborach do Senatu na podstawie Małej Konstytucji z 1992 r., jednak zrezygnowano z niej w uchwalonym po jej przyjęciu ustawodawstwie wyborczym, jak również Konstytucji z 1997 r. (dalej: Konstytucja).

Współcześnie katalog zasad prawa wyborczego ujmowany jest powszechnie w najważniejszym akcie prawnym w państwie, tj. konstytucji. Sama treść

poszczególnych zasad jednakże tylko częściowo wprowadzona została do konstytucji, co nie oznacza, że w pozostałym zakresie ustawodawca zwykły ma swobodę w określaniu takich elementów prawa wyborczego jak: podział na okręgi wyborcze (zasada równości), określenie przesłanek posiadania praw wyborczych (zasada powszechności) czy też wysokość progu wyborczego (zasada rozdziału mandatów). Poszczególne zasady prawa wyborczego są pojęciami zastanymi, których treść wyznacza dotychczasowa tradycja konstytucyjna, ale również międzynarodowe standardy demokratycznych wyborów.

Funkcją katalogu zasad prawa wyborczego jest zapewnienie demokratycznego charakteru wyborów i wytrącenie z rąk ustawodawcy zwykłego możliwości manipulowania najważniejszymi regułami prawa wyborczego, mającymi wpływ na wynik wyborów. Przedstawiony katalog zasad prawa wyborczego, przyjęty w konstytucjach niemal wszystkich państw oraz zaakceptowany przez doktrynę prawa konstytucyjnego, jest w mojej opinii niepełny. Brakuje w nim bowiem zasady periodiczności wyborów, która najogólniej rzecz ujmując stanowi, że wybory powinny być przeprowadzone w określonych, rozsądnych odstępach czasu. Należy jednocześnie wyjaśnić, że tzw. zasada kadencyjności<sup>1</sup> nie może być utożsamiana z zasadą periodiczności wyborów, gdyż obowiązek periodicznego przeprowadzania wyborów ma daleko szerszy zakres aniżeli wymóg kadencyjności, które to wymogi przedstawię dokładniej w dalszej części opracowania.

Zasada periodiczności wyborów, moim zdaniem, powinna zostać włączona przez doktrynę prawa konstytucyjnego do katalogu zasad prawa wyborczego, gdyż istniejący katalog nie gwarantuje pełnej demokratyczności wyborów. Czy bowiem wybory, w których prawa wyborcze posiadają wszyscy dorośli obywatele kraju, mający pełnię praw cywilnych i nieskazani za określone prawem przestępstwa, w których realizacja tych praw następuje bez pośrednictwa żadnego innego organu lub osób, a każdy wyborca ma taką samą liczbę głosów, których siła jest zbliżona oraz w których głosowanie ma charakter tajny, są wyborami demokratycznymi, jeśli nie byłyby przeprowadzane okresowo? W niniejszym opracowaniu postaram się sformułować treść zasady periodiczności wyborów.

Poszukując fundamentów zasady periodiczności wyborów, należy zauważyć, że na konieczność przeprowadzania okresowych wyborów w systemie

---

1 Na temat ustaleń polskiej doktryny w tym zakresie zob. np. A. Ławniczak, M. Masternak-Kubiak, *Zasada kadencyjności – wybrane problemy*, „Przegląd Sejmowy” 2002, nr 3, s. 9–26.

demokratycznym wskazywali już w XVIII i XIX w. Jan Jakub Rousseau<sup>2</sup> oraz John Stuart Mill<sup>3</sup>. Jednakże konstytucje z tych czasów nie ustanawiały wprost obowiązku przeprowadzania wyborów periodycznie, a jedynie określały długość kadencji organów pochodzących z wyborów bezpośrednich. Taki obowiązek przewidywały natomiast dokumenty międzynarodowe dotyczące praw człowieka, przyjęte w połowie XX w.

W pierwszej kolejności należy przywołać Powszechną deklarację praw człowieka<sup>4</sup>, która w art. 21 ust. 3 stanowi, że „wola ludu jest podstawą władzy rządu; wola ta wyraża się w przeprowadzanych okresowo rzetelnych wyborach, opartych na zasadzie powszechności, równości i tajności lub na innej równorzędnej procedurze, zapewniającej wolność wyborów”. Obowiązek przeprowadzania wyborów periodycznie został również ujęty w Międzynarodowym pakcie praw obywatelskich i politycznych<sup>5</sup>, który w art. 25 w zasadzie powtórzył treść Deklaracji, stanowiąc, że „każdy obywatel ma prawo do korzystania z czynnego i biernego prawa wyborczego w rzetelnych wyborach, przeprowadzanych okresowo, opartych na głosowaniu powszechnym, równym i tajnym, gwarantujących wyborcom swobodne wyrażenie woli”. W komentarzu wyjaśniającym do art. 25 Komitet Praw Człowieka wyjaśnił, jak należy rozumieć obowiązek przeprowadzania wyborów okresowo, stwierdzając, że wybory powinny być przeprowadzane w odstępach czasu, które nie są nazbyt długie oraz zapewniają, że władza rządu oparta jest na swobodzie wyrażania poglądów przez wyborców. Niestety, nie określono bardziej szczegółowo, jakiego rodzaju wyborów obowiązek ten dotyczy, w jakich odstępach czasu powinny być one przeprowadzane oraz jakie okoliczności dopuszczają przedłużenie okresu pomiędzy nimi. Komitet Praw Człowieka nie rozpatrywał również jak dotąd żadnej skargi dotyczącej naruszenia zasady periodyczności wyborów, przy okazji której mógłby rozwinąć treść wymogu okresowości wyborów, co pokazuje, że problem nie ma charakteru powszechnego.

Obowiązek przeprowadzania wyborów periodycznie można również odnaleźć w dokumencie kopenhaskim Organizacji Bezpieczeństwa i Współ-

---

2 Zob. P. Critchley, *The Rational Freedom of Jean-Jacques Rousseau*, [http://www.academia.edu/788053/The\\_Rational\\_Freedom\\_of\\_Jean-Jacques\\_Rousseau](http://www.academia.edu/788053/The_Rational_Freedom_of_Jean-Jacques_Rousseau), s. 10 (dostęp: 30 grudnia 2022 r.).

3 Zob. J. S. Mill, *Representative Government*, <https://socialsciences.mcmaster.ca/econ/ugcm/3ll3/mill/repgovt.pdf> s. 57 (dostęp: 30 grudnia 2022 r.).

4 Rezolucja Zgromadzenia Ogólnego ONZ 217 A (III) przyjęta i proklamowana w dniu 10 grudnia 1948 r., <https://www.unic.un.org.pl/dokumenty/deklaracja.php> (dostęp: 30 grudnia 2022 r.).

5 Otwarty do podpisu w Nowym Jorku dnia 19 grudnia 1966 r. (Dz. U. z 1977 r. Nr 38, poz. 167).

pracy w Europie<sup>6</sup>. Zgodnie z treścią pkt. 5.1 oraz 7.1 tego dokumentu państwa członkowskie są zobowiązane do zagwarantowania wyborcom przeprowadzania wyborów w odstępach czasu określonych przez prawo krajowe.

Podobnie konwencje regionalne statuują obowiązek periodycznego przeprowadzania wyborów. Trzeba tutaj wskazać przede wszystkim na Konwencję o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności<sup>7</sup> oraz Amerykańską konwencję praw człowieka<sup>8</sup>. Ta pierwsza, a konkretnie art. 3 Protokołu dodatkowego z 1952 r., stanowi, że „Wysokie Układające się Strony zobowiązują się organizować w rozsądnych odstępach czasu wolne wybory, oparte na tajnym głosowaniu, w warunkach zapewniających swobodę wyrażania opinii ludności w wyborze ciała ustawodawczego”. Należy zwrócić uwagę, że konwencja ta, inaczej niż cytowane już dokumenty międzynarodowe, określa, co prawda bardzo nieprecyzyjnie, okres, jaki powinien oddzielać kolejne wybory. Przytoczony przepis wskazuje, że okres pomiędzy wyborami winien być rozsądny (*reasonable*). Organ sądowniczy Konwencji do tej pory tylko raz zajmował się kwestią zgodności prawa krajowego z zasadą periodyczności wyborów. W decyzji z 11 września 1995 r. w sprawie Timke przeciwko Republice Federalnej Niemiec (27311/95) Europejska Komisja Praw Człowieka (dalej: EKPC) wskazała, że odpowiedź na pytanie, czy wybory parlamentarne są przeprowadzane w rozsądnych odstępach czasu, powinna być udzielona w odniesieniu do ich celu, którym jest zapewnienie, aby zasadnicze zmiany w opinii elektoratu znajdowały odzwierciedlenie w opinii ich przedstawicieli. Parlament powinien mieć bowiem możliwość realizacji swoich zamierzeń legislacyjnych w dłuższym okresie. Zbyt krótki okres pomiędzy wyborami może utrudniać wprowadzanie rozwiązań legislacyjnych stanowiących wyraz woli wyborców. Z kolei zbyt długi okres pomiędzy wyborami grozi petryfikacją sceny politycznej, a w efekcie jej kompozycja może przestać wyrażać wolę wyborców. W przedmiotowej sprawie EKPC uznała za zgodne z zasadą wolnych wyborów przedłużenie z 4 do 5 lat okresu pomiędzy kolejnymi wyborami do parlamentu landu Dolnej Saksonii.

6 Dokument spotkania kopenhaskiego z dnia 29 czerwca 1990 r. w sprawie ludzkiego wymiaru KBWE (tekst dokumentu za: R. Kuźniar, *Prawa człowieka. Prawo, instytucje, stosunki międzynarodowe*, Warszawa 2000).

7 Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności sporządzona w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r., zmieniona następnie Protokołami nr 3, 5 i 8 oraz uzupełniona Protokołem nr 2 (Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284).

8 Amerykańska konwencja praw człowieka, San Jose, 22 listopada 1969 r. (tekst dokumentu za: B. Gronowska, T. Jasudowicz, C. Mik, *Prawa człowieka. Wybór materiałów. Dokumenty międzynarodowe*, Toruń 1993).

Także Amerykańska konwencja praw człowieka stanowi o obowiązku przeprowadzania periodycznych wyborów. W art. 23 ust. 1 wskazuje bowiem, że każdy obywatel ma prawo do głosowania oraz kandydowania w autentycznych, okresowych wyborach, odbywanych w drodze powszechnego, równego i tajnego głosowania, tak by zagwarantować wolne wyrażenie woli głosujących.

Warto wskazać również na rekomendacje Europejskiej Komisji na rzecz Demokracji przez Prawo (zwyczajowo zwanej Komisją Wenecką), która podobnie jak organ sądowniczy EKPC funkcjonuje w strukturach Rady Europy. Stanowisko tego organu doradczego, składającego się z wybitnych specjalistów i uczonych z zakresu prawa konstytucyjnego i międzynarodowego, przytaczane jest często zarówno przez ETPC, jak i krajowe sądy konstytucyjne. W bodaj najważniejszym dokumencie wydanym przez Komisję Wenecką – Kodeksie dobrej praktyki w sprawach wyborczych – wśród pięciu zasad stanowiących europejskie dziedzictwo wyborcze wskazano, obok zasad powszechności, bezpośredniości i równości wyborów oraz tajności głosowania, również zasadę periodyczności wyborów<sup>9</sup>. Zdaniem Komisji Weneckiej treść tej zasady stanowi, że wybory muszą być przeprowadzane w regularnych odstępach czasu, a kadencja zgromadzenia legislacyjnego nie powinna przekraczać 5 lat. Dłuższe kadencje możliwe są w wyborach prezydenckich, lecz maksymalny odstęp czasu pomiędzy wyborami nie powinien przekraczać 7 lat<sup>10</sup>.

Z kolei przyjęta w 1994 r. przez Unię Międzyparlamentarną Deklaracja o kryteriach wolnych i uczciwych wyborów<sup>11</sup> wskazuje periodyczność wyborów, obok rzetelności, wolności oraz sprawiedliwości wyborów, za fundament demokratycznych wyborów.

Analiza najważniejszych konwencji międzynarodowych dotyczących praw człowieka, jak również dokumentów wydanych przez organizacje wyspecjalizowane w ochronie praw politycznych, pozwala na stwierdzenie, iż przeprowadzanie wyborów periodycznie należy do międzynarodowych standardów demokratycznego prawa wyborczego.

---

9 Zob. Kodeks dobrej praktyki w sprawach wyborczych. Wytyczne i raport wyjaśniający (punkt 3), przyjęty przez Komisję Wenecką na 52. Sesji (Wenecja, 18–19 października 2002 r.), [https://bisnetus.files.wordpress.com/2016/03/kodeks\\_dobrej\\_praktyki\\_w\\_sprawach\\_wyborczych.pdf](https://bisnetus.files.wordpress.com/2016/03/kodeks_dobrej_praktyki_w_sprawach_wyborczych.pdf) (dostęp: 30 grudnia 2022 r.)

10 Zob. *ibidem*, pkt 57 raportu wyjaśniającego.

11 Inter-Parliamentary Union Declaration on Criteria for Free and Fair Elections, Paris, 26 March 1994, <https://www.ipu.org/our-impact/strong-parliaments/setting-standards/declaration-criteria-free-and-fair-elections> (dostęp: 30 grudnia 2022 r.).



Konstytucje krajowe nie wymieniają zasady regularności wyborów w katalogu zasad prawa wyborczego. Należy jednak wskazać na przepisy konstytucyjne, które wyraźnie stanowią o obowiązku przeprowadzania wyborów regularnie. Jako jedne z nielicznych można wskazać przepisy konstytucji Hiszpanii<sup>12</sup>, Albanii<sup>13</sup>, Chile<sup>14</sup>, Lesotho<sup>15</sup>, Etiopii<sup>16</sup> oraz Gwinei Bissau<sup>17</sup>.

Podane przykłady pokazują, że obowiązek regularnego przeprowadzania wyborów jest ustanawiany wprost w konstytucjach przede wszystkim tych państw, które znajdują się w początkowej fazie rozwoju ustroju demokratycznego. Powyższe dotyczy również przywołanej konstytucji hiszpańskiej z lat 70. XX w. Niestety, konstytucja żadnego z wymienionych państw nie uregulowała dokładniej obowiązku regularnego przeprowadzania wyborów. Szczególną uwagę należy jednak zwrócić na Konstytucję Federacyjnej Republiki Brazylii z 1988 r., w której znajduje się nie tylko przepis nakładający obowiązek regularnego przeprowadzania wyborów, lecz także przepis zakazujący zgłaszania projektów zmiany konstytucji dotyczących zniesienia obowiązku regularnego przeprowadzania wyborów (art. 60 § 4)<sup>18</sup>,

- 12 Art. 23 ust. 1 Konstytucji Hiszpanii z 27 grudnia 1978 r. mówi: „Obywatele mają prawo do udziału w sprawach publicznych, bezpośrednio lub poprzez reprezentantów swobodnie wybieranych w głosowaniu powszechnym w okresowo przeprowadzanych wyborach” – Konstytucja Hiszpanii z 27 grudnia 1978, [https://biblioteka.sejm.gov.pl/wp-content/uploads/2015/10/Hiszpania\\_pol\\_300612.pdf](https://biblioteka.sejm.gov.pl/wp-content/uploads/2015/10/Hiszpania_pol_300612.pdf) (dostęp: 30 grudnia 2022 r.).
- 13 Konstytucja Albanii z 21 października 1998 r. w art. 1 ust. 3 stanowi: „Rządy są oparte na systemie wyborów wolnych, równych, powszechnych i okresowych” – *Konstytucja Albanii z 1998 roku*, tłum. D. Horodyska, E. Lloha, Warszawa 2001.
- 14 Konstytucja Chile z 1980 r. w art. 5 zd. 1 mówi: „Suwerenność spoczywa w swej istocie w Narodzie. Jej realizacja urzeczywistnia się poprzez lud w drodze plebiscytu i okresowych wyborów, a także przez organy władzy, ustanowione w niniejszej Konstytucji. Żadna część ludu ani jednostka nie mogą przywłaszczyć sobie jej wykonywania” – *Konstytucja polityczna Republiki Chile*, tłum. A. Wojtczyk-Bonnand, Warszawa 2012, s. 62.
- 15 Art. 20 ust. 1 Konstytucji Lesotho z 2 kwietnia 1993 r. stanowi: „Każdy obywatel Lesotho ma czynne i bierne prawo wyborcze w regularnych wyborach [...]”, [https://www.constituteproject.org/constitution/Lesotho\\_2018.pdf?lang=en](https://www.constituteproject.org/constitution/Lesotho_2018.pdf?lang=en) (dostęp: 30 grudnia 2022 r.).
- 16 Konstytucja Etiopii z 8 grudnia 1994 r. w art. 38 ust. 1 mówi, że „każdy obywatel Etiopii [...] ma prawo do głosowania oraz prawo do kandydowania w wyborach organizowanych okresowo na każdy urząd wszystkich szczebli rządu [...]”, [http://www.africa.upenn.edu/Hornet/Ethiopian\\_Constitution.html](http://www.africa.upenn.edu/Hornet/Ethiopian_Constitution.html) (dostęp: 30 grudnia 2022 r.).
- 17 Art. 77 Konstytucji Gwinei Bissau z 1984 r. stanowi: „Deputowani do Narodowego Zgromadzenia Powszechnego wybierani są [...] w wyborach powszechnych, wolnych, równych, regularnych oraz w głosowaniu tajnym”, [https://www.constituteproject.org/constitution/Guinea\\_Bissau\\_1996.pdf?lang=en](https://www.constituteproject.org/constitution/Guinea_Bissau_1996.pdf?lang=en) (dostęp: 30 grudnia 2022 r.).
- 18 Zob. *Constitution of the Federative Republic of Brazil*, <https://www.globalhealthrights.org/wp-content/uploads/2013/09/Brazil-constitution-English.pdf>, s. 62 (dostęp: 30 grudnia 2022 r.).

co podkreśla znaczenie tego wymogu. Można się jedynie zastanawiać, dlaczego obowiązek przeprowadzania okresowych wyborów tak rzadko wynika wprost z przepisów konstytucyjnych. Przeprowadzanie wyborów co pewien z góry określony i rozsądny czas stanowi przecież podstawowy i konieczny warunek demokratyczności całego procesu wyborczego.

Fakt, że większość konstytucji krajowych nie stanowi o obowiązku przeprowadzania wyborów periodycznie, nie oznacza jednak, że zasady periodyczności wyborów nie można wywieść z innych przepisów konstytucyjnych. Należy przyjąć, że brak wyraźnego unormowania obowiązku przeprowadzania wyborów periodycznie wynika z przyjęcia przez prawodawcę założenia, że ustanowienie w konstytucji długości kadencji organów państwowych gwarantuje okresowe przeprowadzanie wyborów każdorazowo wraz z upływem ich kadencji. Periodyczność wyborów jest jednak pojęciem znaczenie szerszym i nie wypełnia się w ustanowieniu odpowiedniej długości kadencji organów wybieranych w wyborach powszechnych.

Przed przystąpieniem do ustalenia treści zasady periodyczności wyborów warto wskazać na te funkcje wyborów, które powinny wpływać na decyzję prawodawcy w zakresie kształtu regulacji określających termin kolejnych wyborów. Ustalenie katalogu tych funkcji pozwoli na pełniejsze przedstawienie wymagań, jakie niesie ze sobą omawiana zasada. W mojej opinii, spośród licznych funkcji wyborów, które wymieniane są w doktrynie prawa konstytucyjnego<sup>19</sup>, z zasadą periodyczności wyborów powiązane są cztery: kontrolna, rozwiązywania napięć społecznych, odzwierciedlenia poglądów wyborców oraz wyłonienia stabilnej większości rządowej.

Najbliższa zasadzie periodyczności wyborów wydaje się funkcja kontrolna wyborów, która wymaga, aby wybory przeprowadzane były co określony, niezbyt długi okres. Ma to przede wszystkim na celu umożliwienie rozliczenia w rozsądnym terminie rządzących z realizacji zobowiązań składanych przed wyborami oraz opozycji z kontroli rządzących.

Funkcja rozwiązywania napięć społecznych wymaga z kolei od wyborów, aby rozwiązywały one napięcia społeczne, które wytworzyły się w toku kadencji. Przeprowadzenie wyborów umożliwia wyrażenie woli wyborców odnośnie do opcji politycznej, która powinna sprawować rządy w kraju. Z tego względu kadencja organów państwowych wybieranych w wyborach powszechnych nie powinna

---

19 Zob. K. Skotnicki, *Wpływ funkcji wyborów na prawo wyborcze i system wyborczy. Zarys problematyki*, „Przegląd Sejmowy” 2007, nr 2, s. 11–28.

być nadmiernie długa. Jednakże napięcia społeczne bywają czasem tak silne, że są niemożliwe do rozładownia bez szybkiego przeprowadzenia wyborów (przedterminowych). Prawodawca powinien ustanowić dlatego mechanizmy umożliwiające wcześniejsze przeprowadzenie wyborów.

Funkcję odzwierciedlenia poglądów wyborców oraz funkcję wyłonienia stabilnej większości rządowej należy omówić wspólnie, gdyż są one wobec siebie ambiwalentne. Pierwsza z nich stanowi, że w wyniku przeprowadzenia wyborów powinien zostać wybrany taki skład organu, który będzie najwierniej odzwierciedlał poglądy wyborców. Druga z kolei zakłada, że wybory nie mają jedynie na celu ukształtowanie składu personalnego i politycznego kreowanego organu, ale również to, aby mógł on sprawnie i skutecznie funkcjonować, co jest osiągnięte wówczas, gdy w wyniku wyborów zostanie wyłoniona większość zdolna do rządzenia państwem. Wymienione wyżej funkcje odnoszone są powszechnie do systemu wyborczego, który powinien być skonstruowany tak, aby jednocześnie odzwierciedlać poglądy wyborców oraz zapewniać wybór składu, który zdolny będzie do wyłonienia rządu. W mojej opinii funkcję tę można jednak interpretować szerzej i odnosić ją również do problematyki periodiczności wyborów. Rozpatrując funkcję odzwierciedlenia poglądy wyborców z perspektywy zasady periodiczności wyborów, należy zauważyć, iż z biegiem czasu polityczny skład organu wybranego w akcie głosowania coraz bardziej odbiega od poglądów wyborców, które – co oczywiste – ulegają zmianie. W związku z tym należałoby dążyć do częstej weryfikacji poparcia posiadanego przez osoby sprawujące mandat. Z kolei funkcję wyłonienia stabilnej większości rządowej, odnosząc ją do periodiczności wyborów, należy interpretować w ten sposób, że wymaga ona, aby raz wyłoniona większość rządowa, skoro zyskała stabilność, sprawowała rządy przez jak najdłuższy okres. Trzeba jednak zauważyć, że doktryna zasadniczo pomija przedstawiony aspekt w kontekście funkcji wyłonienia stabilnej większości rządowej, skupiając się na samym dążeniu do wyłonienia stabilnego rządu, bez akcentowania długości jego trwania. Niezależnie od tego pojawia się tutaj trudny do rozstrzygnięcia konflikt dwóch sprzecznych interesów, tj. dążenia do wyłonienia organu, którego skład będzie jak w największym stopniu odzwierciedlał poparcie wyborców dla poszczególnych opcji politycznych, oraz podtrzymania stabilnej większości rządowej przez jak najdłuższy okres.

W dalszej części opracowania będę ustalał treść zasady periodiczności wyborów w świetle funkcji kontrolnej wyborów oraz rozwiązywania napięć społecznych, a także mając na względzie konieczność poszanowania dwóch fundamentalnych i jednocześnie konkurujących ze sobą funkcji, tj. wyłonienia stabilnej większości rządowej oraz odzwierciedlenia poglądów wyborców.

## 2. Treść zasady periodyczności wyborów

---

Rozważając treść zasady periodyczności wyborów, w pierwszej kolejności należy wskazać na regulację określającą długość kadencji organów wybieranych w wyborach powszechnych, nie zaś odstępów między wyborami, gdyż wybory są zazwyczaj przeprowadzane w krótkim okresie przed zakończeniem kadencji wybieranego organu. Wyjątek stanowi rozwiązanie, w którym skład organu jest jedynie częściowo odnawiany co pewien czas, o czym szerzej w dalszej części opracowania. Najważniejsze z punktu widzenia zasady periodyczności wyborów jest ustalenie, jaka długość kadencji organów wybieranych w wyborach bezpośrednich jest optymalna w świetle zasady periodyczności wyborów. Odpowiedź na to pytanie może być różna w zależności od rodzaju wyborów oraz systemu rządów funkcjonujących w danym państwie.

Jeśli chodzi o władzę ustawodawczą, należy w pierwszej kolejności zauważyć, że zwykle tworzą ją jedna lub dwie izby parlamentarne. W ustroju demokratycznym pierwsza izba powinna być wybierana w wyborach powszechnych. Ustrój ten nie wymaga natomiast, aby również elekcja drugiej izby następowała w wyborach powszechnych. W systemie rządów, w którym występuje preponderancja parlamentu, jego kadencja nie powinna być nadto długa, gdyż im więcej kompetencji leży w jego gestii, tym częściej powinien być on kontrolowany w drodze wyborów. Dla przykładu, można się zastanawiać, czy 5-letnia kadencja Izby Gmin – jedyne centralnego organu państwowego Wielkiej Brytanii pochodzącego z wyborów powszechnych, posiadającego tym samym znaczące kompetencje – jest zbyt długa. Zdaniem Komisji Weneckiej akceptowalna długość kadencji zgromadzenia legislacyjnego to właśnie 5 lat (pkt I.6 Wytucznych do Kodeksu dobrej praktyki w sprawach wyborczych). W mojej jednak opinii taka długość kadencji jest dopuszczalna tylko w przypadku drugich izb parlamentarnych, które co do zasady posiadają słabsze kompetencje od izb pierwszych. Jeśli zaś chodzi o izby pierwsze, to długość ich kadencji nie powinna przekraczać 4 lat.

W przypadku parlamentów jednoizbowych ich kadencja, z uwagi na brak drugiej izby, a tym samym silniejsze z reguły kompetencje, powinna być stosunkowo krótka. W praktyce kadencja większości izb pierwszych parlamentów liczy 4 lata (np. Czechy, Belgia, Hiszpania, Rumunia) i wydaje się, że jest to optymalna długość kadencji organu przedstawicielskiego. Dłuższa kadencja występuje zaś zdecydowanie rzadziej. Przykładem może być 5-letnia kadencja Parlamentu Europejskiego. W tym jednak przypadku, z uwagi na fakt, iż jest

to jedyny organ Unii Europejskiej wybierany w wyborach powszechnych, jego kadencja, podobnie jak kadencja wspomnianej już Izby Gmin, powinna być krótsza. Kolejny przykład stanowią Włochy, w których kadencja obu izb liczy 5 lat. Z uwagi jednak na fakt, iż we włoskim systemie rządów mamy do czynienia z bikameralizmem symetrycznym, a prezydent dysponuje wzmocnionymi kompetencjami, należy stwierdzić, że wybory do obu izb parlamentarnych są przeprowadzane periodycznie.

Jeszcze dłuższa kadencja izb parlamentarnych występuje w przypadku systemu rządów prezydenckich i półprezydenckich, co wynika ze słabszej pozycji izb parlamentarnych w tych państwach w porównaniu do systemów parlamentarnych. Dla przykładu – we Francji kadencja pierwszej izby liczy 5 lat (kadencja drugiej izby wybieranej w wyborach pośrednich to 6 lat; do 2004 r. wynosiła ona 9 lat). Słabsze kompetencje izb parlamentarnych w tych systemach rządów stanowią podstawę do przedłużenia terminu kontroli sprawowanej przez uprawnionych do głosowania obywateli w drodze wyborów. Przejawem preponderencji głowy państwa w systemie władz może być również krótka kadencja parlamentu. Wywołuje ona bowiem jeszcze większe osłabienie pozycji parlamentu posiadającego małe kompetencje, który – często poddawany dezintegracji wywołanej wyborami – nie jest w stanie zrealizować swoich zamierzeń prawodawczych. Przykładem może być tutaj 2-letnia kadencja Izby Reprezentantów w Stanach Zjednoczonych.

W tym miejscu należy wskazać na bardzo ciekawe rozwiązanie polegające na tym, że druga izba parlamentu (np. we Francji, w Czechach, Stanach Zjednoczonych) jest odnawiana nie w całości, a tylko częściowo. Rozwiązanie to zapewnia uwzględnienie w składzie parlamentu zmieniających się nastrojów politycznych w społeczeństwie i nie wpływa zasadniczo na skład tej izby. Jest to rozwiązanie optymalne z punktu widzenia zasady periodyczności wyborów, gdyż zapewnia wyborcom możliwość częstej i regularnej kontroli partii politycznych (choć nie mandatariuszy), przy jednoczesnym zachowaniu stabilności politycznej izby. Za dopuszczalne należy również uznać rozwiązanie stosowane w Stanach Zjednoczonych w wyborach do Senatu, gdzie wybory „częściowe” przeprowadzane są co 2 lata w celu odnowienia jednej trzeciej składu. W związku z tym, że stany dysponują dwoma, a nie trzema mandatami, w poszczególnych stanach wybory senatora odbywają się nieregularnie, gdyż naprzemiennie co 2 i 4 lata. Rozwiązanie to nie stoi w sprzeczności z zasadą periodyczności wyborów, gdyż zachowany zostaje równy odstęp czasu, jeśli chodzi o obsadę poszczególnych mandatów w izbie.

Głowa państwa w części krajów jest wybierana w wyborach bezpośrednich, w innych zaś w wyborach pośrednich. Podobnie jak w przypadku parlamentu, długość kadencji głowy państwa powinna stanowić odzwierciedlenie jej pozycji w systemie władz, a w szczególności – roli w procesie prawodawczym. W związku z tym, że głowa państwa nie posiada wiodącej roli, jeśli chodzi o najważniejsze z punktu widzenia suwerena kompetencje, tj. udziału w procesie prawotwórczym, jej kadencja jest dłuższa i zwykle trwa 5 lat, choć bywa, że jej długość sięga nawet 7 lat. W opinii Komisji Weneckiej jest to najdłuższy dopuszczalny okres kadencji organu wybieranego w wyborach bezpośrednich<sup>20</sup>. Taka długość kadencji prezydenta, pomimo systemu półprezydenckiego i jego istotnych uprawnień, obowiązywała w V Republice Francuskiej do 2002 r., kiedy to ustawą konstytucyjną skrócono ją do 5 lat. Prawodawca, określając długość kadencji prezydenta, powinien jednak mieć na uwadze również długość kadencji parlamentu. Od 2002 r., kiedy to wprowadzona została zmiana w konstytucji polegająca na skróceniu kadencji prezydenta Francji, wszystkie bezpośrednie wybory ogólnokrajowe przeprowadzane były na przestrzeni kilku tygodni. Rodzi to dwie poważne konsekwencje. Po pierwsze, wybory parlamentarne i prezydenckie wygrywają zwykle przedstawiciele tej samej opcji politycznej, co nie zawsze jest dobrym rozwiązaniem dla ustroju demokratycznego. Po drugie i szczególnie istotne z punktu widzenia zasady periodyczności wyborów, wyborcy mają możliwość wypowiedzenia się w sprawie obsady najważniejszych stanowisk w państwie co do zasady (pomijając wybory uzupełniające) zaledwie raz na 5 lat.

W związku z tym nasuwa się również postulat o charakterze ogólnym, aby wybory najważniejszych organów uczestniczących w postępowaniu prawodawczym nie były przeprowadzane w tym samym roku, co w największym stopniu gwarantuje różną długość ich kadencji.

Jak wynika z powyższych ustaleń, konstytucje tradycyjnie określają długość kadencji organów wybieranych w wyborach powszechnych. Samo to nie decyduje jednak jeszcze o tym, że wybory przeprowadzane są periodycznie, lecz przepisy określające termin przeprowadzenia wyborów.

W tym zakresie istnieje wiele rozwiązań. Termin wyborów najczęściej określany jest w odniesieniu do ostatniego dnia kadencji organu. Dla przykładu – zgodnie z Konstytucją Republiki Czeskiej z 1992 r. „wybory do obu

---

20 Zob. pkt 57 raportu wyjaśniającego do Kodeksu dobrej praktyki w sprawach wyborczych.

izb odbywają się w okresie trzydziestu dni poprzedzających upływ ich kadencji” (art. 17 ust. 1)<sup>21</sup>. Często stosowanym rozwiązaniem jest również ustalenie kalendarzowego terminu wyborów w odniesieniu do ostatniego roku kadencji. Przykładem takiego rozwiązania jest Konstytucja Litwy z 1992 r., zgodnie z którą „wybory zwyczajne do Sejmu odbywają się w drugą niedzielę października roku, w którym wygasa kadencja członków Sejmu” (art. 57 zd. 1)<sup>22</sup>. W ten sposób przepisy konstytucji, określając długość kadencji organu przedstawicielskiego oraz termin przeprowadzenia głosowania, zapewniają periodyczny charakter jego wyborów.

Należy zauważyć, że do realizacji zasady periodyczności wyborów bardziej przyczynia się drugie z wymienionych rozwiązań. Zapewnia ono bowiem, że wybory są przeprowadzane w niemal jednakowych odstępach czasu. Sytuacja taka jest jednak możliwa tylko wówczas, gdy nie jest dopuszczalne skrócenie kadencji parlamentu, a w przypadku opróżnienia urzędu prezydenta zastępuje go inna osoba do końca kadencji<sup>23</sup>. Również w razie przedłużenia kadencji organów wybieranych w wyborach powszechnych w związku z zaistnieniem stanu nadzwyczajnego raczej bytu traci przepis wskazujący konkretny termin głosowania. W przypadku zaś ustalenia terminu wyborów w odniesieniu do końca kadencji organu, to organ zarządzający wybory zyskuje możliwość mniej lub bardziej znaczącej zmiany terminu przeprowadzenia głosowania. Dla przykładu, w Polsce prezydent, zarządzając wybory parlamentarne, może określić datę głosowania na przestrzeni aż 2 miesięcy<sup>24</sup>. Tymczasem jednym z celów zasady periodyczności wyborów jest udaremnienie manipulacji przez siły polityczne terminem głosowania w taki sposób, aby uzyskać korzystniejszy jego wynik. Co prawda zarządzenie wyborów do organu władzy ustawodawczej powierzane jest zwykle organowi wykonawczemu, a zarządzenie wyborów do organu wykonawczego organowi władzy ustawodawczej, jednakże osoba sprawująca urząd głowy

---

21 *Konstytucja Republiki Czeskiej z dnia 16 grudnia 1992 r.*, [https://biblioteka.sejm.gov.pl/wp-content/uploads/2015/07/Czechy\\_pol\\_010811.pdf](https://biblioteka.sejm.gov.pl/wp-content/uploads/2015/07/Czechy_pol_010811.pdf), s. 194 (dostęp: 30 grudnia 2022 r.).

22 *Konstytucja Republiki Litewskiej z 25 października 1992 r.*, [https://biblioteka.sejm.gov.pl/wp-content/uploads/2016/01/Litwa\\_pol\\_010711.pdf](https://biblioteka.sejm.gov.pl/wp-content/uploads/2016/01/Litwa_pol_010711.pdf), s. 426 (dostęp: 30 grudnia 2022 r.).

23 Zob. K. Skotnicki, *Zasada powszechności w prawie wyborczym. Zagadnienia teorii i praktyki*, Łódź 2000, s. 149.

24 Art. 98 ust. 2 Konstytucji mówi: „Wybory do Sejmu i Senatu zarządza Prezydent Rzeczypospolitej nie później niż na 90 dni przed upływem 4 lat od rozpoczęcia kadencji Sejmu i Senatu, wyznaczając wybory na dzień wolny od pracy, przypadający w ciągu 30 dni przed upływem 4 lat od rozpoczęcia kadencji Sejmu i Senatu”.

państwa, obsadzany w drodze wyborów powszechnych, w większości państw jest jedynie w teorii apolityczna i jeśli wywodzi się z tej samej opcji politycznej co większość parlamentarna, może dojść do nadużycia kompetencji do ustalenia daty głosowania. Oddanie decyzji w sprawie zakończenia prac parlamentu oraz ustalenia daty głosowania osobie wywodzącej się z rządzącej opcji politycznej może w praktyce prowadzić do faworyzowania partii rządzącej w stosunku do opozycji, a przez to do naruszenia zasady równości szans wyborczych.

Niebezpieczeństwo regulacji pozostawiającej organowi zarządzającemu wybory zbyt dużą swobodę w ustalaniu terminu wyborów ujawniło się w polskiej praktyce konstytucyjnej przy okazji wyborów do Sejmu VII kadencji oraz Senatu VIII kadencji w 2011 r. Ustalenie reżimu prawnego, według którego miały się odbywać te wybory, uzależniono od terminu ich zarządzenia. Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 20 lipca 2011 r. o sygn. akt K 9/11<sup>25</sup> uznał jednak niezgodność z zasadą demokratycznego państwa prawnego rozwiązania uzależniającego reżim prawny wyborów od terminu ich zarządzenia. Stwierdził on, że mechanizm, jaki wynika z przepisów wyżej wymienionej ustawy, w praktyce niweczy bezpieczeństwo prawne, zagwarantowane przez uchwalenie i opublikowanie nowego prawa wyborczego we właściwym czasie. Niepewność co do prawa decyduje o niekonstytucyjności zakwestionowanych przepisów, gdyż naruszają one bezpieczeństwo prawne wyborów, a tym samym płynące z art. 2 Konstytucji standardy obowiązujące w państwie demokratycznym.

Należy jednak zauważyć, że w polskiej regulacji prawnej wciąż pozostają rozwiązania, które umożliwiają organowi zarządzającemu wybory podjęcie decyzji w zakresie tego, według jakiej regulacji prawnej wybory zostaną przeprowadzone. Chodzi konkretnie o brak terminu, od którego organ do tego uprawniony może zarządzić wybory<sup>26</sup>. Przykładowo, art. 98 ust. 2 Konstytucji stanowi, że wybory do Sejmu i Senatu zarządza Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej nie później niż na 90 dni przed upływem 4 lat od rozpoczęcia kadencji Sejmu i Senatu, nie określając jednak najwcześniejszego terminu zarządzenia

25 Zob. wyr. TK z dnia 20 lipca 2011 r., (K 9/11, OTK ZU 2001/6A/61).

26 Zob. przepisy ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 1277 z późn. zm.): art. 194 ust. 1 (wybory do Sejmu), art. 257 ust. 1 (wybory do Senatu), art. 331 ust. 2 (wybory do Parlamentu Europejskiego). Wyjątek stanowią wybory na urząd Prezydenta, które mogą być zarządzone nie wcześniej niż 7 miesięcy przed upływem kadencji urzędującego Prezydenta (art. 289 ust. 1) oraz wybory samorządowe zarządzane na 4 miesiące przed upływem kadencji urzędujących organów samorządowych (art. 371 § 1, art. 474 § 1).



tych wyborów. W połączeniu z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, zgodnie z którym istotne zmiany w prawie wyborczym nie powinny być przyjmowane w okresie 6 miesięcy przed dniem zarządzenia wyborów<sup>27</sup>, regulacja ta umożliwiła uprawnionemu organowi zarządzenie wyborów w dowolnie wczesnym terminie, co może zostać wykorzystane jako narzędzie polityczne. Można wyobrazić sobie bowiem sytuację, w której większość parlamentarna wprowadza istotne zmiany w prawie wyborczym, a prezydent wywodzący się z sił opozycyjnych „blokuje” ich stosowanie, zarządzając wybory.

Należy również stwierdzić, że skoro zasada periodyczności wymaga przeprowadzania wyborów w regularnych odstępach, a prawodawca narusza tę zasadę, dopuszczając ich przeprowadzenie w mniej lub bardziej nieregularnych terminach, konieczne wydaje się przynajmniej odpowiednio wczesne i ściśle określenie terminu, w którym uprawniony organ powinien zarządzić wybory wraz z określeniem dnia (dni) głosowania. W takiej sytuacji wyborcy nie mają co prawda zagwarantowanej ściśle periodyczności wyborów, mają jednak odpowiedni czas na podjęcie decyzji co do uczestnictwa w wyborach oraz ewentualnej decyzji o tym, na kogo zagłosują. Istotny jest szczególnie ten pierwszy czynnik, gdyż w obecnych czasach (częste podróże) wyborca powinien znać datę wyborów zdecydowanie wcześniej.

Niestety, większość konstytucji nie określa terminu, w którym powinny zostać zarządzane wybory. Jako wyjątek można przytoczyć cytowany już art. 98 ust. 2 Konstytucji, z którego wynika, że Prezydent zarządza wybory do Sejmu i Senatu na dzień wolny od pracy, przypadający w ciągu 30 dni przed upływem 4 lat od rozpoczęcia kadencji Sejmu i Senatu. Należy zwrócić jednak uwagę na termin, w którym wyborcy najpóźniej dowiadują się o dniu głosowania, który wydaje się zbyt krótki. Dotkliwy jest również wspomniany już brak terminu, od którego wybory mogą być zarządzane, gdyż prawodawca określa jedynie najpóźniejszy termin, w którym wybory powinny być zarządzane, tj. 90 dni przed upływem 4 lat od rozpoczęcia kadencji Sejmu i Senatu.

W związku z tym, że zasada periodyczności wyborów odnosi się nie tylko do głosowania, ale do całej procedury wyborczej, ważne jest również, aby poszczególne czynności w jej ramach były przeprowadzane w zbliżonych od-

---

27 Zob. wyr. TK z dnia 3 listopada 2006 r., (K 31/06, OTK ZU 2006/10A/147); wyr. TK z dnia 28 października 2009 r., (Kp 3/09, OTK ZU 2009/9A/138); wyr. TK z dnia 20 lipca 2011 r., (K 9/11, OTK ZU 2011/6A/61).

stępach czasu. Może to być szczególnie odczuwalne w przypadku kampanii wyborczej. Krajowe ordynacje wyborcze stanowią najczęściej, że kampania wyborcza rozpoczyna się wraz z zarządzeniem wyborów. Brak uregulowania kwestii terminu zarządzania wyborów może spowodować, że długość kampanii wyborczej będzie różna w kolejnych wyborach do danego organu. Jako okres, w którym politycy, w tym sprawujący mandaty, swoją aktywność kierują bardziej na słowną i wizerunkową potyczkę w rywalizacji o głosy wyborców aniżeli na faktyczną realizację zamierzeń prawodawczych, nie może być ona nadmiernie długa i powinna występować periodycznie.

Podsumowując tę część rozważań, należy stwierdzić, że termin przeprowadzenia głosowania (z wyłączeniem wyborów przedterminowych) powinien być ściśle określony w akcie normatywnym, najlepiej zaś w konstytucji. W przypadku, gdy decyzja w sprawie terminu głosowania w mniejszym lub większym zakresie zostaje pozostawiona organowi zarządzającemu wybory, należy określić dość wąski termin, w którym wybory powinny być zarządzane, jak również termin, na który powinno być ustalone głosowanie. Terminy te powinny ograniczać możliwość podejmowania decyzji dotyczących wymienionych terminów podyktowanych względami politycznymi.

Kadencja organu wybieranego w wyborach powszechnych może jednak, w pewnych sytuacjach, zostać skrócona, a także przedłużona. Jak słusznie jednak zauważył Andrzej Szmyt, ingerencja w rytm kadencji, poprzez jej przedłużenie lub skrócenie, stanowi osłabienie zasady reprezentacji<sup>28</sup>. Taka sytuacja godzi również w periodyczny charakter wyborów, dlatego też skrócenie oraz przedłużenie kadencji powinny być dopuszczone tylko wyjątkowo.

W pierwszej kolejności należy omówić instytucję skrócenia kadencji organu przedstawicielskiego. Z reguły konstytucje przewidują dwie sytuacje, w których może to nastąpić. Pierwsza to uchwała podjęta przez sam parlament (izbę parlamentarną), druga zaś to skrócenie decyzją innego organu, zwykle głowy państwa, pod warunkiem zaistnienia ściśle przewidzianych w konstytucji okoliczności. W takim przypadku zostają przeprowadzone wybory przedterminowe, a tym samym zakłócona zostaje zasada przeprowadzania wyborów w regularnych odstępach czasu. Z punktu widzenia zasady periodyczności wyborów należy jednak sytuację taką uznać za dopuszczalną. Możliwość prawna rozwiązania parlamentu wynika bowiem z niezdolności

---

28 Zob. A. Szmyt, *Na marginesie wyborów do rad gmin 1998 r.* [w:] *Konstytucja. Wybory. Parlament. Studia ofiarowane Z. Jaroszowi*, red. L. Garlicki, Warszawa 2000, s. 200.

do podejmowania przez niego decyzji, a tym samym wyrażania opinii wyborców, przez których został wybrany. Tym samym wola wyborców zostaje całkowicie zdezawuowana. Przeprowadzenie nowych wyborów jest rozwiązaniem dopuszczalnym i korzystnym dla systemu demokratycznego, którego podtrzymaniu zasada periodyczności wyborów ma przecież służyć.

Warto w tym miejscu wskazać na instytucję skrócenia kadencji Izby Gmin w Wielkiej Brytanii. Brytyjskie prawo jeszcze do niedawna nie знаło pojęcia „kadencja” w jego kontynentalnym znaczeniu – określano nim maksymalny czas pełnomocnictw parlamentu. Zwyczaj nakazywał rozpisać nowe wybory nie później niż po upływie 5 lat, nie wcześniej jednak niż rok od poprzednich wyborów. Rozwiązanie Izby Gmin i tym samym zarządzenie nowych wyborów parlamentarnych należało formalnie do prerogatywy panującego. Czynił on to nie tylko w ściśle przewidzianych przypadkach (wotum nieufności dla rządu, niezatwierdzenie budżetu), lecz także wówczas, gdy istniał dogodny do tego moment dla partii rządzącej. W takim przypadku ustalenie przez monarchę terminu wyborów następowało w porozumieniu z premierem. Taka regulacja pozostawała w sprzeczności z zasadą periodyczności wyborów, gdyż wyjątek od okresowego przeprowadzania wyborów nie powinien dotyczyć sytuacji, w której skrócenie kadencji dokonuje się pod dyktando partii rządzącej w celu osiągnięcia optymalnego wyniku wyborczego. Z tego właśnie względu skrócenie kadencji parlamentu dopuszczalne jest własną uchwałą, ale tylko pod warunkiem „przegłosowania” wniosku większością kwalifikowaną (np. w Konstytucji są to dwie trzecie ustawowej liczby posłów), która potwierdza szeroki konsens wielu opcji politycznych, a nie tylko rządzącej. Sytuacja zmieniła się 15 września 2011 r., wraz z wejściem w życie ustawy o kadencji parlamentarnej (*Fixed-term Parliaments Act 2011*). Wprowadzona została stała, 5-letnia kadencja Izby Gmin. Rozwiązanie parlamentu nie następuje już na podstawie decyzji Królowej (obecnie Króla), ale z mocy prawa, 17. dnia roboczego przed określoną w ustawie datą głosowania powszechnego oraz w innych przewidzianych w ustawie przypadkach. Stała data wyborów została wyznaczona na pierwszy czwartek maja w 5. roku kalendarzowym od dnia, w którym odbyło się poprzednie głosowanie<sup>29</sup>. Ustawa ustaliła dzień kolejnych wyborów na 7 maja 2015 r. i w tym terminie wybory

29 Zob. szerzej: T. Wiecech, *Rozwiązanie parlamentu w Wielkiej Brytanii na podstawie ustawy o kadencji parlamentarnej z 2011 r.*, „Przegląd Sejmowy” 2013, nr 3, s. 79–95; A. Michalak, *Konsekwencje uchwalenia the Fixed-term Parliaments Act 2011 dla brytyjskiej konstytucyjnej praktyki parlamentarnej*, „Białostockie Studia Prawnicze” 2019, vol. 24, nr 4, s. 39–52.

te zostały przeprowadzone. Na podstawie tej regulacji prawnej wyznaczono terminy wyborów przedterminowych do brytyjskiej Izby Gmin w roku 2017 oraz 2019. W związku z tym, że praktyka konstytucyjna pokazała, że regulacja ta nie ograniczyła przedterminowych wyborów parlamentarnych, została uchylona (*Dissolution and Calling of Parliament Act 2022*).

Z niedopuszczalnym odstępstwem od zasady periodyczności wyborów mamy do czynienia w Danii. Konstytucja tego państwa nie tylko bowiem nie określa stałej daty głosowania, lecz także umożliwia premierowi podjęcie swobodnej decyzji o przeprowadzeniu wyborów przed upływem kadencji Folketingu (wybory zarządza jednak Król, zob. § 32 ust. 2 i 4)<sup>30</sup>.

Obok skrócenia kadencji całego organu należy również wyróżnić sytuację, w której wygasa mandat pojedynczego członka organu przedstawicielskiego. Taka sytuacja ma miejsce z reguły w związku z zaistnieniem okoliczności wywołanych działaniem mandatariusza, np. popełnieniem przestępstwa czy objęciem stanowiska lub funkcji niepołączalnych ze sprawowanym mandatem. W przypadku niektórych organów wybieranych w wyborach powszechnych mamy jednak do czynienia również ze skróceniem kadencji członków w związku z ich odwołaniem przez wyborców. Instytucję tę należy uznać za zgodną z zasadą periodyczności wyborów, pomimo zaburzenia równych odstępów czasu pomiędzy wyborami. Sprzyja ona bowiem realizacji funkcji kontrolnej wyborów, której wyrazem jest również periodyczny charakter wyborów. W takim przypadku może zostać ona zrealizowana właściwie w każdym momencie (oczywiście zasadne jest ograniczenie możliwości przeprowadzania głosowania w sprawie odwołania mandatariusza w bezpośredniej bliskości początku oraz końca kadencji organu). Istnienie możliwości odwołania członka organu przedstawicielskiego przez wyborców może, w mojej opinii, stanowić argument za przedłużeniem kadencji danego organu i jednocześnie okresu pomiędzy kolejnymi wyborami. Wyborcy zyskują bowiem dzięki tej instytucji możliwość pozbawienia mandatu osoby, która sprzeniewierzyła się udzielonemu jej przez nich pełnomocnictwu.

Podsumowując, stwierdzenie wygaśnięcia mandatu członka organu przedstawicielskiego jest z punktu widzenia zasady periodyczności wyborów dopuszczalne. W przypadku stwierdzenia wygaśnięcia mandatu konieczne jest jednak jego ponowne obsadzenie. W tym zakresie można wyróżnić dwa

---

30 Zob. *Denmark's Constitution of 1953*, [https://www.constituteproject.org/constitution/Denmark\\_1953.pdf?lang=en](https://www.constituteproject.org/constitution/Denmark_1953.pdf?lang=en), s. 6 (dostęp: 30 grudnia 2022 r.).

rozwiązania: przeprowadzenie wyborów uzupełniających albo przydzielenie mandatu kolejnemu kandydatowi z listy. Bardziej sprzyjające realizacji założeń demokratycznych wyborów jest to pierwsze rozwiązanie. Zaburza ono co prawda okresowość wyborów w danym okręgu wyborczym, jednak pozostawia całkowicie w rękach wyborców decyzję co do obsady mandatu. W przypadku bowiem obsadzenia mandatu kolejnym kandydatem z listy pozbawia się *de facto* znaczenia głosy oddane przez wyborców na kandydata, który stracił mandat. Również przeprowadzanie wyborów uzupełniających w przypadku opróżnienia mandatu stanowi argument – choć już zdecydowanie słabszy – za ustanowieniem dłuższej kadencji organu przedstawicielskiego. Prowadzi to również do wniosku, że kadencja organów przedstawicielskich wybieranych w wyborach większościowych może być dłuższa aniżeli organów, których pozycja w systemie władz jest podobna, jednak są wybierane w wyborach proporcjonalnych.

Z punktu widzenia zasady regularności niewątpliwie bardziej problematyczne jest przedłużenie okresu pomiędzy wyborami. Konstytucje dopuszczają taką sytuację w zasadzie jedynie w przypadku zaistnienia stanu nadzwyczajnego, w czasie trwania którego niemożliwe jest przeprowadzenie demokratycznych wyborów. Jak słusznie stwierdza Piotr Winczorek, stan nadzwyczajny to czas, w którym trudno prowadzić kampanię wyborczą, gdyż ograniczeniu mogą ulec polityczne prawa i wolności obywateli, a przede wszystkim sytuacja faktyczna (np. zamieszki, powódź) może utrudnić, a nawet uniemożliwić przeprowadzenie wyborów<sup>31</sup>. Do sytuacji takich dochodzi najczęściej w państwach Afryki oraz Bliskiego Wschodu. W przypadku ogłoszenia stanu nadzwyczajnego dopuszczalne wydaje się przedłużenie kadencji organów pochodzących z wyborów bezpośrednich również na pewien okres przypadający po zakończeniu stanu nadzwyczajnego, a konieczny dla przygotowania i przeprowadzenia wyborów, a także objęcia mandatów. Okres ten powinien być ściśle określony w prawie, najlepiej w konstytucji, i nie powinien być nazbyt długi. Konieczne jest również określenie terminu, w którym powinny zostać zarządzone wybory i przeprowadzone głosowanie. Wynika to z faktu, iż możliwość przedłużenia kadencji oraz okresu pomiędzy kolejnymi wyborami stanowi wyjątek od zasady regularności wyborów. Pozostawienie zaś swobody w tym zakresie grozi manipulacjami politycznymi.

---

31 Zob. P. Winczorek, *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, Warszawa 2000, s. 291.

Niestety, w większości konstytucji brak jest zarówno terminu zarządzania wyborów, jak i terminu głosowania w sytuacji, gdyby jedna z tych czynności wyborczych przypadła na okres stanu nadzwyczajnego. Podobnie jest w Konstytucji. Podzielał pogląd K. Skotnickiego, zgodnie z którym w przypadku wprowadzenia stanu nadzwyczajnego, który uniemożliwia zarządzanie wyborów w trybie uregulowanym w Konstytucji, zarządzenie powinno zostać wydane 91. dnia od zakończenia stanu nadzwyczajnego<sup>32</sup>. Również jeśli chodzi o termin głosowania, chciałbym przytoczyć pogląd wymienionego autora, według którego w przypadku przedłużenia kadencji Sejmu i Senatu w następstwie wprowadzenia stanu nadzwyczajnego powinna znaleźć odpowiednie zastosowanie regulacja dotycząca przedterminowych wyborów parlamentarnych, która wskazuje na maksymalny 45-dniowy okres pomiędzy zarządzaniem wyborów a głosowaniem<sup>33</sup>.

W tym miejscu należy podnieść także problem dopuszczalności przedłużenia kadencji organów wybieranych w wyborach powszechnych, a tym samym okresu dzielącego kolejne wybory, poprzez zmianę aktu normatywnego określającego długość jego kadencji. Przeprowadzenie takiej zmiany w ustawie, z mocą obowiązującą od trwającej kadencji, należy uznać za niedopuszczalną, gdyż niezgodną z zasadami demokratycznych wyborów, a tym samym zasadą demokratycznego państwa prawnego, nawet w przypadku, gdy obowiązek okresowego przeprowadzania wyborów nie wynika wprost z konstytucji. Mandatariusze zostają bowiem wybrani przez wyborców na kadencje określonej długości. Wyborcy, oddając na nich głos, udzielają im pełnomocnictwa do reprezentowania ich interesów na ściśle określony czas. Zmiana taka jest dopuszczalna tylko od następnej kadencji.

Co jednak w przypadku zaistnienia najczęściej występującej sytuacji, gdy zmiana dotyczy długości kadencji organu wybieranego w wyborach powszechnych, która została określona w konstytucji? Przyjmując istnienie konstytucyjnego obowiązku periodycznego przeprowadzania wyborów, przedłużenie kadencji stanowić będzie jej naruszenie. W szczególności dotyczy to organów biorących udział w procedurze zmiany konstytucji, które w ten sposób mogłyby przedłużyć pełnomocnictwo udzielone im przez wy-

32 Zob. K. Skotnicki, *Problematyka zarządzania powszechnych wyborów w konstytucji RP z dnia 2 kwietnia 1997 r.* [w:] *Sześć lat Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Doświadczenia i inspiracje*, red. L. Garlicki, A. Szmyt, Warszawa 2003, s. 264.

33 Zob. *ibidem*, s. 265.

borców w akcie głosowania. Dopuszczalne wydaje się jedynie przeprowadzenie takiej zmiany dla trwającej kadencji w procedurze prawodawczej, w której przewidziane jest wiążące referendum ogólnokrajowe. Najlepiej gdyby do konstytucji wprowadzony został zakaz przedłużenia i skracania kadencji z natychmiastową mocą obowiązującą. Ponadto przedłużenie kadencji należy uznać za dopuszczalne tylko wtedy, gdy nie spowoduje zbytniego osłabienia funkcji kontrolnej wyborów.

### 3. Podsumowanie

---

Współcześnie dominującą formą demokracji jest demokracja pośrednia, w której decyzje podejmują przedstawiciele obywateli wybrani w wyborach. Pełnomocnictwo udzielone im przez obywateli musi być jednak ograniczone w czasie, w innym bowiem wypadku ustrój państwa utraciłby charakter demokratyczny. Jednym z warunków demokratycznych wyborów jest ich okresowe przeprowadzanie. Dlatego istotne jest pytanie o właściwy okres pomiędzy kolejnymi wyborami tudzież o długość kadencji organów wybieranych w wyborach bezpośrednich. Z przedstawionych rozważań wynika, że trudno ustalić jednolity dla wszystkich rodzajów wyborów oraz ustrojów demokratycznych okres pomiędzy kolejnymi wyborami. Naprzeciw siebie stoją tutaj przeciwstawne wartości. Z jednej strony istnieje konieczność zapewnienia wybranym organom odpowiedniego czasu na realizację założeń wyborczych, z drugiej zaś – potrzeba poddania ich kontroli w takim okresie, który wymusza rozważenie podejmowania decyzji w kontekście kolejnych wyborów w przypadku zamiaru ubiegania się o reelekcję. W opozycji pozostają również potrzeba wyłonienia stabilnej większości rządowej oraz odzwierciedlenie poglądów wyborców, które wraz z upływem czasu zmieniają się. Okres pomiędzy wyborami powinien być przede wszystkim rozsądny, uwzględniający obie wymienione wartości.

Wydaje się, z zastrzeżeniem odrębności poszczególnych ustrojów państwowych, że najrozsądniejszą długością kadencji pierwszej izby parlamentu, a tym samym okresem pomiędzy kolejnymi wyborów, są 4 lata. W przypadku drugiej izby parlamentu optymalne jest ustalenie stosunkowo długiej kadencji (np. 6-letniej) organu, którego skład jest jednak odnawiany w odpowiedniej części co pewien okres, np. 2-letni. Wybory prezydenckie z kolei powinny być przeprowadzane rzadziej niż wybory parlamentarne, co 5–7 lat. Jednak-

że przynajmniej jeden z najważniejszych organów państwowych winien być wybierany w wyborach powszechnych nie rzadziej niż raz na 4 lata. Regulacje dotyczące długości kadencji tych organów, jak również terminu przeprowadzania głosowania powinny być uregulowane w konstytucji. Realizacji zasady periodyczności wyborów sprzyja również określenie w konstytucji terminu zarządzenia wyborów oraz organów do tego uprawnionych. Zmiany w tym zakresie powinny znajdować zastosowanie dopiero od kadencji następującej po kadencji, w której weszły one w życie.

Dopuszczalne są jednak wyjątki od przeprowadzania wyborów periodycznie. Konstytucja w ściśle określonych przypadkach powinna dopuszczać zarówno przedłużenie okresu pomiędzy kolejnymi wyborami, jak i jego skrócenie. Przedłużenie tego okresu dopuszczalne jest tylko w czasie stanu nadzwyczajnego oraz bezpośrednio po jego zakończeniu. Okres ten i związane z nim ograniczenia nie stwarzają bowiem warunków odpowiednich do demokratycznego przeprowadzenia wyborów. Z kolei skrócenie kadencji organu, a tym samym przyspieszenie wyborów, dopuszczalne jest tylko w przypadku zaistnienia przyczyn leżących po stronie mandatariusza (głowa państwa) lub podjęcia uchwały o samorozwiązaniu kwalifikowaną większością głosów czy też skrócenia kadencji decyzją organu wykonawczego, który powinien mieć do tego prawo tylko w enumeratywnie wymienionych sytuacjach (parlament). Decyzja o skróceniu kadencji przede wszystkim nie powinna mieć bowiem charakteru politycznego, obliczonego na lepszy wynik wyborczy związany z terminem głosowania.

Za dopuszczalne z punktu widzenia zasady periodyczności wyborów należy również uznać przeprowadzanie wyborów uzupełniających spowodowanych wygaśnięciem mandatu członka organu przedstawicielskiego. Zaburzają one periodyczny charakter wyborów na części terytorium państwa czy jednostki samorządu terytorialnego, jednakże pozwalają na obsadzenie mandatu kandydatem, który aktualnie posiada poparcie wyborców, nie zaś tym, które je posiadał w dniu przeprowadzenia wyborów pierwotnych. Dlatego też wybory uzupełniające należy uznać za bardziej sprzyjający zasadzie periodyczności wyborów sposób obsady opróżnionego mandatu aniżeli przyznanie go kolejnemu kandydatowi z listy. Z drugiej jednak strony należy mieć na względzie, że przeprowadzenie wyborów uzupełniających może doprowadzić do zaburzenia większości parlamentarnej. Mając jednak na uwadze, że zmiana liczby posłów z poszczególnych partii politycznych następuje obecnie bardzo często również przez zmianę przynależności partyjnej przez



mandatariuszy, należy stwierdzić, że wybory uzupełniające z punktu widzenia demokracji są lepszym rozwiązaniem, gdyż o zmianie liczby deputowanych w parlamentarnych grupach politycznych decydują wyborcy, czyniąc to bez naruszenia jej stabilności politycznej. Za dopuszczalne należy również uznać nieprzeprowadzanie takich wyborów i pozostawienie mandatu nieobsadzonego w przypadku, gdy do końca kadencji i kolejnych wyborów pozostał krótki okres. Przeprowadzanie w tym czasie wyborów byłoby bowiem nieracjonalne z co najmniej dwóch powodów: po pierwsze, z uwagi na konieczność poniesienia podwójnych kosztów wyborów, po drugie, z uwagi na zagrożenie znuzeniem wyborców częstymi wyborami, o czym szerzej poniżej. Zasada periodyczności nie może być bowiem rozpatrywana w oderwaniu od innych zasad oraz funkcji wyborów.

Co prawda zasada periodyczności wyborów nakłada obowiązek przeprowadzania okresowo wyborów do poszczególnych organów, jednakże warto zadbać, aby również terminy wszystkich wyborów ogólnokrajowych były sobą skorelowane. Chodzi jednak nie o wspólne przeprowadzanie poszczególnych rodzajów wyborów, a ich separację. Przeprowadzanie bowiem kilku rodzajów wyborów jednocześnie, czy chociażby w bliskim terminie, jak pokazuje praktyka<sup>34</sup>, wpływa bardzo niekorzystnie na frekwencję wyborczą. Wyborcy mogą czuć się zmęczeni następującymi jedna po drugiej kampaniami wyborczymi oraz głosowaniami. Po przeprowadzeniu zaś kilku wyborów następuje zwykle dłuższy okres bez żadnego głosowania. Dodatkowym argumentem przemawiającym za oddzielnym przeprowadzeniem wyborów w przypadku parlamentów dwuizbowych jest to, iż wspólne przeprowadzanie wyborów kreuje skład obu izb o podobnym rozkładzie mandatów pomiędzy partie polityczne. Tymczasem druga izba parlamentu powinna być izbą refleksji, która krytycznie ocenia działalność legislacyjną pierwszej izby.

W związku z tym, że kadencja poszczególnych organów państwowych wybieranych w wyborach powszechnych zwykle różni się długością, a także z uwagi na możliwość skrócenia ich kadencji czy też opróżnienia urzędu nawet w przypadku początkowego rozdzielenia terminu przeprowadzania poszczególnych wyborów nie zawsze można całkowicie wykluczyć kumula-

---

34 Za przykład podaje się skrajnie niską frekwencję w wyborach do Parlamentu Europejskiego na Słowacji w 2004 r. (17%), gdzie w tym samym roku odbyły się dwie tury wyborów prezydenckich, a od sierpnia 2002 r. zostało przeprowadzonych aż sześć głosowań. Zob. D. Auers, *European elections in Eight New EU members states*, „Electoral Studies” 2005, nr 24, s. 750.

cję wyborów. Przykładem tego może być Francja. Konstytucja V Republiki z 1958 r. ustanowiła różną długość kadencji najważniejszych organów państwowych, tj. Prezydenta oraz Zgromadzenia Narodowego. Wybory do obu tych organów przeprowadzono w pierwszym roku obowiązywania konstytucji. Różna długość kadencji tych organów powinna zapewnić różne lata przeprowadzania do nich wyborów przez 35 lat, tj. do 1993 r. Jednak w związku z wcześniejszym zakończeniem poszczególnych kadencji obu organów już w roku 1981 oraz 1988 wybory prezydenckie oraz parlamentarne zostały przeprowadzone w odstępie zaledwie kilku tygodni. Łącznie zaś przeprowadzono były aż cztery głosowania (dwie tury wyborów prezydenckich oraz parlamentarnych). Pod koniec lat 90. podjęto wspomnianą już wcześniej decyzję o skróceniu kadencji prezydenta z 7 do 5 lat, z mocą obowiązującą od kolejnej kadencji. W związku z tym, że kadencja obu wymienionych organów upływała w 2002 r., wybory do tych organów zostały niefortunna czasowo decyzją prawodawcy związane ze sobą na dłuższy okres. Co prawda w wielu państwach przeprowadzane są wybory generalne, tj. przeprowadzane jednocześnie przez wszystkie rodzaje organów, należy jednak zwrócić uwagę, że są to głównie państwa Afryki oraz Ameryki Południowej. Wspólne przeprowadzanie wyborów w tych państwach wynika przede wszystkim z kruchości demokracji; wspólny termin głosowania powoduje bowiem zwykle, że urząd głowy państwa obejmuje przedstawiciel tej samej opcji politycznej, która wygrała w wyborach parlamentarnych, co zapewnia tak ważną w tych państwach stabilizację polityczną. Nie bez znaczenia jest również trudność w zapewnieniu uczciwych wyborów od strony praktycznej, a także ich wysokie koszty<sup>35</sup>.

Podsumowując, zasadę periodyczności powinno się zaliczać do katalogu zasad prawa wyborczego. Jej brak w katalogu konstytucyjnym spowodowany jest być może przekonaniem, że podstawowe jej elementy konstrukcyjne znajdują się w przepisach konstytucji (tj. długość kadencji, termin głosowania, przypadki skrócenia oraz przedłużenia długości kadencji), które mogą być zmienione tylko w drodze zastrzonej procedury zmiany konstytucji. Konstytucjonalizacja tej zasady nie stanowiłaby w ten sposób żadnego dodatkowego obowiązku wobec ustawodawcy zwykłego. Jak już wskazałem, zasada ta niesie jednak znacznie szerszą treść, aniżeli określają to wymienione

---

35 Na jeszcze inne wady wspólnego przeprowadzania wyborów do różnych organów wskazują Artur Ławniczak i Małgorzata Masternak-Kubiak, zob. *eidem*, *Zasada kadencyjności-wybra-  
ne problemy*, „Przegląd Sejmowy” 2002, nr 3, s. 13.

regulacje, znajdujące się zwykle w konstytucji. Z uwagi na to zasada periodyczności wyborów powinna być wymieniana w konstytucjach wprost obok podstawowych zasad prawa wyborczego, tj. bezpośredniości i powszechności wyborów oraz tajności głosowania.

Konieczność włączenia tej zasady do katalogu zasad prawa wyborczego wynika również z faktu, iż jest ona powiązana z innymi zasadami. Stały termin głosowania lub przynajmniej termin znany odpowiednio wcześniej stanowi gwarancję zasady powszechności wyborów, gdyż umożliwia uczestnictwo w wyborach jak najszerzego kręgu wyborców. Jest on również gwarantem zasady równości wyborów, a konkretnie jednego z jej aspektów, jakim jest równość szans. Zabezpieczenie ścisłej periodyczności wyborów, ewentualnie określenie terminów kolejnych czynności wyborczych, a przede wszystkim głosowania, przez bezstronny organ, stanowi bowiem istotne zabezpieczenie przed swobodnym dopasowaniem terminu wyborów do przewidywanego udziału w nim określonych grup ludności o wyrazistych preferencjach politycznych. Zabezpiecza zatem proces wyborczy przed manipulacjami politycznymi. Nawet jednak w przypadku braku zasady periodyczności wyborów w katalogu zasad prawa wyborczego wymienione jej konsekwencje można wyprowadzić z zasady państwa prawnego, którego podstawowymi filarami są demokratyczne wybory. Wiąże ona zatem wszystkie państwa, które swój ustrój państwowy oparły na tej zasadzie.

*Marcin Rulka*

## Bibliografia

---

### Piśmiennictwo

- AUERS D., *European elections in Eight New EU members states*, „Electoral Studies” 2005, nr 24.
- CRITCHLEY P., *The Rational Freedom of Jean-Jacques Rousseau*, [http://www.academia.edu/788053/The\\_Rational\\_Freedom\\_of\\_Jean-Jacques\\_Rousseau](http://www.academia.edu/788053/The_Rational_Freedom_of_Jean-Jacques_Rousseau).
- ŁAWNICZAKA., MASTERNAK-KUBIAK M., *Zasada kadencyjności – wybrane problemy*, „Przegląd Sejmowy” 2002, nr 3.

- MICHALAK A., *Konsekwencje uchwalenia the Fixed-term Parliaments Act 2011 dla brytyjskiej konstytucyjnej praktyki parlamentarnej*, „Białostockie Studia Prawnicze” 2019, vol. 24, nr 4.
- MILL J. S., *Representative Government, 1861*, <https://socialsciences.mcmaster.ca/econ/ugcm/3ll3/mill/repgovt.pdf> (dostęp: 30 grudnia 2022 r.).
- SKOTNICKI K., *Problematyka zarządzania powszechnych wyborów w konstytucji RP z dnia 2 kwietnia 1997 r.* [w:] *Sześć lat Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Doświadczenia i inspiracje*, red. L. Garlicki, A. Szmyt, Warszawa 2003.
- SKOTNICKI K., *Wpływ funkcji wyborów na prawo wyborcze i system wyborczy. Zarys problematyki*, „Przegląd Sejmowy” 2007, nr 2.
- SKOTNICKI K., *Zasada powszechności w prawie wyborczym. Zagadnienia teorii i praktyki*, Łódź 2000.
- SZMYT A., *Na marginesie wyborów do rad gmin 1998 r.* [w:] *Konstytucja. Wybory. Parlament. Studia ofiarowane Z. Jaroszowi*, red. L. Garlicki, Warszawa 2000.
- WIECIECH T., *Rozwiązanie parlamentu w Wielkiej Brytanii na podstawie ustawy o kadencji parlamentarnej z 2011 r.*, „Przegląd Sejmowy” 2013, nr 3.
- WINCZOREK P., *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, Warszawa 2000.

### Akty prawne

- Amerykańska konwencja praw człowieka, San Jose, 22 listopada 1969 r.
- Dokument spotkania kopenhaskiego z dnia 29 czerwca 1990 r. w sprawie ludzkiego wymiaru KBWE (tekst dokumentu za: R. Kuźniar, *Prawa człowieka. Prawo, instytucje, stosunki międzynarodowe*, Warszawa 2000).
- Inter-Parliamentary Union Declaration on Criteria for Free and Fair Elections, Paris, 26 March 1994*, <https://www.ipu.org/our-impact/strong-parliaments/setting-standards/declaration-criteria-free-and-fair-elections>.
- Kodeks dobrej praktyki w sprawach wyborczych. Wytyczne i raport wyjaśniający, przyjęty przez Komisję Wenecką na 52. Sesji (Wenecja, 18–19 października 2002 r.), [https://bisnetus.files.wordpress.com/2016/03/kodeks\\_dobrej\\_praktyki\\_w\\_sprawach\\_wyborczych.pdf](https://bisnetus.files.wordpress.com/2016/03/kodeks_dobrej_praktyki_w_sprawach_wyborczych.pdf) (dostęp: 30 grudnia 2022 r.).
- Konstytucja Albanii z 1998 roku*, tłum. D. Horodyska, E. Lloha, Warszawa 2001.
- Konstytucja Etiopii z 8 grudnia 1994 r., [http://www.africa.upenn.edu/Hornet/Ethiopian\\_Constitution.html](http://www.africa.upenn.edu/Hornet/Ethiopian_Constitution.html) (dostęp: 30 grudnia 2022 r.).

*Constitution of the Federative Republic of Brazil*, <https://www.globalhealthrights.org/wp-content/uploads/2013/09/Brazil-constitution-English> (dostęp: 30 grudnia 2022 r.).

Konstytucja Gwinei Bissau z 1984 r., [https://www.constituteproject.org/constitution/Guinea\\_Bissau\\_1996.pdf?lang=en](https://www.constituteproject.org/constitution/Guinea_Bissau_1996.pdf?lang=en) (dostęp: 30 grudnia 2022 r.).

Konstytucja Hiszpanii z 27 grudnia 1978, [https://biblioteka.sejm.gov.pl/wp-content/uploads/2015/10/Hiszpania\\_pol\\_300612.pdf](https://biblioteka.sejm.gov.pl/wp-content/uploads/2015/10/Hiszpania_pol_300612.pdf) (dostęp: 30 grudnia 2022 r.).

*Denmark's Constituion of 1953*, [https://www.constituteproject.org/constitution/Denmark\\_1953.pdf?lang=en](https://www.constituteproject.org/constitution/Denmark_1953.pdf?lang=en) (dostęp: 30 grudnia 2022 r.).

*Konstytucja polityczna Republiki Chile*, tłum. A. Wojtyczek-Bonnand, Warszawa 2012.

Konstytucja Republiki Czeskiej z dnia 16 grudnia 1992 r., [https://biblioteka.sejm.gov.pl/wp-content/uploads/2015/07/Czechy\\_pol\\_010811.pdf](https://biblioteka.sejm.gov.pl/wp-content/uploads/2015/07/Czechy_pol_010811.pdf) (dostęp: 30 grudnia 2022 r.).

Konstytucja Republiki Litewskiej z 25 października 1992 r., [https://biblioteka.sejm.gov.pl/wp-content/uploads/2016/01/Litwa\\_pol\\_010711.pdf](https://biblioteka.sejm.gov.pl/wp-content/uploads/2016/01/Litwa_pol_010711.pdf).

Konstytucja Lesotho z 2 kwietnia 1993 r., [https://www.constituteproject.org/constitution/Lesotho\\_2018.pdf?lang=en](https://www.constituteproject.org/constitution/Lesotho_2018.pdf?lang=en) (dostęp: 30 grudnia 2022 r.).

Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, sporządzona w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r., zmieniona następnie protokołami nr 3, 5 i 8 oraz uzupełniona Protokołem nr 2 (Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284).

Międzynarodowy pakt praw obywatelskich i politycznych z 19 grudnia 1966 r. (Dz. U. z 1977 r. Nr 38, poz. 167).

Powszechna deklaracja praw człowieka z 10 grudnia 1948 r., <https://www.unic.un.org/pl/dokumenty/deklaracja.php> (dostęp: 30 grudnia 2022 r.).

Ustawa z dnia 2 kwietnia 1997 r. – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.).

Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 1277 z późn. zm.).

## Orzeczenia

Decyzja Europejskiej Komisji Praw Człowieka z 11 września 1995 r. w sprawie Timke przeciwko Republice Federalnej Niemiec, sygn. 27311/95.

Wyr. TK z dnia 3 listopada 2006 r., (K 31/06, OTK ZU 2006/10A/147).

Wyr. TK z dnia 20 lipca 2011 r., (K 9/11, OTK ZU 2001/6A/61).

Wyr. TK z dnia 28 października 2009 r., (Kp 3/09, OTK ZU 2009/9A/138).

## SUMMARY

**Principle of periodicity in election**

---

In the doctrine of constitutional law the concept of „principles of electoral law” has been known for a long time. However, this catalog lacks the principle of periodicity in election which, according to the Author, is a basic and necessary principle to ensure a fully democratic character of the electoral process. In this study he analyzes international documents, which show that this principle is a permanent element of democratic elections. He also refers to the constitutional provisions of various countries that require periodic elections. Then, he attempts to reconstruct the content of the principle of periodicity pointing to its basic elements: a reasonable term of office of representative bodies, a fixed date of voting and strictly defined cases of shortening and extending the term of office. Finally, he puts forward the thesis that even in the absence of this principle in the catalog of electoral law principles, it results from the principle of the rule of law. For these reasons, the Author postulates the inclusion of the principle of periodicity in election in the catalog of electoral law principles.

---

**Marcin Rulka**, PhD in law, lecturer at the Higher School of Management Personnel. Author of the book *Evolution of the method of electing members of the European Parliament in European Union law* and over 100 publications in the field of constitutional law, European Union law and local government law. Manager and contractor of projects funded by the National Science Center, expert of the Polish National Agency for Academic Exchange, member of the Collective Management of Authors of Scientific and Technical Works Copyright Association KOPIPOL; ORCID: 0000-0002-2617-2148.