

AGATA PYRZYŃSKA<sup>1</sup>

# Instytucja ciszy legislacyjnej w polskim prawie wyborczym<sup>2</sup>

Wpłynął: 25.09.2022. Akceptacja: 17.10.2022

## Streszczenie

Problematyka stanowienia prawa jest zagadnieniem kluczowym w demokratycznym państwie prawnym. Szczególnie interesująca wydaje się kwestia stanowienia prawa wyborczego, które narażone jest na zjawisko instrumentalizacji. Celem niniejszego artykułu jest analiza instytucji ciszy legislacyjnej w polskim prawie wyborczym i próba znalezienia odpowiedzi na pytanie, czy stosowanie tego rozwiązania przez ustawodawcę w praktyce może być skutecznym narzędziem ograniczającym polityczne oddziaływanie na kształt regulacji z zakresu prawa wyborczego. Analiza ma także służyć ustaleniu, czy tytułowa instytucja może przyczynić się do umocnienia demokratycznego charakteru polskiego prawa wyborczego. W celu znalezienia odpowiedzi na powyższe pytania konieczne było dokonanie szczegółowej analizy tego rozwiązania przede wszystkim w oparciu o orzecznictwo TK oraz standardy prawnomiędzynarodowe określone w dokumentach Komisji Weneckiej. W pracy wykorzystano metodę formalnoprawną oraz dokonano przeglądu literatury przedmiotu i orzecznictwa.

**Słowa kluczowe:** prawo wyborcze, wybory, cisza legislacyjna, ustawodawca.

---

<sup>1</sup> Dr Agata Pyrzyńska – Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu Szczecińskiego (Polska); e-mail: [agata.pyrzynska@usz.edu.pl](mailto:agata.pyrzynska@usz.edu.pl); ORCID: 0000-0002-4573-4310.

<sup>2</sup> Badania wykorzystane w artykule nie zostały sfinansowane przez żadną instytucję.

AGATA PYRZYŃSKA

# The Institution of Legislative Silence in Polish Electoral Law<sup>3</sup>

## Abstract

The issue of law-making is a key issue in a democratic state ruled by law. Particularly interesting seems to be the issue of enacting electoral law, which is exposed to the phenomenon of instrumentalisation. The aim of this article is to analyse the institution of legislative silence in Polish electoral law and to try to find an answer to the question whether the application of this solution may be an effective tool limiting the political influence on the shape of electoral law. In order to find the above questions, it was necessary to carry out a detailed analysis of this solution, primarily on the basis of the jurisprudence of the Polish Constitutional Tribunal and international law standards specified in the documents of the Venice Commission. The work uses the formal and legal method and the literature and jurisprudence are reviewed.

**Keywords:** electoral law, election, legislative silence, legislator.

---

<sup>3</sup> The research in this article has not been supported financially by any institution.

## Wprowadzenie

Problematyka stanowienia prawa jest zagadnieniem niezwykle ważnym w demokratycznym państwie prawnym. Wśród poszczególnych gałęzi prawa szczególnie interesujące wydaje się zagadnienie stanowienia prawa wyborczego. Konstatacja ta wynika z faktu, że to właśnie ten obszar regulacji w istocie decyduje o sposobie realizacji konstytucyjnie umocowanych praw wyborczych, jak również o trybie obsady stanowisk w organach przedstawicielskich. Można zatem stwierdzić, że regulacje prawa wyborczego dotyczą najbardziej „wrażliwej” sfery działania państwa. Warto jednak zwrócić uwagę na jeszcze jedną – szczególnie ważną – okoliczność. Cechą powodującą, że prawo wyborcze staje się nad wyraz interesującą gałęzią prawa w kontekście jego tworzenia i zmiany, jest fakt, że w tym przypadku w znaczącej mierze to sami zainteresowani decydują o tym, jak będzie wyglądała procedura wyborcza, w której uczestniczą. Słusznie zauważył bowiem Lech Garlicki, że „parlament określa zasady i techniki własnej reprodukcji na kolejne kadencje”<sup>4</sup>. Oczywiście, prawo wyborcze obejmuje zdecydowanie szerszy zakres regulacji, na który składają się także zasady i tryb przeprowadzenia pozostałych rodzajów wyborów, jednakże nie ulega wątpliwości, że aktualnie obowiązujący Kodeks wyborczy<sup>5</sup>, jest permanentnie narażony na instrumentalne traktowanie przez ustawodawcę. Nierzadko działalność ta ukierunkowana jest właśnie na stworzenie dogodnych warunków do osiągnięcia wyborczego sukcesu<sup>6</sup>. O znaczącym zainteresowaniu prawodawcy regulacjami wyborczymi może świadczyć chociażby duża dynamika ich zmian – w ciągu zaledwie 11 lat obowiązywania Kodeksu wyborczego, akt ten poddany był już ponad trzydziestu nowelizacjom o mniejszym bądź większym stopniu istotności<sup>7</sup>. Stabilności prawa wyborczego

<sup>4</sup> L. Garlicki, *Stabilność prawa wyborczego*, [w:] *25 lat demokratycznego prawa wyborczego i organów wyborczych w Polsce (1991–2016)*, red. W. Hermeliński, B. Tokaj, Warszawa 2016, s. 52.

<sup>5</sup> Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy (t.j. Dz.U. z 2022 r., poz. 1277).

<sup>6</sup> Na temat instrumentalizacji prawa wyborczego m.in. Z. Witkowski, *Siedem grzechów głównych polskiej klasy politycznej wobec wyborców, wyborów i prawa wyborczego*, Toruń 2015, s. 18–28. J. Majchrowski wprost określa zjawisko instrumentalizacji prawa wyborczego jako „tworzenie [tego – A.P.] prawa przez lobby partyjne wyłącznie, czy prawie wyłącznie, dla realizacji jego własnych interesów politycznych” – zob. J. Majchrowski, *Instrumentalizacja prawa wyborczego w Polsce*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1994, 4, s. 101.

<sup>7</sup> Warto odnotować, że w trakcie procesu wydawniczego niniejszego artykułu procedowane były kolejne poważne zmiany Kodeksu wyborczego – zob. rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy – Kodeks wyborczy oraz niektórych innych ustaw (druk sejmowy nr 2800), rządowy projekt ustawy o zmianie

nie sprzyja także zakres jego regulacji konstytucyjnej. Polska ustawa zasadnicza w wąskim zakresie reguluje bowiem problematykę wyborów na urząd Prezydenta RP (art. 127–129) oraz do Sejmu i Senatu (art. 96–101). Jeśli chodzi o wybory samorządowe ogranicza się wyłącznie do określenia zasad wyborów do organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego (art. 169). Ponadto Konstytucja nie reguluje procedur wyboru przedstawicieli do PE. Taki stan rzeczy powoduje, że wiele istotnych aspektów procesu wyborczego pozostaje poza szczególną ochroną przed zmianami, narażając ów obszar regulacji na próby dostosowania go do interesów politycznych rządzącej w danym momencie większości.

Wspomniana tendencja polegająca na częstych modyfikacjach regulacji z zakresu prawa wyborczego motywowanych względami politycznymi może być ograniczana na kilka sposobów. Po pierwsze, kluczową rolę odegrać mogą regulacje przyjęte na poziomie konstytucyjnym, wyznaczające szczególne rozwiązania dotyczące trybu stanowienia i zmiany prawa wyborczego. W obowiązującej Konstytucji RP regulacje te mają jednak dość wąski zakres zastosowania, gdyż ograniczają się do zakazu dokonywania zmian w prawie wyborczym w tzw. trybie pilnym<sup>8</sup> oraz w czasie stanów nadzwyczajnych<sup>9</sup>. Po drugie, istotne znaczenie mają zasady prawidłowej legislacji wypracowane przez Trybunał Konstytucyjny i utrwalone w doktrynie prawniczej. Ich stosowanie powinno wpływać na demokratyzację procesu stanowienia prawa, w tym prawa wyborczego. Wreszcie, nie bez znaczenia pozostaje kultura polityczna, która powinna przyczyniać się do neutralności ustawodawcy, dla którego naczelną wartością winno być obiektywne doskonalenie systemu prawnego, bez względu na potrzeby polityczne danej chwili, co jednak w praktyce legislacyjnej jest niezwykle trudne do osiągnięcia. Jednym z istotnych rozwiązań, które – jak się wydaje – przy spełnieniu odpowiednich warunków może przyczynić się do zabezpieczenia prawa wyborczego przed jego instrumentalizacją, jest instytucja ciszy legislacyjnej. Jest to swoisty okres karencji – czasu przed wyborami – w którym ustawodawca nie powinien dokonywać ważnych zmian w prawie wyborczym z uwagi na respektowanie zasad demokratycznego państwa prawnego oraz ochronę podmiotowych praw wyborców<sup>10</sup>. Choć rozwiązanie to nie jest wprost uregulowane w przepisach prawa, Trybunał Konstytucyjny (TK) oraz doktryna jego korzeni upatrują w treści art. 2 Konstytucji RP. Zgodnie ze standardem trybunalskim okres ten w polskim systemie wynosi co najmniej 6 miesięcy przed wyborami.

---

ustawy – Kodeks wyborczy (druk sejmowy nr 2651), poselski projekt ustawy o zmianie ustawy – Kodeks wyborczy oraz niektórych innych ustaw (druk sejmowy nr 2897), <https://www.sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/PrzebiegProc.xsp?nr=2800> (dostęp: 7.03.2023).

<sup>8</sup> Zob. art. 123 ust. 1 Konstytucji RP z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 ze zm.).

<sup>9</sup> Zob. art. 228 ust. 6 Konstytucji RP.

<sup>10</sup> Wyrok TK dnia 28 października 2009 r., K 3/09, LEX nr 525654.

Celem niniejszego artykułu jest analiza instytucji ciszy legislacyjnej w polskim prawie wyborczym i próba znalezienia odpowiedzi na pytanie, czy stosowanie tego rozwiązania przez ustawodawcę w praktyce może być skutecznym narzędziem ograniczającym polityczne oddziaływanie na kształt regulacji z zakresu prawa wyborczego. Idąc dalej, analiza ma służyć ustaleniu, czy instytucja ciszy legislacyjnej może przyczynić się do wzmocnienia demokratycznego charakteru polskiego prawa wyborczego, a jeśli tak – jakie działania należy podjąć, aby zobligować ustawodawcę do jej stosowania. W celu znalezienia odpowiedzi na tak postawione pytania konieczne było dokonanie szczegółowej analizy tego rozwiązania przede wszystkim w oparciu o orzecznictwo TK oraz standardy prawnomiędzynarodowe określone w dokumentach Europejskiej Komisji na rzecz Demokracji przez Prawo działającej w systemie Rady Europy (Komisja Wenecka). Konieczne było w szczególności dookreślenie, jakie kluczowe elementy składają się na instytucję tzw. ciszy legislacyjnej i jaki jest ich zakres. W pracy wykorzystano metodę formalno-prawną oraz dokonano przeglądu literatury przedmiotu oraz orzecznictwa.

## Źródła instytucji ciszy legislacyjnej

Jak wskazano wcześniej, cisza legislacyjna, określana także mianem ustawodawczej<sup>11</sup>, nie jest pojęciem języka prawnego, lecz konstrukcją wypracowaną w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego<sup>12</sup> i stosowaną przez doktrynę prawa konstytucyjnego. Cisza legislacyjna jako nazwana instytucja polskiego prawa wyborczego nie cieszy się długą tradycją. Potrzebę jej wyodrębnienia zauważył TK w okresie po 2000 r. w związku z licznymi uchybieniami w procesie zmian prawa wyborczego, które dokonywane były tuż przed wyborami<sup>13</sup>, po raz pierwszy odnosząc się do niej w wyroku z dnia 3 listopada 2006 r. (K 31/06). Warto jednak podkreślić, że we wskazanym orzeczeniu TK, rozstrzygając w przedmiocie zgodności z Konstytucją rozwiązań wprowadzonych przez ustawę z dnia 6 września 2006 r. o zmianie ustawy – Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw<sup>14</sup>, nie posłużył się jeszcze określeniem „cisza legislacyjna”, a w swoich

<sup>11</sup> Tak TK w wyroku z 20 lipca 2011 r., K 9/11, Lex nr 936458.

<sup>12</sup> TK w sposób kompleksowy wypowiedział się na temat ciszy ustawodawczej w trzech orzeczeniach: wyrok TK z dnia 3 listopada 2006 r., K 31/06, Lex nr 231197; wyrok TK z dnia 28 października 2009 r., Kp 3/09, Lex nr 525654 oraz wyrok TK z 20 lipca 2011 r., K 9/11, Lex nr 936458. K. Skotnicki stwierdza zasadnie, że cisza legislacyjna „nie jest normą prawną, o czym zbyt często się zapomina”, zob. K. Skotnicki, *Glosa do wyroku TK z dnia 20 lipca 2011 r. (sygn. akt K 9/11)*, „Przegląd Sejmowy” 2012, 1, s. 126.

<sup>13</sup> Tak wprost w wyroku TK K 9/11.

<sup>14</sup> Ustawa z dnia 6 września 2006 r. o zmianie ustawy – Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw (Dz.U. z 2006 r. Nr 159, poz. 1127).

rozważaniach zdawał się łączyć tytułową instytucję z doskonale znaną i dobrze opisaną w literaturze zasadą *vacatio legis*. W wyroku tym – co ważne – Trybunał wskazał natomiast źródło, z którego wyprowadził tytułowy standard, stwierdzając, że „konieczność zachowania co najmniej sześciomiesięcznego terminu od wejścia w życie istotnych zmian w prawie wyborczym do pierwszej czynności kalendarza wyborczego jest nieusuwalnym co do zasady normatywnym składnikiem treści art. 2 Konstytucji. To znaczy, że wszystkie nowelizacje prawa wyborczego w przyszłości będą konfrontowane przez Trybunał Konstytucyjny z tak właśnie pojmowanym wymogiem konstytucyjnym, wynikającym z zasady demokratycznego państwa prawnego”. Natomiast pierwszym orzeczeniem TK, w którym *expressis verbis* pojawia się określenie „cisza legislacyjna” był wyrok z dnia 28 października 2009 r. (K 3/09), wydany w wyniku kontroli konstytucyjności ustawy z dnia 12 lutego 2009 r. o zmianie ustawy o wyborze Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, ustawy o referendum ogólnokrajowym oraz ustawy – Ordynacja wyborcza do Parlamentu Europejskiego<sup>15</sup>. Podobnie o ciszy legislacyjnej, jednakże z dużo większą wnikliwością, wypowiedział się TK w wyroku z 20 lipca 2011 r. (K 9/11), rozstrzygając o zgodności z Konstytucją rozwiązań zawartych w nowo przyjętym wówczas Kodeksie wyborczym. Należy zatem zgodzić się ze stanowiskiem wyrażonym przez P. Chybalskiego, że instytucja ciszy legislacyjnej w polskim prawie, jako wypracowana przez TK, jest *de facto* instytucją orzeczniczą oraz przejawem aktywizmu sędziowskiego<sup>16</sup>. Nieprzypadkowo określa ją się także mianem „instytucji o charakterze ustrojowym”<sup>17</sup>, gdyż stanowi narzędzie ograniczające aktywność parlamentu w sferze, która jest mu zarezerwowana na zasadzie wyłączności, w celu ochrony demokratycznego charakteru prawa wyborczego.

Warto wskazać, że wcześniej na potrzebę zabezpieczenia prawa wyborczego przed instrumentalnym traktowaniem ze strony polityków zwracała uwagę Komisja Wenecka w dyrektywach zawartych w Kodeksie dobrej praktyki w sprawach wyborczych<sup>18</sup>. Komisja wyraźnie podkreśliła, że dla wiarygodności procesu wyborczego i wzmacniania zaufania wyborców kluczowe znaczenie ma stabilność

<sup>15</sup> Ustawa z dnia 12 lutego 2009 r. o zmianie ustawy o wyborze Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, ustawy o referendum ogólnokrajowym oraz ustawy – Ordynacja wyborcza do Parlamentu Europejskiego (Dz.U. z 2009 r. Nr 202, poz. 1547).

<sup>16</sup> P. Chybalski, *Problem tzw. ciszy legislacyjnej w prawie wyborczym w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, [w:] M. Granat (red.), *Sądowictwo konstytucyjne. Teoria i praktyka*, Warszawa 2019, s. 248, 250. Podobnie L. Garlicki nazywa ciszę legislacyjną „tworem orzecznictwa konstytucyjnego”, zob. L. Garlicki, *op. cit.*, s. 56.

<sup>17</sup> K. Kozłowski, *Zakaz wprowadzania „istotnych zmian” w prawie wyborczym w okresie poprzedzającym wybory – rozważania na tle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, „Przegląd Legislacyjny” 2019, 2, s. 20.

<sup>18</sup> Kodeks dobrej praktyki w sprawach wyborczych. Wytyczne i raport wyjaśniający przyjęte przez Komisję Wenecką na 52 sesji plenarnej, 18–19 października 2002 r., [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2002\)023rev2-cor-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2002)023rev2-cor-e) (dostęp: 5.09.2022).

regulacji z zakresu prawa wyborczego, w szczególności tych, które dotyczą systemu wyborczego *sensu stricto*, składu komisji wyborczych oraz trybu ustalania granic okręgów wyborczych<sup>19</sup>. Te bowiem elementy mogą mieć kluczowe znaczenie dla wyniku wyborów, a co za tym idzie – są najbardziej narażone na zmiany legislacyjne motywowane interesem konkretnych sił politycznych. Komisja podkreśliła, że złą praktyką jest nie tyle dokonywanie zmian w prawie wyborczym – te przecież są zjawiskiem naturalnym, a niekiedy nawet pożądanym – lecz dokonywanie ich w ściśle określonym interwale czasowym bezpośrednio poprzedzającym konkretne wybory. Ten czasokres, który powinien podlegać szczególnej ochronie z uwagi na wyjątkowe zainteresowanie większości parlamentarnej, Komisja określiła jako rok przed wyborami<sup>20</sup>, a zatem ujęła go zdecydowanie szerzej aniżeli uczynił to później polski sąd konstytucyjny. Na marginesie można wskazać, że choć sposób ujęcia owego okresu karencji przez Komisję Wenecką jest wysoce nieodokreślony co do początku i końca jego obowiązywania, to sama idea bezwzględnie zasługuje na aprobatę i implementację do wiążących regulacji prawa krajowego. Dziś standard wypracowany przez Komisję Wenecką, zawarty w akcie o charakterze *soft law*, nie może być bowiem formalnie traktowany jako wiążący dla państw członkowskich Rady Europy<sup>21</sup>. Jest to jednak bez wątpienia ważna dyrektywa opierająca się na autorytecie Komisji Weneckiej, działającej w ramach Rady. Każde państwo członkowskie, po związaniu się Statutem Rady Europy, winno respektować zasady i ideały przyświecające tej organizacji, w tym w zakresie ochrony praw człowieka i wartości demokratycznych, nawet wówczas gdy wynikają one z aktów czy dokumentów mających postać rekomendacji<sup>22</sup>. Tak jest właśnie w przypadku Kodeksu, który wskazuje na wspólne europejskie wartości niezbędne w demokratycznym procesie wyborczym.

<sup>19</sup> Zob. pkt II.2.64 Raportu Wyjaśniającego do Kodeksu dobrej praktyki w sprawach wyborczych.

<sup>20</sup> Zob. pkt II.2.65 ibidem.

<sup>21</sup> B. Banaszak, *Kodeks wyborczy. Komentarz*, Warszawa 2015, s. 5.

<sup>22</sup> Podobnie w zdaniu odrębnym do wyroku K 31/06 twierdzi M. Safjan: „Oczywiście, status rekomendacji zawartych w tym dokumencie [Kodeksie dobrej praktyki w sprawach wyborczych – A.P.] nie może być porównywany ze statusem klasycznych, w pełni wiążących instrumentów międzynarodowych typu konwencyjnego. Jednakże zawierają one co najmniej istotną, pomocniczą dyrektywę dla kształtowania standardu demokratycznego w państwach respektujących zasady demokracji i prawa człowieka, należących do Rady Europy (...). Polska, przystępując do Rady Europy w drodze umowy międzynarodowej (por. Statut Rady Europy z 5 maja 1949 r., Dz.U. z 1994 r. Nr 118, poz. 565), zobowiązała się co najmniej pośrednio do szanowania wspólnych ideałów i zasad stanowiących wspólne dziedzictwo urzeczywistnianych za pośrednictwem organów Rady Europy (por. art. 1 Statutu), przynajmniej w zakresie pewnego kierunku, czy tendencji ustawodawczych”. Szerzej zestawienie stanowisk w przedmiocie charakteru prawnego Kodeksu zob. K. Kozłowski, op. cit., s. 16–17.



## Pojęcie i elementy konstrukcyjne instytucji ciszy legislacyjnej

Istotną kwestią, którą należy rozważyć, analizując instytucję ciszy legislacyjnej, jest próba zdefiniowania tego pojęcia. Jak wskazywano wcześniej, na próżno szukać przedmiotowej definicji w jakimkolwiek akcie prawa krajowego. Natomiast punktem odniesienia w tym zakresie jest dorobek orzeczniczy polskiego sądu konstytucyjnego oraz przywoływany wyżej standard międzynarodowy ujęty w Kodeksie dobrej praktyki w sprawach wyborczych. Biorąc pod uwagę powyższe, można stwierdzić, że cisza legislacyjna to pewien okres (interwał czasowy) przed wyborami, w którym działalność legislacyjna ustawodawcy powinna być ograniczona w zakresie, w jakim miałyby ona wprowadzać tzw. istotne (ważne) zmiany prawa wyborczego odnoszące się do najbliższych wyborów. Ograniczenie to wywiedzione zostało z art. 2 Konstytucji RP i ma na celu ochronę demokratycznego państwa prawnego. Należy zauważyć, że w myśl rozstrzygnięć TK cisza legislacyjna nie ma charakteru absolutnego. Oznacza to, że choć jest to kluczowy standard demokratycznego procesu wyborczego, to możliwe jest odstępianie od jej stosowania, gdy wynika to z „nadzwyczajnych okoliczności o charakterze obiektywnym”. Warto poddać analizie kluczowe elementy tego rozwiązania, gdyż część z nich nie została w sposób wystarczający sprecyzowana przez TK.

Wychodząc od dość ogólnego ujęcia można stwierdzić, że cisza legislacyjna – jak wskazał TK w wyroku K 31/06 – sprowadza się do „generalnej niestosowności podejmowania nowelizacji prawa wyborczego na krótko przed wyborami”. Wskazana „niestosowność” posiada szczególne uzasadnienie, jakim jest konieczność respektowania zasad demokratycznego państwa prawnego i podmiotowych praw wyborców<sup>23</sup>. Chodzi zatem po pierwsze o to, aby przy zmianie prawa wyborczego nie naruszać ugruntowanych zasad prawidłowej legislacji, po drugie zaś – stworzyć właściwe gwarancje uczciwego uczestnictwa w wyborach, zarówno podmiotom rywalizacji wyborczej, jak i wyborcom. Nie ulega bowiem wątpliwości, że każda zmiana prawa wymaga wnikliwego zapoznania się z jej treścią i przygotowania do jej stosowania. W przypadku prawa wyborczego ma to szczególne znaczenie, gdyż podmioty uczestniczące w wyborach na skutek zaistnienia tzw. istotnych zmian, w szczególności dotyczących systemu wyborczego *sensu stricto*<sup>24</sup>, nierzadko muszą dokonać niezbędnych analiz, by następnie odpowiednio dostosować swoje zachowania i koncepcje wyborcze do zmodyfikowanej sytuacji prawnej. Brak właściwego przygotowania może skutkować daleko idącymi konsekwencjami

<sup>23</sup> Tak TK w wyroku K 31/06.

<sup>24</sup> Pod tym pojęciem rozumieć należy zasady i tryb ustalenia wyników wyborów.



– włącznie z wpływem na określony rezultat wyborczy. Zmiana regulacji bezpośrednio przed wyborami, nierzadko zaskakująca adresatów, uniemożliwia przygotowanie się do rywalizacji wyborczej przez wszystkich zainteresowanych na równych zasadach, zwykle uprzywilejowując sytuację sił politycznych proponujących i mających zasadniczy wpływ na dokonywane zmiany legislacyjne<sup>25</sup>. Taki stan rzeczy z kolei może powodować naruszenie zasady uczciwości wyborów<sup>26</sup> już na samym początku procesu wyborczego, osłabiając jego demokratyczny charakter. Co więcej, na pospieszne zmiany prawa wyborczego w okresie bezpośrednio poprzedzającym wybory należy spojrzeć krytycznie także z perspektywy gwarancji praw wyborczych. Zmiany prawa wyborczego dokonywane „na ostatnią chwilę”, w szczególności motywowane politycznie, w praktyce nierzadko pozbawione są faktycznej ochrony ze strony sądu konstytucyjnego. Procedura kontroli konstytucyjności przepisów wymaga bowiem czasu, zaś jej zakończenie już po przeprowadzeniu wyborów nie spełnia właściwie swojej funkcji<sup>27</sup>. Przyjmowanie regulacji z pominięciem standardu ciszy legislacyjnej staje się zatem niebezpieczne także i w tym znaczeniu, że utrudnia TK „udaremnienie przedwyborczych manipulacji legislacyjnych”<sup>28</sup>.

Poza wskazaniem przez Trybunał, że cisza legislacyjna polega na czasowym ograniczeniu aktywności legislacyjnej prawodawcy w prawie wyborczym na krótko przed wyborami, TK określił także konkretny okres (interwał czasowy), w którym prawo to nie powinno być zmieniane. Prawo wyborcze – w myśl przytaczanego wcześniej orzecznictwa – nie powinno być modyfikowane w okresie na co najmniej 6 miesięcy przed wyborami. Tak określony standard traktować należy jako swoiste *minimum minimorum*<sup>29</sup>, co oznacza, że ustawodawca nie powinien tego okresu skracać, lecz może go wydłużyć, w szczególności wtedy, gdy będzie to wynikało z poziomu istotności czy „głębokości” przyjmowanej zmiany. Jak słusznie wskazuje TK „im dana zmiana sięga głębiej w przebieg głosownia, tym okres »adaptacji« do niej po stronie wyborców, jak i organów przeprowadzających wybory

<sup>25</sup> K. Kozłowski pisze o niebezpieczeństwie „optymalizacji wyników głosowania” przez większość polityczną, zob. K. Kozłowski, op. cit., s. 21.

<sup>26</sup> Na temat zasady uczciwości wyborów interesująco pisze G. Kryszewski, *Uczciwość wyborów jako zasada prawa wyborczego*, „Studia Wyborcze” 2016, 21, s. 7–31.

<sup>27</sup> Jak wskazuje TK w orzeczeniu K 31/06: „Kontrola konstytucyjności ordynacji wyborczej dokonywana po wyborach, a zatem mająca znaczenie tylko dla przyszłości, byłaby w dużej mierze albo całkowitą fikcją, skoro wybory już się odbyły, albo też mogłaby bardzo poważnie zakłócić funkcjonowanie nie tylko organów wybieralnych, ale całej administracji publicznej (por. w tym kontekście uzasadnienie wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 16 września 2003 r., sygn. K 55/02), podejmowanych przez nią decyzji, zaciąganych zobowiązań itd.”.

<sup>28</sup> Na ten temat L. Garlicki, op. cit., s. 56.

<sup>29</sup> Tak też w przytaczanych wyżej rozstrzygnięciach.

musi być odpowiednio dłuższy”<sup>30</sup>. Chodzi zatem o to, żeby adresaci norm prawnych mieli faktyczną możliwość zapoznania się z treścią zmienianych przepisów, ale także zdążyli dostosować do niej swoje działania. Dotyczy to tak przyszłych komitetów wyborczych w zakresie strategii wyborczej, jak organów administracji wyborczej, na której barkach spoczywa organizacyjna sfera procesu wyborczego. Omawiając czas trwania ciszy ustawodawczej, warto raz jeszcze powrócić do Kodeksu dobrej praktyki w sprawach wyborczych, który przewiduje dłuższy, bowiem roczny okres karencji przed wyborami. Jak się wydaje, za zasadny uznać należy postulat przyjęcia na poziomie krajowym standardu analogicznego do europejskiego. Może za tym przemawiać chociażby fakt, że w orzecznictwie TK właściwie brak jest uzasadnienia dla odstąpienia od dyrektywy przyjętej przez Komisję Wenecką<sup>31</sup>, której rekomendacje – jak wskazywano wyżej – powinny być traktowane jako ważna wskazówka przy kształtowaniu krajowych rozwiązań z uwagi na autorytet i pozycję Rady Europy. Niewątpliwie natomiast rozszerzenie tego standardu będzie czynnikiem budującym zaufanie wyborców do nowo przyjmowanego prawa, po wtóre zaś, przynajmniej teoretycznie, może zwiększyć szanse na sfinalizowanie do czasu wyborów efektywnej kontroli konstytucyjności nowych regulacji (jeśli ta zostanie zainicjowana).

Omawiając kwestię okresu, w którym zmiany w prawie wyborczym nie powinny być dokonywane, nie sposób nie odnieść się także do jego granic temporalnych, co czynił w swych rozstrzygnięciach także TK. W tym zakresie jednak zdecydowanie więcej uwagi poświęcono dacie końcowej, aniżeli momentowi, w którym zaczyna biec okres ciszy legislacyjnej. W drugim przypadku, w braku skonkretyzowanego rozwiązania, przy analizie należy posiłkować się zdarzeniami, o których Trybunał wypowiada się, czyniąc inne, szczegółowe rozważania. I tak w orzeczeniu K 31/06 jako moment początkowy biegu ciszy legislacyjnej pojawiają się określenia „uchwalenie istotnych zmian” oraz „wejście w życie istotnych zmian”. Trybunał nie jest zatem konsekwentny w prowadzonym wywodzie, a przyjęcie jednej bądź drugiej alternatywy odpowiednio wydłuża bądź skraca czas trwania ciszy legislacyjnej. Zdecydowanie bardziej precyzyjnie wypowiedział się TK w orzeczeniu Kp 3/09, w którym posłużył się określeniem „uchwalenie zmian”, choć incydentalnie w rozważaniach trybunalskich pojawia się też „wprowadzenie

<sup>30</sup> Zob. wyrok TK Kp 3/09.

<sup>31</sup> Za rozszerzeniem standardów ciszy legislacyjnej opowiadają się m.in.: W. Brzozowski, A. Krzywoń, *Dylematy polskiego prawa wyborczego po reformie 2011 r.*, „Przegląd Legislacyjny” 2012, 2, s. 15; M. Masternak-Kubiak, *Głosa do wyroku TK z 3 listopada 2006 r.*, sygn. akt K 31/06, „Przegląd Sejmowy” 2007, 2, s. 175. Z kolei P. Jakubowski wskazuje, że „sugerowany przez TK sześciomiesięczny okres ciszy legislacyjnej stanowi optymalny czas na dostosowanie strategii wyborczej do zmienionych warunków gry politycznej”, zob. P. Jakubowski, *Cisza legislacyjna – zasada prawa wyborczego w Rzeczypospolitej Polskiej*, „Przegląd Sejmowy” 2015, 4, s. 23.

istotnych zmian". W ostatnim z rozstrzygnięć (K 9/11) TK stosuje określenie „ogłoszenie” ustawy, co zdaje się najlepiej oddawać istotę sprawy. Jest to bowiem data pewna, która w istocie kończy proces legislacyjny. Ogłoszenie aktu w dzienniku publikacyjnym pozwala na zapoznanie się z jego treścią w jego ostatecznym i niezmiennym kształcie<sup>32</sup>. To zdarzenie wydaje się zatem miarodajne do określenia momentu, od którego należy liczyć bieg co najmniej 6-miesięcznego okresu ciszy legislacyjnej. Jeśli chodzi o moment graniczny (końcowy) dla upływu omawianego okresu, w wyroku K 31/06 Trybunał nieprecyzyjnie stwierdził, że zmian w prawie wyborczym nie należy dokonywać „na co najmniej sześć miesięcy przed kolejnymi wyborami, rozumianymi nie tylko jako sam akt głosowania, ale jako całość czynności objętych tzw. kalendarzem wyborczym”. Nieścisłość tego stwierdzenia wiąże się ze sposobem interpretacji zwrotu „całość czynności objętych tzw. kalendarzem wyborczym”. Innymi słowy – nie jest jasne, czy przy wyznaczeniu upływu okresu sześciomiesięcznego Trybunał zamierzał brać pod uwagę pierwsze zdarzenie, jakim jest samo zarządzenie wyborów i ukształtowanie kalendarza wyborczego, czy raczej chodziło o pierwszą z czynności wskazanych w kalendarzu wyborczym, co modyfikowałoby jednak interwał czasowy określający czas trwania ciszy. W kolejnym rozstrzygnięciu zapadłym w sprawie Kp 3/09 sąd konstytucyjny doprecyzował, że „okres ten [ciszy legislacyjnej – A.P.] liczy się do daty podjęcia pierwszej czynności wyborczej, tj. do wydania postanowienia o zarządzeniu danych wyborów”. Z kolei – jak mogłoby się wydawać – najbardziej szczegółowo kwestia ta została omówiona przez TK w najnowszym z omawianych orzeczeń wydanym w sprawie K 9/11. Trybunał wskazał w nim, że „okres ciszy legislacyjnej powinien być liczony »do daty podjęcia pierwszej czynności wyborczej, tj. do wydania postanowienia o zarządzeniu danych wyborów«. Precyzując tę wypowiedź, należy dodać, że okres ten powinien być liczony nie (wstecz) od dnia, w którym Prezydent rzeczywiście zarządził konkretne wybory, gdyż – wobec braku regulacji konstytucyjnej wskazującej termin początkowy, od którego wybory mogą być zarządzane – parlament nigdy nie miałby pewności zachowania wymaganej ciszy legislacyjnej. Sześciomiesięczny okres ciszy legislacyjnej musi być wyznaczony w stosunku do jedynej daty pewnej w świetle Konstytucji, tj. ostatniego dnia, kiedy zarządzenie wyborów jest możliwe”. W istocie precyzja Trybunału w tym przypadku jest pozorna, gdyż przywołany standard w ścisłym jego ujęciu może być ustalony w zasadzie tylko w odniesieniu do wyborów na urząd Prezydenta RP oraz wyborów do Sejmu i Senatu. W przypadku pozostałych rodzajów elekcji bowiem (wyborów do PE i wyborów samorządowych) polska ustawa zasad-

<sup>32</sup> K. Kozłowski, op. cit., s. 26. Podobnie ogłoszenie aktu jako najbardziej optymalny moment początkowy uznają P. Chybalski (op. cit., s. 260–261) oraz P. Jakubowski (op. cit., s. 19).

nicza – jak już sygnalizowano wcześniej – nie precyzje terminów ich zarządzenia; regulacje te odnaleźć można natomiast na poziomie Kodeksu wyborczego<sup>33</sup>. Biorąc pod uwagę stanowisko TK wyrażone w przywołanym wyroku, należy więc uznać, że terminem wiążącym dla określenia upływu okresu sześciomiesięcznego będzie ostatni możliwy termin zarządzenia wyborów. *De lege lata* przy jego określeniu TK nie może jednak ograniczyć się wyłącznie do regulacji konstytucyjnej. Właściwym byłoby natomiast przyjęcie, że chodzi o termin ujęty bądź w ustawie zasadniczej bądź – w jego braku – w Kodeksie wyborczym. Można jeszcze w tym miejscu postawić pytanie, czy datą tą nie powinien być moment ogłoszenia aktu zarządzającego wybory w Dzienniku Ustaw RP, kiedy to faktycznie do wiadomości publicznej dociera przedmiotowa informacja. Wydaje się jednak, że w tym przypadku sam fakt ogłoszenia aktu nie ma kluczowego znaczenia, gdyż instytucja ciszy legislacyjnej adresowana jest nie do wyborców, lecz do ustawodawcy, zaś termin zarządzenia wyborów został wyraźnie dookreślony przez przepisy, czego nie można powiedzieć o momencie jego ogłoszenia<sup>34</sup>.

Ponadto, warto w tym miejscu wskazać na jeszcze jedną kwestię, która wprost nie wybrzmiewa z rozstrzygnięć TK – czynność zarządzenia wyborów w istocie nie zamyka okresu ciszy legislacyjnej. Choć TK jako datę graniczą dla ustalenia okresu ciszy wskazuje najpóźniejszy moment zarządzenia wyborów, to kwestią oczywistą jest, że *ratio legis* omawianej instytucji nakazuje rozciągnięcie jej trwania także na rozpoczęty już proces wyborczy. Momenty graniczne, o których mowa wyżej, stanowią zatem jedynie pewne cezury dla osadzenia ram czasowych wyinterpretowanego przez TK okresu sześciomiesięcznego, jednakże sam zakaz dokonywania zmian istotnych w prawie wyborczym musi rozciągać się także na rozpoczęty proces wyborczy. Przyjęcie innej interpretacji byłoby bowiem sprzeczne z ideą ciszy legislacyjnej. Podsumowując, należy wskazać, że omawiana instytucja obejmuje co najmniej sześciomiesięczny interwał czasowy przed wyborami, a także czas trwania procesu wyborczego.

Kolejnym aspektem, który wymaga szerszej uwagi, gdy mowa o instytucji ciszy legislacyjnej, jest charakter zmian, do których ów standard znajduje zastosowanie. Kwestią oczywistą jest, że cisza legislacyjna nie może dotyczyć wszystkich modyfikacji prawa wyborczego, gdyż stanowiłoby to nieuzasadnioną ingerencję w pozy-

<sup>33</sup> Na temat wątpliwości w tym zakresie: K. Kozłowski, op. cit., s. 26–27 oraz P. Chybalski, op. cit., s. 263–264.

<sup>34</sup> Ten termin jest płynny: w przypadku wyborów Prezydenta RP postanowienie Marszałka Sejmu ogłasza się w Dzienniku Ustaw RP w ciągu 3 dni od dnia zarządzenia wyborów (art. 290 § 1 k.w.), w wyborach do Sejmu i Senatu oraz do PE postanowienie Prezydenta RP ogłaszane jest najpóźniej w ciągu 5 dni od dnia zarządzenia wyborów (art. 194 § 1 k.w., art. 332 § 1 k.w.), zaś w wyborach samorządowych rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów ogłaszane jest najpóźniej w terminie 2 dni od dnia zarządzenia wyborów (art. 371 § 3 k.w.).

cję prawną parlamentu, jako organu uprawnionego – na zasadzie wyłączności – do stanowienia regulacji prawnych o randze ustawy. Aby do tego nie doszło, ograniczenie swobody legislacyjnej prawodawcy musi być proporcjonalne do celów, jakie ma do spełnienia omawiana instytucja. Innymi słowy – standard trybunalski powinien znajdować zastosowanie tylko do tych nowelizacji prawa wyborczego, które mogą zmierzać do instrumentalizacji prawa, powodując naruszenie jego demokratycznego wymiaru, nie zaś do każdej zmiany prawa wyborczego. Nieprzypadkowo zatem TK w swoim orzecznictwie posłużył się terminem „zmiany istotnej”, jako tej, która uprawnia Trybunał do ewentualnego stwierdzenia niekonstytucyjności przepisów w sytuacji ich przyjęcia w okresie trwania ciszy ustawodawczej. Zasadniczy problem, jaki rysuje się jednak w tym kontekście, to fakt, że „istotność” zmiany jest pojęciem wysoce niedookreślonym, co w praktyce orzeczniczej może rodzić problemy z zakwalifikowaniem danej nowelizacji jako takiej. Oczywiście, interpretując to pojęcie, można powoływać się na znaczenie słownikowe pojęcia „istotny”, jako główny, podstawowy, czy znaczny<sup>35</sup>, jednakże w tym przypadku nie sam sposób jego rozumienia jest kluczowy, lecz jego odniesienie do konkretnych elementów prawa i procesu wyborczego. Warto zatem przyjrzeć się, jak kwestię tę interpretuje sam TK. I tak w orzeczeniu K 31/06 Trybunał w pewnym sensie skatalogował zmiany, które zgodnie z jego interpretacją mieszczą się w tym pojęciu, wskazując, że „istotny wpływ na ostateczny wynik wyborczy, z punktu widzenia kształtu prawa wyborczego, mają takie mierzalne czynniki jak: a) wielkość okręgów wyborczych, b) wysokość ewentualnych »progów wyborczych« w systemie proporcjonalnym, c) przyjęty system ustalania wyników wyborów (przeliczania głosów na mandaty)”. Z rozważań tych wynika po pierwsze, że „istotna zmiana” to taka, która wywiera wpływ na wynik wyborczy, po drugie – można ustalić przynajmniej przykładową listę rozwiązań, których modyfikacja może zostać nazwana „zmianą istotną”. Nie ulega wątpliwości, że wskazane elementy są szczególnie podatne na zmiany służące realizacji celów politycznych. Takie ujęcie, choć nie tożsame, jest zresztą zbliżone do przyjętego przez Komisję Wenecką w Kodeksie dobrej praktyki w sprawach wyborczych. Komisja uznała bowiem, że „zasadniczymi elementami”, które mogą mieć wpływ na wynik wyborów, są w szczególności przepisy dotyczące systemu wyborczego, składu komisji wyborczych i trybu ustalania granic okręgów wyborczych<sup>36</sup>. W dalszych rozważaniach TK wyraźnie podkreślił, że wskazane przez niego komponenty, to w istocie „najbardziej istotne elementy prawa wyborczego”, co nie zamyka jednak możliwości rozszerzenia tego katalogu

<sup>35</sup> Hasło *Istotny*, [w:] *Słownik Języka Polskiego PWN*, <https://sjp.pwn.pl/sjp/istotny;2466989.html> (dostęp: 25.09.2022).

<sup>36</sup> Zob. pkt II.2.64 Raportu Wyjaśniającego do Kodeksu dobrej praktyki w sprawach wyborczych.

na kanwie rozstrzyganych w przyszłości spraw. Ważną uwagę poczynił TK także w wyroku Kp 3/09, w którym wskazał, że *de facto* kluczowe nie jest katalogowanie przykładów zmian spełniających warunków „istotności”, lecz ustalenie metody oceny konstytucyjności nowelizacji prawa wyborczego. Wskazał zatem że „Istotną zmianą» w prawie wyborczym jest taka, która w wyraźny sposób wpływa na przebieg głosowania i jego wyniki i która w związku z tym wymaga uprzedzenia adresatów normy prawnej o jej wprowadzeniu”. Zaznaczył też, że „dla oceny »istotności zmiany« znaczenie ma więc to, czy nowo uchwalany przepis oddziałuje przykładowo na reguły oddawania głosów, zasady ustalania wyników głosowania, sposób rozdziału mandatów lub na zasady członkostwa w komisji wyborczej. Ważna jest tu ocena głębokości ingerowania przez nową regulację w istniejący system wyborczy. Im dana zmiana sięga głębiej w przebieg głosowania, tym okres »adaptacji« do niej po stronie wyborców, jak i organów przeprowadzających wybory musi być odpowiednio dłuższy”. Podejście przyjęte przez Trybunał zostało zatem oparte na względach celowościowych. Co więcej, jak się wydaje, rozważania Trybunału dają podstawę do uznania, że zmiany „głęboko ingerujące” w system wyborczy powinny być dokonywane z dłuższym horyzontem czasowym aniżeli standardowo przyjęty okres półroczny. Wreszcie w wyroku K 9/11 TK zwrócił uwagę na jeszcze jedną kwestię praktyczną, iż w konkretnej sprawie badaniu powinny podlegać nie tylko zmiany jakościowe (odnoszące się do mechanizmów prawa wyborczego), ale także zmiany ilościowe (obejmujące liczne, ale drobne modyfikacje), gdyż te „łącznie mogą w sposób istotny [także – A.P.] zmienić reguły rywalizacji wyborczej”<sup>37</sup>. Faktycznie, może bowiem zdarzyć się tak, że choć dana zmiana sama w sobie nie będzie spełniała cechy „istotności”, to jednak w połączeniu z kilkoma innymi, taki charakter może zyskać. Mając na względzie powyższe można przyjąć, że „zmiana istotna” to taka, która w wyraźny sposób wpływa na system wyborczy i może znaleźć przełożenie na wynik wyborów, w szczególności obejmująca takie kwestie, jak reguły oddawania głosów, zasady ustalania wyników głosowania, sposób rozdziału mandatów czy zasady członkostwa w komisji wyborczej. Dodatkowo, „istotność” zmiany zawsze należy badać w kontekście konkretnych, zbliżających się wyborów i przy uwzględnieniu innych zmian prawa wyborczego. Kwestię tę warto uzupełnić o uwagę zgłoszoną przez S. Biernata w zdaniu odrębnym do wyroku K 9/11, iż: „nie ma podstaw do nadmiernie szerokiego interpretowania cechy »istotności« zmian ustawowych. Nie chodzi przecież o to, że zmiana w prawie wyborczym może wyrzucić jakikolwiek wpływ na wynik wyborów, ale o to, czy ten wpływ da się z góry ze znacznym prawdopodobieństwem przewidzieć

<sup>37</sup> Na ten temat szeroko także M. Zubik w zdaniu odrębnym do wyroku TK K 9/11.



jako korzystny dla pewnych komitetów wyborczych, a niekorzystny dla innych”<sup>38</sup>. Mając na względzie *ratio legis* ciszy legislacyjnej kluczowe wydaje się więc ustalenie, czy wpływ na wynik wyborów będący efektem przyjętej zmiany można zakwalifikować jako taki, który różnicuje pozycję uczestników rywalizacji wyborczej, naruszając w konsekwencji zasadę uczciwości procesu wyborczego<sup>39</sup>.

Wreszcie ostatnim elementem, jaki należy wziąć pod uwagę przy analizie elementów konstytuujących instytucję ciszy legislacyjnej, jest fakt, że nie ma ona charakteru absolutnego<sup>40</sup>. Zgodnie bowiem z orzecznictwem TK, odstąpienie od zastosowania zakazu wprowadzenia istotnych zmian w okresie bezpośrednio poprzedzającym wybory jest możliwe, gdy zajdzie przesłanka „nadzwyczajnych okoliczności o charakterze obiektywnym”. Pomimo, iż Trybunał dokonał tego rodzaju zastrzeżenia, także i w tym przypadku nie wskazał, jak należy tę przesłankę interpretować, a zatem jakie okoliczności można uznać za „nadzwyczajne”. Sięgając do literatury przedmiotu, można starać się wskazać na przykłady szczególnie doniosłych okoliczności, jak chociażby radykalna zmiana ustroju państwa i systemu organów państwowych, czy też sytuacja, gdy dalsze funkcjonowanie istniejących instytucji czy rozwiązań prawnych grozi zahamowaniem niezbędnych reform społeczno-gospodarczych<sup>41</sup>. Przesłankę tę – jak można sądzić – mogłaby wypełniać także konieczność dostosowania prawa krajowego do zmieniających aktów prawa międzynarodowego czy unijnego. Zgodzić także należy się z P. Chybalskim, który uznaje, że dla zaistnienia takich okoliczności powinny zostać spełnione dwa warunki: muszą mieć one charakter wyjątkowy (występować rzadko) oraz, co szczególnie ważne – obiektywny (występować z powodów innych niż aktualne potrzeby polityczne większości parlamentarnej)<sup>42</sup>. Odstąpienie od zachowania standardu ciszy legislacyjnej winno być zatem traktowane jako absolutny wyjątek, zaś ocena takiego działania musi być dokonywana w warunkach pełnego konsensusu politycznego, a także przy uwzględnieniu stanowiska Państwowej Komisji Wyborczej jako najwyższego organu wyborczego właściwego w sprawach przeprowadzenia wyborów.

Na koniec tej części rozważań należy zwrócić uwagę na konieczność rozróżnienia instytucji ciszy legislacyjnej oraz zasady *vacatio legis*. Kwestia ta wydaje się istotna, gdyż niekiedy mylnie utożsamia się oba rozwiązania<sup>43</sup>, podczas gdy zupełnie inne są zarówno momenty, w których te instytucje się aktualizują, jak

<sup>38</sup> Zdanie odrębne S. Biernata do wyroku K 9/11.

<sup>39</sup> Podobnie P. Jakubowski, op. cit., s. 18.

<sup>40</sup> Tak też L. Garlicki, op. cit., s. 55.

<sup>41</sup> K.W. Czaplicki, *O potrzebie stabilności prawa wyborczego. Wybrane problemy*, Toruń 2009, s. 10.

<sup>42</sup> P. Chybalski, op. cit., s. 269.

<sup>43</sup> Także w orzecznictwie TK, czego doskonałym przykładem jest orzeczenie zapadłe w sprawie K 31/06.



i szczegółowe cele, jakie mają do zrealizowania. *Vacatio legis*, czyli okres pomiędzy ogłoszeniem aktu prawnego a jego wejściem w życie, ma za zadanie zagwarantować adresatom norm prawnych możliwość spokojnego zapoznania się z treścią nowych regulacji. Ma ona także istotne znaczenie dla organów, które zyskują czas na przygotowanie się do stosowania nowych przepisów a nawet dla ustawodawcy, który zyskuje czas na wyeliminowanie błędów czy sprzeczności w obowiązujących normach<sup>44</sup>. Jest to jednak instytucja zawsze dotycząca przepisów już ogłoszonych i oczekujących na wejście w życie. Co więcej, jest to zasada doskonale znana polskiemu prawu konstytucyjnemu, zakorzeniona w orzecznictwie Trybunału. Inne jest natomiast uzasadnienie dla stosowania ciszy legislacyjnej, jako stosunkowej młodej konstrukcji trybunalskiej. Jak wskazywano wcześniej, dotyczy ona w istocie najpóźniejszego dopuszczalnego momentu uchwalenia norm prawa wyborczego z uwagi na datę planowanych wyborów i służy zapobieżeniu manipulowania przepisami wyborczymi w okresie, gdy możliwe jest potencjalne ustalenie wpływu projektowanych regulacji na wynik zbliżających się wyborów<sup>45</sup>. Cisza legislacyjna nie odnosi się zatem do już przyjętych regulacji, lecz chroni prawo wyborcze przed próbami jego zmiany „na ostatnią chwilę” i przy uwzględnieniu pobudek politycznych. Tym samym instytucja ta gwarantuje zasadę uczciwości przyszłych wyborów. O ile *vacatio legis* powinno zostać określone w odniesieniu do konkretnego aktu prawnego, standard ciszy legislacyjnej, co do zasady<sup>46</sup>, ma charakter jednolity. Bez wątplenia natomiast cechą wspólną obu rozwiązań jest to, że mają one oparcie w zasadzie demokratycznego państwa prawa i zarazem z niej wynikają<sup>47</sup>.

## Konkluzje i postulaty *de lege ferenda*

Cisza legislacyjna to bez wątpienia rozwiązanie o znaczącym potencjale, które może przyczyniać się do ograniczenia zjawiska ingerencji politycznej w regulacje z zakresu prawa wyborczego. Jest to swego rodzaju ochrona dla przepisów Kodeksu wyborczego, która powinna zmuszać ustawodawcę do podejmowania debaty na temat zmian przepisów prawa wyborczego z odpowiednim horyzontem czasowym. Konstrukcja ta winna pośrednio także mobilizować do prowadzenia szerokiej dyskusji w gronie parlamentarnym, ale także eksperckim i wśród przedstawicieli instytucji społeczeństwa obywatelskiego. Chodzi przecież o to, by wypracować

<sup>44</sup> M. Zagozdón, *Spoczynek prawa wyborczego*, [w:] M. Zubik, J. Podkowiak (red.), *Aktualne wyzwania prawa wyborczego*, Warszawa 2021, s. 95.

<sup>45</sup> L. Garlicki, op. cit., s. 55.

<sup>46</sup> O ile nie zaistnieją „nadzwyczajne okoliczności o obiektywnym charakterze”.

<sup>47</sup> Wyrok TK Kp 3/09.

rozwiązania optymalne z punktu widzenia systemu ustrojowego, nie zaś wspierające określone siły polityczne. W każdym razie cisza ustawodawcza z założenia powinna zmuszać projektodawcę do wcześniejszego inicjowania prac legislacyjnych dotyczących kluczowych zmian w prawie wyborczym, odrywając ich procedowanie od nastrojów politycznych kształtujących się bezpośrednio przed wyborami. Jak jednak podkreślano wcześniej, zasadniczym problemem, jaki wiąże się z omawianą instytucją, jest brak jej umocowania w przepisach prawa. Taki stan rzeczy zauważalnie osłabia jej projakościowe oddziaływanie na proces wyborczy. Doskonale bowiem wiadomo, że zmiana bądź przyjęcie nowych przepisów prawa wyborczego z naruszeniem trybunalskiego standardu ciszy legislacyjnej nie powoduje ich nieważności i automatycznego usunięcia z systemu prawa. Niekonstytucyjność przepisów z powodu naruszenia ciszy legislacyjnej może natomiast stwierdzić TK po zainicjowaniu kontroli przez uprawniony podmiot, wnikliwym rozpoznaniu sprawy i uznaniu, że konkretna zmiana bądź grupa zmian ma charakter istotny w kontekście konkretnego procesu wyborczego. Mając na względzie tę okoliczność, należy zatem postulować umocowanie ciszy legislacyjnej w przepisach prawa na poziomie konstytucyjnym, tak by instytucja ta stała się rzeczywistym wzorcem kontroli, skutecznie dyscyplinującym prawodawcę już na etapie inicjowania zmian w prawie wyborczym. Takie rozwiązanie eliminowałoby także ewentualne zarzuty, że TK jako wzorzec kontroli regulacji przyjmuje standardy wyprowadzone w swoim orzecznictwie, nieuregulowane *expressis verbis* na poziomie ustawy zasadniczej. Konstytucjonalizacja ciszy legislacyjnej byłaby także pożądana, zważywszy na okoliczność, że rozwiązanie to jest w istocie instytucją o charakterze ustrojowym i stanowi reglamentację działalności parlamentu w podstawowym obszarze jego działania. Co więcej, godne uwagi wydaje się także – zgodnie z rekomendacjami Komisji Weneckiej – ujęcie w Konstytucji zasady, że istotne zmiany w prawie wyborczym powinny znajdować zastosowanie dopiero do wyborów następujących po tych, przed którymi zmiana następuje. Mechanizm ten z jednej strony eliminowałby wpływy polityczne na zbliżające się wybory, z drugiej zapewniałby dość długi okres na przygotowanie się do stosowania nowych rozwiązań, wzmacniając tym samym zasadę zaufania do państwa i stanowionego przez jego organy prawa. Przy tak długim okresie karencji bardziej prawdopodobne byłoby także sfinalizowanie ewentualnego procesu kontroli konstytucyjności nowych przepisów, jeśli taka zostałaby zainicjowana. Gdyby jednak drugi z postulatów okazał się niemożliwy do zaimplementowania, konieczne wydaje się przynajmniej wydłużenie okresu trwania ciszy legislacyjnej do roku poprzedzającego wybory. Stanowiłoby to dostosowanie polskich rozwiązań do standardu europejskiego określonego w Kodeksie dobrej praktyki w sprawach wyborczych.

## Bibliografia

### Literatura

- Banaszak B., *Kodeks wyborczy. Komentarz*, Warszawa 2015.
- Brzozowski W., Krzywoń A., *Dylematy polskiego prawa wyborczego po reformie 2011 r.*, „Przegląd Legislacyjny” 2012, 2.
- Chybalski P., *Problem tzw. ciszy legislacyjnej w prawie wyborczym w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, [w:] M. Granat (red.), *Sądownictwo konstytucyjne. Teoria i praktyka*, Warszawa 2019.
- Czaplicki K.W., *O potrzebie stabilności prawa wyborczego. Wybrane problemy*, Toruń 2009.
- Garlicki L., *Stabilność prawa wyborczego*, [w:] W. Hermeliński, B. Tokaj (red.), *25 lat demokratycznego prawa wyborczego i organów wyborczych w Polsce (1991–2016)*, Warszawa 2016.
- Jakubowski P., *Cisza legislacyjna – zasada prawa wyborczego w Rzeczypospolitej Polskiej*, „Przegląd Sejmowy” 2015, 4.
- Kozłowski K., *Zakaz wprowadzania „istotnych zmian” w prawie wyborczym w okresie poprzedzającym wybory – rozważania na tle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, „Przegląd Legislacyjny” 2019, 2.
- Kryszewski G., *Uczciwość wyborów jako zasada prawa wyborczego*, „Studia Wyborcze” 2016, 21.
- Majchrowski J., *Instrumentalizacja prawa wyborczego w Polsce*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1994, 4.
- Masternak-Kubiak M., *Glosa do wyroku TK z 3 listopada 2006 r., sygn. akt K 31/06*, „Przegląd Sejmowy” 2007, 2.
- Skotnicki K., *Glosa do wyroku TK z dnia 20 lipca 2011 r. (sygn. akt K 9/11)*, „Przegląd Sejmowy” 2012, 1.
- Słownik Języka Polskiego PWN*, <https://sjp.pwn.pl/sjp/istotny;2466989.html> (dostęp: 25.09.2022).
- Witkowski Z., *Siedem grzechów głównych polskiej klasy politycznej wobec wyborców, wyborów i prawa wyborczego*, Toruń 2015.
- Zagozdón M., *Spozynek prawa wyborczego*, [w:] M. Zubik, J. Podkowik (red.), *Aktualne wyzwania prawa wyborczego*, Warszawa 2021.

### Akty prawne

- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 ze zm.).
- Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy (t.j. Dz.U. z 2022 r., poz. 1277).
- Ustawa z dnia 6 września 2006 r. o zmianie ustawy – Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw (Dz.U. z 2006 r. Nr 159, poz. 1127).
- Ustawa z dnia 12 lutego 2009 r. o zmianie ustawy o wyborze Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, ustawy o referendum ogólnokrajowym oraz ustawy – Ordynacja wyborcza do Parlamentu Europejskiego (Dz.U. z 2009 r. Nr 202, poz. 1547).
- Kodeks dobrej praktyki w sprawach wyborczych. Wytyczne i raport wyjaśniający przyjęte przez Komisję Wenecką na 52 sesji plenarnej, 18–19 października 2002 r., <https://>

[www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2002\)023rev2-cor-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2002)023rev2-cor-e) (dostęp: 5.09.2022).

Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy – Kodeks wyborczy oraz niektórych innych ustaw (druk sejmowy nr 2800), <https://www.sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/PrzebiegProc.xsp?nr=2800> (dostęp: 7.03.2023).

Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy – Kodeks wyborczy (druk sejmowy nr 2651), <https://www.sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/PrzebiegProc.xsp?nr=2651> (dostęp: 7.03.2023).

Poselski projekt ustawy o zmianie ustawy – Kodeks wyborczy oraz niektórych innych ustaw (druk sejmowy nr 2897), <https://www.sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/PrzebiegProc.xsp?nr=2897> (dostęp: 7.03.2023).

### **Orzeczenia**

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 3 listopada 2006 r., K 31/06, Lex nr 231197.

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 października 2009 r., K 3/09, LEX nr 525654.

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 lipca 2011 r., K 9/11, Lex nr 936458.