

STUDIA I ARTYKUŁY

„Studia Wyborcze”, tom 35, 2023

DOI: <https://doi.org/10.26485/SW/2023/35/1>

Adrian Perz*

 <https://orcid.org/0000-0003-4183-5664>

WYŁĄCZENIE TRYBU PILNEGO ORAZ ZASADA CISZY LEGISLACYJNEJ JAKO USTROJOWE GWARANCJE STABILNOŚCI TWORZENIA PRAWA WYBORCZEGO

I

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.¹ normuje w art. 62 czynne prawo wyborcze wyrażające się w prawie udziału w referendum oraz prawie wybierania Prezydenta RP, posłów, senatorów, przedstawicieli do organów samorządu terytorialnego. Słusznie, w mojej ocenie, przepis ten uznawany jest w doktrynie za ustanawiający fundamentalne prawo obywatelskie, na które składa się prawo wybierania przedstawicieli sprawujących w imieniu suwerena władzę [Korczak 2014]. Normy prawa wyborczego charakteryzuje doniosłość regulowanej przez nie materii. Stanem pożądanym było zatem przyjęcie takich standardów odnoszących się do tworzenia przywołanych norm, które obiektywnie pozwolą na ukształtowanie procesu ustawodawczego wzbudzającego zaufanie obywateli do organów władzy, zagwarantują im możliwość zaznajomienia się z regulacjami będącymi podstawą wyboru ich przedstawicieli w konkretnych wyborach z odpowiednim wyprzedzeniem, pozwolą na przeprowadzenie kampanii wyborczej według standardów obowiązujących

* Doktorant, Wyższa Szkoła Prawa i Administracji Rzeszowska Szkoła Wyższa, Katedra Prawa Konstytucyjnego i Stosunków Międzynarodowych, inspektor Biura Prawnego Urzędu Miasta Krosna, adrian.perz@interia.pl

¹ Dz.U. 1997 nr 78 poz. 483 ze zm., dalej Konstytucja RP.

wszystkich uczestników procesu wyborczego; w końcu zagwarantują obywatelowi ramy pozwalające na świadome oddanie głosu mającego wpływ na ukonstytuowanie się danej większości sprawującej w jego imieniu władzę czy wybór organów jednoosobowych.

Według rozważań doktryny przyjęcie Ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy² miało w założeniu kompleksowo uregulować materię prawa wyborczego i uniemożliwić uznaniowe modyfikowanie norm wyborczych w zależności od aktualnych potrzeb danej władzy [Sawuła 2021]. Wprawdzie pozytywnie oceniam koncepcję uchwalenia ustawy poświęconej systemowo zagadnieniom prawa wyborczego, sądzę jednak, że oprócz uchwalenia dedykowanej tej materii ustawy, mającej – co więcej – rangę kodeksu, zasadnicze znaczenie ma prawidłowe stosowanie jej norm w praktyce, a także wypracowanie i przestrzeganie standardów stanowienia norm prawa wyborczego i ich modyfikowania, które cechować powinna stabilność i odporność na zmiany układu sił politycznych. Kwestia ta ma o tyle doniosłe znaczenie, że w ślad za J. Majchrowskim [1994] należy zgodzić się z tezą, że proces legislacyjny norm prawa wyborczego jest często traktowany przez siły polityczne jako pewnego rodzaju preludium i wstęp do rozgrywki w danym procesie wyborczym. Stabilność systemu prawa wyborczego powinna zatem wyrażać się również w precyzyjnym określeniu materii wyborczej, która może podlegać korekcie, oraz tego, kiedy taka korekta może nastąpić. W tym zakresie wskazuje się trzy zasadnicze przypadki, tj. tworzenie nowych instytucji wyborczych, likwidację z systemu wyborczego instrumentów źle w praktyce ocenianych oraz korektę systemu wyborczego w przypadku niemożności ukształtowania się władzy w wyniku danych wyborów [Czaplicki, Rymarz, Sokala 2005].

W mojej ocenie najważniejszym przepisem potwierdzającym doniosłość norm prawa wyborczego i jednocześnie wyznaczającym ustrojowy standard w zakresie prawidłowej legislacji norm regulujących tę materię jest art. 123 ustawy zasadniczej, który statuuje szczególny tryb ustawodawczy, zwany trybem pilnym, cechujący się wieloma odmiennosiami w stosunku do tradycyjnego procesu legislacyjnego, a także brak możliwości zastosowania tego trybu do norm wyborczych. Przepis ten, stanowiący swoisty gwarant stabilności tej gałęzi prawa, znajduje uzupełnienie w przepisie art. 228 ust. 6 Konstytucji RP, który wprost wyłącza możliwość korygowania norm prawa wyborczego w przypadku ogłoszenia jednego ze stanów nadzwyczajnych znanych ustawie zasadniczej [Jakubowski 2015], co jest istotne w świetle stanu zagrożenia epidemicznego oraz stanu epidemii wprowadzonych ze względu na epidemię koronawirusa, nieznaną jednak polskiej Konstytucji.

² Dz.U. 2011 nr 21 poz. 112.

II

Tryb pilny pozwala na zdecydowane przyśpieszenie prac nad projektem ustawy opatrzonym klauzulą pilności i cechuje się licznymi uproszczeniami w stosunku do standardowej ścieżki legislacyjnej [Przybysz 2020]. Nie jest to jedyny regulowany przepisami Konstytucji RP tryb szczególny – należy tutaj wskazać również na odrębny tryb procedowania ustawy budżetowej czy tryb zmiany ustawy zasadniczej [Radziewicz 2021]. Zastosowanie trybu pilnego nie jest nieograniczone, ograniczone jest natomiast zarówno przedmiotowo, jak i podmiotowo, co potwierdza ustrojową doniosłość gałęzi prawa wyborczego. W art. 123 ust. 1 Konstytucji RP ustrojodawca przyjął, że to Rada Ministrów może uznać uchwalony przez siebie projekt ustawy za pilny, z wyjątkiem projektów ustaw podatkowych, ustaw dotyczących wyboru Prezydenta Rzeczypospolitej, Sejmu, Senatu oraz organów samorządu terytorialnego, ustaw regulujących urząd i właściwość władz publicznych, a także kodeksów. Przepis ten zawiera zatem ograniczenie podmiotowe zakładające, że tryb pilny może znaleźć zastosowanie wyłącznie wówczas, gdy Rada Ministrów uzna za taki uchwalony przez siebie projekt [Skrzydło 2013].

Drugie z ograniczeń ma charakter przedmiotowy. Ustrojodawca w art. 123 ust. 1 ustawy zasadniczej wymienił regulacje, do których tryb pilny nie może znaleźć zastosowania. Wśród nich szczególną uwagę należy zwrócić na ustawy dotyczące wyboru Prezydenta RP, Sejmu, Senatu oraz organów samorządu terytorialnego. W mojej ocenie ustrojodawca przy konstruowaniu przedmiotowego przepisu wykazał się daleko idącą racjonalnością i ostrożnością. Przyjął bowiem, że kwestie związane z organizacją i przeprowadzeniem wyborów poszczególnych organów mogą być uregulowane w odrębnych ustawach, ale mogą też stanowić regulację kompleksową, która ze względu na swoją doniosłość przyjąć może, lecz nie musi, postać kodeksu, co zresztą stało się w 2011 r.

Semantyczna konstrukcja omawianego przepisu zabezpiecza, w mojej ocenie, oba przypadki. Wątpliwości może jednak wzbudzać inna kwestia. Wykładnia językowa może przemawiać za uznaniem, że przedmiotowe wyłączenie trybu pilnego może dotyczyć wyłącznie ustaw pierwotnie regulujących materię prawa wyborczego lub też ustaw je zastępujących bądź ustaw kompleksowo je nowelizujących. W tym przypadku powstaje pytanie, czy konstytucyjne ograniczenie stosowania trybu pilnego znajduje zastosowanie także do ustaw nowelizujących zupełnie inną materię, w których przy okazji modyfikuje się normy prawa wyborczego. Wielokrotnie bowiem uczestnicy procesu legislacyjnego przy okazji uchwalania ustawy regulującej daną materię wprowadzają w niej merytoryczne przepisy modyfikujące materię zupełnie niezwiązaną z przedmiotem danej regulacji. Możliwość nowelizacji ustawy poprzez przepis

zmieniający zamieszczony w zupełnie innej ustawie jest wprost dopuszczalna na gruncie Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”³ i wynika z § 83 pkt 2 tego aktu. Słusznie M. Dębska [2013] wskazuje, że nowelizacja w takim trybie odbywa się zwykle niejako przy okazji tworzenia nowych regulacji prawnych, podczas którego przepis nowelizujący winien służyć harmonizacji funkcjonujących już norm z nowymi regulacjami. Rozwiązanie takie należy uznać za idealne, praktyka pokazuje jednak, że w ustawie odrębnej częstokroć nowelizowane są regulacje w ogóle z nią niepowiązane.

W konsekwencji aprobaty takiej koncepcji sprowadzałaby się do postawienia tezy, że art. 123 ust. 1 Konstytucji RP cechuje się określoną luką: *intra legem*, ewentualnie *extra legem* [Skorczyńska 2014]. W tym ujęciu należałoby przyjąć, że kwestia ograniczenia stosowania trybu pilnego w odniesieniu do norm prawa wyborczego została w ustawie zasadniczej uregulowana nazbyt ogólnie. Uwzględniając jednak fakt, że ustrojodawca posługuje się zarówno wyłączeniem dotyczącym ustaw regulujących wybór określonych organów, jak i wyłączeniem stosowania tego trybu wobec kodeksów, teza taka nie jest pozbawiona sensu, chociaż należy ją uznać za kontrowersyjną. Uważam, że przyjmując założenie logiki konstytucyjnej w projektowanych przez ustawodawcę konstytucyjnego przepisach, które stanowią następczo wzorce kontroli konstytucyjnej, jednoznacznie należałoby przyjąć, że tryb pilny nie może znaleźć zastosowania także do projektu ustawy, która incydentalnie nowelizuje jakąkolwiek normę prawa wyborczego, nie będąc z tą gałęzią powiązana. W świetle wykładni językowej teza przeciwna nie jest jednak, jak się zdaje, pozbawiona sensu. Za uznaniem, że przedmiotowe ograniczenie dotyczy wszystkich projektów ustaw regulujących materię wskazaną w tym przepisie bez względu na to, czy jest to ustawa pierwotna, ustawa zastępująca ustawę pierwotną, nowelizacja czy też incydentalny przepis w nowelizacji regulującej materię niepowiązaną z prawem wyborczym, przemawia w szczególności wykładnia celowościowa. Tylko takie rozumienie art. 123 ust. 1 Konstytucji RP pozwala na określenie standardu ustrojowego w sposób obiektywny zabezpieczającego materię prawa wyborczego przed niespodziewanymi wrzutkami legislacyjnymi w projektach często niepowiązanych z tą materią.

Zagadnienie to nie pozostaje wyłącznie w sferze rozważań teoretycznych, bowiem w praktyce, co zresztą miało miejsce w 2020 r. przy okazji wyborów na urząd Prezydenta RP, wątpliwości natury konstytucyjnej wzbudzała modyfikacja przepisów regulujących materię przewidzianą w art. 123 ust. 1 Konstytucji RP w drodze tzw. specustaw. Chociaż sytuacja zarówno w kraju, jak

³ Dz.U. 2016 poz. 283.

i na świecie była sytuacją nadzwyczajną, niezależną od władzy, którą w istocie ciężko było przewidzieć, to przyjęty tryb procedowania norm wyborczych budził pewne wątpliwości. Procedowane rozwiązania, m.in. dotyczące rozszerzenia kategorii osób uprawnionych do głosowania korespondencyjnego, należało uznać za rozwiązania pozytywne, zasługujące na pełną aprobatę, mające na celu ochronę życia i zdrowia obywatela oraz bezpieczeństwo państwa, lecz ustawa zasadnicza przewidywała również instytucje nadzwyczajne, będące remedium na nadzwyczajne okoliczności, m.in. mające wpływ na kwestie wyborcze, które zakładają, że sytuacja nadzwyczajna determinująca wprowadzenie stanu nadzwyczajnego wyłącza możliwość modyfikowania norm wyborczych w tym trudnym okresie.

Technika prawodawcza dopuszcza nowelizowanie jednym aktem wielu niepowiązanych ze sobą regulacji, a także wprowadzenie w ustawie nowelizującej pojedynczych przepisów niezwiązanych z jej materialem, lecz modyfikujących zupełnie niepowiązaną z nimi ustawę. Ponownie skłaniam się jednak do twierdzenia, że celem ustrojodawcy było zabezpieczenie w sposób kompleksowy przepisów określonej materii przed wprowadzaniem zmian w nadmiernie szybkim oraz – co może z tego wynikać – nieprzemyślanym i bezrefleksyjnym procesie ustawodawczym. Wykładnia celowościowa i logika konstytucyjna powinna zatem przemawiać za uznaniem, że nawet jeden przepis dotyczący materii wymienionej w art. 123 ust. 1 Konstytucji RP powoduje, iż tryb pilny nie może być do takiego projektu ustawy zastosowany. W mojej ocenie potwierdza to również spojrzenie doktryny na precedensowe skodyfikowanie norm prawa wyborczego, co stanowić miało standard chroniący tę materię przed częstymi nowelizacjami [Patrzalek, Skrzydło 1997].

Podmiotowe i przedmiotowe ograniczenie stosowania trybu pilnego przewidziane wprost w ustawie zasadniczej wydaje się rozwiązaniem racjonalnym także ze względu na treść ust. 2 i 3 art. 123 Konstytucji RP. Należy zauważyć, że w przepisach tych ustrojodawca uregulował odrębności trybu pilnego w stosunku do standardowego postępowania ustawodawczego. Przyjął jednak rozwiązanie szczególne. Z jednej strony bowiem w ust. 3 wprost w ustawie zasadniczej dokonał modyfikacji terminów przewidzianych odpowiednio dla Senatu na rozpatrzenie ustawy oraz Prezydenta na jej podpisanie (ich skrócenie z 30 dni do 14 dni oraz z 21 dni do 7 dni) [Szymt 2003]. Z drugiej strony w ust. 2 pozostawił Sejmowi i Senatowi dużą swobodę w uregulowaniu standardu, który charakteryzuje tryb pilny. Ustrojodawca przyjął bowiem, że to regulaminy Sejmu i Senatu określają odrębności trybu pilnego w stosunku do standardowego postępowania ustawodawczego. Przepis ten stanowi regulację szczególną dla art. 112 ustawy zasadniczej, będącego podstawą prawną uchwalenia przez Sejm regulaminu izby niższej. Regulamin Sejmu (również Senatu,

gdyż art. 124 Konstytucji RP odsyła do stosowania art. 112) jest zatem aktem szczególnym, którego zakres upoważnienia określa bezpośrednio ustawa zasadnicza. Sejm i Senat władne są uregulować w swoich regulaminach wszystkie kwestie wynikające z upoważnienia określonego w art. 112, z uwzględnieniem art. 124 Konstytucji RP [Grajewski 2009]. Uważam jednak, że upoważnienie to ulega także bezpośrednio w art. 123 ust. 1 i 2 Konstytucji RP określonemu uszczegółowieniu, co ma istotne znaczenie z punktu widzenia przepisów obowiązującego Regulaminu Sejmu, zwłaszcza art. 75.

Rozwiązanie takie budzi pewne kontrowersje. Z jednej strony można przyjąć, że ustawodawca konstytucyjny, tworząc przedmiotowe regulacje, działał racjonalnie; w tym ujęciu sztywno, wprost w Konstytucji RP, rozstrzygnął o terminach, które powinny wiązać w trybie pilnym Senat oraz Prezydenta, i jednocześnie pozwolił na uregulowanie pozostałych odrębności bezpośrednio obu izbom parlamentu [Patyra 2011]. Z drugiej strony można dojść do konkluzji, że art. 123 ust. 2 Konstytucji RP stanowi przepis zakresowo nieodokreślony, który tym samym przewiduje daleko idącą swobodę w tworzeniu odrębności trybu pilnego przez Sejm i Senat. Co więcej, przepis ten pozwala na modyfikowanie raz uregulowanego trybu postępowania pilnego, co może prowadzić do jego zmian w zależności od układu sił politycznych w danej kadencji Sejmu czy Senatu. Zasadne jest przywołane przez Sławomira Patyrę odwołanie do opinii Zbigniewa Szeligi dotyczącej procedury trybu pilnego w czasach Małej Konstytucji, który wskazywał, że delegacja do jego uregulowania na gruncie rozwiązań regulaminowych podważa ustrojowy autorytet tej instytucji [Szeliga 1997].

W świetle braku literalnego ograniczenia stosowania trybu pilnego do ustaw modyfikujących „przy okazji” materię wskazaną w art. 123 ust. 1 Konstytucji RP tak szeroka kompetencja obu izb parlamentu do uregulowania odrębności trybu pilnego rodzi pewne wątpliwości. Tym samym, przynajmniej w teorii, stanowi swego rodzaju instrument pozwalający na zmodyfikowanie materii „wyłączonej” spod regulacji tego trybu, gdy zachodzi taka polityczna potrzeba. Założenie jednak, że Kodeks wyborczy stanowi zamknięty reżim prawny kompleksowo regulujący problematykę prawa wyborczego, zawierający przepisy ustrojowe, materialne oraz proceduralne, jawi się jako wyłączające dopuszczalność stosowania takich rozwiązań i w konsekwencji zastosowania trybu pilnego do materii wyborczej przy okazji prac nad innym, niepowiązanym projektem. Koncepcję taką potwierdza też konstrukcja Ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. Przepisy wprowadzające ustawę – Kodeks wyborczy⁴. Ustawa ta,

⁴ Dz.U. 2011 nr 21 poz. 113.

m.in. w art. 10, zawierała przepis uchylający, który zakładał utratę mocy obowiązującej następujących ustaw:

- 1) Ustawy z dnia 27 września 1990 r. o wyborze Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. 2010 nr 72 poz. 467; Dz.U. 2010 nr 201 poz. 1327; Dz.U. 2010 nr 212 poz. 1385);
- 2) Ustawy z dnia 16 lipca 1998 r. – Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw (Dz.U. 2010 nr 176 poz. 1190);
- 3) Ustawy z dnia 12 kwietnia 2001 r. – Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. 2007 nr 190 poz. 1360; Dz.U. 2008 nr 171 poz. 1056; Dz.U. 2009 nr 119 poz. 999; Dz.U. 2010 nr 212 poz. 1385);
- 4) Ustawy z dnia 20 czerwca 2002 r. o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta (Dz.U. 2010 nr 176 poz. 1191);
- 5) Ustawy z dnia 23 stycznia 2004 r. – Ordynacja wyborcza do Parlamentu Europejskiego (Dz.U. 2004 nr 25, poz. 219; Dz.U. 2006 nr 218 poz. 1592; Dz.U. 2007 nr 25 poz. 162 i nr 112, poz. 766; Dz.U. 2009 nr 119 poz. 999 i nr 202 poz. 1547; Dz.U. 2010 nr 212 poz. 1385).

Konstytucyjne wyłączenie możliwości stosowania trybu pilnego w przypadku ordynacji wyborczych oraz kodeksów ma szczególne znaczenie przy uwzględnieniu zmian prawa wyborczego dokonanych w 2020 r. w kontekście wyborów na urząd Prezydenta RP. Zmiany prawa wyborczego przeprowadzono wówczas w błyskawicznym tempie w ramach tzw. specustaw, których celem było ograniczanie negatywnych skutków epidemii koronawirusa. Nastąpiły one w okresie obowiązywania stanów nadzwyczajnych nieznanych Konstytucji RP, tj. stanu zagrożenia epidemicznego i stanu epidemii.

Kwestią dyskusyjną w procedowaniu projektów ustaw w trybie pilnym jest możliwość jego zastosowania wyłącznie w przypadku zgłoszenia takiej potrzeby przez Radę Ministrów. Rozwiązanie to budzi wątpliwości dotyczące ewentualnej ingerencji władzy wykonawczej w uprawnienia przewidziane dla władzy ustawodawczej oraz nadmiernej ingerencji w konstytucyjne uprawnienia i obowiązki głowy państwa. Należy bowiem zauważyć, że z literalnego brzmienia przepisów Konstytucji RP wynika, że decyzja Rady Ministrów powoduje związanie nią zarówno Sejmu, Senatu, jak i Prezydenta RP. Związanie parlamentu i Prezydenta decyzją Rady Ministrów sprowadza się do konieczności przyjęcia, że nawet w przypadku uznania przez parlament, iż pilny projekt ustawy zawiera materię, która skłania do dłuższej refleksji, brak jest możliwości odstąpienia od narzuconego decyzją Rady Ministrów trybu. Także odwrotnie, należałoby przyjąć, że uznanie przez parlament, iż projekt ustawy wymaga szybkiego procedowania, nie pozwala na przyjęcie trybu pilnego po wpłynięciu projektu do Sejmu.

Podobne tezy można byłoby postawić w odniesieniu do zmiany postrzeżenia danego projektu przez Radę Ministrów. Oznaczałoby to, że w sytuacji uznania przez Radę Ministrów na dalszym etapie prac, iż dany projekt nie jest jednak projektem regulującym materię, którą należy procedować w trybie pilnym, brak byłoby możliwości odejścia od przyjętego trybu. Podobnie należałoby uznać w przypadku, gdyby na etapie procedowania projektu ustawy w Sejmie Rada Ministrów doszła do przekonania, że projekt jest jednak projektem wymagającym zastosowania trybu pilnego. W tym zakresie Regulamin Sejmu wprowadza wszakże regulację szczególną. Zgodnie z art. 75 Regulaminu Sejmu przed rozpoczęciem drugiego czytania Rada Ministrów może wycofać klauzulę pilności. Przepis ten może rodzić wątpliwości związane z jego zgodnością z art. 123 ust. 1 i 2 Konstytucji RP. Ta bowiem w ust. 1 przewiduje, że Rada Ministrów może uznać dany projekt za pilny. Jednocześnie ust. 2 uprawnia Sejm i Senat do określenia we właściwych regulaminach odrębności w postępowaniu ustawodawczym w sprawie projektu pilnego. Z przepisów tych można odczytywać, że tryb pilny stanowi swoiste szczególne postępowanie ustawodawcze inicjowane wskutek uznania przez Radę Ministrów danego projektu ustawy za materię pilną. Tym samym przedłożenie przez Radę Ministrów pilnego projektu ustawy determinuje wszczęcie szczególnego postępowania ustawodawczego prowadzonego zgodnie z określonymi odrębnościami. Jeżeli zatem celem ustrojodawcy było wyposażenie Rady Ministrów w wyłączoną kompetencję do zgłaszania projektów ustaw procedowanych w trybie pilnym, literalnie brak jest podstaw do przyjmowania, że Rada Ministrów (a tym bardziej inny z uczestników procesu legislacyjnego) władna jest do podejmowania decyzji o wycofaniu uznania danego projektu za pilny. W tym ujęciu wskazany przepis Regulaminu Sejmu można uznać za niezgodny z art. 123 ust. 1 Konstytucji RP. Uważam także, że specyficzna delegacja do uregulowania odrębności w trybie pilnym skierowana do Sejmu i Senatu nie powinna obejmować swoim zakresem przedmiotowym normowania materii uznawania danego projektu za pilny bądź też odstępowania od pilności projektu za taki uznanego. Rozumiana w ten sposób delegacja jest sprzeczna z art. 123 ust. 1 i 2 Konstytucji RP.

Uprawnienie do nadania projektowi ustawy klauzuli pilności należy zatem poczytywać za nadzwyczajną gwarancję możliwości przyspieszenia procesu legislacyjnego wobec części wnoszonych przez Radę Ministrów projektów. Uprawnienie to stanowi swoistą modyfikację art. 118 Konstytucji RP dotyczącego inicjatywy ustawodawczej. W mojej ocenie sam fakt wprowadzenia bezpośrednio w przepisach rangi konstytucyjnej szczególnego trybu postępowania legislacyjnego, który wyraża się skróceniem prac nad projektem ustawy, co pozwala na jego szybsze przyjęcie, nie budzi większych wątpliwości; uznałbym je za wyraz racjonalności ustrojodawcy, który dopuścił możliwość zaistnienia

przypadków uzasadniających odpowiednio szybsze działanie w celu wdrożenia regulacji w życie. Co więcej, ustrojodawca zabezpieczył określone materie przed możliwością arbitralnego wykorzystania trybu pilnego. W art. 123 ust. 1 Konstytucji RP w istocie nastąpił podział materii będących przedmiotem prac legislacyjnych na projekty ogólne oraz szczególne, którym należy zapewnić odpowiednie standardy tworzenia prawa, pozwalające tym samym na odpowiednią refleksję. Również kwestia wyłącznej inicjatywy Rady Ministrów w tym zakresie znajduje, w mojej ocenie, uzasadnienie wprost w przepisach ustawy zasadniczej. Zgodnie z art. 10 ust. 1 tego aktu ustrój Rzeczypospolitej Polskiej opiera się na podziale i równowadze władzy ustawodawczej, władzy wykonawczej i władzy sądowniczej. Zasada podziału władz wyraża się m.in. w tym, że każda z władz w sposób ciągły i permanentny kontroluje działanie pozostałych władz. Wyposażenie Rady Ministrów jako przedstawiciela władzy wykonawczej w wyłączne prawo do nadawania projektom ustaw klauzuli pilności można uznać za doskonały przejaw równowagi władz. Ze względu na to, że uchwalanie ustaw stanowi wyłączne uprawnienie parlamentu, przerzucenie prawa do uznawania danego projektu za pilny powoduje, iż władza ustawodawcza nie będzie mogła w sposób autonomiczny nadawać projektom ustaw szybszej ścieżki legislacyjnej. Rozwiązanie takie na pewno nie jest doskonałe, ale znajduje swoje uzasadnienie w założeniach ustrojowych.

W świetle powyższych rozważań materia prawa wyborczego zaliczana jest wprost do regulacji szczególnych, które sam ustrojodawca bezpośrednio w przepisach Konstytucji RP uznał za materię, która nie powinna być regulowana w przyspieszonej ścieżce ustawodawczej. Materia ta wymaga zatem szczególnej refleksji, zagwarantowania pełnej transparentności procesu ustawodawczego, co winno sprowadzać się do pogłębiania zaufania obywatela przez uczestników procesu legislacyjnego. Ograniczenia w modyfikowaniu przepisów wyborczych powinny więc gwarantować obywatelowi możliwość szczegółowego zaznajomienia się z ich wpływem na dany proces wyborczy, co pozwala w świadomy sposób podjąć decyzję o oddaniu swojego głosu (bierne prawo wyborcze) lub też o starciu w wyborach i przygotowaniu właściwej do tego strategii (czynne prawo wyborcze). Każdy z wyborców powinien zatem mieć możliwość przewidzenia efektu swojego udziału w głosowaniu, wyrażającego się w tym, że jest świadom, jaki wpływ na rzeczywisty wynik wyborów może mieć jego głos, lub czy ma realne szanse zostać wybranym. Tworzenie norm wyborczych powinno więc uwzględniać prawo obywatela do rzeczywistego udziału w kształtowaniu większości sprawującej w imieniu suwerena władzę, ale także dawać realne możliwości bycia wybranym w celu sprawowania takiej władzy. Zmiany prawa wyborczego nie powinny zatem charakteryzować się koncentracją czy centralizacją polityczną, wyrażającą się

w tworzeniu warunków sprzyjających wyborowi tych samych osób (partii), i tym samym ograniczania efektywności inicjatyw oddolnych podejmowanych przez osoby z daną władzą niezwiązane. Prawo wyborcze nie tylko więc powinno być tworzone według ściśle określonych standardów samego procesu legislacyjnego, wyrażających się w budowaniu zaufania obywateli do władzy i ich świadomości o realnym wpływie na kształtowanie realiów jej sprawowania, ale także jego tworzenie i modyfikowanie powinno odbywać się w takich realiach, które pozwalają na przygotowanie się do wyborów z odpowiednim wyprzedzeniem, by możliwe było zrealizowanie zarówno biernego, jak i czynnego prawa wyborczego.

Z ograniczeniem i gwarancją wynikającą z art. 123 ust. 1 Konstytucji RP koresponduje art. 2 ustawy zasadniczej statuujący zasadę demokratycznego państwa prawnego, a także orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego (TK) dotyczące zmian norm prawa wyborczego. Trybunał w swoim orzecznictwie wyinterpretował z treści normatywnej art. 2 Konstytucji RP zasadę ciszy legislacyjnej odnoszącą się wprost do modyfikacji przepisów prawa wyborczego. Pomimo że TK zajmował się już wcześniej zagadnieniami prawa wyborczego (m.in. w wyroku z 8 lutego 2005 r. w sprawie o sygn. K 17/03 (LEX nr 146778), w której uznał za zgodne z Konstytucją stosowanie metody d'Hondta w ordynacji samorządowej), to właśnie wyrok z dnia 3 listopada 2006 r., sygn. akt K 31/06 (LEX nr 231197) (a następnie wyrok TK z dnia 28 października 2009 r., sygn. akt Kp 3/09 (LEX nr 525654) oraz wyrok TK z dnia 20 lipca 2011 r., sygn. akt K 9/11 (LEX nr 936458)) był decydujący dla określenia, że w zakresie normatywnym zasady demokratycznego państwa prawnego mieszczą się wprost standardy kształtujące konstytucyjną zasadę ciszy legislacyjnej, która winna być przestrzegana przy okazji kolejnych nowelizacji prawa wyborczego. Trybunał uznał, że art. 2 ustawy zasadniczej zawiera swoiste *minimum minimorum* w zakresie terminu dokonywania zmian norm wyborczych. Według TK absolutne minimum wynosi 6 miesięcy przed pierwszą czynnością kalendarza wyborczego. W orzecznictwie Trybunału pojawiają się jednak pewne tezy, które powodują, że zasada ciszy legislacyjnej może być uznana za zasadę, która nie ma jednolitej treści normatywnej, nie tworzy więc pewnej określonej gwarancji ustrojowej dla minimalnych standardów modyfikacji norm prawa wyborczego.

Jest to twierdzenie problematyczne dla jednolitego określenia skutków prawnych uchwalenia norm wyborczych z naruszeniem zasady ciszy legislacyjnej oraz tego, kiedy w istocie z takim naruszeniem będziemy mieć do czynienia. Na aprobatę zasługuje jednak to, że TK rozróżnił kwestię samego wejścia w życie ustawy nowelizującej normy wyborcze od terminu rozpoczęcia procesu jej uchwalenia. Słusznie Marek Zubik i Wojciech Sokolewicz wskazują, że cisza legislacyjna ma zapewnić podmiotom zainteresowanym

wzięciem udziału w danym procesie wyborczym możliwość zapoznania się w odpowiednim czasie z zasadami, na podstawie których proces wyborczy zostanie przeprowadzony [Zubik, Sokolewicz 2016]. Trybunał w uzasadnieniu prawnym wyroku z 3 listopada 2006 r., sygn. akt K 31/06, zważył: „Konieczne zatem w tym zakresie (swoistym *minimum minimorum*) powinno być uchwalanie istotnych zmian w prawie wyborczym (a do takich z pewnością należy zaliczyć określanie algorytmów rozdziału mandatów oraz tzw. progów), co najmniej sześć miesięcy przed kolejnymi wyborami, rozumianymi nie tylko jako sam akt głosowania, ale jako całość czynności objętych tzw. kalendarzem wyborczym. Ewentualne wyjątki od tak określonego wymiaru mogłyby wynikać jedynie z nadzwyczajnych okoliczności o charakterze obiektywnym”. Uważam, że takie rozróżnienie jest w pełni racjonalne i w sposób optymalny pozwala ustalić minimalny standard konstruowania norm prawnych wpływających na dany cykl wyborczy.

Sytuacja ta powinna być zatem rozumiana w ten sposób, że zmiana prawa wyborczego w postaci ustawy, ustawy zastępującej lub ustawy nowelizującej będącej wynikiem procesu ustawodawczego powinna zostać uchwalona najpóźniej na sześć miesięcy przed kolejnymi wyborami. Kwestia *vacatio legis* ma oczywiście także doniosłe znaczenie, lecz Trybunał słusznie przyjął, że uchwalona i podpisana ustawa w okresie wyczekiwania pozwala na zapoznanie się z przyjętymi regułami organizacji danych wyborów, które będą mieć zastosowanie. Co więcej, taki sposób procedowania norm wyborczych pozwala na pozostawienie odpowiedniego czasu na decyzję Prezydenta RP, który związany jest terminem ustrojowym wynikającym z ustawy zasadniczej. Nawet w przypadku podjęcia przez Prezydenta decyzji o uruchomieniu kontroli prewencyjnej czy następczej lub też skierowaniu ustawy do TK przez inny podmiot, można założyć, że sąd konstytucyjny będzie w stanie rozpoznać wnioski w takim terminie, który niezależnie od kierunku orzeczenia pozwoli na zorganizowanie wyborów z poszanowaniem właściwych standardów ustrojowych (albo na podstawie zmienionych przepisów prawa wyborczego, albo na podstawie dotychczasowych regulacji w zależności od tego, czy ustawa zostanie uznana za zgodną ze wzorcami kontroli, lub też – w przypadku uznania jej w całości lub w części, w odniesieniu do konkretnych jej przepisów – za niezgodną z powołanymi wzorcami); również ewentualne weto ustawodawcze może zostać rozpoznane w czasie umożliwiającym zorganizowanie wyborów w myśl uchwalonych regulacji. Jest to najistotniejsze dla zapewnienia takich warunków, które pozwalają wyborcy na podjęcie świadomej decyzji dotyczącej udziału w głosowaniu i oddania głosu lub też kandydowania i prowadzenia kampanii wyborczej. Tak rozumiany termin ostatecznego modyfikowania norm wyborczych przed danymi wyborami pozwala akcesoryjnie zapewnić właściwe

vacatio legis danej ustawy. Przyjmując bowiem jej uchwalenie na sześć miesięcy przed wyborami oraz czas na podpisanie ustawy przez Prezydenta, można zakładać, że do momentu wyborów upłynie około 5 miesięcy, dlatego też *vacatio legis* powinno z poszanowaniem tak rozumiej ciszy legislacyjnej zostać we właściwy sposób ukształtowane już przez parlament.

Teza ta zawiera trzy zasadnicze kwestie. Po pierwsze, Trybunał posługuje się tutaj w odniesieniu do zmian w prawie wyborczym kwantyfikatorem „istotne”. W świetle powyższego można uznać, że wśród norm prawa wyborczego znajdują się normy o istotnej treści normatywnej, a także takie, których treść normatywna nie jest istotna. W mojej ocenie rozróżnienie to można oczywiście traktować jako pewien standard charakteryzujący w istocie każdą gałąź prawa. Z punktu widzenia art. 123 ust. 1 Konstytucji RP, w którym ustrojodawca przesądził, że materia prawa wyborczego jest na tyle ważna, że nie może znaleźć wobec niej zastosowania tryb pilny stanowienia ustaw, koncepcja taka zdaje się jednak zaburzać ustrojową doniosłość norm wyborczych mających decydujące znaczenie dla realizacji uprawnień obywatela związanych z wyborem przedstawicieli sprawujących w jego imieniu władzę, a także dla kształtowania poszczególnych organów sprawujących na gruncie art. 10 Konstytucji RP władzę, ale też kontrolę pozostałych władz.

Mam tutaj na myśli również władzę sądowniczą ze względu na określone kompetencje kreacyjne Sejmu czy prerogatywy Prezydenta. Jest to o tyle ważne, że jak wcześniej wskazano, na gruncie literalnej wykładni art. 123 Konstytucji RP można dojść do przekonania, że ustrojodawca pominął w tym przepisie przypadki nowelizowania norm wyborczych w drodze ustawy niepowiązanej merytorycznie z tą gałęzią prawa, co w istocie stanowiłoby lukę umożliwiającą zastosowanie trybu pilnego. Podział norm wyborczych na istotne i nieistotne stanowi, w mojej opinii, podstawę do swobodnej oceny przez daną opcję polityczną, co determinuje ich istotność, i tym samym instrumentalne ich wykorzystanie w zależności od potrzeby politycznej. Uważam też, że rozróżnienie norm wyborczych jest w świetle gwarancji konstytucyjnych wątpliwe z tego powodu, że brak jest w istocie przesłanek dla ich rozróżnienia w przepisach Konstytucji RP, a także dlatego, że nie ma obiektywnych przesłanek kwalifikowania ich jako istotnych lub nieistotnych w innych aktach prawnych, na czele z Kodeksem wyborczym. Rodzi to zatem ryzyko arbitralnego pojmowania istotności lub nieistotności tych norm przez układ sił politycznych sprawujących władzę w danym momencie, co może spowodować instrumentalne definiowanie, jakie normy Kodeksu wyborczego są, a jakie nie są, istotne.

Skłaniam się to twierdzenia, że w świetle istotności norm wyborczych z art. 123 ust. 1 Konstytucji RP modyfikowanie takich norm powinno się odbywać z uwzględnieniem standardów określonych przez TK w odniesieniu

do wszystkich norm prawa wyborczego. Tylko takie ich pojmowanie pozwala bowiem na obiektywne budowanie zaufania obywateli do osób sprawujących w ich imieniu władzę. Modyfikowanie norm wyborczych niezależnie od tego, jaka siła polityczna w danym momencie sprawuje władzę, w sposób szybki, pozbawiony odpowiedniego czasu na właściwą refleksję, z pominięciem opinii obywateli na daną kwestię, może być bowiem traktowane jako przejaw tworzenia norm odzwierciedlających interes partyjny pomijający interes obywateli. Wskazywanie konieczności rozróżnienia norm wyborczych na istotne i nieistotne ze względu na możliwość wystąpienia sytuacji nadzwyczajnych w żadnym razie nie jest przekonujące. Ustrojodawca bowiem przewidział odpowiednie instytucje nadzwyczajne jako odpowiedź na możliwość zaistnienia nadzwyczajnych, w istocie niezależnych od władzy, sytuacji, których nie była ona w stanie przewidzieć. Sądzę zatem, że sześciomiesięczny termin stanowiący *minimum minimorum* powinien dotyczyć wszystkich norm prawa wyborczego. Skłaniam się jednocześnie do tego, że ewentualne rozróżnienie zakresu norm wyborczych na istotne i nieistotne powinno wynikać z określenia przynajmniej poglądowo cech pozwalających na ich rozróżnienie, np. w Kodeksie wyborczym, o ile nie w samej Konstytucji RP.

Po drugie, co znajduje moją aprobatę, Trybunał Konstytucyjny przyjął, że termin sześciomiesięczny nie powinien dotyczyć terminu samego aktu głosowania, ale czynności w kalendarzu wyborczym. Ze względu na to, że przepisy ustrojowe nie przewidują konkretnych dat początkowych czynności kalendarza wyborczego ani też konkretnych dat ogłoszenia o wyborach czy poszczególnych czynnościach tego kalendarza, sądzę, że teza Trybunału powinna być rozumiana w ten sposób, że termin sześciu miesięcy powinien dotyczyć terminu nawet nie pierwszej czynności wyborczej w kalendarzu wyborczym, ale ogłoszenia terminu wyborów wraz z kalendarzem wyborczym z uwzględnieniem najwcześniejszego możliwego terminu, w którym czynność taka może, lecz nie musi, się dokonać.

Po trzecie natomiast, TK wprowadza możliwość odstępstwa od zasady ciszy wyborczej w przypadku zaistnienia nadzwyczajnych okoliczności o charakterze obiektywnym. Podobnie jak w przypadku podziału norm wyborczych na istotne i nieistotne, uważam, że odstępstwo od zasady ciszy legislacyjnej sformułowane w taki sposób budzi daleko idące wątpliwości i podważa doniosłość norm prawnych tej gałęzi. Jest oczywiste, że każda większość sprawująca w imieniu obywateli władzę jest narażona na występowanie okoliczności niezależnych od niej, mających zatem często charakter obiektywny, które noszą pewne znamiona nadzwyczajności. Doskonałym przykładem może być postępująca w 2020 r. epidemia koronawirusa. Uważam jednak, że ustrojodawca wyposażył przedstawicieli władzy w instrumenty pozwalające na podjęcie określonych nadzwyczajnych kroków w reakcji na nadzwyczajne sytuacje. Oznacza to, że

przewidując możliwość ich zaistnienia, na gruncie art. 123 ust. 1 Konstytucji RP potwierdził on doniosłość norm prawa wyborczego, wyłączając tym samym możliwość ich procedowania w razie zaistnienia stanu nadzwyczajnego, na co zwróciłem już wyżej uwagę, wskazując na regulację wynikającą z art. 228 ust. 6 Konstytucji RP dopełniającego standard określony w art. 123 tego aktu.

Wyrok Trybunału może więc stanowić podstawę do uznaniowego kwalifikowania danych norm jako istotnych lub nieistotnych, pomimo że ustawa zasadnicza nie przewiduje takiego podziału norm prawa wyborczego ani podziału takiego nie wprowadza Kodeks wyborczy. Ponadto nawet przy uznaniu, że normy prawa wyborczego generalnie są normami istotnymi, wyrok ten pozwala na odstępianie od standardu wynikającego z zasady ciszy legislacyjnej w przypadku uznania, że podstawą dokonywania zmian z pominięciem tego terminu jest sytuacja nadzwyczajna niezależna od władzy. Powoduje to, że nawet normy wyborcze o zasadniczym dla systemu prawa i układu sił politycznych znaczeniu mogłyby zostać zmienione. Uważam, że takie rozumienie zasady ciszy legislacyjnej nie tylko umniejsza jej rangę, ale w istocie powoduje też, że standard konstytucyjny z niej wynikający nie ma określonej treści normatywnej, w zależności bowiem od wykładni może być dowolnie interpretowany i uzasadniany. Jest to rozwiązanie wątpliwe z punktu widzenia skutków naruszenia gwarancji ustrojowych modyfikowania prawa wyborczego z pominięciem poszanowania właściwych terminów wynikających z tej zasady.

Należy zauważyć, że prawidłowość procesu legislacyjnego podlega kontroli sądu konstytucyjnego – w przypadku prawa wyborczego standard konstytucyjny sprowadzałby się do oceny zastosowania tradycyjnego trybu procedowania ustawy (względnie trybu kodeksowego), ale z uwzględnieniem zasady ciszy legislacyjnej. Uznanie, że proces ustawodawczy został przeprowadzony w sposób sprzeczny z tymi standardami, winno prowadzić do rozwiązania polegającego na usunięciu kontrolowanych norm prawnych ze względu na ich niezgodność ze wzorcami kontroli lub też stwierdzenie ich niekonstytucyjności, skutkujące zobowiązaniem odpowiednich organów państwa do odmiennego uregulowania tych kwestii poprzez wyznaczenie terminu utraty ich mocy obowiązującej. Może to mieć kolosalne znaczenie dla Sądu Najwyższego stwierdzającego ważność wyborów. Nieokreślona treść normatywna wzorców kontroli pozwala jednak na różną interpretację i może prowadzić do sytuacji, w których przedstawiciele władzy celowo ignorują standardy konstytucyjne. To w konsekwencji może powodować wydanie wyroków już po wejściu w życie kwestionowanych przepisów i – co więcej – po wywołaniu przez nie określonych skutków prawnych dla danych wyborów i ich rozstrzygnięć. Takie rozwiązanie może prowadzić do destabilizacji funkcjonowania instytucji państwowych oraz kwestionowania rozstrzygnięć centralnych organów państwa.

III

Prawo wyborcze jako zespół norm materialnych, proceduralnych, ale też ustrojowych jest niewątpliwie gałęzią prawa konstytucyjnego o wielkiej doniosłości. Ze względu na to, że jest ono podstawą wyboru organów sprawujących w imieniu obywatela władzę, powinno być odporne na arbitralną i niekontrolowaną chęć organizowania procesu wyborczego z przewidywaną korzyścią dla danej opcji politycznej. Tym samym normy te winny być zabezpieczone w taki sposób, by gwarantowały obywatelowi w sposób realny prawo do zapoznania się z założeniami konkretnego procesu wyborczego z odpowiednim wyprzedzeniem, pozwalającym na świadome podjęcie decyzji o udziale w nim według swego uznania zarówno w sposób czynny, jak i bierny. Powinny także gwarantować odpowiedni czas na przeprowadzenie kampanii wyborczej oraz konkurencję opartą na uczciwych, jasnych i tożsamyh dla wszystkich kryteriach. Niewątpliwie wyłączenie prawa wyborczego z możliwości procedowania jego norm w trybie pilnym i zasada ciszy legislacyjnej stanowią ustrojowe gwarancje stabilności tych norm i zabezpieczenie przed niekontrolowanym ich modyfikowaniem w zależności od woli danej opcji politycznej.

Konstytucyjna regulacja trybu pilnego na gruncie wykładni językowej pozwala jednak na teoretyczne przyjęcie, że nowelizacja prawa wyborczego przy okazji uchwalania ustawy niepowiązanej z tą materią może zostać nią wprowadzona, co jednak osłabia rangę tej gwarancji. Co więcej, w świetle stosunkowo elastycznie skonstruowanych elementów składających się na zasadę ciszy legislacyjnej prawo wyborcze może być podatne na instrumentalne próby uzasadniania wrzutek legislacyjnych wpływających na dany proces wyborczy, jako nieistotnych czy wynikających z okoliczności nadzwyczajnych. Pożądane byłoby ustrojowe wyłączenie zmian dotyczących prawa wyborczego w ustawach szczególnych czy specustawach oraz wykreowanie pewnego jednolitego standardu determinowanego przez zasadę ciszy legislacyjnej, np. przez określenie zakresu norm wyborczyh istotnych i nieistotnych w przepisach Kodeksu wyborczego.

BIBLIOGRAFIA

- Czaplicki Kazimierz W., Rymarz Ferdynand, Sokala Andrzej. 2005. *Aktualne kierunki przemian polskiego i włoskiego prawa wyborczego*. W *Konstytucjonalizm włoski i polski w aktualnych fazach ich przemian, materiały z sympozjum, Toruń, 2 czerwca 2005 r.* Red. Zbigniew Witkowski. Toruń: Towarzystwo Naukowe Organizacji i Kierownictwa „Dom Organizatora”.
- Dębska Monika Magdalena. 2013. *Zasady techniki prawodawczej. Komentarz*. Warszawa: LexisNexis.

- Grajewski Krzysztof. 2009. *Odpowiedzialność posłów i senatorów na tle zasady mandatu wolnego*. Warszawa: Oficyna Wolters Kluwer Polska.
- Jakubowski Paweł. 2015. „Cisza legislacyjna – zasada prawa wyborczego w Rzeczypospolitej Polskiej”. *Przegląd Sejmowy* 129(4): 9–23.
- Korczak Jerzy. 2014. „Kadencyjność organów jednostek samorządu terytorialnego”. *Samorząd Terytorialny* 7–8: 38–50.
- Majchrowski Jan. 1994. „Instrumentalizacja prawa wyborczego w Polsce”. *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny* 4: 100–102.
- Patrzałek Aleksander, Skrzydło Wiesław. 1997. „Cele i zasady kodyfikacji prawa wyborczego w Polsce”. *Przegląd Sejmowy* 19(2): 9–21.
- Patyra Sławomir. 2011. „Tryb pilny w teorii i praktyce procesu ustawodawczego pod rządami Konstytucji z 1997 r.”. *Przegląd Prawa Konstytucyjnego* 5(1): 61–81.
- Przybysz Piotr. 2020. *Instytucje prawa administracyjnego*. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Radziejewicz Piotr. 2021. *Art. 123. W Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, wyd. 2. Red. Piotr Tuleja. LEX/el.
- Sawuła Robert. 2021. „Reklamacje na nieprawidłowości w rejestrze wyborców i spisie wyborców – wybrane uwagi na tle orzecznictwa”. *Gubernaculum et Administratio* 24(2): 105–118.
- Skorczyńska Ewa. 2019. *O standardach działania administracji w przypadku wykrycia luki w prawie – na przykładzie problemu ustalania wymaganej liczby miejsc postojowych w decyzji o warunkach zabudowy*. W *Standardy współczesnej administracji i prawa administracyjnego*. Red. Zofia Duniewska, Agnieszka Rabeiga-Przyłęcka, Małgorzata Stahl. Warszawa–Łódź: Wolters Kluwer–Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego.
- Skrzydło Wiesław. 2013. *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, wyd. 7. LEX/el.
- Szeliga Zbigniew. 1997. *Prawotwórcza rola Rady Ministrów RP w okresie przekształceń ustrojowych*. Lublin: Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej.
- Szmyt Andrzej. 2003. *Jeszcze w sprawie trybu pilnego*. W *Sześć lat Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Doświadczenia i inspiracje*. Red. Leszek Garlicki, Andrzej Szmyt. Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe.
- Zubik Marek, Sokolewicz Wojciech. 2016. *Art. 2. W Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. 1, wyd. 2. Red. Leszek Garlicki, Marek Zubik. Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe.

AKTY PRAWNE

- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. 1997 nr 78 poz. 483 ze zm.).
- Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy (Dz.U. 2011 nr 21 poz. 112).
- Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. Przepisy wprowadzające ustawę – Kodeks wyborczy (Dz.U. 2011 nr 21 poz. 113).
- Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. Kodeks wyborczy (t.j. Dz.U. 2022 poz. 1277).
- Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz.U. 2016 poz. 283).

Streszczenie

Prawo wyborcze stanowiące poddziedzinę prawa konstytucyjnego można określić jako zespół norm prawnych mających decydujące znaczenie ustrojowe ze względu na kształtowanie przez nie procesu wyborczego, w wyniku którego formują się organy sprawujące władzę w imieniu obywateli. Normy te charakteryzuje zatem ich systemowa doniosłość dla ustroju państwa.

Powoduje to, że proces legislacyjny norm wyborczych powinien być odporny na próby ich instrumentalnej zmiany, wprowadzanej dla konkretnych wyborów czy określonej opcji politycznej, w pośpiechu, incydentalnie czy z pominięciem opinii publicznej. Przepisy prawa wyborczego powinny zapewniać obywatelowi obiektywnie możliwość podjęcia decyzji o skorzystaniu z czynnego czy też biernego prawa wyborczego, urzeczywistnić ideę wpływu każdego głosu na wynik wyborów, tworzyć jasne, równe i sprawiedliwe ramy prowadzenia kampanii wyborczej. Takie ukształtowanie norm wymaga istnienia gwarancji stabilności tworzenia prawa wyborczego pochodzących wprost z ustawy zasadniczej. Podstawowe znaczenie ma zabezpieczenie prawa wyborczego przed stosowaniem trybu pilnego oraz zasada ciszy legislacyjnej, gwarancje te nie są jednak pozbawione wad.

Słowa kluczowe: prawo wyborcze, wybory, tryb pilny, zasada ciszy legislacyjnej, stabilność prawa wyborczego

EXCLUSION OF THE URGENT PROCEDURE AND THE PRINCIPLE OF LEGISLATIVE SILENCE AS SYSTEMIC GUARANTEES OF THE STABILITY OF THE CREATION OF ELECTORAL LAW (summary)

Electoral law, which is a sub-field of constitutional law, can be defined as a set of legal norms of decisive importance for the system due to their shaping of the electoral process, as a result of which bodies exercising power on behalf of citizens are formed. These norms are therefore characterized by their systemic significance for the state system. This means that the legislative process of electoral norms should be resistant to attempts to change them instrumentally, introduced for specific elections or a specific political option, in a hurry, incidentally or bypassing public opinion. The provisions of the electoral law should provide the citizen with an objective opportunity to decide whether to exercise the active or passive electoral right, implement the idea of the impact of each vote on the outcome of the election, create a clear, equal and fair framework for the conduct of the election campaign. Such shaping of norms requires the existence of guarantees of stability in the creation of electoral law coming directly from the constitution. Securing the electoral law against the use of the urgency procedure and the principle of legislative silence are of fundamental importance, but these guarantees are not without flaws.

Keywords: electoral law, elections, urgency procedure, the principle of legislative silence, stability of electoral law