

Agata Pyrzyńska

Uniwersytet Szczeciński

ORCID 0000-0002-4573-4310

agata.pyrzynska@usz.edu.pl

Wybrane problemy związane ze stanowieniem polskiego prawa wyborczego*

Słowa kluczowe: prawo wyborcze, legislacja, Kodeks wyborczy, instrumentalizacja prawa, ustawodawca

Streszczenie. Celem artykułu jest zidentyfikowanie głównych problemów w obszarze polskiej legislacji wyborczej oraz ustalenie, jaki wpływ na funkcjonowanie systemu ustrojowego może mieć ich występowanie. Kwestia ta ma zasadnicze znaczenie dla określenia działań, które w przyszłości należałoby podjąć, aby ustabilizować prawo wyborcze. Nie ulega natomiast wątpliwości, że negatywne praktyki w zakresie tworzenia polskiego prawa wyborczego wpisują się w zjawisko instrumentalizacji prawa. W pracy analizie poddano także obecnie obowiązujące na poziomie Konstytucji RP mechanizmy mające zabezpieczać prawo wyborcze przed instrumentalnym traktowaniem i dokonano oceny ich skuteczności. W opracowaniu wykorzystano metodę formalnoprawną oraz dokonano analizy dorobku literatury i orzecznictwa.

Selected problems with the creation of Polish electoral law

Keyword: electoral law, legislation, Polish Electoral Code, instrumentalization of the law, legislator

Summary. The aim of the article is to identify the main problems in the area of Polish electoral legislation and to determine what impact their presence may have on the functioning of the political system. This issue is of fundamental importance in determining the actions that should be taken in the future to stabilize the electoral law. There is no doubt that negative practices in the field of creating Polish electoral law are part of the phenomenon of the instrumentalization of law. The work also analyzes the mechanisms currently in force at the level of the Constitution of Republic of Poland, which are to protect the electoral law against instrumental treatment and assesses their effectiveness. The study uses the formal and legal method and analyzes the achievements of literature and jurisprudence.

Wprowadzenie

Prawo wyborcze jest warte zainteresowania zarówno ze względu na jego doniosłą rolę w demokratycznym państwie, jak i procesy związane z jego tworzeniem. Jest rzeczą oczywistą, że prawo musi podlegać ewolucji. Wynika to z chociażby z prze-

* Artykuł został przygotowany w ramach stażu naukowego realizowanego przez Autorkę w Instytucie Nauk Prawnych Uniwersytetu Zielonogórskiego.

mian społeczno-gospodarczych, postępu technicznego czy praktyki, która może pomóc w zidentyfikowaniu rozwiązań, których stosowanie jest niewłaściwe czy nieadekwatne do potrzeb społecznych. W przypadku prawa wyborczego rzecz jest jednak o tyle ciekawa, że każda jego zmiana powinna być szczególnie przemyślana i dopracowana ze względu na fakt, że nierzadko może nieść daleko idące implikacje dla systemu ustrojowego. Niestety, doświadczenia ostatnich lat wyraźnie pokazują, że praktyka legislacyjna w obszarze prawa wyborczego przeżywa kryzys. Coraz częściej obserwowanym zjawiskiem jest bowiem procedowanie nad zmianami w prawie wyborczym „na ostatnią chwilę” (niekiedy w literaturze pojawia się nawet określenie ustawodawstwa wyborczego *last minute*¹), co wiąże się z naruszeniem trybunalskiego² i europejskiego³ standardu ciszy legislacyjnej. Co więcej, zauważalny jest także brak należytej konsultacji eksperckiej i społecznej w odniesieniu do przyjmowanych rozwiązań, co z kolei nierzadko skutkuje przyjmowaniem przepisów nieadekwatnych do potrzeb praktyki wyborczej czy nawet niespójnych systemowo z innymi regulacjami. Zdarza się także, że działania ustawodawcy pozwalają na postawienie zarzutu naruszenia trybu legislacyjnego, co najczęściej wynika z chęci szybkiego osiągnięcia rozwiązań korzystnych dla określonej siły politycznej. Taki stan rzeczy nie sprzyja budowaniu wśród wyborców zaufania do procesu wyborczego, ani w szerszym kontekście – państwa i jego organów. Pewną próbą zapobieżenia wskazanym wyżej zjawiskom miało być przyjęcie Kodeksu wyborczego⁴ w 2011 roku, porządkującego regulacje w obszarze wyborów znane dotychczasowym, odrębnym ordynacjom wyborczym⁵. Kodyfikacja miała przyczynić się też do rewizji prawa wyborczego, przemyślenia we współpracy z ekspertami, jakie mechanizmy i instytucje mogą ulec przemodelowaniu tak, by lepiej służyć obywatelom i realizacji ich podmiotowych praw wyborczych. Co więcej, ujęcie norm prawa wyborczego w postaci kodeksu miało na celu także ustabilizowanie

¹ W. Brzozowski, A. Krzywoń, *Dylematy polskiego prawa wyborczego po reformie 2011 r.*, „Przegląd Legislacyjny” 2012, nr 2, s. 13.

² Zob. wyrok TK z 3.11.2006 r., K 31/06, Lex nr 231197; wyrok TK z 28.10.2009 r., Kp 3/09, Lex nr 525654 oraz wyrok TK z 20.07.2011 r., K 9/11, Lex nr 936458.

³ Zob. pkt II.2. Wytucznych dla wyborów; Kodeks dobrej praktyki w sprawach wyborczych. Wytuczne i Raport Wyjaśniający przyjęte przez Komisję Wenecką na 51 i 52 Sesji plenarnej (Wenecja, 18-19 października 2002), https://bisnetus.files.wordpress.com/2016/03/kodeks_dobrej_praktyki_w_sprawach_wyborczych.pdf [dostęp: 13.10.2022].

⁴ Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. Kodeks wyborczy (t.j. Dz.U. z 2022 r. poz. 1277); dalej jako: k.w.

⁵ Ustawa z dnia 16 lipca 1998 r. Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw (Dz.U. 1998 r. Nr 95, poz. 602); ustawa z dnia 20 czerwca 2002 r. o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta (Dz.U. 2002 r. Nr 113, poz. 984); ustawa z dnia 12 kwietnia 2001 r. Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. 2001 r. Nr 46, poz. 499); ustawa z dnia 23 stycznia 2004 r. Ordynacja wyborcza do Parlamentu Europejskiego (Dz.U. 2004 r. Nr 25, poz. 219) oraz ustawa z dnia 27 września 1990 r. o wyborze Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. 1990 r. Nr 67, poz. 398).

tej gałęzi⁶ ze względu na objęcie regulacji wyborczych trybem właściwym dla zmian kodeksowych, wymuszającym pogłębioną refleksję nad projektami ich zmian. Niestety, założenia te nie zostały zrealizowane, a sam Kodeks stał się przykładem aktu wyjątkowo niestabilnego, który – mimo że przyjęty przy pełnym konsensusie politycznym⁷ – doczekał się ponad 30 nowelizacji.

Celem niniejszego opracowania jest zidentyfikowanie głównych problemów w obszarze legislacji wyborczej oraz ustalenie, jaki wpływ na funkcjonowanie systemu ustrojowego może mieć ich występowanie. Ma to bowiem rudymtarne znaczenie do zastanowienia się nad działaniami, które w przyszłości należałoby podjąć, by zmienić istniejący stan rzeczy i przyczynić się do ustabilizowania tego obszaru regulacji. Nie ulega natomiast wątpliwości, że negatywne praktyki w zakresie tworzenia polskiego prawa wyborczego, które zostaną zdiagnozowane w niniejszej pracy, wpisują się w wyjątkowo niepożądane dla demokracji zjawisko instrumentalizacji prawa. Tendencja ta jest z kolei szczególnie niebezpieczna w tych obszarach, które dotyczą podstaw ustrojowych i podstawowych praw politycznych, a taki charakter ma właśnie prawo wyborcze. W pracy analizie poddano także obecnie obowiązujące na poziomie konstytucji mechanizmy zabezpieczające prawo wyborcze przed instrumentalnym traktowaniem i dokonano oceny ich skuteczności. W niniejszym opracowaniu wykorzystano metodę formalnoprawną oraz dokonano analizy dorobku literatury.

1. Szczególne rozwiązania konstytucyjne w zakresie stanowienia prawa wyborczego

Jak wskazano wcześniej, prawo wyborcze funkcjonuje jako szczególny obszar regulacji wynikający z jego doniosłej roli w państwie. Można tę kwestię rozpatrywać tak z punktu widzenia obywateli, jak i sił politycznych. W pierwszym przypadku nie sposób nie wspomnieć, że to właśnie prawo wyborcze kształtuje mechanizmy, dzięki którym wyborcy mogą wpływać na kształt organów przedstawicielskich czy innymi słowy – mogą korzystać z przypisanych im konstytucyjnie podmiotowych praw wyborczych. Jeśli chodzi o drugi aspekt, w istocie prawo wyborcze poprzez szczególne rozwiązania determinuje byt sił politycznych i określa ich pozycję w organach wybieralnych w kilkuletnim (wynikającym z kadencji) horyzoncie czasowym.

⁶ W. Skrzydło, *Kodyfikacja prawa wyborczego w Polsce – zakres i znaczenie*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2011, nr 3, s. 29.

⁷ Warto odnotować, że podczas głosowania w nad przyjęciem Kodeksu wyborczego na 430 posłów obecnych na sali plenarnej 430 zagłosowało „za”; zob. <https://orka.sejm.gov.pl/SQL.nsf/glosowania?OpenAgent&6&79&57> [dostęp: 13.10.2022].

Ta doniosła rola prawa wyborczego rodzi konieczność zabezpieczenia jego stabilności. Kwestia ta dostrzegana jest nie tylko w doktrynie prawa konstytucyjnego⁸, ale – co szczególnie istotne – można ją wywieść także z konkretnych regulacji ustawy zasadniczej. Ustrojodawca, mając na względzie konieczność zapewnienia minimalnych mechanizmów chroniących prawo wyborcze przed nieprzemyślanymi oraz zbyt częstymi zmianami, wprowadził dwie zasady ogólne. Pierwszą z nich jest wyłączenie tzw. trybu pilnego w odniesieniu do projektów ustaw dotyczących wyboru Prezydenta RP, Sejmu, Senatu oraz organów samorządu terytorialnego (art. 123 Konstytucji RP⁹), drugą zaś wyłączenie możliwości zmiany ordynacji wyborczych do Sejmu, Senatu, organów samorządu terytorialnego oraz ustawy o wyborze Prezydenta RP w czasie trwania stanów nadzwyczajnych (art. 228 ust. 6 Konstytucji RP). Wskazane rozwiązania umocowane na poziomie konstytucyjnym należy pożytywać jako sygnał, iż ustrojodawca dostrzega potrzebę szczególnej ochrony prawa wyborczego. Jej zakres jednak – jak pokazuje praktyka legislacyjna – jest stanowczo za wąski, co powoduje, że należy ją postrzegać raczej jako swoiste *minimum minimorum* aniżeli efektywny środek stabilizacji prawa wyborczego.

Tryb pilny przewidziany w Konstytucji RP umożliwia Radzie Ministrów procedowanie nad rządowymi projektami ustaw w trybie cechującym się skróconymi terminami. Jeśli bowiem rząd uzna konkretny projekt za pilny, termin jego rozpatrzenia przez Senat wynosi nie 30, lecz 14 dni; Prezydent winien zaś podpisać procedowaną w tym trybie ustawę w ciągu 7, a nie – jak wskazuje art. 122 ust. 2 Konstytucji RP – 21 dni. Z procedury tej ustrojodawca wyłączył projekty cechujące się szczególną doniosłością, w tym projekty ustaw dotyczące wyboru Prezydenta RP, Sejmu, Senatu oraz organów jednostek samorządu terytorialnego, projekty ustaw podatkowych, ustaw regulujących ustroj i właściwość władz publicznych, a także kodeksów. Wynika to z faktu, że tryb pilny ma na celu przyspieszenie prac legislacyjnych nad aktami, co do których Rada Ministrów widzi potrzebę rychłego procedowania i które, co do zasady, nie dotyczą kluczowych z punktu widzenia systemu ustrojowego spraw. Jak wskazuje Andrzej Bałaban – wspomniany tryb pozwala zaspokoić „nietypowe potrzeby prawodawcze”¹⁰. Ten szczególny reżim proceduralny – ze względu na swą istotę – narażony jest jednak na niebezpieczeństwo pomyłek i uchybień prawodawczych, gdyż podmioty w nim uczestniczące mają zdecydowanie mniej czasu na rozważenie i przedyskutowanie konkretnych

⁸ A. Ławniczak, *Komentarz do art. 123 Konstytucji RP*, [w:] M. Haczkowska, R. Balicki, M. Bartoszewicz, K. Complak, A. Ławniczak, M. Masternak-Kubiak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2014, LEX, art. 123.

⁹ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483); dalej jako: Konstytucja RP lub ustawa zasadnicza.

¹⁰ A. Bałaban, *Ustawa incydentalna a pewność prawa*, [w:] *Ustawy incydentalne w polskim porządku prawnym*, red. M. Granat, Warszawa 2013, s. 13.

rozwiązań¹¹. Ten aspekt właśnie – jak można sądzić – zdecydował o wyłączeniu spod trybu pilnego m.in. regulacji wyborczych. Te bowiem – z założenia – winny być traktowane jako mieszczące się w „strefie szczególnie chronionej legislacji¹²”, do której zastosowanie powinna znaleźć nie zasada szybkiej, lecz powolnej i starannej legislacji. Zachowanie takich standardów daje bowiem szansę na gruntowną analizę projektowanych rozwiązań, co z kolei powinno przekładać się na utrzymanie wysokiego poziomu prawodawstwa w tym obszarze. Prawo wyborcze wymaga namysłu, szerokich konsultacji, a nierzadko także wypracowania konsensusu sił politycznych, czemu tryb pilny nie do końca sprzyja. Warto także na marginesie podkreślić, że konstrukcja zastosowana w art. 123 Konstytucji RP w istocie powinna stwarzać podwójny standard ochronny wobec prawa wyborczego. Po pierwsze, powinna chronić je przed stosowaniem trybu pilnego ze względu na zakres przedmiotowy (materia wyborcza), po wtóre ze względu na postać aktu prawnego, w którym materia ta jest uregulowana (ustawa o randze kodeksu).

Nie sposób jednak nie zauważyć, że w praktyce art. 123 Konstytucji RP nie jest wystarczającym narzędziem hamowania pospiesznych działań legislacyjnych względem prawa wyborczego. Najczęściej bowiem, aby przyspieszyć prace legislacyjne, projekty aktów prawnych z zakresu prawa wyborczego nie są inicjowane przez rząd, lecz przez inne podmioty posiadające prawo inicjatywy ustawodawczej, w tym gremia poselskie. W konsekwencji tryb procedowania nad projektami jest nadzwyczaj szybki, a jakość przyjmowanych regulacji – dyskusyjna. Doskonałym przykładem może być chociażby projekt ustawy o przedłużeniu kadencji organów jednostek samorządu terytorialnego do 30 kwietnia 2024 roku¹³. Odnosi się on do nadzwyczaj istotnej kwestii, jaką jest czas trwania kadencji organów samorządowych, zezwalając na jej wydłużenie, pomimo krytycznych głosów zgłaszanych w tym zakresie przez przedstawicieli nauki i organizacji pozarządowych¹⁴. Warto zauważyć, że projekt ten wpłynął do łaski marszałkowskiej 15 września 2022 r., wszystkie trzy czytania w Sejmie przeprowadzono w ciągu zaledwie dwóch dni (28–29 września 2022 r.), Prezydent zaś podpisał ustawę 22 listopada 2022 r. (po odrzuceniu przez Sejm

¹¹ P. Radziejewicz, *Komentarz do art. 123 Konstytucji RP*, [w:] P. Czarny, M. Florczak-Wątor, B. Naleziński, P. Radziejewicz, P. Tuleja, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2021, LEX, art. 123.

¹² A. Ławniczak, *op. cit.*

¹³ Poselski projekt ustawy o przedłużeniu kadencji organów jednostek samorządu terytorialnego do dnia 30 kwietnia 2024 r. oraz o zmianie ustawy Kodeks wyborczy (druk sejmowy nr 2612), <https://www.sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/PrzebiegProc.xsp?id=01A4886F5B065A31C12588C2004D55C6> [dostęp: 5.11.2022].

¹⁴ Szerzej na ten temat m.in.: *Stanowisko ekspertów Fundacji im. Stefana Batorego w sprawie zmiany terminu wyborów samorządowych*, Fundacja Batorego, https://www.batory.org.pl/informacje_prasowe/stanowisko-ekspertow-fundacji-im-stefana-batorego-w-sprawie-zmiany-terminu-wyborow-samorzadowych/ [dostęp: 5.11.2022].

uchwały Senatu odrzucającej ustawę¹⁵). Taki tryb nie licował z powagą procedowanej materii, naruszał szczegółowe postanowienia Regulaminu Sejmu, a przede wszystkim nie pozwolił na spokojny namysł i dyskusję nad głosowaną materią¹⁶.

Drugim z rozwiązań konstytucyjnych, mających stanowić gwarancję stabilności prawa wyborczego jest art. 228 ust. 6 Konstytucji RP. W myśl tego przepisu w czasie stanu nadzwyczajnego nie mogą być zmienione Konstytucja RP, ordynacje wyborcze do Sejmu, Senatu i organów jednostek samorządu terytorialnego, ustawa o wyborze Prezydenta RP oraz ustawy o stanach nadzwyczajnych. Jak jednogłośnie podkreśla się w literaturze, rozwiązanie to ma służyć ochronie podstaw porządku konstytucyjnego państwa w przypadku wprowadzenia stanu nadzwyczajnego, związanego z wystąpieniem sytuacji szczególnego zagrożenia¹⁷. Okres trwania stanu nadzwyczajnego po pierwsze nie sprzyja spokojnej refleksji nad modyfikacjami aktów odnoszących się do rudymenarnych mechanizmów demokratycznych, po drugie – towarzyszący mu stan napięcia i niecodzienne uwarunkowania mogą się przyczyniać do przyjmowania zmian o charakterze koniunkturalnym. Zmiany przyjęte w szczególnych okolicznościach, pod wpływem zewnętrznego czy wewnętrznego zagrożenia, nie mogą określać podstawowych mechanizmów funkcjonowania systemu politycznego. Należy przyjąć, że zakaz zmian ustawodawczych, określony w art. 228 ust. 6 Konstytucji RP, dotyczy zarówno typowych zmian odnoszących się wprost do Kodeksu wyborczego, regulującego materię wyborczą w RP, jak również do każdej zmiany o charakterze incydentalnym, która pozostaje w związku merytorycznym (przedmiotowym) z tą materią. Wymaga to szczególnego podkreślenia, tym bardziej że zmiany w prawie wyborczym obserwowane w ostatnich latach nierzadko były dokonywane właśnie w trybie tzw. nowelizacji pobocznych, a zatem przy okazji modyfikacji innych aktów¹⁸, nie zaś w drodze ustaw zmieniających *stricte* Kodeks wyborczy, co należy uznać za kolejną słabość polskiej praktyki legislacyjnej. Przyjęcie wyłącznie takiej interpretacji pozwala na

¹⁵ Senat nad ustawą procedował zdecydowanie dłużej niż Sejm – od 30 września do 27 października 2022 r.; harmonogram prac: <https://www.sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/PrzebiegProc.xsp?id=01A-4886F5B065A31C12588C2004D55C6> [dostęp: 24.11.2022].

¹⁶ Szeroko na temat wątpliwości w zakresie naruszeń trybu legislacyjnego m.in. R. Piotrowski, *Ustawa o przedłużeniu kadencji organów samorządu terytorialnego jest niezgodna ze standardami demokratycznego państwa prawnego*, „Monitor Konstytucyjny”, <https://monitorkonstytucyjny.eu/archiwa/23402#sdf footnote49sym> [dostęp: 5.11.2022].

¹⁷ P. Radziejewicz, *Komentarz do art. 228 Konstytucji RP*, [w:] P. Czarny, M. Florczak-Wątor, B. Naleziński, P. Radziejewicz, P. Tuleja, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2021, LEX, art. 228. O ochronie podstaw systemu prawnemu pisze K. Prokop, *Stany nadzwyczajne w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Białystok 2005, s. 35.

¹⁸ Doskonałym przykładem takiego zabiegu jest chociażby art. 40 ustawy z dnia 31 marca 2020 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2020 r. poz. 568); dalej jako: ustawa z 31 marca 2020 r.

faktyczną realizację celu zasady ochrony podstaw porządku prawnego określonej w art. 228 ust. 6 Konstytucji¹⁹.

Jednakże mechanizm z art. 228 ust. 6 ustawy zasadniczej, choć uzasadniony i zrozumiały w kontekście towarzyszących mu szczególnych okoliczności i konieczności ochrony podstaw systemu ustrojowego, w praktyce jest obchodzony. Jak pokazała praktyka ostatnich lat, organy władzy publicznej, uprawnione na gruncie Konstytucji RP do wprowadzenia stanu nadzwyczajnego, cechuje zauważalna powściągliwość w zakresie uznania zaistnienia przesłanek takiego stanu. Oczywiście nie chodzi o to, by stany takie wprowadzać nagminnie, gdy brakuje wystarczająco silnych przesłanek, lecz wtedy, gdy występuje sytuacja szczególnego zagrożenia, a zastosowanie zwykłych środków konstytucyjnych nie jest wystarczające. Doskonałym przykładem pasywności Rady Ministrów w tym zakresie był chociażby początkowy okres pandemii COVID-19, kiedy to przedstawiciele doktryny prawa konstytucyjnego niemal jednogłośnie wskazywali na konieczność wprowadzenia stanu klęski żywiołowej, podczas gdy rząd takiej potrzeby nie dostrzegał. W efekcie, choć w istocie mieliśmy do czynienia z obowiązywaniem materialnego stanu nadzwyczajnego²⁰, formalnie nie mogły mieć zastosowania ograniczenia w zakresie legislacji wyborczej statuowane przez art. 228 ust. 6 Konstytucji RP. Konsekwencją takiego stanu rzeczy było m.in. przyjęcie ustawy z dnia 2 czerwca 2020 r. o szczególnych zasadach organizacji wyborów powszechnych na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych w 2020 r. z możliwością głosowania korespondencyjnego²¹, wyznaczającej ekstraordynaryjny tryb przeprowadzenia wyborów głowy państwa w 2020 r.

2. Dyskusyjne praktyki w procedurze stanowienia prawa wyborczego

Obserwacja praktyki legislacyjnej w obszarze prawa wyborczego ostatnich lat pozwala na wskazanie kilku szczególnie niepokojących zjawisk, które mogą przekładać

¹⁹ Tak też K. Prokop, *op. cit.*, s. 36.

²⁰ Na temat spełnienia materialnych przesłanek stanu klęski żywiołowej m.in. P. Tuleja, *Pandemia COVID-19 a konstytucyjne stany nadzwyczajne*, „Palestra” 2020, nr 9, s. 9 i nast., <https://palestra.pl/pl/czasopismo/wydanie/9-2020/artukul/pandemia-covid-19-a-konstytucyjne-stany-nadzwyczajne> [dostęp: 5.11.2022]; Rzecznik Praw Obywatelskich Adam Bodnar w piśmie z dnia 27 marca 2020 r. do Prezesa Rady Ministrów, VII.565.1.2020, <https://bip.brpo.gov.pl/sites/default/files/Rozporz%C4%85dzenia%20MZ%20COVID-19%202027.03.2020.pdf> [dostęp: 5.11.2022]; M. Matczak, *Opinia w sprawie zgodności z Konstytucją RP rozwiązań legislacyjnych zawartych w ustawie z dnia 12 maja 2020 r. o szczególnych zasadach organizacji wyborów powszechnych na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych w 2020 r. z możliwością głosowania korespondencyjnego (druk senacki nr 118)*, s. 8-10, <https://www.senat.gov.pl/gfx/senat/pl/senatekspertyzy/5510/plik/oe-295.pdf> [dostęp: 5.11.2022].

²¹ Ustawa z dnia 2 czerwca 2020 r. o szczególnych zasadach organizacji wyborów powszechnych na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych w 2020 r. z możliwością głosowania korespondencyjnego (Dz.U. z 2020 r. poz. 979); dalej jako: ustawa z 2 czerwca 2020 r.

się na jakość regulacji normujących polskie prawo wyborcze, a co za tym idzie – funkcjonowanie podstawowych instytucji ustrojowych. Bez wątplenia pierwszym z nich jest naruszanie standardu tzw. ciszy legislacyjnej, a zatem swoistego okresu karencji (czasu przed wyborami i w trakcie ich trwania), w którym ustawodawca nie powinien dokonywać istotnych zmian w prawie wyborczym ze względu na respektowanie zasad demokratycznego państwa prawnego oraz ochronę podmiotowych praw wyborców²². Zgodnie z polskim standardem określonym przez Trybunał Konstytucyjny (TK), cisza legislacyjna obejmuje okres co najmniej 6 miesięcy poprzedzających wybory, rozumiane jako całość czynności objętych kalendarzem wyborczym²³. Uściślając – przy ustalaniu trwania ciszy należy uwzględnić okres pomiędzy ostatnim możliwym terminem zarządzenia wyborów wynikającym z Konstytucji lub Kodeksu wyborczego²⁴, a momentem, w którym nowelizacja prawa wyborczego podlega ogłoszeniu²⁵. Warto także odnotować, że zgodnie ze standardem europejskim wypracowanym przez Komisję Wenecką okres ten powinien być dłuższy i wynosić co najmniej rok przed wyborami²⁶. Zmiana istotna, która objęta jest omawianą dyrektywą to – jak wskazuje TK – „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”²⁷. Oznacza to tym samym, że zabronione nie są jakiegokolwiek modyfikacje prawa wyborczego tuż przed wyborami, lecz takie, które mogą być szczególnie niebezpieczne dla uczciwości zbliżającego się procesu wyborczego²⁸. Celem ciszy legislacyjnej jest bowiem ochrona prawa wyborczego przed jego instrumentalnym traktowaniem

²² Tak TK w wyroku z 28.10.2009 r., K 3/09.

²³ Wyrok TK z 3.11.2006 r., K 31/06.

²⁴ Tak TK w wyroku z 20.07.2011 r., K 9/11, Lex nr 936458, a także A. Pyrzyńska, *Instytucja ciszy legislacyjnej w polskim prawie wyborczym*, „Krytyka Prawa. Niezależne Studia nad Prawem” (w druku); P. Chybański, *Problem tzw. ciszy legislacyjnej w prawie wyborczym w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, [w:] *Sądownictwo konstytucyjne. Teoria i praktyka*, red. M. Granat, Warszawa 2019, s. 263.

²⁵ Tak też K. Kozłowski, *Zakaz wprowadzania „istotnych zmian” w prawie wyborczym w okresie poprzedzającym wybory – rozważania na tle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, „Przegląd Legislacyjny” 2019, nr 2, s. 26.

²⁶ Przy czym Komisja wskazuje także, że nowe regulacje powinny znajdować zastosowanie dopiero do kolejnych wyborów, zob. 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: 24.11.2022], pkt. II.2 Wytycznych dla wyborów oraz pkt II.2.66 Raportu wyjaśniającego.

²⁷ Wyrok TK z 28 października 2009 r., K 3/09.

²⁸ A. Pyrzyńska, *Instytucja ciszy... TK wśród zmian istotnych wymienia: wielkość okręgów wyborczych, wysokość ewentualnych „progów wyborczych” w systemie proporcjonalnym oraz przyjęty system ustalania wyników wyborów (przeliczania głosów na mandaty; wyrok TK, K31/06), Komisja Wenecka zaś: system wyborczy, skład komisji wyborczych, okręgi wyborcze lub zasady wykreślenia granic okręgów wyborczych (pkt. II.2.66 Raportu wyjaśniającego do Kodeksu dobrej praktyki w sprawach wyborczych).*

przez siły polityczne, a także ochrona uczestników procesu wyborczego, którzy przygotowują się do konkretnych wyborów, kierując się zasadą zaufania do państwa i stanowionego przez jego organy prawa. Naruszenie standardu ciszy legislacyjnej może prowadzić do tworzenia regulacji sprzyjających interesom wiodących ugrupowań politycznych oraz stanowić naruszenie zasad w trakcie trwającego procesu wyborczego. Zjawiska takie z kolei są w sposób oczywisty niezgodne ze standardami demokratycznego państwa prawnego, gdyż naruszają zasadę pewności prawa. Dokonywanie „zmian istotnych” w czasie trwania procesu wyborczego bądź w okresie bezpośrednio go poprzedzającym, nie sprzyja także szerokiej i spokojnej debacie parlamentarnej, a to – jak wskazywano wyżej – winno być jednym z głównych paradygmatów polskiego ustawodawcy, tworzącego regulacje z zakresu prawa wyborczego. Przypadków naruszenia ciszy prawodawczej w polskiej praktyce legislacyjnej można wymienić wiele. Doskonałym przykładem mogą być chociażby regulacje przyjmowane w czasie pandemii COVID-19 na czele z przywoływaną już ustawą z dnia 2 czerwca 2020 r. o szczególnych zasadach organizacji wyborów powszechnych na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych w 2020 roku z możliwością głosowania korespondencyjnego, która została przyjęta nie tylko z naruszeniem zasady ciszy legislacyjnej w przedstawionym wyżej rozumieniu, ale właściwie już po upływie konstytucyjnego terminu, w którym powinny były odbyć się wybory Prezydenta RP w 2020 roku. Ze względu na zakres regulacji w niej zawartej nie sposób stwierdzić, że materia nią objęta nie mieściła się w pojęciu „zmian istotnych”. Innym aktem przyjętym w sposób oczywisty z naruszeniem standardu ciszy legislacyjnej była ustawa z dnia 16 kwietnia 2020 r. o szczególnych instrumentach wsparcia w związku z rozprzestrzenianiem się wirusa SARS-CoV-2²⁹, na mocy której m.in. uchylona została kompetencja Państwowej Komisji Wyborczej do określenia wzoru i zarządzania druku kart w wyborach prezydenckich zarządzonych w dniu 5 lutego 2020 r.³⁰, na dzień 10 maja 2020 r. Oznacza to, że zmiana wprowadzona ustawą z 16 kwietnia 2020 roku została dokonana nie tyle na krótko przed terminem zarządzania wyborów, ale już w trakcie trwającego procesu wyborczego, co w sposób oczywisty godziło w zasadę pewności prawa i zaufania obywateli do państwa i tworzonych przez jego organy regulacji. Częstym zjawiskiem w polskiej praktyce legislacyjnej jest także dokonywanie zmian prawa wyborczego w okresie bezpośrednio sąsiadującym z ramami czasowymi określonymi dla ciszy legislacyjnej przez polski sąd konstytucyjny, lecz z naruszeniem standardu europejskiego.

²⁹ Ustawa z dnia 16 kwietnia 2020 r. o szczególnych instrumentach wsparcia w związku z rozprzestrzenianiem się wirusa SARS-CoV-2 (Dz.U. z 2020 r. poz. 695); dalej jako: ustawa z 16 kwietnia 2020 r.

³⁰ Postanowienie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 5 lutego 2020 r. w sprawie zarządzania wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 2020 r. poz. 184).

W tym zakresie jako przykład można wskazać chociażby kontrowersyjną ustawę z dnia 11 stycznia 2018 r. o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych³¹, która znacząco zmodyfikowała zarówno kształt polskiej administracji wyborczej, jak i zasady głosowania³². Ogłoszenie tego aktu nastąpiło 16 stycznia 2018 r., podczas gdy wybory samorządowe przypadające w 2018 roku zarządzane zostały 13 sierpnia 2018 r.³³

Drugim z problemów, jaki pojawia się w kontekście praktyki legislacyjnej z zakresu prawa wyborczego ostatnich lat, jest zauważalny brak kompleksowego spojrzenia prawodawcy na system prawny, a w konsekwencji przyjmowanie rozwiązań niespójnych systemowo. Zjawisko to w znacznej części przypadków wynika zapewne z pospiesznego trybu prac, który nie sprzyja szczegółowej analizie i wszechstronnej ocenie procedowanych rozwiązań. Nierzadko efektem tego typu działań jest konieczność całkowitego wycofywania się przez ustawodawcę z uchwalonych rozwiązań bądź dokonywanie doraźnych zmian w nowo przyjętych regulacjach. Doskonałym przykładem ustawy, w której ustawodawca nie uwzględnił obowiązujących innych, powiązanych przepisów, była wspomniana wcześniej ustawa z 11 stycznia 2018 r. Na mocy przywołanego aktu zmieniony został m.in. termin zarządzenia wyborów samorządowych³⁴. Wynikało to z faktu, że w 2018 roku dzień głosowania, w myśl dotychczas obowiązującego art. 371 § 1 k.w., musiał przypaść na 11 listopada, co rodziło obawy o faktyczną możliwość zachowania ciszy wyborczej podczas obchodów Narodowego Święta Niepodległości. Zmiana wprowadzona przez ustawodawcę w 2018 roku, mająca na celu wyeliminowanie tejże kolizji, rozszerzyła przedział czasowy, w którym Prezes Rady Ministrów mógł wyznaczyć dzień głosowania w wyborach przypadających w związku z upływem kadencji 2014-2018 (dzień głosowania mógł być zarządzony nie wcześniej niż na 30 dni i nie później niż na 7 dni przed upływem kadencji rad). Zmiana ta jednak nie pociągnęła za sobą koniecznych zmian w ustrojowych ustawach samorządowych.

³¹ Ustawa z dnia 11 stycznia 2018 r. o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych (Dz.U. z 2018 r. poz. 130); dalej jako: ustawa z 11 stycznia 2018 r.

³² Szerzej na temat zakresu zmian m.in.: A. Rakowska-Trela, K. Składowski, *Kodeks wyborczy. Komentarz do zmian 2018*, Warszawa 2018; B. Michalak, *Zmiany przepisów Kodeksu wyborczego przed wyborami samorządowymi 2018*, „Athenaeum. Polskie Studia Politologiczne” 2018, vol. 58, s. 75 i nast.; M. Cześniak, J. Flis, A. Gendźwiłł, J. Haman, A. Materska-Sosnowska, A. Rakowska-Trela, A. Rychard, M. Wrzaliak, J. Zbieranek, *Reguły, zamiary, praktyki. Prawo wyborcze i wybory 2017-2020*, Warszawa 2022, s. 214 i nast.

³³ Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 13 sierpnia 2018 r. w sprawie zarządzenia wyborów do rad gmin, rad powiatów, sejmików województw i rad dzielnic m.st. Warszawy oraz wyborów wójtów, burmistrzów i prezydentów miast (Dz.U. z 2018 r. poz. 1561).

³⁴ Zob. art. 5 pkt 93 ustawy z dnia 11 stycznia 2018 r.

Warto zauważyć, że zgodnie z ustawami samorządowymi kadencja organów stanowiących liczona jest od dnia wyboru. Oznaczało to tym samym, że czteroletnia kadencja organów wybranych 16 listopada 2014 r. kończyła się 16 listopada 2018 r., podczas gdy nowa kadencja organów wybranych na lata 2018-2023 rozpoczynała się już 21 października 2018 r. (w związku z zarządzeniem na mocy znowelizowanego art. 371 § 1 k.w. głosowania na 21 października 2018 r.). W konsekwencji powstał swego rodzaju „układ dwuwładzy”, wymagający podjęcia kolejnych interwencji polskiego ustawodawcy w celu rozwiązania kolizji kompetencji³⁵. Ustawodawca przyjął zatem ustawę z dnia 5 lipca 2018 r. o szczególnych rozwiązaniach dotyczących gminy Ostrowice w województwie zachodniopomorskim³⁶. Aby wyjść z powstałego impasu, w akcie tym znowelizowano m.in. art. 20 ustawy o samorządzie gminnym³⁷, art. 15 ustawy o samorządzie powiatowym³⁸ oraz art. 21 ustawy o samorządzie województwa³⁹, zmieniając termin zwołania przez komisarza wyborczego pierwszego posiedzenia organów stanowiących poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego. W myśl nowej regulacji miało to nastąpić nie – jak było dotychczas – w ciągu 7 dni od momentu ogłoszenia zbiorczych wyników wyborów, lecz w ciągu 7 od dnia upływu kadencji rad. W efekcie do końca kadencji 2014-2018 niemożliwym było odebranie ślubowania i podjęcie obowiązków przez nowych radnych⁴⁰, co stanowiło próbę wyjścia z powstałego impasu. Sytuacja ta wyraźnie pokazała brak gruntownego spojrzenia przez ustawodawcę na problemy systemowe, jakie mogą wyniknąć, gdy brak jest należytej debaty i namysłu nad zmieniającymi regulacjami, a przede wszystkim, gdy ustawodawca pozostaje obojętny na uwagi zgłaszane przez środowisko eksperckie. Podobnie negatywnie należy ocenić przyjęcie w ustawie z 11 stycznia 2018 r. rozwiązania umożliwiającego transmisję z lokalu wyborczego czynności dokonywanych przez obwodową komisję wyborczą przed rozpoczęciem głosowania i w jego trakcie, aż do czasu podpisania protokołu wyników głosowania. Rozwiązanie to, choć stanowczo krytykowane na etapie prac legislacyjnych, zostało ujęte w finalnej wersji ustawy. Ze względu na jego oczywistą niezgodność z Rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych

³⁵ Szeroko na ten temat: A. Pyrzyńska, *Konsekwencje zmiany terminu głosowania w wyborach samorządowych w 2018 r.*, „Studia Wyborcze” 2020, t. 30, s. 16.

³⁶ Ustawa z dnia 5 lipca 2018 r. o szczególnych rozwiązaniach dotyczących gminy Ostrowice w województwie zachodniopomorskim (Dz.U. z 2018 r. poz. 1432).

³⁷ Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz.U. z 2022 r. poz. 559).

³⁸ Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (t.j. Dz.U. z 2022 r. poz. 1526).

³⁹ Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (t.j. Dz.U. z 2022 r. poz. 2094).

⁴⁰ Szerzej na temat problemów wynikających ze zmiany terminu zarządzenia wyborów samorządowych w 2018 r. w A. Pyrzyńska, *Konsekwencje zmiany...*, s. 16 i nast.

oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (ogólne rozporządzenie o ochronie danych)⁴¹, sygnalizowaną m.in. w stanowisku Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych z dnia 11 kwietnia 2018 r.⁴², ustawodawca ostatecznie musiał wycofać się z wprowadzonej zmiany, uchylając w ustawie z dnia 15 czerwca 2018 r.⁴³ przepisy dotyczące transmisji. Powyższe przykłady wyraźnie pokazują, że prawodawca zbyt często podejmuje decyzje nieprzemysłane, nieuwzględniające głosów specjalistów oraz bez próby holistycznego spojrzenia na obowiązujący system prawny.

Inną praktyką, negatywnie oddziałującą na kształt polskiego prawa wyborczego, jest tworzenie regulacji w drodze ustaw epizodycznych. Pojęcie to w przepisach pojawiło się w roku 2016 na skutek nowelizacji rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”⁴⁴, choć w praktyce legislacyjnej występowało już dużo wcześniej. Zgodnie z § 29a załącznika do wspomnianego rozporządzenia, w przepisach epizodycznych zamieszcza się regulacje, które wprowadzają odstępstwa od określonych przepisów i których okres obowiązywania jest wyraźnie określony. Przepisy epizodyczne mogą funkcjonować bądź jako część aktu prawnego, bądź jako zupełnie odrębna ustawa. Słusznie zwraca uwagę Sławomira Wronkowska, że ustawy epizodyczne (zwane także incydentalnymi) obowiązują przez określony, wyznaczony przez siebie czas, po upływie którego przestają być elementem systemu prawa; służą realizacji określonego celu; uchwalane są w szczególnych okolicznościach i mają charakter „jednorazowy”⁴⁵. Akty takie zawsze wprowadzają odstępstwo od normalnych (typowych) rozwiązań, wyłączając ich stosowanie na ściśle określony czas, determinowany szczególnymi uwarunkowaniami. Oznacza to, że w ich stosowaniu ustawodawca powinien zachowywać szczególną wstrzeźliwość, dokładając należytej staranności przy formułowaniu uzasadnienia projektu takiego aktu⁴⁶ i zwracając uwagę na to, że powinny być one stosowane tylko wtedy, gdy nie ma innych, mniej uciążliwych

⁴¹ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (ogólne rozporządzenie o ochronie danych) (Dz.U. UE L 2016.119.1 z dnia 4.05.2016).

⁴² Pismo Generalnego Inspektora Ochrony danych Osobowych do Przewodniczącego Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 11 kwietnia 2018 r., <https://archiwum.giodo.gov.pl/pl/1520341/10462> [dostęp: 25.11.2022].

⁴³ Zob. art. 1 pkt 2 ustawy z dnia 15 czerwca 2018 r. o zmianie ustawy Kodeks wyborczy oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2018 r. poz. 1349).

⁴⁴ Zob. § 1 pkt 10 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 5 listopada 2015 r. zmieniającego rozporządzenie w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz.U. z 2015 r. poz. 1812).

⁴⁵ S. Wronkowska, *Ustawy incydentalne w systemie źródeł prawa*, [w:] *Ustawy incydentalne w polskim porządku prawnym*, red. M. Granat, Warszawa 2013, s. 80. Na czasowe obowiązywanie i konieczność zaistnienia ściśle określonego celu wskazuje w swoim orzecznictwie także TK, por. m.in. wyrok TK z 19 grudnia 2012 r., K 9/12, LEX nr 1232142.

⁴⁶ Tak J. Ciapała, *Ustawy incydentalne w polskim porządku prawnym*, [w:] *Ustawy incydentalne w polskim porządku prawnym*, s. 30.

środków umożliwiających osiągnięcie określonego celu⁴⁷. Wynika to z faktu, że przepisy epizodyczne niosą za sobą wiele niebezpieczeństw dla systemu prawnego, wynikających przede wszystkim z dość oszczędnej regulacji determinującej tryb przyjmowania tego typu aktów. Po pierwsze bowiem, to do prawodawcy należy ocena, czy w danej sytuacji cel i okoliczności są na tyle szczególne, że konieczne jest czasowe odstąpienie od obowiązujących regulacji i wprowadzenie rozwiązań incydentalnych, które ze swej istoty mogą stanowić zaskoczenie dla ich adresatów. To z kolei rodzi niebezpieczeństwo nadużywania omawianego rozwiązania. W tym zakresie jako przykład regulacji naruszającej wskazany standard warto przytoczyć chociażby art. 102 ustawy z 16 kwietnia 2020 r., który – jak wspomiano wyżej – wyłączył stosowanie przepisów nakładających na PKW obowiązek ustalenia wzoru i zarządzenia druku kart w wyborach Prezydenta RP w roku 2020. Biorąc pod uwagę uwarunkowania tamtego okresu, trudno bowiem uznać, aby wystąpiły okoliczności inne niż czysto polityczne, uzasadniające tak daleko idącą ingerencję w regulacje Kodeksu wyborczego. Rozwiązanie to bowiem paraliżowało możliwość przeprowadzenia zarządzonych już wyborów, blokując jedną z najważniejszych decyzji zapadających w ich trakcie. Z pewnością nie było to natomiast rozwiązanie, które w obliczu pandemii COVID-19 należało poczytywać jako właściwy i jedyny środek służący wyjściu z powstałego impasu. Ponadto przepisy epizodyczne ze względu na, co do zasady, pospieszne procedowanie, stwarzają wysokie ryzyko przyjmowania regulacji niedopracowanych, a te z kolei mogą przekładać się na niemiarodajny wynik wyborów i powodować osłabienie legitymizacji wybranych przedstawicieli. Przykładem tego rodzaju działań ustawodawcy była z kolei ustawa z 6 kwietnia 2020 r. o szczególnych zasadach przeprowadzania wyborów powszechnych na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych w roku 2020⁴⁸, której szczegółowe rozwiązania w sposób oczywisty godziły w podstawowe standardy demokratycznego państwa prawnego i podstawowe zasady rządzące wolnymi i uczciwymi wyborami (na czele z wyłączeniem tradycyjnego głosowania w lokalach wyborczych na rzecz wyłącznego głosowania korespondencyjnego, przy jednoczesnym braku jakiegokolwiek kontroli nad pakietami wyborczymi ze strony organów państwa). Trzecie niebezpieczeństwo wynikające ze stosowania przepisów epizodycznych w sferze prawa wyborczego, to jego dezintegracja. Dotyczy to w szczególności tych przypadków, gdy przepisy tego rodzaju przyjmują postać odrębnych ustaw epizodycznych, jak chociażby ustawa z dnia 4 kwietnia 2019 r. o zasadach ustalenia kolejności obsadzania mandatów posłów do Parlamentu

⁴⁷ Wyrok TK z 19.12.2012 r., K 9/12.

⁴⁸ Ustawa z dnia 6 kwietnia 2020 r. o szczególnych zasadach przeprowadzania wyborów powszechnych na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych w 2020 r. (Dz.U. z 2020 r. poz. 827).

Europejskiego wybieranych w Rzeczypospolitej Polskiej na kadencję 2019-2024⁴⁹, mająca na celu określenie statusu 52 posła do PE wybranego w Polsce w wyborach w 2019 r., oczekującego na objęcie mandatu do czasu wystąpienia z UE Zjednoczonego Królestwa. Warto przypomnieć, że przyjęcie Kodeksu wyborczego miało prowadzić do zebrania, uporządkowania i ujednolicenia regulacji z zakresu prawa wyborczego w jednym akcie prawnym. Prawodawstwo epizodyczne z pewnością temu procesowi nie sprzyja. Prowadzi ono natomiast do rozdrobnienia regulacji, a w konsekwencji zaburza jego czytelność.

Wreszcie, wskazując na problemy związane z stanowieniem prawa wyborczego, nie sposób przeoczyć kwestii pomijania przez ustawodawcę działalności sygnalizacyjnej PKW. Warto w tym miejscu przypomnieć, że zgodnie z art. 160 § 1 pkt 8 k.w., PKW jest zobowiązana do przedstawiania po każdych wyborach najważniejszym organom władzy w RP, w tym Marszałkowi Sejmu i Senatu, informacji o realizacji przepisów Kodeksu wyborczego i ewentualnych propozycji ich zmian. Polski centralny organ wyborczy, jako podmiot dysponujący najobszerniejszą wiedzą praktyczną, winien w ten sposób przyczyniać się do doskonalenia regulacji z obszaru prawa wyborczego⁵⁰. Ma to niebagatelne znaczenie, mając na względzie fakt, że Komisja, jako organ pozakonstytucyjny, nie posiada prawa inicjatywy ustawodawczej. W praktyce PKW ze wskazanego zadania wywiązuje się wzorcowo, przedkładając po każdych wyborach obszerne uwagi dotyczące stosowania prawa wyborczego i propozycje ich modyfikacji. Niestety, polski prawodawca w znikomym stopniu uwzględnia uwagi zgłaszane przez Komisję. Najlepszym przykładem bierności ustawodawcy jest całkowity brak reakcji na zgłaszane od 2016 roku uwagi dotyczące konieczności modyfikacji okręgów wyborczych w wyborach do Sejmu RP⁵¹. Pomimo znaczącej doniosłości tego problemu, w szczególności w kontekście realizacji zasady równości wyborów w znaczeniu materialnym, zmiany w tym zakresie dotychczas nie zostały wprowadzone. Innym przykładem pasywności prawodawcy względem działalności sygnalizacyjnej Komisji jest także brak jakiegokolwiek reakcji na postulat umocowania w przepisach prawa konieczności ujawniania danych osób odpowiadających za zbieranie z ramienia komitetu podpisów poparcia pod listami

⁴⁹ Ustawa z dnia 4 kwietnia 2019 r. o zasadach ustalenia kolejności obsadzania mandatów posłów do Parlamentu Europejskiego wybieranych w Rzeczypospolitej Polskiej na kadencję 2019-2024 (Dz.U. z 2019 r. poz. 708).

⁵⁰ Tak K.W. Czaplicki, B. Dauter, S.J. Jaworski, A. Kisielewicz, F. Rymarz, J. Zbieranek, *Kodeks wyborczy. Komentarz*, Warszawa 2018, s. 388.

⁵¹ Zob. m.in. Informacja PKW z dnia 1 lutego 2016 r. o realizacji przepisów Kodeksu wyborczego oraz propozycje ich zmiany, ZPOW-430-8/15, https://pkw.gov.pl/uploaded_files/1549013101_Zalacznik_-_Informacja_z_1_lutego_2016_r_o_realizacji_przepisow_Kodeksu_wyborczego_oraz_propozycje_ich_zmiany.pdf [dostęp: 26.11.2022]; Informacja PKW z dnia 25 stycznia 2021 r. o realizacji przepisów Kodeksu wyborczego oraz propozycje ich zmiany, ZPOW-502-1/21, https://pkw.gov.pl/uploaded_files/1613491481_2-1-21-informacja.pdf [dostęp: 26.11.2022].

kandydatów⁵². Od dłuższego czasu obserwuje się bowiem, że często dane zawarte na takich wykazach są nieprawdziwe, natomiast – w przypadku braku informacji o konkretnych osobach odpowiadających za zbieranie podpisów – ustalenie winnych takiego stanu rzeczy jest praktycznie niemożliwe.

Podsumowanie

Jak pokazała powyższa analiza, polska praktyka legislacyjna w obszarze prawa wyborczego cechuje się wieloma niepokojącymi zjawiskami. Polski prawodawca nazbyt często przy tworzeniu regulacji kieruje się konkretnym celem politycznym, nie zważając na podstawowe zasady prawidłowej legislacji, których znaczenie w przypadku prawa wyborczego jest szczególnie ze względu na rolę, jaką ma ono do spełnienia w demokratycznym państwie. Taki stan rzeczy prowadzi do polityzacji i instrumentalnego traktowania tej gałęzi prawa. Uzasadnione wydaje się więc stwierdzenie, że zakres i charakter dyskusyjnych praktyk w toku procesu legislacyjnego powodują, że aktualnie można mówić o kryzysie polskiej legislacji wyborczej. Uchybień, jakie występują w polskiej praktyce legislacyjnej jest wiele, toteż powyższe rozważania należy traktować wyłącznie jako sygnalizację tych, które wydają się wyjątkowo niebezpieczne w kontekście realizacji zasad uczciwości i rzetelności wyborów. Wśród szczególnie alarmujących działań ustawodawcy należy wymienić nagminne naruszanie standardu ciszy legislacyjnej, która winna chronić prawo wyborcze przed zmianami dokonywanymi „na ostatnią chwilę”. Co więcej, w toku procesu legislacyjnego prawodawca nie dokonuje analizy zmienianych regulacji w szerokim kontekście systemowym, lecz koncentruje się na rozwiązaniu konkretnego problemu, pomijając ewentualne implikacje dla całego systemu prawnego. To z kolei wpływa na brak spójności obowiązujących rozwiązań, występowanie sprzecznych regulacji oraz konieczność podejmowania kolejnych działań legislacyjnych służących usuwaniu powstałych uchybień prawodawczych. Taki stan rzeczy przekłada się zaś na brak stabilności prawa wyborczego i nagminne nowelizacje w tym obszarze. Prawodawca ponadto nazbyt często korzysta z takich środków, jak tworzenie prawa wyborczego w formie przepisów bądź ustaw epizodycznych czy w drodze tzw. nowelizacji pobocznych. Tego rodzaju praktyki, choć dopuszczalne w polskim systemie, nie idą w parze z charakterem zmienianych norm, naruszają komunikatywność prawa i powodują jego fragmentaryzację. Należy mieć na względzie, że wszystkie ze wskazanych zjawisk, niestety, przekładają się osłabienie zaufania obywateli do prawa wyborczego i procesu wyborczego. Choć polski ustrojodawca przewidział w ustawie zasadniczej pewne mechanizmy

⁵² Informacja PKW z dnia 1 lutego 2016 r. o realizacji przepisów Kodeksu wyborczego oraz propozycje ich zmiany, ZPOW-430-8/15.

mające chronić prawo wyborcze przed niewłaściwymi praktyki legislacyjnymi (wyłączenie trybu pilnego oraz zakaz zmian prawa wyborczego w czasie stanów nadzwyczajnych), rozwiązania te są zdecydowanie niewystarczające.

Literatura

- Bańbaban A., *Ustawa incydentalna a pewność prawa*, [w:] *Ustawy incydentalne w polskim porządku prawnym*, red. M. Granat, Warszawa 2013.
- Brzozowski W., Krzywoń A., *Dylematy polskiego prawa wyborczego po reformie 2011 r.*, „Przegląd Legislacyjny” 2012, nr 2.
- Chybalski P., *Problem tzw. ciszy legislacyjnej w prawie wyborczym w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, [w:] *Sądownictwo konstytucyjne. Teoria i praktyka*, red. M. Granat, Warszawa 2019.
- Ciapała J., *Ustawy incydentalne w polskim porządku prawnym*, [w:] *Ustawy incydentalne w polskim porządku prawnym*, red. M. Granat, Warszawa 2013.
- Czaplicki K.W., Dauter B., Jaworski S.J., Kisielewicz A., Rymarz F., Zbieranek J., *Kodeks wyborczy. Komentarz*, Warszawa 2018.
- Cześnik M., Flis J., Gendźwiłł A., Haman J., Materska-Sosnowska A., Rakowska-Treła A., Rychard A., Wrzałik M., Zbieranek J., *Reguły, zamiary, praktyki. Prawo wyborcze i wybory 2017–2020*, Warszawa 2022.
- Kozłowski K., *Zakaz wprowadzania „istotnych zmian” w prawie wyborczym w okresie poprzedzającym wybory – rozważania na tle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, „Przegląd Legislacyjny” 2019, nr 2.
- Ławniczak A., *Komentarz do art. 123 Konstytucji RP*, [w:] M. Haczkowska, R. Balicki, M. Bartoszewicz, K. Complak, A. Ławniczak, M. Masternak-Kubiak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2014.
- Matczak M., *Opinia w sprawie zgodności z Konstytucją RP rozwiązań legislacyjnych zawartych w ustawie z dnia 12 maja 2020 r. o szczególnych zasadach organizacji wyborów powszechnych na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych w 2020 r. z możliwością głosowania korespondencyjnego (druk senacki nr 118)*, <https://www.senat.gov.pl/gfx/senat/pl/senatekspertyzy/5510/plik/oe-295.pdf>.
- Michalak B., *Zmiany przepisów Kodeksu wyborczego przed wyborami samorządowymi 2018*, „Athenaeum. Polskie Studia Politologiczne” 2018, vol. 58.
- Piotrowski R., *Ustawa o przedłużeniu kadencji organów samorządu terytorialnego jest niezgodna ze standardami demokratycznego państwa prawnego*, „Monitor Konstytucyjny”, <https://monitorkonstytucyjny.eu/archiwa/23402#sdfootnote49sym>.
- Prokop K., *Stany nadzwyczajne w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Białystok 2005.
- Pyrzyńska A., *Instytucja ciszy legislacyjnej w polskim prawie wyborczym*, „Krytyka Prawa. Niezależne Studia nad Prawem” (w druku).
- Pyrzyńska A., *Konsekwencje zmiany terminu głosowania w wyborach samorządowych w 2018 r.*, „Studia Wyborcze” 2020, t. 30.
- Radziewicz P., *Komentarz do art. 123 Konstytucji RP*, [w:] P. Czarny, M. Florczak-Wątor, B. Naleziński, P. Radziewicz, P. Tuleja, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2021.
- Radziewicz P., *Komentarz do art. 228 Konstytucji RP*, [w:] P. Czarny, M. Florczak-Wątor, B. Naleziński, P. Radziewicz, P. Tuleja, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2021.
- Skrzydło W., *Kodyfikacja prawa wyborczego w Polsce – zakres i znaczenie*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2011, nr 3.
- Stanowisko ekspertów Fundacji im. Stefana Batorego w sprawie zmiany terminu wyborów samorządowych*, Fundacja Batorego, https://www.batory.org.pl/informacje_stanowisko-ekspertow-fundacja-im-stefana-batorego-w-sprawie-zmiany-terminu-wyborow-samorzadowych/.

Tuleja P., *Pandemia COVID-19 a konstytucyjne stany nadzwyczajne*, „Palestra” 2020, nr 9, <https://palestra.pl/pl/czasopismo/wydanie/9-2020/artukul/pandemia-covid-19-a-konstytucyjne-stany-nadzwyczajne> [dostęp: 5.11.2022].

Wronkowska S., *Ustawy incydentalne w systemie źródeł prawa*, [w:] *Ustawy incydentalne w polskim porządku prawnym*, red. M. Granat, Warszawa 2013.

Orzecznictwo

Wyrok TK z 3.11.2006 r., K 31/06, Lex nr 231197.

Wyrok TK z 28.10.2009 r., Kp 3/09, Lex nr 525654.

Wyrok TK z 20.07.2011 r., K 9/11, Lex nr 936458.

Wyrok TK z 19.12.2012 r., K 9/12, Lex nr 1232142.

Akty prawne

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

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

Ustawa z dnia 16 lipca 1998 r. Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw (Dz.U. 1998 r. Nr 95, poz. 602).

Ustawa z dnia 20 czerwca 2002 r. o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta (Dz.U. 2002 r. Nr 113, poz. 984).

Ustawa z dnia 12 kwietnia 2001 r. Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. 2001 r. Nr 46, poz. 499).

Ustawa z dnia 23 stycznia 2004 r. Ordynacja wyborcza do Parlamentu Europejskiego (Dz.U. 2004 r. Nr 25, poz. 219).

Ustawa z dnia 27 września 1990 r. o wyborze Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. 1990 r. Nr 67, poz. 398).

Ustawa z dnia 31 marca 2020 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2020 r. poz. 568).

Ustawa z dnia 2 czerwca 2020 r. o szczególnych zasadach organizacji wyborów powszechnych na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych w 2020 r. z możliwością głosowania korespondencyjnego (Dz.U. z 2020 r. poz. 979).

Ustawa z dnia 16 kwietnia 2020 r. o szczególnych instrumentach wsparcia w związku z rozprzestrzenianiem się wirusa SARS-CoV-2 (Dz.U. z 2020 r. poz. 695).

Ustawa z dnia 11 stycznia 2018 r. o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych (Dz.U. z 2018 r. poz. 130).

Ustawa z dnia 5 lipca 2018 r. o szczególnych rozwiązaniach dotyczących gminy Ostrowiec w województwie zachodniopomorskim (Dz.U. z 2018 r. poz. 1432).

Ustawa z dnia 6 kwietnia 2020 r. o szczególnych zasadach przeprowadzania wyborów powszechnych na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych w 2020 r. (Dz.U. z 2020 r. poz. 827).

Ustawa z dnia 4 kwietnia 2019 r. o zasadach ustalenia kolejności obsadzania mandatów posłów do Parlamentu Europejskiego wybieranych w Rzeczypospolitej Polskiej na kadencję 2019-2024 (Dz.U. z 2019 r. poz. 708).

Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz.U. z 2022 r. poz. 559).

Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (t.j. Dz.U. z 2022 r. poz. 1526).

Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (t.j. Dz.U. z 2022 r. poz. 2094).

Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 13 sierpnia 2018 r. w sprawie zarządzenia wyborów do rad gmin, rad powiatów, sejmików województw i rad dzielnic m.st. Warszawy oraz wyborów wójtów, burmistrzów i prezydentów miast (Dz.U. z 2018 r. poz. 1561).

Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 5 listopada 2015 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz.U. z 2015 r. poz. 1812).

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (ogólne rozporządzenie o ochronie danych), Dz.U. UE L z 2016.119.1 z dnia 4.05.2016.

Kodeks dobrej praktyki w sprawach wyborczych. Wytyczne i Raport Wyjaśniający przyjęte przez Komisję Wenecką na 51 i 52 Sesji plenarnej (Wenecja, 18-19 października 2002 r.), https://bisnetus.files.wordpress.com/2016/03/kodeks_dobrej_praktyki_w_sprawach_wyborczych.pdf [dostęp: 13.10.2022].

Postanowienie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 5 lutego 2020 r. w sprawie zarządzenia wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 2020 r. poz. 184).

Inne źródła

Informacja PKW z dnia 1 lutego 2016 r. o realizacji przepisów Kodeksu wyborczego oraz propozycje ich zmiany, ZPOW-430-8/15, https://pkw.gov.pl/uploaded_files/1549013101_Zalacznik_-_Informacja_z_1_lutego_2016_r_o_realizacji_przepisow_Kodeksu_wyborczego_oraz_propozycje_ich_zmiany.pdf.

Informacja PKW z dnia 25 stycznia 2021 r. o realizacji przepisów Kodeksu wyborczego oraz propozycje ich zmiany, ZPOW-502-1/21, https://pkw.gov.pl/uploaded_files/1613491481_2-1-21-informacja.pdf.

Pismo Generalnego Inspektora Ochrony danych Osobowych do Przewodniczącego Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 11 kwietnia 2018 r., <https://archiwum.giodo.gov.pl/pl/1520341/10462>.

Pismo RPO z dnia 27 marca 2020 r. do Prezesa Rady Ministrów, VII.565.1.2020, <https://bip.brpo.gov.pl/sites/default/files/Rozporz%C4%85dzenia%20MZ%20COVID-19%2027.03.2020.pdf>.

Poselski projekt ustawy o przedłużeniu kadencji organów jednostek samorządu terytorialnego do dnia 30 kwietnia 2024 r. oraz o zmianie ustawy Kodeks wyborczy (druk sejmowy nr 2612), <https://www.sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/PrzebiegProc.xsp?id=01A4886F5B065A31C12588C2004D55C6>.