

138/9/A/2009

**WYROK**

z dnia 28 października 2009 r.

**Sygn. akt Kp 3/09\***

**W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej**

**Trybunał Konstytucyjny w składzie:**

Janusz Niemcewicz – przewodniczący

Stanisław Biernat

Zbigniew Cieślak

Mirosław Granat – sprawozdawca

Marian Grzybowski

Wojciech Hermeliński

Adam Jamróz

Marek Kotlinowski

Teresa Liszcz

Ewa Łętowska

Marek Mazurkiewicz

Mirosław Wyrzykowski,

protokolant: Grażyna Szałygo,

po rozpoznaniu, z udziałem wnioskodawcy oraz Sejmu i Prokuratora Generalnego, na rozprawie w dniu 28 października 2009 r., wniosku Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej złożonego w trybie art. 122 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej o zbadanie zgodności:

- 1) art. 4 ustawy z dnia 12 lutego 2009 r. o zmianie ustawy o wyborze Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, ustawy o referendum ogólnokrajowym oraz ustawy – Ordynacja wyborcza do Parlamentu Europejskiego w zakresie, w jakim art. 3 wprowadza zmiany w ustawie z dnia 23 stycznia 2004 r. – Ordynacja wyborcza do Parlamentu Europejskiego (Dz. U. Nr 25, poz. 219, ze zm.), z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,
- 2) art. 3 pkt 2 ustawy powołanej w punkcie 1 w zakresie, w jakim wprowadzenie głosowania w wyborach do Parlamentu Europejskiego w ciągu 2 dni pomija regulacje dotyczące ciszy wyborczej oraz sankcji za jej naruszenie, z art. 2 Konstytucji,

**o r z e k a:**

**1. Art. 4 w związku z art. 3 ustawy z dnia 12 lutego 2009 r. o zmianie ustawy o wyborze Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, ustawy o referendum ogólnokrajowym oraz ustawy – Ordynacja wyborcza do Parlamentu Europejskiego jest zgodny z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.**

---

\* Sentencja została ogłoszona dnia 13 listopada 2009 r. w M. P. Nr 72, poz. 917.

**2. Art. 3 pkt 2 ustawy powołanej w punkcie 1 w zakresie, w jakim wprowadza głosowanie w wyborach do Parlamentu Europejskiego w ciągu 2 dni, jest zgodny z art. 2 Konstytucji.**

## UZASADNIENIE

### I

1. Pismem z 5 marca 2009 r. Prezydent RP wniósł w trybie kontroli prewencyjnej wnioski o stwierdzenie, że art. 4 ustawy z dnia 12 lutego 2009 r. o zmianie ustawy o wyborze Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, ustawy o referendum ogólnokrajowym oraz ustawy – Ordynacja wyborcza do Parlamentu Europejskiego (dalej: ustawa zmieniająca z 12 lutego 2009 r., ustawa zmieniająca lub nowela) w zakresie, w jakim art. 3 wprowadza zmiany w ustawie z dnia 23 stycznia 2004 r. – Ordynacja wyborcza do Parlamentu Europejskiego (Dz. U. Nr 25, poz. 219, ze zm.; dalej: ordynacja wyborcza do PE), jest niezgodny z art. 2 Konstytucji oraz że art. 3 pkt 2 ustawy zmieniającej w zakresie, w jakim wprowadzenie głosowania w wyborach do Parlamentu Europejskiego w ciągu 2 dni pomija regulacje dotyczące ciszy wyborczej oraz sankcji za jej naruszenie, jest niezgodny z art. 2 Konstytucji.

18 lutego 2009 r. Marszałek Sejmu przedstawił do podpisu ustawę zmieniającą z 12 lutego 2009 r. Ustawa jest wynikiem prac legislacyjnych nad poselskim projektem ustawy (druk nr 1391), który wpłynął do Sejmu 29 października 2008 r. Do projektu, 17 listopada 2008 r., dołączono autopoprawkę. Sejm uchwalił ustawę 12 lutego 2009 r., a Senat podjął uchwałę o przyjęciu ustawy bez poprawek 18 lutego 2009 r. Ustawa została przekazana Prezydentowi do podpisu 18 lutego 2009 r., a konstytucyjny termin jej podpisania upływał 12 marca 2009 r. Prezydent musiał wydać postanowienie w sprawie zarządzenia wyborów do Parlamentu Europejskiego nie później niż 9 marca 2009 r.

1.1. Prezydent RP stwierdził, że nie może zaakceptować przyjętego sposobu tworzenia prawa wyborczego do Parlamentu Europejskiego. Powstała sytuacja, w której prawodawca nie uwzględnił konstytucyjnego terminu przysługującego Prezydentowi RP na podjęcie decyzji o podpisaniu ustawy. Wejście w życie ustawy zmieniającej nastąpiłoby po przyjęciu kalendarza wyborczego. Zdaniem wnioskodawcy, nie można zmienić wyznaczonych czynności urzędowych związanych z wyborami, jakie wynikają z kalendarza wyborczego. Jest tak tym bardziej, że chodzi o czynności mające istotne znaczenie dla wyborów, takie jak termin przeprowadzenia wyborów oraz sposób, w jaki wyborcy mogą realizować prawo do wybierania przedstawicieli do Parlamentu Europejskiego.

Wnioskodawca wskazał, że termin przeprowadzenia wyborów do Parlamentu Europejskiego był znany już w 2008 r. Zatem do obowiązków prawodawcy należało dokonać zmian prawa wyborczego (w wypadku konieczności ich wprowadzenia) w taki sposób, aby zmiany zostały przeprowadzone i ogłoszone w Dzienniku Ustaw co najmniej kilka miesięcy przed podjęciem czynności wyborczych. Prezydent zauważył, że powyższą kwestię podnoszono podczas prac legislacyjnych. Wątpliwości te były uzasadniane ustaleniami wynikającymi z orzecznictwa Trybunału. Kwestia tempa prac nad ustawą była też znana w trakcie debaty senackiej.

Prezydent RP, powołując się na orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego dotyczące zachowania przez prawodawcę odpowiedniej *vacatio legis* w zakresie zmian w prawie wyborczym, wskazał, że *minimum minimorum* powinno polegać w tym względzie na uchwaleniu istotnych zmian w prawie wyborczym co najmniej sześć miesięcy przed kolejnymi wyborami, rozumianymi nie tylko jako akt głosowania, lecz także jako całość czynności objętych kalendarzem wyborczym. Wyjątki od tak określonego standardu mogłyby

wynikać jedynie z nadzwyczajnych okoliczności o charakterze obiektywnym. Konieczność zachowania co najmniej sześciomiesięcznego terminu od wejścia w życie istotnych zmian w prawie wyborczym do podjęcia pierwszej czynności wyborczej jest nienaruszalnym, co do zasady, normatywnym składnikiem art. 2 Konstytucji. Wnioskodawca przywołał ustalenia Europejskiej Komisji na rzecz Demokracji przez Prawo (Komisja Wenecka) zawarte w wytycznych dla wyborów – Kodeksie dobrych praktyk wyborczych – przyjętych na 52. sesji 18-19 października 2002 r. Według Prezydenta, zmiany prawa wyborczego wprowadzone w okresie, w którym mają być dokonane czynności urzędowe związane z przeprowadzeniem wyborów, naruszają nakaz zachowania odpowiedniej *vacatio legis*. Taki okres *vacatio legis* służy ochronie działań między innymi samego ustawodawcy, umożliwiając eliminację błędów w ustawie oraz sprzeczności w systemie prawa związanych z jej wejściem w życie. Jeśliby zatem Prezydent nie skorzystał z prawa do odmowy podpisania ustawy i złożenia wniosku do Trybunału, to działanie ustawodawcy prowadziło do tego, że w dniu urzędowego ogłoszenia przeprowadzenia w Rzeczypospolitej Polskiej wyborów do Parlamentu Europejskiego nie byłyby znane warunki, na jakich wyborcy mogą korzystać z uprawnień wynikających z ustawy.

1.2. Wnioskodawca wskazał, że ustawodawca w art. 3 pkt 2 ustawy zmieniającej wprowadził zmianę polegającą na dodaniu do art. 10 ordynacji wyborczej do PE przepisów, które stanowią, że głosowanie w wyborach przeprowadza się w ciągu 2 dni, a termin głosowania określa się na dzień wolny od pracy oraz dzień go poprzedzający (ust. 3 i 4 dodane do art. 10). Natomiast art. 10 ust. 2 stanowi, że wybory zarządza się, wyznaczając ich datę na dzień wolny od pracy. Zgodnie z art. 73 ust. 1 ordynacji wyborczej do PE kampania wyborcza kończy się na 24 godziny przed dniem wyborów. Według Prezydenta, w wypadku głosowania odbywającego się w ciągu 2 dni, dniem wyborów jest dzień wolny od pracy. Kampania wyborcza ulegałaby zakończeniu o godz. 24.00 w piątek, bezpośrednio przed pierwszym dniem głosowania. Regulację tę cechuje zatem brak dostatecznej określoności i stabilności. Z zasady demokratycznego państwa prawnego wynika bowiem obowiązek stanowienia prawa w sposób logiczny i konsekwentny, tak aby wprowadzane zmiany były zgodne z innymi przepisami. Niejasne i nieprecyzyjne sformułowanie przepisu skutkuje niepewnością adresatów prawa co do jego zakresu obowiązywania. Może więc dojść do zastępowania prawodawcy przez organy stosujące prawo. Przepisy prawa wyborczego muszą spełniać wymóg dostatecznej określoności, którego to kryterium nie realizuje skarżony przepis.

Wnioskodawca wskazał, że art. 38 ustawy z dnia 14 marca 2003 r. o referendum ogólnokrajowym (Dz. U. Nr 57, poz. 507, ze zm.; dalej: ustawa o referendum) stanowi o przeprowadzeniu referendum w ciągu dwóch dni. Przepis ten jest odpowiednikiem art. 73 ust. 1 ordynacji wyborczej do PE. Ustawa o referendum stanowi, że kampania referendalna kończy się na 24 godziny przed dniem głosowania. Takiej regulacji nie przewiduje art. 73 ust. 1 ordynacji wyborczej do PE. Zdaniem Prezydenta, ustawodawca naruszył spójność i logiczny związek między poszczególnymi instytucjami prawa wyborczego zawartymi w ustawach regulujących tryb przeprowadzania wyborów i referendum.

Wnioskodawca stwierdził, że instytucja ciszy wyborczej ma szczególne znaczenie dla powagi wyborów i zapewnienia możliwości samodzielnego podejmowania decyzji przez wyborców. Naruszenie ciszy wyborczej jest zabezpieczone sankcją wynikającą z art. 151 i art. 154 ordynacji wyborczej do PE. Jego zdaniem, zakres stosowania tych przepisów w wypadku dwudniowego głosowania, które rozpoczyna się od godziny 8.00, w sytuacji gdy cisza wyborcza rozpoczynałaby się w piątek o godz. 24.00, byłby ograniczony. Zgromadzenia, manifestacje i inne rodzaje agitacji wyborczej mogłyby mieć miejsce praktycznie bezpośrednio do dnia, w którym przez akt wyborczy realizowane jest czynne prawo wyborcze

w wyborach do Parlamentu Europejskiego. Wnioskodawca, ze względu na znaczenie ciszy wyborczej dla prawidłowego przebiegu procesu wyborczego, wskazaną niespójność i niekonsekwencję ustawodawcy w zakresie regulacji bezpośrednio wiążącej się z wprowadzeniem głosowania w ciągu 2 dni uznał za naruszenie zasady określoności przepisów prawa.

Prezydent RP uznaje w konsekwencji, że dowolność i przypadkowość wprowadzonych przepisów narusza zasadę prawidłowej legislacji. Regulacja dotycząca zakończenia kampanii wyborczej nie odpowiada obowiązującym w tym zakresie zasadom polskiego prawa wyborczego. Zdaniem wnioskodawcy, ustawodawca miał obowiązek uregulowania ciszy wyborczej w zakresie dostosowania jej do głosowania w wyborach w ciągu 2 dni. Brak wydania stosownego przepisu Prezydent uznał za pominięcie legislacyjne.

Wnioskodawca podniósł też, że ustawa zmieniająca z 12 lutego 2009 r. w art. 2 wprowadza zmiany w ustawie o referendum ogólnokrajowym dotyczące przeprowadzenia głosowania referendalnego w tym samym dniu co wybory do Parlamentu Europejskiego. Zgodnie z art. 2 pkt 2 ustawy zmieniającej w takiej sytuacji, w sprawach nieuregulowanych w ustawie o referendum stosuje się przepisy ordynacji wyborczej do PE. Niekonsekwencję ustawodawcy można zauważyć w wypadku zestawienia przepisów dotyczących ciszy wyborczej zawartych we wskazanych wyżej ustawach. W wypadku przeprowadzania referendum ogólnokrajowego oraz wyborów do Parlamentu Europejskiego w tym samym terminie cisza wyborcza w kampanii referendalnej rozpoczynałaby się dzień wcześniej niż cisza wyborcza w kampanii wyborczej do Parlamentu Europejskiego. Oznacza to, że art. 84 i art. 85 ustawy o referendum i odpowiadające im art. 151 i art. 154 ordynacji wyborczej do PE, mimo tej samej treści, miałyby zupełnie odmienny zakres stosowania. Czynności zabronione przez prawo w kampanii referendalnej ze względu na niekonsekwencję ustawodawcy byłyby dopuszczone w kampanii wyborczej do Parlamentu Europejskiego.

1.3. Wnioskodawca wskazał (s. 11 wniosku), że kwestionowana ustawa wprowadza istotną zmianę w prawie wyborczym, polegającą na możliwości głosowania za pośrednictwem pełnomocnika (art. 3 pkt 6 ustawy zmieniającej). Jego zdaniem, instytucja ta powinna być konfrontowana przede wszystkim z przepisami prawa europejskiego, gdyż nie da się przywołać wprost wyrażonego wzorca kontroli z zakresu Konstytucji. Niemniej, wobec istnienia poważnych wątpliwości co do zgodności tej instytucji z zasadą bezpośredniości wyborów, wprowadzenie takiej formy głosowania powinno być poprzedzone głęboką analizą i dyskusją w trakcie prac legislacyjnych. Wnioskodawca stwierdził, że w doktrynie przyjmuje się, iż na zasadę bezpośredniości wyborów składa się głosowanie osobiste oraz głosowanie imienne. Wymóg głosowania osobistego jest podyktowany ściśle osobistym charakterem praw politycznych, które w odróżnieniu od praw majątkowych nie mogą być przekazane pełnomocnikowi. Głosowanie przez pełnomocnika jest sprzeczne z zasadą głosowania osobistego, także w konfrontacji z zasadą równości wyborów (pełnomocnik dysponowałby co najmniej dwoma głosami).

Prezydent RP zauważył, że w toku prac legislacyjnych wskazywano na konieczność zbadania problemu ewentualnej kolizji instytucji głosowania przez pełnomocnika z zasadą bezpośredniości wyborów do Parlamentu Europejskiego oraz na celowość analizy prawnoporównawczej. Prawo wyborcze powinno być spójne i w jednakowy sposób określać formy, w jakich realizowane jest czynne prawo wyborcze, w szczególności w wypadku możliwości przeprowadzenia w tym samym terminie referendum ogólnokrajowego i wyborów do Parlamentu Europejskiego. W takiej sytuacji wyborca miałby tego samego dnia możliwość głosowania za pośrednictwem pełnomocnika w wyborach, a w referendum byłby takiego prawa pozbawiony. Zdaniem Prezydenta RP, zasadnicze zmiany prawa wyborczego

powinny być wprowadzone w sposób zharmonizowany, a tam gdzie jest to możliwe, konkretne instytucje powinny mieć charakter jednolity.

2. Pismem z 2 lipca 2009 r. Marszałek Sejmu wniósł o stwierdzenie, że zakwestionowane przez Prezydenta przepisy ustawy zmieniającej z 12 lutego 2009 r. są zgodne z art. 2 Konstytucji. Marszałek przedstawił zarzuty wnioskodawcy i odniósł się do wskazanego we wniosku wzorca kontroli. Przypomnił treść zasady demokratycznego państwa prawnego oraz innych zasad wywodzonych z art. 2 Konstytucji. Wskazał, że podstawowymi zasadami pochodnymi wobec zasady demokratycznego państwa prawnego są zasada zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz zasada prawidłowej legislacji.

2.1. Marszałek omówił treść zasady ochrony zaufania obywatela do państwa i prawa w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego. Wskazał, że zasada ta wyraża się w stanowieniu i stosowaniu prawa w taki sposób, by nie stawało się ono swoistą pułapką dla obywatela. Obywatel powinien układać swoje sprawy w zaufaniu, że nie naraża się na prawne skutki niedające się przewidzieć w momencie podejmowania decyzji i że jego działania są zgodne z obowiązującym prawem oraz także w przyszłości będą uznawane przez porządek prawny.

Odnosząc się do zarzutu naruszenia odpowiedniej *vacatio legis*, Marszałek stwierdził, że Trybunał Konstytucyjny w swym dotychczasowym orzecznictwie wielokrotnie podkreślał konieczność oddzielenia dnia ogłoszenia aktu normatywnego od dnia jego wejścia w życie odpowiednio długim okresem. Ocena, czy w konkretnym wypadku długość *vacatio legis* jest odpowiednia, jest uzależniona od całokształtu okoliczności, w szczególności zaś od przedmiotu i treści unormowań przewidzianych w nowych przepisach, w tym i od tego, jak dalece różnią się one od unormowań dotychczasowych. „Odpowiedniość” okresu dostosowawczego, co do zasady, powinna być ustalana i oceniana w odniesieniu do każdego aktu normatywnego osobno, nie zaś według uniwersalnych, spetryfikowanych reguł.

Marszałek przypomniał stanowisko Trybunału Konstytucyjnego wyrażone w wyroku z 3 listopada 2006 r. (sygn. K 31/06, OTK ZU nr 10/A/2006, poz. 147), w którym Trybunał w pełnym składzie, kontrolując konstytucyjność ustawy zmieniającej ordynację wyborczą do organów samorządu terytorialnego, uznał, że istotne zmiany w prawie wyborczym powinny następować co najmniej sześć miesięcy przed kolejnymi wyborami, rozumianymi nie tylko jako akt głosowania, lecz także jako całość czynności objętych kalendarzem wyborczym. Owo stanowisko Trybunału Konstytucyjnego nie ma jednorazowego charakteru, nie ogranicza się do konkretnego rozpatrywanego wówczas problemu konstytucyjnego, ale przybiera postać wypowiedzi abstrakcyjnej, ukierunkowanej na przyszłość, stanowiącej zapowiedź dalszej praktyki orzeczniczej w podobnych rodzajowo sprawach. Jednocześnie Marszałek zdaje sobie sprawę, że nakaz kształtowania odpowiedniej *vacatio legis* nie jest zasadą absolutną. Dopuszczalność odstąpienia od tej zasady uzależniana jest od tego, czy przemawia za tym ważny interes publiczny, którego nie można wyważyć z interesem jednostki.

Marszałek zaznaczył, że zdaniem wnioskodawcy, istotny charakter mają następujące zmiany przewidziane w ustawie zmieniającej z 12 lutego 2009 r.: dwudniowe głosowanie w wyborach do Parlamentu Europejskiego, modyfikacja przepisów regulujących przepadek korzyści uzyskanych przez komitet wyborczy z naruszeniem ustawy oraz możliwość głosowania przez pełnomocnika. Marszałek nie zgodził się z tym stanowiskiem. Jego zdaniem, obydwie wskazane przez Prezydenta RP zmiany dotyczące przepisów regulujących głosowanie mają na celu poszerzenie możliwości uczestniczenia w wyborach osób posiadających czynne prawo wyborcze. Nie ograniczają one uprawnień wcześniej

przyznanych wyborcom i nie modyfikują ich statusu prawnego, w tym nie nakładają obowiązków na inne podmioty uczestniczące w wyborach.

W ocenie Marszałka, w wypadku ustawy zmieniającej z 12 lutego 2009 r. treść wprowadzanych przez nią zmian do ordynacji wyborczej do PE przemawiała za zastosowaniem krótszego okresu *vacatio legis* niż zrekonstruowany przez Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 3 listopada 2006 r. (sygn. K 31/06). Jedyne negatywny skutek późnego (w stosunku do zbliżających się wyborów do Parlamentu Europejskiego) uchwalenia ustawy zmieniającej wiąże się z wpływem, jaki jej regulacje wywarłyby na terminy podejmowania określonych w ordynacji do PE czynności związanych z przygotowaniem i przeprowadzeniem wyborów. Terminy te, określane przez Prezydenta RP (po zasięgnięciu opinii Państwowej Komisji Wyborczej) w formie tzw. kalendarza wyborczego, stanowią załącznik do postanowienia o zarządzeniu wyborów. Ich zmiana byłaby po zarządzeniu wyborów i ogłoszeniu postanowienia niedopuszczalna. Marszałek jest jednak zdania, że data uchwalenia i przekazania Prezydentowi RP ustawy umożliwiała jej podpisanie i ogłoszenie w Dzienniku Ustaw w czasie, który pozwalałby na terminowe zarządzenie wyborów. Istota rozstrzygnięcia w niniejszej sprawie nie wiąże się z oceną, czy zmiany ujęte w ustawie nowelizującej mają „istotny” charakter, ani z odpowiedzią, czy „szczególne okoliczności” uzasadniały odstępianie od zasady kształtowania odpowiedniej dla prawa wyborczego *vacatio legis*. W celu stwierdzenia, czy ustawa zmieniająca spełnia standardy wywiedzione przez Trybunał z zasady demokratycznego państwa prawnego, trzeba przyjąć inną perspektywę.

Po pierwsze, w kontekście zasady zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa, której pochodną stanowi dyrektywa dotycząca czasu dokonywania zmian prawa wyborczego, zrekonstruowany przez Trybunał sześciomiesięczny okres karencji na dokonywanie istotnych zmian w prawie wyborczym nie wiąże się immanentnie i wyłącznie z *vacatio legis* (rozumianą jako okres pomiędzy ogłoszeniem a wejściem w życie aktu normatywnego), lecz z interwałem dzielącym moment dokonania zmiany prawa wyborczego i podania jej do wiadomości publicznej w urzędowo określony sposób od pierwszej czynności określonej w tzw. kalendarzu wyborczym.

Po drugie, prawidłowość ustalenia 14-dniowej *vacatio legis* dotyczącej zmian w ordynacji wyborczej do PE mogła nasuwać pewne wątpliwości w sytuacji, gdy wybory najbliższe w stosunku do daty uchwalenia tej zmiany (12 lutego 2009 r.) przypadały w okresie krótszym niż sześć miesięcy (7 czerwca 2009 r.). Zakwestionowanie konstytucyjności przed podpisaniem ustawy zmieniającej przez Prezydenta RP oraz nierozpoznanie jego wniosku przez Trybunał przed wyborami do Parlamentu Europejskiego to czynniki, które kumulatywnie spowodowały istotną zmianę kontekstu oceny przepisu końcowego, określającego moment wejścia w życie ustawy modyfikującej procedurę wyborów. Perspektywa zastosowania nowych przepisów uległa znacznemu oddaleniu. Obecnie kwestionowana regulacja spełnia wymogi płynące z zasady zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa.

Jeśli zatem przyjąć (co Sejm czyni wyłącznie na potrzeby prowadzonego wywodu), że stan niekonstytucyjności występował w momencie, gdy Prezydent RP kierował wniosek do Trybunału, to splot wydarzeń przyniósł skutek sanujący, prowadzący do wtórnej konstytucyjności zakwestionowanego przepisu. Ustawa zmieniająca, po ewentualnym stwierdzeniu przez Trybunał jej zgodności z Konstytucją, wejdzie w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Ustaw, jednak będzie mogła zostać zastosowana nie wcześniej niż w kolejnych wyborach do Parlamentu Europejskiego. Sześciomiesięczny okres umożliwiający przyswojenie sobie nowych przepisów i dostosowanie do nich zostanie dochowany.

2.2. Marszałek omówił zarzut niekonstytucyjności art. 3 pkt 2 ustawy zmieniającej z 12 lutego 2009 r. odnośnie do braku określoności prawa oraz istnienia pominięcia legislacyjnego przy przeprowadzeniu wyborów w ciągu 2 dni.

Z uwagi na to, że wnioskodawca wielokrotnie podkreśla brak spójności pomiędzy poszczególnymi rozwiązaniami prawa wyborczego zawartymi w ustawach regulujących tryb przeprowadzania wyborów i referendum, Marszałek zauważył, iż już na szczeblu przepisów Konstytucji występują różnice między zasadami organizowania, przeprowadzania i ustalania wyników wyborów. Trudno jest wskazać konstytucyjne normy lub wartości, z których można wywieść obowiązek jednolitego kształtowania przez ustawodawcę instytucji prawa wyborczego znajdujących zastosowanie w procedurze wyłaniania różnych organów władzy publicznej. Różnice pomiędzy regulacjami poszczególnych ordynacji wyborczych nie mogą stanowić wystarczającej podstawy do wnoszenia o ich niekonstytucyjności.

W Sejmie trwają jednak prace nad unifikacją prawa wyborczego i wypracowaniem kodeksu wyborczego. W ocenie Marszałka, postulaty wyrażone przez Prezydenta RP we wniosku są zbieżne z poselską inicjatywą legislacyjną, jednakże pełna unifikacja przepisów dotyczących wyborów do różnych organów władzy publicznej nie jest możliwa. Natomiast unifikacja o charakterze częściowym, nawet jeśli jest wskazana, nie może być uznana za wymóg konstytucyjny, który ograniczyłby swobodę ustawodawcy.

Marszałek, omawiając zarzut wprowadzenia głosowania w ciągu 2 dni, stwierdził, że wnioskodawca trafnie podnosi, iż docelowe brzmienie art. 10 ordynacji wyborczej do PE nie jest w pełni poprawne pod względem redakcyjnym. Nasuwa się bowiem wątpliwość, czy pojęcie „dnia wyborów” (wyznaczanego na dzień wolny od pracy), które występuje także w licznych przepisach ustawy nowelizowanej, musi być odnoszone w każdym wypadku wyłącznie do drugiego dnia głosowania. Ma to szczególne znaczenie zwłaszcza dla ustalenia terminu zakończenia kampanii wyborczej. Marszałek przypomniał jednak, że nie każda niejasność czy brak precyzji przepisu jest naruszeniem zasady określoności prawa. Z orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego wynika, że niejasność przepisu może uzasadniać stwierdzenie jego niezgodności z Konstytucją, jeśli jest tak daleko posunięta, iż wynikających z niej rozbieżności nie da się usunąć za pomocą zwyczajnych środków mających na celu wyeliminowanie niejedności w stosowaniu prawa.

Zdaniem Marszałka Sejmu, analiza całości ordynacji wyborczej do PE z uwzględnieniem brzmienia i treści ustawy zmieniającej z 12 lutego 2009 r. nakazuje przyjąć kierunek wykładni kwestionowanej regulacji odmienny od tego, jaki przyjął wnioskodawca. Rozumienie „dnia wyborów” jedynie jako pojęcia określającego drugi dzień głosowania prowadzi bowiem do niemożliwych do zaakceptowania rezultatów takiej wykładni. Zdaniem Marszałka, racjonalnym sposobem interpretowania przepisów ordynacji wyborczej do PE, wskazującym terminy na dokonanie poszczególnych czynności wyborczych przez odwołanie do dnia wyborów, jest przyjęcie, że terminy dotyczące czynności poprzedzających „dzień wyborów” muszą być liczone od pierwszego dnia głosowania, natomiast terminy dotyczące czynności następujących po „dniu wyborów” muszą być liczone od drugiego dnia głosowania. Cisza wyborcza, o której mowa w art. 73 ust. 1 i 3 ordynacji wyborczej do PE w związku z art. 87 ordynacji wyborczej do Sejmu i do Senatu, obejmowałaby 24-godzinny okres poprzedzający pierwszy dzień głosowania w wyborach do Parlamentu Europejskiego. Zatem kwestionowany art. 3 pkt 2 ustawy zmieniającej nie cechuje się takim poziomem niejasności, który pozwalałby stwierdzić jego niezgodność z zasadą określoności prawa. Wobec możliwości dokonania wykładni znowelizowanych przepisów w sposób zgodny z Konstytucją odrębna analiza podniesionego przez wnioskodawcę zarzutu pominięcia legislacyjnego w zakresie dotyczącym nieuregulowania w ustawie zmieniającej kwestii ciszy wyborczej oraz sankcji za jej naruszenie wydaje się zbędna. Należałoby bowiem uznać, że cisza wyborcza rozpoczyna się 24 godziny przed pierwszym dniem głosowania.

Gdyby Trybunał Konstytucyjny nie podzielił argumentów Sejmu, Marszałek wskazał, że zarzut pominięcia nie zasługiwałby na uwzględnienie również z następujących względów:

a) argument wnioskodawcy o konieczności nadania identycznego wymiaru czasowego ciszy wyborczej we wszystkich obowiązujących w Polsce ordynacjach jest nietrafny. Niezależnie bowiem od wspólnego dla wyborów do parlamentu krajowego i do Parlamentu Europejskiego przepisu wprowadzającego restrykcje okresu ciszy wyborczej sam czas trwania ciszy wyborczej może być i jest zindywidualizowany;

b) to, że niektóre elementy procedury wyborczej do Parlamentu Europejskiego podlegają przepisom krajowym państw członkowskich, nie znaczy, że mają być one ukształtowane w sposób analogiczny do procedur wyłaniania krajowych organów przedstawicielskich. Na potwierdzenie istnienia takich rozbieżności Marszałek Sejmu podał przykłady regulacji w innych państwach Unii Europejskiej (s. 26-27 stanowiska);

c) na szczeblu „unijnym” nie ma wspólnych, wiążących wytycznych, dotyczących ciszy wyborczej.

Biorąc pod uwagę wszystkie wyżej przytoczone argumenty, Marszałek Sejmu stwierdził, że kwestionowana regulacja wynikająca z art. 3 pkt 2 ustawy zmieniającej jest zgodna z art. 2 Konstytucji.

2.3. Marszałek Sejmu ustosunkował się do zarzutów wnioskodawcy wobec instytucji głosowania przez pełnomocnika (art. 3 pkt 6 ustawy zmieniającej). Stwierdził, że nie mieści się ona w zakresie zaskarżenia określonym w *petitum* wniosku, aczkolwiek Marszałek stanął na stanowisku, iż to Trybunał Konstytucyjny jest jedynym organem, który może zrekonstruować sens normatywny konstytucyjnej zasady bezpośredniości wyborów (s. 28-29 stanowiska). Zdaniem Marszałka, głosowanie przez pełnomocnika nie jest sprzeczne z Konstytucją. Instytucja ta ma zapewnić warunki partycypacji obywatelskiej części społeczeństwa i zwiększyć frekwencję wyborczą, a przez to wzmocnić legitymację organu przedstawicielskiego. Dalej Marszałek podniósł jednak, że nie można przywołać przepisu, który mógłby tu stanowić adekwatny wzorzec kontroli. Konstytucja nie reguluje przygotowania, przebiegu ani sposobu ustalenia wyniku wyborów do Parlamentu Europejskiego.

Marszałek wskazał, że bezpośredniość jako zasada prawa wyborczego do Parlamentu Europejskiego została ustanowiona na szczeblu prawa wspólnotowego (art. 190 ust. 1 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską; Dz. U. z 2004 r. Nr 90, poz. 864/2, ze zm.). Jednakże jednolita i kompleksowa procedura wyborcza nie została dotychczas przyjęta. Prawem, które w omawianym zakresie jak dotąd jest najbardziej wyczerpującym, jest Akt dotyczący wyboru członków Parlamentu Europejskiego w powszechnych wyborach bezpośrednich (Dz. U. z 2004 r. Nr 90, poz. 864/10, ze zm.; dalej: akt dotyczący wyboru członków Parlamentu Europejskiego). Z punktu widzenia zarzutów podniesionych przez wnioskodawcę, Marszałek istotne znaczenie przywiązuje do art. 1 ust. 3 wspomnianego aktu („Wybór dokonywany jest w bezpośrednich wyborach powszechnych, wolnych i tajnych”) oraz do art. 8 („Z zastrzeżeniem postanowień niniejszego Aktu procedura wyborcza w każdym Państwie Członkowskim podlega przepisom krajowym. Te przepisy krajowe, które mogą ewentualnie uwzględniać szczególne warunki w Państwach Członkowskich, nie naruszają zasadniczo proporcjonalnego charakteru systemu wyborczego”).

W ocenie Marszałka Sejmu, wniosek Prezydenta RP odnośnie do głosowania przez pełnomocnika zmierza *de facto* do kontroli zgodności norm prawa krajowego (przepisu ustawy zmieniającej wprowadzającego głosowanie przez pełnomocnika) z normami pierwotnego i wtórnego prawa wspólnotowego. Wnioskodawca nie dostrzegł, że istota problemu leży w interpretacji Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską oraz aktu dotyczącego wyboru członków Parlamentu Europejskiego.

Marszałek Sejmu uważa, że merytoryczne rozstrzygnięcie sprawy pełnomocnika wyborczego przez Trybunał Konstytucyjny prowadziłoby do interpretacji przepisów prawa wspólnotowego bez uwzględnienia standardów interpretacyjnych przyjętych w odniesieniu do wszystkich państw Unii Europejskiej. W związku z tym Trybunał Konstytucyjny nie ma kognicji do rozpoznania zgodności przepisów dotyczących głosowania przez pełnomocnika z prawem wspólnotowym. Na marginesie Marszałek Sejmu zwrócił uwagę, że sens normatywny zasady bezpośredniości wyborów do Parlamentu Europejskiego jest zdeterminowany genezą tej zasady. Akt o wyborach przedstawicieli do Zgromadzenia w wyborach bezpośrednich i powszechnych został uchwalony dopiero w 1976 r. (wszedł w życie w 1978 r.), tj. wcześniej deputowani do Parlamentu Europejskiego (instytucji go poprzedzających) byli delegowani przez parlamenty państw członkowskich. Zasada bezpośredniości wyborów do Parlamentu Europejskiego musi być rozumiana właśnie w kontekście dążenia do zapewnienia legitymacji Wspólnot Europejskich.

Reasumując, zdaniem Marszałka Sejmu, wprowadzenie przez ustawodawcę do ordynacji wyborczej do PE instytucji głosowania przez pełnomocnika było w świetle prawa wspólnotowego dopuszczalne.

W ocenie Marszałka Sejmu, na uwzględnienie przez Trybunał Konstytucyjny nie zasługuje również podniesiona przez wnioskodawcę niezgodność przepisów ustawy zmieniającej wprowadzających głosowanie przez pełnomocnika z zasadą równości. Skoro Konstytucja nie reguluje prawa wyborczego do Parlamentu Europejskiego, to jej przepisy nie mogą zostać uznane za adekwatny wzorzec kontroli wobec analizowanego zakresu zaskarżenia ustawy zmieniającej. Wyrażona w Konstytucji zasada równości wyborów dotyczy wyborów do Sejmu (art. 96 ust. 2), na urząd Prezydenta (art. 127 ust. 1) oraz organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego (art. 169 ust. 2 zdanie pierwsze). Nie została ona odniesiona do wyborów do Senatu (art. 97 ust. 2). Zatem zasada równości nie jest uniwersalną regułą wyborów powszechnych przeprowadzanych w Polsce. Zasada równości nie znajduje ponadto zastosowania na gruncie prawa wspólnotowego w wyborach do Parlamentu Europejskiego. W konsekwencji Marszałek uznał, że zarzuty wnioskodawcy wobec uregulowania instytucji głosowania przez pełnomocnika odwołujące się do niezgodności z zasadą bezpośredniości oraz równości wyborów nie mogą mieć wpływu na ocenę konstytucyjności kwestionowanych przez Prezydenta RP przepisów.

3. Pismem z 16 października 2009 r. Prokurator Generalny wniósł o stwierdzenie, że art. 3 pkt 2 ustawy zmieniającej z 12 lutego 2009 r. w zakresie, w jakim zmiany w art. 10 ordynacji wyborczej do PE, dotyczące głosowania w wyborach do Parlamentu Europejskiego w ciągu 2 dni, pomijają regulacje dotyczące ciszy wyborczej oraz sankcji za jej naruszenie, jest zgodny z art. 2 Konstytucji. W pozostałym zakresie postępowanie podlega umorzeniu na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.), ze względu na zbędność orzekania.

3.1. Prokurator stwierdził, że zmiany w ordynacji wyborczej do PE, dokonane kwestionowaną nowelą, obejmują wprowadzenie głosowania do Parlamentu Europejskiego w ciągu 2 dni, modyfikację przepisów o przepadku korzyści uzyskanych przez komitet wyborczy z naruszeniem przepisów ustawy i wprowadzenie instytucji pełnomocnika wyborczego. Wnioskodawca zanegował konstytucyjność pierwszego z wymienionych rozstrzygnięć. Podał też w wątpliwość uregulowanie instytucji pełnomocnika wyborczego. Wątpliwości te nie przybrały wszakże formy zarzutu niekonstytucyjności na podstawie konkretnego wzorca kontroli. Ponadto wnioskodawca uznał, że naruszony został standard zachowania koniecznej w odniesieniu do prawa wyborczego *vacatio legis*, tj. dokonuje się zmiany tuż przed wyborami do PE (które przypadały na czerwiec 2007 r.). W związku z tym

Prokurator sformułował dwa zagadnienia konstytucyjne, a mianowicie: dopuszczalność wprowadzania zmian do ordynacji wyborczej do PE na krótko przed wyborami do tego organu oraz wynikającą z wprowadzenia głosowania w wyborach do PE w ciągu 2 dni, wewnętrzną kolizję przepisów ustawy zmienianej. Kolizja ta, przejawiająca się w naruszeniu zasady określoności przepisów prawa, a tym samym zasady zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa, miałyby prowadzić do niespójności prawa wyborczego.

3.2. Zdaniem Prokuratora, ordynacja wyborcza jest instrumentem urzeczywistniającym realizację praw politycznych obywateli. Wprowadzanie zatem nowych przepisów, dotyczących czasu trwania wyborów do określonego organu, a także mechanizmu dokonywania aktu wyborczego, może mieć bezpośredni wpływ na sposób realizacji tych praw. Ustawodawca, kształtując sytuację prawną obywateli, nie może ich „zaskakiwać” przez zmianę istotnych reguł prawa wyborczego (dokonywaną tuż przed wyborami). W tym kontekście Prokurator przypomniał znaczenie wyroku Trybunału z 3 listopada 2006 r. (sygn. K 31/06) dla rozpatrywanej sprawy.

Wskazany w ustawie z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2007 r. Nr 68, poz. 449, ze zm.) okres 14-dniowego *vacatio legis*, uważany jest w doktrynie za standardowy okres dostosowawczy. Nie zawsze jest on adekwatny do określonej sytuacji wejścia danego przepisu w życie. W kontekście tych rozważań Prokurator uznał za słuszny zarzut niezgodności art. 4 ustawy zmieniającej, w zakresie, w jakim dotyczy zmiany ordynacji wyborczej do PE, z art. 2 Konstytucji. Zmiany, jakie wnosi ten przepis, nie mają takiego charakteru, który pozwoliłby na stwierdzenie, że w tym wypadku zachodzi przesłanka „nadzwyczajnych okoliczności o charakterze obiektywnym” (uzasadniałaby ona odstępianie od przyjętego w wyroku z 3 listopada 2006 r., sygn. K 31/06, ograniczenia co do dopuszczalności zmian prawa wyborczego). Żadna z proponowanych modyfikacji ordynacji wyborczej do PE nie jest wymuszona tego typu okolicznościami.

Z przywoływanego wyroku Trybunału Konstytucyjnego w sprawie o sygn. K 31/06 wynika, że zakaz wprowadzania „istotnych” noweli do prawa wyborczego nie później niż 6 miesięcy przed wyborami nie obejmuje takich zmian prawa wyborczego, które należałoby uznać za mające mniejsze znaczenie („zmiany nieistotne”). Nadto, zakaz ten nie działa w sposób absolutny („nadzwyczajne okoliczności o charakterze obiektywnym” mogą uzasadniać odstępianie od niego). Zdaniem Prokuratora, wprowadzenie instytucji głosowania w wyborach do Parlamentu Europejskiego przez pełnomocnika można uznać za znaczącą modyfikację prawa wyborczego, stanowiącą wyłom w powszechnej do tej pory zasadzie, jaką jest głosowanie osobiste. Wnioskodawca nie sformułował w tym zakresie zarzutu niekonstytucyjności noweli, nie przywołał też naruszenia konkretnego wzorca kontroli. W ocenie Prokuratora, zmiana przepisów regulujących głosowanie co do czasu, jak i sposobu głosowania, która ma na celu poszerzenie możliwości uczestniczenia w wyborach osób mających czynne prawo wyborcze, nie tylko nie ogranicza praw wyborczych przyznanych tym osobom, lecz także służy urzeczywistnieniu zasady powszechności wyborów. Zmiana ta polega bowiem na ułatwieniu realizacji praw wyborczych przez wprowadzenie tzw. alternatywnych form głosowania. Powinny być one uznane za takie, których wprowadzenie, przy zachowaniu standardowego (14-dniowego) okresu *vacatio legis*, jest dopuszczalne.

Prokurator zgodził się z oceną wnioskodawcy, że wejście w życie ustawy zmieniającej po wydaniu postanowienia o zarządzeniu wyborów do Parlamentu Europejskiego oznaczałoby konieczność zmiany kalendarza wyborczego. Jest tak dlatego, że w dniu zarządzenia przez Prezydenta przeprowadzenia w Rzeczypospolitej Polskiej wyborów do Parlamentu Europejskiego nie byłyby znane warunki, na jakich wyborcy korzystaliby z

wprowadzonych nowelą instytucji (niektóre z nich byłyby dopiero określone w rozporządzeniach wydanych z upoważnienia ustawowego).

Prokurator podzielił pogląd wnioskodawcy, że *vacatio legis* służy również ochronie samego ustawodawcy, umożliwiając eliminację błędów w ustawie oraz sprzeczności w systemie prawa związanych z wejściem w życie ustawy. Ewentualne stwierdzenie niespójności wprowadzanego ustawą zmieniającą głosowania w ciągu 2 dni z instytucją ciszy wyborczej oraz z sankcjami za jej naruszenie może zostać usunięte jeszcze przed kolejnymi wyborami do PE. Prokurator twierdzi, że do czasu kolejnych wyborów wydane także zostaną akty wykonawcze, których brak wnioskodawca trafnie zasygnalizował we wniosku. Okres 14-dniowego *vacatio legis* w ustawie zmieniającej zostanie uzupełniony rzeczywistym okresem spoczywania ustawy. Umożliwi to adresatom prawa zapoznanie się z nim i przygotowanie się do jego stosowania.

Według Prokuratora, adekwatność przyjętej przez ustawodawcę *vacatio legis* podlega ocenie na tle każdej konkretnej regulacji, tj. *a casu ad casum*. Dlatego w tym konkretnym przypadku należy uznać, że zbędne jest dokonywanie oceny konstytucyjności regulacji, której wada konstytucyjna utraciła znaczenie, gdyż *facta concludentia* wadę tę konwalidują.

W wyniku zaskarżenia ustawy przez wnioskodawcę w trybie kontroli prewencyjnej kwestionowane we wniosku przepisy nie weszły w życie przed wyborami do Parlamentu Europejskiego. Zdaniem Prokuratora, następstwem tego faktu jest konstatacja, że kontrola konstytucyjności *vacatio legis* ustawy zmieniającej, następująca po tych wyborach, nie ma już praktycznego znaczenia.

3.3. Prokurator, odnosząc się do zarzutu pominięcia ustawodawczego i naruszenia zasady określoności prawa przez wprowadzenie głosowania w ciągu 2 dni (przy jednoczesnym braku regulacji dotyczącej terminu zakończenia kampanii wyborczej w wyborach do Parlamentu Europejskiego), stwierdził, że brak tego elementu normatywnego nie może być uznany za stanowiący podstawę do rozstrzygnięcia o niezgodności art. 3 pkt 2 ustawy zmieniającej z Konstytucją. Przyznał on, że wnioskodawca słusznie zwrócił uwagę na fakt, iż nowela w art. 2 wprowadza zmiany w ustawie o referendum dotyczące przeprowadzenia referendum w tym samym dniu co wybory do Parlamentu Europejskiego. W takiej sytuacji, na mocy art. 2 pkt 2 kwestionowanej ustawy, w sprawach nieuregulowanych w ustawie o referendum stosuje się przepisy ordynacji wyborczej do PE. Zestawienie ze sobą przepisów dotyczących ciszy wyborczej zawartych w obydwu ustawach uzasadnia krytyczną ocenę sposobu działania ustawodawcy. Jednak nie każda niejasność prawa lub brak precyzji przepisu oznacza naruszenie zasady określoności normy prawnej. Jest nią taka niejasność przepisu, która uniemożliwia, przy zastosowaniu powszechnie dostępnych technik wykładni, odkodowanie jego treści normatywnej.

Zdaniem Prokuratora, zarzuty sformułowane przez wnioskodawcę, dotyczące art. 3 pkt 2 ustawy zmieniającej, wynikają z założenia, że ustawodawca nadał odmienne znaczenie terminom „dzień wyborów” i „dzień głosowania”. Z jednej strony nie zostały one doprecyzowane definicjami legalnymi, ale z drugiej strony, nie należą do zwrotów niedookreślonych lub klauzul generalnych. Głosowanie jest metodą podejmowania szczególnego rodzaju decyzji w zgromadzeniu ludzkim w taki sposób, że każdy z uczestników zgromadzenia oddaje głos (w formie tajnej lub jawnej), głosy te są obliczane i stanowią podstawę owej decyzji. Głosowanie stanowi więc zasadniczą procedurę podejmowania decyzji w sprawie wyłonienia pewnej grupy osób. Głosowanie jest zatem sposobem wyboru. Pojęcia te są zwykle synonimami zarówno w języku potocznym, jak i w publicystyce. Również nadawanie im odmiennego znaczenia normatywnego nie wynika z kontekstu, w jakim zostały użyte w ordynacji wyborczej do PE. Reasumując, analiza przepisów ordynacji wyborczej do PE (w zestawieniu z kwestionowanymi regulacjami

ustawy zmieniającej) umożliwia ich prawidłową wykładnię, nieopartą wyłącznie na analizie językowej. Jedynym racjonalnym (i funkcjonalnym) sposobem interpretacji przepisów ordynacji wyborczej do PE jest uznanie za dni wyborów obu dni głosowania. Terminy dotyczące czynności poprzedzających „dzień wyborów” powinny być liczone od pierwszego „dnia głosowania”, a terminy czynności po „dniu wyborów” powinny być liczone od drugiego „dnia głosowania”. Cisza wyborcza obejmowałaby więc dwudziestoczęterogodzinny okres poprzedzający pierwszy dzień głosowania w wyborach do Parlamentu Europejskiego.

## II

Podczas rozprawy uczestnicy potrzymali swoje stanowiska. Przedstawiciel wnioskodawcy wyjaśnił, że instytucja głosowania przez pełnomocnika nie jest objęta zaskarżeniem. Przedmiotem kontroli w niniejszej sprawie nie może być problem głosowania przez pełnomocnika. Prezydent nie jest przeciwnikiem nowego sposobu głosowania i ułatwiania realizacji podmiotowego prawa wyborczego. Odniósł się on do tej instytucji w uzasadnieniu, w celu zasygnalizowania potrzeby pogłębionej dyskusji nad *ratio legis* tego typu rozwiązań. Ustanowieniu instytucji pełnomocnika wyborczego nie towarzyszyła szersza dyskusja. Wprowadzano ją pośpiesznie. Wątpliwości dotyczące głosowania przez pełnomocnika wynikają także z niekonsekwencji działań ustawodawcy.

Przedstawiciel Prokuratora Generalnego wskazał, że przesłanką ewentualnego umorzenia postępowania przez Trybunał w zakresie badania *vacatio legis* są względy pragmatyczne. Po przeprowadzeniu wyborów do Parlamentu Europejskiego z 7 czerwca 2009 r. problem konstytucyjny związany z art. 4 ustawy zmieniającej przestał istnieć. Wydanie orzeczenia przez Trybunał w tym zakresie, z powodów praktycznych, jest zbędne. Prokurator podkreślił wszakże, że gdyby Trybunał orzekał przed 7 czerwca 2009 r., wówczas wnioskowałby o uznanie art. 4 w związku z art. 3 ustawy zmieniającej za niezgodny z Konstytucją.

Uczestnicy postępowania przyznali, że w wypadku badania zgodności treści normy prawnej z Konstytucją właściwy jest stan prawa z dnia orzekania.

## III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Formalne warunki oceny wniosku wniesionego przez Prezydenta RP w trybie kontroli prewencyjnej.

5 marca 2009 r. Prezydent na podstawie art. 122 ust. 3 Konstytucji wniósł o zbadanie zgodności z Konstytucją ustawy z dnia 12 lutego 2009 r. o zmianie ustawy o wyborze Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, ustawy o referendum ogólnokrajowym oraz ustawy – Ordynacja wyborcza do Parlamentu Europejskiego (dalej: ustawa zmieniająca z 12 lutego 2009 r., ustawa zmieniająca lub nowela).

Trybunał Konstytucyjny podkreśla, że wyłączną kompetencję do inicjowania prewencyjnej kontroli ustaw ma Prezydent RP, którego funkcją jest czuwanie nad przestrzeganiem Konstytucji (por. art. 126 ust. 2 Konstytucji). Specyfika danego trybu kontroli znajduje wyraz, między innymi, w przedmiocie i we wzorcach takiej kontroli. Kontrola prewencyjna obejmuje wyłącznie ustawy i umowy międzynarodowe. Wzorcem kontroli materialnej mogą być tu jedynie normy konstytucyjne. Biorąc pod uwagę wyjątkowość kontroli prewencyjnej (w stosunku do trybu kontroli następczej), Trybunał nadaje art. 122 Konstytucji literalne znaczenie, tj. poza zakresem kompetencji Trybunału Konstytucyjnego pozostaje w tym wypadku badanie zgodności treści ustaw z innymi

normami, takimi jak postanowienia umów międzynarodowych lub aktów normatywnych organizacji międzynarodowych.

Trybunał Konstytucyjny, odnosząc wyżej wymienione kryteria kontroli do niniejszej sprawy, stwierdza, że wniosek spełnia wymogi dopuszczalności badania skarżonych przepisów w trybie kontroli prewencyjnej. Ustawa została uchwalona przez Sejm i Senat. Następnie została przekazana Prezydentowi do podpisu 18 lutego 2009 r., a wniosek wpłynął do Trybunału Konstytucyjnego 5 marca 2009 r. Ustawa nie ma charakteru pilnego w znaczeniu art. 123 ust. 1 Konstytucji. Nie stosuje się więc do niej 7-dniowy termin na podpisanie przez Prezydenta RP (art. 123 ust. 3). Konkludując, spełnione zostały warunki wynikające z art. 122 Konstytucji co do kompetencji Prezydenta RP w procesie ustawodawczym. Trybunał stwierdza zatem, że dopuszczalne jest merytoryczne zbadanie niniejszego wniosku.

## 2. Przedmiot zaskarżenia i problemy konstytucyjne.

2.1. W niniejszej sprawie Prezydent RP sformułował dwa zarzuty dotyczące nowelizacji ustawy – Ordynacja wyborcza do Parlamentu Europejskiego.

Po pierwsze, Prezydent zarzuca art. 4 ustawy zmieniającej z 12 lutego 2009 r., że przewiduje za krótką *vacatio legis* w zakresie wprowadzenia zmian określonych w art. 3 ustawy zmieniającej, dotyczących ustawy z dnia 23 stycznia 2004 r. – Ordynacja wyborcza do Parlamentu Europejskiego (Dz. U. Nr 25, poz. 219, ze zm.; dalej: ordynacja wyborcza do PE albo ordynacja), przez co wkracza w kalendarz wyborczy wyborów do tego organu. Zgodnie z art. 4 „ustawa wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia”.

Po drugie, Prezydent uważa, że art. 3 pkt 2 ustawy zmieniającej w zakresie, w jakim wprowadzenie głosowania w wyborach do Parlamentu Europejskiego w ciągu 2 dni narusza zasadę określoności prawa, pomija regulacje dotyczące ciszy wyborczej oraz sankcji za jej naruszenie. Wspomniany przepis w art. 10 ordynacji wyborczej do PE dodał ustępy 3 i 4 w następującym brzmieniu:

„3. Głosowanie w wyborach przeprowadza się w ciągu 2 dni.

4. Termin głosowania określa się na dzień wolny od pracy oraz dzień go poprzedzający”.

Prezydent RP stoi na stanowisku, że taka regulacja narusza zasadę określoności przepisów prawa, gdyż niejasne i nieprecyzyjne sformułowanie przepisu powoduje stan niepewności po stronie jego adresatów. Ustawodawca nie uregulował instytucji ciszy wyborczej w wypadku głosowania w ciągu 2 dni, przez co – zdaniem wnioskodawcy – dochodzi do pominięcia legislacyjnego. W ten sposób, w ocenie Prezydenta RP, naruszone zostały również spójność i logiczny związek między poszczególnymi instytucjami prawa wyborczego.

Prezydent RP dostrzega problemy z regulacją instytucji pełnomocnika wyborczego (art. 3 pkt 6 ustawy zmieniającej). Trybunał Konstytucyjny zaznacza jednak, że zarzut niekonstytucyjności tej regulacji nie został zawarty w *petitum* wniosku, a przedstawiciel wnioskodawcy oświadczył na rozprawie, iż zarzut taki nie jest podnoszony. W związku z tym w niniejszej sprawie nie zostanie przeprowadzona ocena konstytucyjności instytucji głosowania przez pełnomocnika.

2.2. Jak wynika z dotychczasowego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, kontrola prewencyjna ma na celu zapobieżenie, z uwagi na zagrożenie naruszenia Konstytucji, zakończeniu toczącego się procesu legislacyjnego. Taki cel kontroli prewencyjnej uzasadnia ograniczanie się Trybunału działającego w tym trybie, do badania kwestii proceduralnych i to wystarcza do ewentualnego orzeczenia niekonstytucyjności

ustawy. W wypadku kontroli prewencyjnej stwierdzenie niekonstytucyjności ustawy ze względu na tryb jej uchwalenia powoduje niedojście ustawy do skutku. Akt nieskuteczny, który przyjmuje jedynie zewnętrzne znamiona ustawy, nie może prowadzić do zmiany w systemie źródeł prawa, konsekwencją czego jest dalsze obowiązywanie ustawy w wersji, którą miała zmienić nieefektywna nowelizacja (por. wyrok z 28 listopada 2007 r., sygn. K 39/07, OTK ZU nr 10/A/2007, poz. 129).

Prewencyjna kontrola konstytucyjności prawa dokonywana jest w warunkach, gdy nie jest jeszcze wiadome, jak w praktyce będzie funkcjonować skarżony przepis. Stąd też Trybunał Konstytucyjny stoi na stanowisku, że kontrola ta jako przełamująca „mocniejsze” domniemanie konstytucyjności wymaga powściągliwości przy dokonywaniu kontroli materialnoprawnej. Z kolei dla analizy niekonstytucyjności z przyczyn materialnoprawnych, łącznie z przyczynami proceduralnymi, znaczenie ma okoliczność, czy wnioskodawca podnosi zarówno zarzuty dotyczące trybu uchwalenia przepisu, jak i jego treści. Zasada działania Trybunału w granicach wniosku przemawia za rozpoznaniem sprawy w zakresie, w jakim uczestnik postępowania dąży do poddania jej kontroli. Ocena materialnoprawna umożliwia skuteczniejsze oddziaływanie orzeczeń Trybunału na proces stanowienia prawa. Ma to znaczenie szczególnie w tych przypadkach, gdy zarzuty materialnoprawne dotyczą zasadniczych kwestii konstytucyjnych lub szczególnie doniosłych dóbr i wartości chronionych konstytucyjnie.

2.3. W niniejszej sprawie Prezydent RP nie zakwestionował trybu uchwalenia ustawy zmieniającej z 12 lutego 2009 r. Podważył natomiast odpowiednią *vacatio legis* przy wprowadzeniu zmian do ordynacji wyborczej do PE, która ma wpływ na początek obowiązywania aktu normatywnego (art. 4 ustawy w zakresie, w jakim art. 3 wprowadza zmiany w ordynacji wyborczej do PE). Zdaniem Trybunału, problem konstytucyjny w niniejszej sprawie, obok zarzutu naruszenia wymogu odpowiedniej *vacatio legis*, polega także na naruszeniu przez ustawodawcę okresu wyłączenia prawa wyborczego spod przeprowadzania w nim zmian, które na gruncie orzecznictwa konstytucyjnego kwalifikują się jako „zmiany istotne”. Trybunał pragnie przypomnieć, że w wyroku z 3 listopada 2006 r., sygn. K 31/06 (OTK ZU nr 10/A/2006, poz. 147), zrekonstruował funkcjonowanie swobodnego okresu karencji (czasu przed dniem przeprowadzania wyborów), w którym ważne zmiany w prawie wyborczym nie powinny być już dokonywane przez ustawodawcę z uwagi na respektowanie zasad demokratycznego państwa prawnego, jak i praw podmiotowych wyborców. Należy zwrócić uwagę, w odniesieniu do stanowiska wnioskodawcy, że wymóg respektowania owego okresu, nie może być utożsamiony z samą instytucją *vacatio legis*. Ową różnicę trafnie eksponuje Marszałek Sejmu (s. 10 stanowiska). Okres ten wynosi co najmniej sześć miesięcy przed wyborami rozumianymi nie tylko jako akt głosowania, lecz także jako całość czynności objętych kalendarzem wyborczym. Okres ten liczy się do daty podjęcia pierwszej czynności wyborczej, tj. do wydania postanowienia o zarządzeniu danych wyborów. Trybunał stwierdza, że w odniesieniu do zmian w ordynacji wyborczej do PE cezurę tę stanowił 9 marca 2009 r.

Trybunał pragnie zauważyć, że obydwa wskazane wymogi dotyczą różnych okresów. Odpowiednie *vacatio legis* dotyczy już uchwalonych (i ogłoszonych) przepisów prawa, które oczekują na wejście w życie. Wynika to z istoty *vacatio legis*. Okres *vacatio legis* dotyczy momentu, od którego prawo może być stosowane. Wyznacza ono moment jego wejścia w życie. Jednak o wejściu w życie można mówić jedynie w odniesieniu do normy już obowiązującej, tj. ogłoszonej. W tym samym kontekście należy oceniać odpowiedność okresu *vacatio legis* (por. S. Wronkowska, *Podstawowe pojęcia prawa i prawoznawstwa*, Poznań 2003, s. 48-49). Natomiast wymóg sześciomiesięcznego okresu niedokonywania „istotnych zmian” w prawie wyborczym, dotyczy w istocie najpóźniejszego momentu

uchwalenia norm prawa wyborczego z uwagi na datę planowanych wyborów. Obydwa wymogi mają oparcie na zasadzie demokratycznego państwa prawa i zarazem z niej wynikają. Standard zachowania odpowiedniej *vacatio legis* jest silnie zakorzeniony w orzecznictwie Trybunału, sięgającym jeszcze okresu przedkonstytucyjnego. Natomiast wymóg zachowania okresu wyłączenia prawa wyborczego spod dokonywania w nim „zmian istotnych” przed samą datą przeprowadzenia wyborów wynika z orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego z okresu po 2000 r., odpowiadającego na uchybienia związane ze zmianami prawa wyborczego tuż przed wyborami. Został on wprowadzony niedawno, w powiązaniu z *soft law* Rady Europy, w celu zapobieżenia zmianom prawa wyborczego w ostatniej chwili i dla poszanowania praw podmiotowych (por. dezaprobatę TK dla takiej praktyki wyrażoną już w uzasadnieniu wyroku z 3 listopada 2006 r., sygn. K 31/06). Należy podkreślić, że zdaniem Komisji Weneckiej, zmiany w zakresie „podstawowych składników” prawa wyborczego „nie powinny być dostępne dla dokonywania zmian na co najmniej jeden rok przed wyborami”.

W związku z tym Trybunał w niniejszej sprawie dokona analizy przebiegu postępowania legislacyjnego w zakresie, w jakim jego uczestnicy podnoszą tę okoliczność, że stosownie do orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego istotne zmiany w prawie wyborczym powinny być dokonywane w określonym momencie przed datą wyborów. Wymaga to od Trybunału dokonania oceny i kwalifikacji wprowadzonych zmian z punktu widzenia kryterium „istotności zmiany”.

Kolejny problem wskazany przez Prezydenta RP dotyczy zarzutu nieokreśloności i niespójności przepisów związanych z wprowadzeniem w wyborach do Parlamentu Europejskiego głosowania w ciągu 2 dni (art. 3 pkt 2 ustawy zmieniającej) z powodu niedostosowania tej regulacji do dotychczas obowiązujących przepisów o ciszy wyborczej. Według wnioskodawcy, narusza to zasadę budowania zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa. Ponadto wnioskodawca stawia owej regulacji zarzut pominięcia ustawodawczego.

### 3. Geneza i cele ustawy zmieniającej z 12 lutego 2009 r.

#### 3.1. Główne założenia projektu ustawy zmieniającej z 12 lutego 2009 r.

Ustawa zmieniająca z 12 lutego 2009 r. została uchwalona na podstawie poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o wyborze Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, ustawy – Ordynacja wyborcza do Parlamentu Europejskiego oraz ustawy o referendum ogólnokrajowym. Projekt ten wpłynął do Sejmu 29 października 2008 r. (druk sejmowy nr 1391, VI kadencja Sejmu). Wnioskodawcy złożyli do projektu autopoprawkę 17 listopada 2008 r.

W uzasadnieniu projektu wskazano, że dotyczy on zmiany zasad finansowania kampanii wyborczej i „uszczelnienia” systemu finansowania komitetów wyborczych. Jego przedmiotem jest, między innymi, zniesienie osobowości prawnej komitetów kandydatów na urząd Prezydenta RP, likwidacja prawa pozyskiwania środków ze zbiorów publicznych, likwidacja prawa dokonywania wpłat gotówkowych na rachunek komitetu wyborczego.

Zmiany w ustawie – Ordynacja wyborcza do Parlamentu Europejskiego dotyczyły wprowadzenia głosowania w tych wyborach w ciągu 2 dni, głosowania przez pełnomocnika oraz zmian związanych z przypadkiem na rzecz Skarbu Państwa korzyści majątkowych pozyskanych przez komitety wyborcze z naruszeniem przepisów ustawy. Zdaniem projektodawcy, wprowadzenie głosowania w wyborach do Parlamentu Europejskiego w ciągu 2 dni stanowi realizację postulatów zgłaszanych przez różne środowiska społeczne oraz instytucje. Taka regulacja zmierza do podniesienia frekwencji w wyborach i osiągnięcia wyższego poziomu legitymizacji posłów wybranych do Parlamentu Europejskiego. Podobnie, podniesieniu frekwencji wyborczej i skuteczności realizacji prawa do głosowania służyć ma

instytucja pełnomocnika wyborczego. Ma ona umożliwić realizację czynnego prawa wyborczego odpowiednio większej grupie osób.

### 3.2. Przebieg procesu legislacyjnego.

Projekt ustawy zmieniającej został skierowany do pierwszego czytania na posiedzeniu Sejmu 27 listopada 2008 r. Pierwsze czytanie odbyło się 4 grudnia, po czym projekt skierowano do Komisji do Spraw Unii Europejskiej oraz Komisji Ustawodawczej.

Podczas posiedzenia Komisji do Spraw Unii Europejskiej (posiedzenie nr 88) oraz Komisji Ustawodawczej (posiedzenie nr 58) 21 stycznia 2009 r. sekretarz Państwowej Komisji Wyborczej podkreślił, że zgodnie z wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego z 3 listopada 2006 r. (sygn. K 31/06, OTK ZU nr 10/A/2006, poz. 147) zasadnicze zmiany w prawie wyborczym powinny być dokonywane najpóźniej na sześć miesięcy przed datą wyborów rozumianą jako bieg czynności kalendarza wyborczego. W związku z tym, zdaniem PKW, jedyną zmianą, która nie budziłaby wątpliwości konstytucyjnych jest zmiana art. 3 ust. 1 ordynacji wyborczej do PE, określającego liczbę posłów wybieranych do Parlamentu Europejskiego w Rzeczypospolitej Polskiej. Również posłowie zwracali uwagę, że przekroczone zostały wszystkie terminy dopuszczające zmiany w ordynacji wyborczej do PE, jeśliby procedować zgodnie z zasadami wskazanymi przez Trybunał Konstytucyjny (zob. Biuletyn nr 1774, VI kadencja Sejmu).

Sprawa projektu ustawy zmieniającej była następnie przedmiotem posiedzenia Komisji do Spraw Unii Europejskiej (nr 91) oraz Komisji Ustawodawczej (nr 60) 10 lutego 2009 r. Posłowie podkreślali również wówczas, że tworzy się przepisy wprowadzające istotne zmiany do prawa wyborczego, które ze względu na zbyt szybkie ich wprowadzanie do systemu prawnego mogą okazać się niekonstytucyjne. Posłowie zastrzegali jednak, że to, czym są istotne zmiany prawa wyborczego, może określić tylko Trybunał Konstytucyjny (zob. Biuletyn 1821, VI kadencja Sejmu).

Odnosnie do kwestii głosowania przez pełnomocnika, posłowie wskazywali, że z jednej strony instytucja ta ma ułatwić realizację czynnego prawa wyborczego, z drugiej może naruszyć zasadę tajności głosowania (zob. Biuletyn 1821, VI kadencja Sejmu).

Komisja do Spraw Unii Europejskiej oraz Komisja Ustawodawcza w sprawozdaniu z 10 lutego 2009 r. wniosły o uchwalenie projektu ustawy zmieniającej.

11 lutego 2009 r. odbyło się drugie czytanie projektu, po którym skierowano go ponownie do komisji w celu przedstawienia sprawozdania. 12 lutego 2009 r. komisje wnioskowały o przyjęcie części poprawek (zob. Biuletyn nr 1851, VI kadencja Sejmu).

12 lutego 2009 r. ustawa zmieniająca została uchwalona. Za jej przyjęciem głosowało 277 posłów, przeciw było 144. Jedna osoba wstrzymała się od głosu. Ustawę 16 lutego 2009 r. przekazano Marszałkowi Senatu. Uchwałą z 18 lutego 2009 r. Senat przyjął ustawę zmieniającą bez poprawek.

Prezydent RP otrzymał ustawę do podpisu 18 lutego 2009 r., a 5 marca 2009 r. skierował ją, w trybie kontroli prewencyjnej, do Trybunału Konstytucyjnego.

### 3.3. Zakres zaskarżenia.

Ustawa zmieniająca z 12 lutego 2009 r. wprowadza zmiany do trzech ustaw: ustawy z dnia 27 września 1990 r. o wyborze Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 2000 r. Nr 47, poz. 544, ze zm.), ustawy z dnia 14 marca 2003 r. o referendum ogólnokrajowym (Dz. U. Nr 57, poz. 507, ze zm.; dalej: ustawa o referendum) oraz ordynacji wyborczej do PE. Zarzuty wnioskodawcy dotyczą jedynie zagadnień związanych z nowelizacją ordynacji wyborczej do PE. W związku z tym Trybunał Konstytucyjny oceni konstytucyjność kwestionowanej ustawy zmieniającej tylko w zakresie tak sformułowanego zaskarżenia.

#### 4. Kalendarz wyborczy w wyborach do Parlamentu Europejskiego.

W związku z zarzutem wnioskodawcy o nieodpowiedniej *vacatio legis* Trybunał Konstytucyjny przywołał w tym miejscu podstawy prawne wyborów do Parlamentu Europejskiego oraz główne postanowienia kalendarza wyborczego w wyborach do tego organu.

Wybory do Parlamentu Europejskiego regulują akty prawne o różnej randze. Jest to Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską (Dz. U. z 2004 r. Nr 90, poz. 864/2, ze zm.; dalej: TWE) oraz inne akty prawa Unii Europejskiej. Regulacje te pozostawiają państwom członkowskim duży stopień swobody w zakresie unormowania prawa wyborczego.

Z art. 19 TWE wynika obowiązek rozszerzania podmiotowego prawa wyborczego do Parlamentu Europejskiego. Zasady wspólne są konsekwencją wprowadzenia obywatelstwa Unii Europejskiej oraz zakazu dyskryminacji z uwagi na przynależność państwową. Zgodnie z przepisami Unii Europejskiej wybory do Parlamentu Europejskiego odbywają się co 5 lat.

Przeprowadzanie wyborów reguluje Akt dotyczący wyboru członków Parlamentu Europejskiego w powszechnych wyborach bezpośrednich (Dz. U. z 2004 r. Nr 90, poz. 864/10, ze zm.) oraz dyrektywa Rady 93/109/WE z dnia 6 grudnia 1993 r. ustanawiająca szczegółowe warunki wykonywania prawa głosowania i kandydowania w wyborach do Parlamentu Europejskiego przez obywateli Unii mających miejsce zamieszkania w Państwie Członkowskim, którego nie są obywatelami (Dz. Urz. UE L 329 z 30.12.1993, s. 34).

Natomiast w świetle art. 10 ust. 2 ordynacji wyborczej do PE wybory posłów do Parlamentu Europejskiego w Rzeczypospolitej Polskiej zarządza Prezydent RP, w formie postanowienia, nie później niż na 90 dni przed dniem wyborów, wyznaczając ich datę na dzień wolny od pracy przypadający w okresie wyborczym ustalonym w przepisach prawa Unii Europejskiej. Jeżeli wybory do Parlamentu Europejskiego miały się odbyć do 7 czerwca 2009 r., to obowiązkiem Prezydenta RP było wydanie postanowienia w sprawie zarządzenia wyborów do Parlamentu Europejskiego nie później niż 9 marca 2009 r. Trybunał Konstytucyjny stwierdza więc, że 9 marca stanowi cezurę wprowadzania zmian w ordynacji wyborczej do PE. Zarządzenie wyborów jest bowiem pierwszą czynnością wyborczą. Wymogi dotyczące procesu legislacyjnego i stosowania odpowiedniej *vacatio legis* nie odnoszą się więc do 7 czerwca 2009 r. – czyli dnia przeprowadzenia głosowania, lecz do dnia rozpoczęcia biegu kalendarza wyborczego. W związku z powyższym Trybunał Konstytucyjny, dokonując oceny konstytucyjności kwestionowanej regulacji jako punkt wyjścia do rozważań, weźmie pod uwagę dzień 9 marca 2009 r. (dzień zarządzenia wyborów przez Prezydenta RP).

5. Zarzut naruszenia zasady odpowiedniej *vacatio legis* (art. 4 w związku z art. 3 ustawy zmieniającej) oraz zarzut naruszenia art. 2 Konstytucji w zakresie wprowadzenia istotnych zmian w prawie wyborczym najpóźniej na 6 miesięcy przed wyborami.

Trybunał Konstytucyjny przypomina, że akty normatywne, zawierając normy prawne obowiązujące w pewnym czasie, powinny mieć ustaloną datę początku swego obowiązywania. Z tego powodu, jeśli termin wejścia w życie ustawy nie jest określony w niej samej, bywa on zamieszczany w odrębnych przepisach regulujących wejście aktu prawnego w życie. Wejście w życie oznacza nadanie mocy obowiązującej danemu aktowi normatywnemu. Przepis o wejściu w życie ma szczególny charakter, jest to bowiem norma, za pomocą której można identyfikować początek obowiązywania aktu normatywnego. Istnieje zatem moment czasowy, począwszy od którego dana norma staje się elementem systemu prawa. Takim momentem, określającym początek obowiązywania normy, jest dokonanie ostatecznej z szeregu czynności konwencjonalnych składających się na akt stanowienia prawa, czyli jego ogłoszenie. Ogłoszenie sprawia, że dany akt prawny staje się ważny, czyli stanowi w ogóle element systemu prawa. Norma niewprowadzona do systemu prawa nie może

wywoływać żadnych skutków, w tym tych związanych z rozpoczęciem biegu *vacatio legis*. Okres *vacatio legis*, jak już wskazano wyżej, dotyczy natomiast momentu, od którego prawo może być stosowane. Wiąże się z momentem wejścia prawa w życie. Jednak o wejściu w życie można mówić jedynie w odniesieniu do normy już obowiązującej, tj. ogłoszonej.

Prawidłowość ustalenia okresu *vacatio legis* powinna być ustalona w odniesieniu do momentu ogłoszenia aktu normatywnego (nie może być oceniana w sposób abstrakcyjny). W niniejszej sprawie Prezydent RP zaskarżył właśnie normę wynikającą z przepisu o wejściu w życie ustawy zmieniającej, tj. art. 4, w zakresie zmian wprowadzanych do ordynacji wyborczej do PE. Norma zaskarżona przez Prezydenta stanowi, że zmiany w ordynacji wyborczej do PE wejdą w życie w ciągu 14 dni od dnia ogłoszenia.

Określenie momentu wejścia ustawy w życie każdorazowo pozostawione jest uznaniu ustawodawcy. Podejmując decyzję o terminie wejścia aktu normatywnego w życie, nie posiada on jednak zupełnej swobody. Wyznaczając ten termin, nie może on działać arbitralnie, ponadto ma obowiązek wykazania się maksymalną starannością we wskazaniu właściwego, ze względu na charakter regulowanej materii, okresu spoczywania ustawy (*vacatio legis*). Przy określaniu długości *vacatio legis* ustawodawca uwzględnić powinien takie okoliczności, jak: skuteczność osiągnięcia celu, dla którego wydaje ustawę, harmonijne funkcjonowanie systemu prawnego, do którego dana ustawa zostaje włączona, niepodjęcie decyzji zaskakujących adresatów (zob. S. Wronkowska, M. Zieliński, *Komentarz do zasad techniki prawodawczej*, Warszawa 2004, s. 111). Trybunał Konstytucyjny przy dokonywaniu oceny prawidłowości określenia momentu wejścia w życie ustawy, pozostając sądem prawa, który uwzględnia wskazane wyżej okoliczności istotne przy ocenie odpowiedności *vacatio legis*, nie może abstrahować od charakteru regulowanej materii. Moment wejścia w życie ustawy i związany z nim problem odpowiedniej *vacatio legis* osadzone są bowiem w konkretnym kontekście czasowym, który wymaga odniesienia się do relewantnych, ze względu na charakter normowanej materii, zdarzeń prawnych. W wypadku materii prawa wyborczego kontekst ten wyznacza terminarz czynności urzędowych związanych z przeprowadzaniem wyborów (kalendarz wyborczy). Do tej właśnie okoliczności nawiązuje Prezydent RP we wniosku, zarzucając, że zmiany prawa wyborczego zostały wprowadzane w okresie, w którym dokonane są czynności urzędowe związane z przeprowadzeniem wyborów, co narusza nakaz zachowania odpowiedniej *vacatio legis*.

Trybunał Konstytucyjny, dokonując oceny konstytucyjności przepisów prawa, rozstrzyga na podstawie aktualnego kontekstu prawnego (i faktycznego) towarzyszącego badanej regulacji. Ściślej ujmując, z dotychczasowego orzecznictwa TK wynika, że dla oceny konstytucyjności „treści normy prawnej miarodajny jest stan konstytucyjny z dnia orzekania, przy ocenie zaś kompetencji prawotwórczej do wydania badanego przepisu i trybu jego ustanowienia – stan konstytucyjny z dnia wydania przepisu” (wyrok z 25 listopada 1997 r., sygn. U 6/97, OTK ZU nr 5-6/1997, poz. 65 i wyrok z 8 grudnia 1998 r., sygn. U 7/98, OTK ZU nr 7/1998, poz. 118 oraz postanowienie z 12 października 1999 r., sygn. Ts 138/99, OTK ZU nr 1/2000, poz. 39). Ponieważ w niniejszej sprawie Trybunał Konstytucyjny orzeka o treści normy z art. 4 w zakresie, w jakim art. 3 ustawy zmieniającej wprowadza zmiany w ordynacji wyborczej do PE (nie analizuje zaś kompetencji prawotwórczej ustawodawcy do wydania tego przepisu ani trybu jego ustanowienia), to ocena tego przepisu musi być przeprowadzana w odniesieniu do stanu konstytucyjnego z dnia orzekania.

W kontekście rozpatrywanej sprawy należy zaznaczyć, że od momentu złożenia przez Prezydenta RP wniosku o kontrolę konstytucyjności stosownych przepisów ordynacji wyborczej do PE kontekst faktyczny sprawy uległy zasadniczej zmianie. 7 czerwca 2009 r. zostały przeprowadzone wybory do Parlamentu Europejskiego. Uchwałą z 26 sierpnia 2009 r. Sąd Najwyższy uznał ważność tych wyborów. Skarżone przez wnioskodawcę przepisy będą mogły znaleźć ewentualne zastosowanie jedynie w odniesieniu do przyszłej procedury

wyborczej. W związku z tym zarzut wnioskodawcy co do okoliczności wprowadzania zmian prawa wyborczego w okresie, w którym mają być wykonywane czynności urzędowe związane z przeprowadzaniem wyborów, wynikające z kalendarza wyborczego, uległ dezaktualizacji. Czynności te zostały bowiem podjęte i zrealizowane, a kalendarz wyborczy został wyczerpany. Nie ma zatem podstawy do uznania, że art. 4 w związku z art. 3 ustawy zmieniającej z 12 lutego 2009 r., narusza art. 2 Konstytucji.

5.1. Analiza problemu odpowiedniej *vacatio legis* w prawie wyborczym na gruncie orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego.

Trybunał Konstytucyjny podtrzymuje pogląd wyrażany wielokrotnie na gruncie art. 2 Konstytucji, że nakaz stosowania odpowiedniej *vacatio legis* jest samodzielną konstytucyjną zasadą prawa. Jest ona elementem demokratycznego państwa prawnego. Ma ona oparcie także na zasadzie zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa. Stosowanie tej zasady ma służyć budowaniu tego zaufania (por. wyrok z 9 kwietnia 2002 r., sygn. K 21/01, OTK ZU nr 2/A/2002, poz. 17). Zarazem zasada odpowiedniej *vacatio legis* jest jedną z dyrektyw prawidłowej legislacji, której stosowanie jest obowiązkiem prawodawcy (zob. wyrok TK z 15 lutego 2005 r., sygn. K 48/04, OTK ZU nr 2/A/2005, poz. 15).

Na początku lat 90. XX w. Trybunał przyjmował, że długość *vacatio legis* ma umożliwić adresatom zapoznanie się z treścią norm prawnych (por. orzeczenia z 11 lutego 1992 r., sygn. K 14/91, OTK w 1992 r., cz. I, poz. 7 oraz z 29 stycznia 1992 r., sygn. K 15/91, OTK w 1992 r., cz. I, poz. 8). Następnie Trybunał rozwinął tę myśl, stwierdzając, że stosownie do zasady zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa prawodawca ma nie tylko umożliwić adresatowi zapoznanie się z nowymi regulacjami, lecz także pozwolić mu dostosować się do zmieniającego się stanu prawnego. Takie stanowisko Trybunału oznacza, że na odpowiedniość *vacatio legis* składa się stopień ingerencji prawodawcy w dotychczasową sytuację prawną adresata oraz wzgląd na umożliwienie adresatom zapoznania się z treścią regulacji (por. orzeczenia z 1 czerwca 1993 r., sygn. P 2/92, OTK w 1993 r., cz. II, poz. 20 oraz z 30 listopada 1993 r., sygn. K 18/92, OTK w 1993 r., cz. II, poz. 41).

Trybunał Konstytucyjny podkreśla, że adekwatność co najmniej 14-dniowej *vacatio legis* podlega ocenie na tle każdej konkretnej regulacji. Ocena, czy w danym wypadku *vacatio legis* jest odpowiednie, zależy od całokształtu okoliczności, w szczególności od przedmiotu i treści nowo uchwalonych norm oraz od wyniku analizy, jak bardzo różnią się one od dotychczasowych regulacji. Ograniczenie tego okresu jest dopuszczalne jedynie jako środek nadzwyczajny, który ma postać wyjątku uzasadnionego ważnym interesem publicznym (por. wyrok TK z 20 grudnia 1999 r., sygn. K. 4/99, OTK ZU nr 7/1999, poz. 165).

Konstytucja nie wyznacza konkretnej *vacatio legis* ani nie reguluje bezpośrednio tej materii. Termin minimalny wynika natomiast wprost z ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2007 r. Nr 68, poz. 449, ze zm.; dalej: ustawa z 20 lipca 2000 r.), choć w określonych wypadkach przewidzianych przepisami tej ustawy może być krótszy, a w szczególnych okolicznościach dana ustawa może wejść w życie nawet bez *vacatio legis*, jeśli jest to konieczne i „zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie” (art. 4 ust. 2 ustawy z 20 lipca 2000 r.). Także Trybunał jeszcze na gruncie poprzednio obowiązującego stanu konstytucyjnego wskazywał na możliwość odstąpienia od *vacatio legis*, o ile dana ustawa nie nakłada obowiązków na obywateli lub inne podmioty niepodlegające organom państwowym, a jej szybkie wprowadzenie w życie podyktowane jest ważnym interesem publicznym (zob. orzeczenie z 2 marca 1993 r., sygn. K. 9/92, OTK w 1993 r., cz. I, poz. 6).

Z dotychczasowego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego wynika więc, że co do zasady nie ma uniwersalnej reguły dotyczącej ustalania odpowiedniości *vacatio legis*.

Trybunał wskazywał konkretne wymagania czasowe w odniesieniu do okresu spoczywania prawa, łącząc je z funkcją danej ustawy w systemie prawa, a także z jej charakterem oraz rodzajem relacji społecznych, które reguluje. Wyznaczone ramy czasowe miały być „odpowiednie” na gruncie art. 2 Konstytucji.

Trybunał Konstytucyjny wskazał natomiast minimalną *vacatio legis* dotyczącą zmiany w systemie podatkowym (publikacja ustawy nie krócej niż na miesiąc przed końcem danego roku podatkowego). W odniesieniu do kwestii wprowadzania zmian w materii prawa podatkowego linia orzecznicza Trybunału jest na tyle utrwalona, że można tu mówić o funkcjonowaniu określonego standardu konstytucyjnego.

## **5.2. Analiza zarzutu naruszenia przez ustawodawcę art. 2 Konstytucji w zakresie wprowadzenia istotnych zmian w prawie wyborczym najpóźniej sześć miesięcy przed wyborami.**

W ocenie Trybunału Konstytucyjnego, obok zarzutu naruszenia odpowiedniej *vacatio legis* problemem konstytucyjnym w rozpatrywanej sprawie, w pośredni sposób utożsamianym przez wnioskodawcę z odpowiednim okresem spoczywania prawa po jego uchwaleniu i ogłoszeniu, jest kwestia naruszenia przez ustawodawcę okresu wyłączenia prawa wyborczego spod dokonywania w nim określonych zmian na krótko przed wyborami.

Jak już wspomniano, z dokumentu Komisji Weneckiej (*Kodeks dobrych praktyk wyborczych*) z 2002 r. wynika, że ogólnie niewłaściwe jest podejmowanie nowelizacji prawa wyborczego na krótko przed wyborami. Jednak zasady zawarte w *Kodeksie dobrych praktyk wyborczych* nie mogą stanowić, same w sobie, wzorca kontroli badanej ustawy. Kodeks nie jest bowiem wiążącą Polskę umową międzynarodową. Natomiast Trybunał Konstytucyjny w przywoływanym już wyroku z 3 listopada 2006 r. (sygn. K 31/06) wskazał, że w wypadku prawa wyborczego swoistym *minimum minimorum* powinno być uchwalanie istotnych zmian w prawie wyborczym co najmniej sześć miesięcy przed kolejnymi wyborami, rozumianymi nie tylko jako sam akt głosowania, lecz także jako całość czynności objętych tzw. kalendarzem wyborczym. Ewentualne wyjątki od tak sformułowanego wymiaru niedokonywania zmian w prawie wyborczym mogłyby wynikać jedynie z nadzwyczajnych okoliczności o charakterze obiektywnym. Trybunał zauważa, że w wypadku rozpatrywanych zmian w ordynacji wyborczej do PE takie okoliczności nie miały miejsca.

W niniejszej sprawie Trybunał Konstytucyjny podtrzymuje w pełni pogląd wyrażony w wyroku z 3 listopada 2006 r. (sygn. K 31/06). Odnosząc go do oceny zmian w ordynacji wyborczej do PE, Trybunał stwierdza, że dany interwał czasowy został przez ustawodawcę naruszony, gdyż zmiany w prawie wyborczym, które mogą być kwalifikowane jako istotne, zostały wprowadzone do prawa wyborczego na mniej niż sześć miesięcy przed wyborami. Konieczność zachowania co najmniej sześciomiesięcznego terminu, w którym nie są dokonywane ważne zmiany w prawie wyborczym (w stosunku do pierwszej czynności kalendarza wyborczego), jest nieusuwalnym co do zasady normatywnym składnikiem treści art. 2 Konstytucji. Oznacza to, że poszczególne nowelizacje prawa wyborczego powinny być konfrontowane przez Trybunał z tak pojmowanym standardem konstytucyjnym, który wynika z zasady demokratycznego państwa prawnego.

## **5.3. Ocena konstytucyjności art. 4 w związku z art. 3 ustawy zmieniającej z 12 lutego 2009 r. oraz ocena konstytucyjności zarzutu naruszenia art. 2 Konstytucji w zakresie wprowadzenia istotnych zmian w prawie wyborczym najpóźniej sześć miesięcy przed wyborami.**

Ocena konstytucyjności art. 4 ustawy zmieniającej z 12 lutego 2009 r., jak i ocena zarzutu naruszenia art. 2 Konstytucji w zakresie wprowadzenia istotnych zmian w prawie wyborczym najpóźniej sześć miesięcy przed wyborami, musi być poprzedzona oceną zmian,

jakie wprowadziła dana nowela do ordynacji wyborczej do PE, i w szczególności ich kwalifikowaniem z punktu widzenia kryteriów „istotnej zmiany” w prawie wyborczym.

Zdaniem Trybunału, przedstawionym już w wyroku z 3 listopada 2006 r. (sygn. K 31/06), kwestię „istotności zmiany” w przepisach prawa wyborczego należy oceniać, odnosząc ją do konkretnej nowelizacji tych przepisów. Trybunał w pełni podtrzymuje ten pogląd w niniejszej sprawie. „Istotną zmianą” w prawie wyborczym jest taka, która w wyraźny sposób wpływa na przebieg głosowania i jego wyniki i która w związku z tym wymaga uprzedzenia adresatów normy prawnej o jej wprowadzeniu. We wspomnianym wyroku z 3 listopada 2006 r. (sygn. K 31/06), Trybunał za „najbardziej istotne elementy” samorządowego prawa wyborczego uznał sposób wyznaczania okręgów wyborczych, stosowane progi wyborcze oraz algorytmy wykorzystywane do ustalania wyników wyborów. Dla oceny „istotności zmiany” znaczenie ma więc to, czy nowo uchwalany przepis oddziałuje przykładowo na reguły oddawania głosów, zasady ustalania wyników głosowania, sposób rozdziału mandatów lub na zasady członkostwa w komisji wyborczej. Ważna jest tu ocena głębokości ingerowania przez nową regulację w istniejący system wyborczy. Im dana zmiana sięga głębiej w przebieg głosowania, tym okres „adaptacji” do niej po stronie wyborców, jak i organów przeprowadzających wybory musi być odpowiednio dłuższy. Na określenie wymienionych wyżej regulacji prawa wyborczego używane są w doktrynie prawa oraz w praktyce różnorodne sformułowania, takie jak *system wyborczy sensu stricto* (jako synonim zasad ustalania wyników wyborów), *zasadnicze zmiany prawa wyborczego* lub *podstawowe elementy prawa wyborczego* (kategoria Kodeksu dobrych praktyk wyborczych Rady Europy). Zadaniem Trybunału Konstytucyjnego w niniejszej sprawie nie jest porządkowanie terminologii prawa wyborczego, funkcjonującej od wielu lat w polskiej i obcej literaturze przedmiotu. Dla analizy problemu „istotnej zmiany” w prawie wyborczym znaczenie ma wskazanie metody oceny konstytucyjności zmian w prawie wyborczym, prezentowanej przez Trybunał w orzeczeniu z 3 listopada 2006 r. (sygn. K 31/06). Głębokość zmiany w prawie wyborczym musi się przekładać na odpowiednio długi okres adaptacji do niej, na co składają się zarówno wymogi dotyczące wcześniejszego jej uchwalenia przed wyborami (interwał czasowy), jak i wymogi dotyczące zachowania odpowiedniej *vacatio legis* dla wejścia w życie ogłoszonych już przepisów.

W ocenie Trybunału, głosowanie w wyborach do Parlamentu Europejskiego w ciągu 2 dni stanowi na gruncie analizowanych przepisów „zmianę istotną”. Regulacja ta ma znaczenie zarówno dla przebiegu głosowania jak i jego wyników i wymaga zapewnienia określonych warunków ich realizacji (wprowadzenie tej zmiany nie jest możliwe bez poniesienia określonych nakładów materialnych i technicznych). Skoro dana zmiana w ordynacji wyborczej do PE ma charakter „zmiany istotnej”, to w pełni znajduje tu zastosowanie teza Trybunału o konieczności uchwalania takich regulacji najpóźniej sześć miesięcy przed wyborami, rozumianymi jako całość czynności objętych kalendarzem wyborczym oraz zapewnienia odpowiedniej *vacatio legis* dla ich wejścia w życie.

Trybunał nie znajduje argumentów przemawiających za stanowiskiem zajmowanym przez Marszałka Sejmu, że niezbędne było wprowadzenie tych zmian bezpośrednio przed pierwszą czynnością wyborczą w wyborach do Parlamentu Europejskiego w 2009 r. Zdaniem Trybunału, uzasadnione mogłoby być jedynie wprowadzenie zmiany określonej w art. 3 pkt 1 ustawy zmieniającej, zgodnie z którą w Rzeczypospolitej Polskiej wybiera się posłów do Parlamentu Europejskiego w liczbie określonej w przepisach prawa Unii Europejskiej. W obecnym stanie prawnym art. 3 ust. 1 ordynacji wyborczej do PE stanowi, że wybiera się 54 posłów, co pozostaje w sprzeczności z aktualnymi regulacjami prawa pierwotnego Unii Europejskiej. Kolizja ta została rozstrzygnięta przez organy stosujące prawo wyborcze na podstawie art. 91 ust. 2 Konstytucji, zgodnie z którym umowa międzynarodowa ratyfikowana za uprzednią zgodą wyrażoną w ustawie (w tym prawo pierwotne Unii Europejskiej) ma

pierwszeństwo przed ustawą, jeżeli ustawy tej nie da się pogodzić z umową. Prezydent RP, zarządzając wybory do Parlamentu Europejskiego postanowieniem z 9 marca 2009 r. w sprawie zarządzenia wyborów posłów do Parlamentu Europejskiego (Dz. U. Nr 37, poz. 287), w § 2 określił, że w Rzeczypospolitej Polskiej wybiera się 50 posłów do Parlamentu Europejskiego. Tym samym zastosował tu normę kolizyjną wynikającą z art. 91 ust. 2 Konstytucji. Zatem na podstawie art. 190 ust. 2 TWE Polska ma 50 posłów w Parlamencie Europejskim od początku kadencji 2009-2014. Aktualne brzmienie art. 190 ust. 2 TWE zostało ustalone w art. 9 ust. 2 Aktu dotyczącego warunków przystąpienia Republiki Bułgarii i Rumunii oraz dostosowań w traktatach stanowiących podstawę Unii Europejskiej (Dz. Urz. UE L 157 z 21.06.2005, s. 203).

Podsumowując, Trybunał Konstytucyjny stoi na stanowisku, że pierwszą czynnością wyborczą dotyczącą wyborów do Parlamentu Europejskiego było zarządzenie wyborów na dzień 9 marca 2009 r. Zatem wymóg sześciomiesięcznego okresu wyłączenia prawa wyborczego spod przeprowadzania w nim zmian istotnych powinien być odniesiony do tej daty. Zmiany istotne dokonane w ordynacji wyborczej do PE powinny być więc uchwalone sześć miesięcy przed datą zarządzenia wyborów. Ustawa powinna być przyjęta do 9 października 2008 r., w celu zachowania sześciomiesięcznego okresu wyłączenia prawa wyborczego spod dokonywania w nim zmian istotnych. Ustawa zmieniająca została natomiast uchwalona 12 lutego 2009 r. i przekazana do podpisu Prezydentowi RP 18 lutego 2009 r. Termin na podpisanie ustawy mijał 5 marca 2009 r. Biorąc pod uwagę obowiązek publikacji ustawy oraz 14-dniowe *vacatio legis*, znowelizowane przepisy mogły wejść w życie już po rozpoczęciu biegu czynności kalendarza wyborczego. Trybunał Konstytucyjny podziela więc ocenę Prezydenta RP, wyrażoną we wniosku z 5 marca 2009 r., że kwestionowana regulacja w zakresie zmian wprowadzonych do ordynacji wyborczej do PE wprowadzała nieodpowiednią *vacatio legis* w sytuacji wyborów przeprowadzanych 7 czerwca 2009 r., zauważając przy tym, że zmiany istotne zostały wprowadzone z naruszeniem wspomnianego okresu sześciomiesięcznego (wyłączającego możliwość tego rodzaju zmiany). Skumulowane skutki obydwu nieprawidłowych działań ustawodawcy spowodowały, że wkroczył on w konstytucyjny termin, jaki służy Prezydentowi na podjęcie decyzji w sprawie podpisania ustawy i pozbawił Prezydenta możliwości prawidłowego realizowania kalendarza wyborczego.

Trybunał Konstytucyjny podkreśla, że w związku z tym, że 7 czerwca 2009 r. odbyły się wybory do Parlamentu Europejskiego, nastąpiła zmiana okoliczności, w których Trybunał ma oceniać odpowiedniość *vacatio legis*, jak i tym bardziej moment, w którym ustawodawca wprowadził zmiany do prawa wyborczego. Z formalnego punktu widzenia okres spoczywania ustawy pozostaje ten sam, ale zmieniła się możliwość zastosowania nowych przepisów. Przepisy te będą mogły być stosowane dopiero w kolejnych wyborach do Parlamentu Europejskiego (według obecnego stanu prawa powinny się one odbyć za pięć lat). Okres na zapoznanie się z tymi regulacjami, jak i na dostosowanie do nich, jest już zatem zupełnie inną perspektywą czasową.

#### 5.4. Konkluzja.

Podsumowując powyższe uwagi, Trybunał Konstytucyjny stoi na stanowisku, że art. 4 w związku z art. 3 ustawy zmieniającej z 12 lutego 2009 r. jest zgodny z art. 2 Konstytucji. Ze względu na zmianę kontekstu czasowego oceny konstytucyjności, Trybunał uznaje, że zarzut wnioskodawcy o ustanowieniu nieodpowiedniej *vacatio legis*, bezpośrednio przed rozpoczęciem biegu kalendarza wyborczego, wskutek czego znowelizowane przepisy mogły wejść w życie po rozpoczęciu czynności kalendarza wyborczego, stracił znaczenie po 7 czerwca 2009 r., kiedy to odbyły się wybory do Parlamentu Europejskiego. Taka sama

konkluzja musi dotyczyć oceny kwestii momentu, w jakim ustawodawca zdecydował się wprowadzić zmiany do prawa wyborczego, które Trybunał ocenił jako istotne.

Skoro ordynacja wyborcza do PE będzie stosowana w wyborach, które odbędą się co do zasady za pięć lat, nie istnieje potrzeba wprowadzania innej *vacatio legis*. Wejście w życie ustawy zmieniającej z 12 lutego 2009 r., po wyroku Trybunału Konstytucyjnego i po podpisaniu ustawy przez Prezydenta RP, ze wskazanym w niej *vacatio legis*, nie stanowi pułapki dla obywateli i nie godzi w zaufanie do państwa i stanowione go przez nie prawa.

#### 6. Zarzuty naruszenia zasady określoności prawa oraz pominięcia ustawodawczego.

Prezydent RP zarzucił art. 3 pkt 2 ustawy zmieniającej, obok nieodpowiedniej *vacatio legis*, naruszenie zasady określoności przepisów prawa. Art. 3 pkt 2 wprowadził w wyborach do Parlamentu Europejskiego głosowanie w ciągu 2 dni. Na podstawie tego przepisu termin głosowania określa się na dzień wolny od pracy oraz dzień go poprzedzający. Zdaniem Prezydenta RP, regulacja ta nie jest spójna z art. 73 ust. 1 ordynacji wyborczej do PE, według którego kampania wyborcza ulega zakończeniu na 24 godziny przed dniem wyborów. Zgodnie z definicją zawartą w ordynacji wyborczej do PE, dniem wyborów jest dzień wolny od pracy. Według wnioskodawcy, w wypadku głosowania w ciągu 2 dni kampania wyborcza ulegałaby zakończeniu bezpośrednio przed pierwszym dniem głosowania, czyli w piątek o godzinie 24.00. Prezydent uważa, że przy tak skonstruowanej instytucji głosowania w ciągu 2 dni ma miejsce pominięcie legislacyjne. Pociąga ono za sobą niespójność i nieprecyzyjność regulacji. Dochodzi bowiem do sytuacji, w której – według wnioskodawcy – może mieć miejsce zastępowanie prawodawcy przez organy stosujące prawo.

W związku z tym zarzutem Trybunał Konstytucyjny przeanalizuje, czy w kwestionowanej sprawie doszło do pominięcia ustawodawczego, które ma wpływ na zasadę określoności przepisów prawnych.

#### 6.1. Znaczenie wymogu określoności prawa w świetle zasady demokratycznego państwa prawa.

W dotychczasowym orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego pojęcie określoności prawa było przywoływane wielokrotnie. Trybunał w niniejszym orzeczeniu postanowił zrekapitulować swoje dotychczasowe wypowiedzi, systematyzując wykorzystywane pojęcia oraz zależności występujące między nimi.

Pojęcie „określoności prawa” wywodzi się z doktryny niemieckiej i jest elementem koncepcji państwa prawa (*Rechtsstaat*). W wąskim rozumieniu określoność odnosi się do treści przepisu prawa i jest rozumiana jako nakaz jego precyzyjności, czyli możliwości wywiedzenia z niego jednoznacznej normy prawnej. W rozumieniu szerokim „określoność prawa” oznacza zarówno precyzyjność przepisu, jak i jasność prawa, które ma być zrozumiałe i komunikatywne dla jak największej liczby podmiotów (zob. T. Spyra, *Zasada określoności regulacji prawnej na tle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego i niemieckiego Sądu Konstytucyjnego*, „Transformacje Prawa Prywatnego” z. 3/2003, s. 59; T. Zalasinski, *Zasada prawidłowej legislacji w poglądach Trybunału Konstytucyjnego*, Warszawa 2008, s. 183-185). Trybunał Konstytucyjny używa pojęcia „określoność prawa” w znaczeniu szerokim, w którym postulat jasności prawa jest jednym z elementów określoności.

Wymóg określoności regulacji prawnej znajduje swą konstytucyjną podstawę w zasadzie demokratycznego państwa prawnego. Odnosi się on do wszelkich regulacji (pośrednio czy bezpośrednio) kształtujących pozycję prawną obywatela. Zasada określoności prawa jest bowiem jedną z dyrektyw prawidłowej legislacji. Stanowi ona także element zasady ochrony zaufania obywatela do państwa i tworzonego przez nie prawa, wynikający z art. 2 Konstytucji (zob. np. wyroki z: 15 września 1999 r., sygn. K 11/99, OTK ZU nr 6/1999, poz. 116; 11 stycznia 2000 r., sygn. K 7/99, OTK ZU nr 1/2000, poz. 2; 21 marca 2001 r.,

sygn. K 24/00, OTK ZU nr 3/2001, poz. 51; 30 października 2001 r., sygn. K 33/00, OTK ZU nr 7/2001, poz. 217; 22 maja 2002 r., sygn. K 6/02, OTK ZU nr 3/A/2002, poz. 33; 20 listopada 2002 r., sygn. K 41/02, OTK ZU nr 6/A/2002, poz. 83; 3 grudnia 2002 r., sygn. P 13/02, OTK ZU nr 7/A/2002, poz. 90; 29 października 2003 r., sygn. K 53/02, OTK ZU nr 8/A/2003, poz. 83; z 9 października 2007 r., sygn. SK 70/06, OTK ZU nr 9/A/2007, poz. 103). Jest ona również funkcjonalnie powiązana z zasadami pewności i bezpieczeństwa prawnego.

## 6.2. Elementy składające się na zasadę określoności prawa.

Jak zaznaczono powyżej, wymóg zachowania określoności regulacji prawnej ma charakter dyrektywy ogólnosystemowej, choć jest szczególnie adresowany do regulacji kształtujących pozycję człowieka i obywatela. Szerokiemu zakresowi stosowania wspomnianego wymogu odpowiada złożona konstrukcja zasady określoności.

Norma konstytucyjna nakazująca zachowanie odpowiedniej określoności regulacji prawnych ma charakter zasady prawa. Nakłada to na ustawodawcę obowiązek jej optymalizacji w procesie stanowienia prawa. Ustawodawca powinien dążyć do możliwie maksymalnej realizacji wymogów składających się na tę zasadę. Tym samym stopień określoności konkretnych regulacji podlega każdorazowej relatywizacji w odniesieniu do okoliczności faktycznych i prawnych, jakie towarzyszą podejmowanej regulacji. Relatywizacja ta stanowi naturalną konsekwencję nieostrości języka, w którym redagowane są teksty prawne oraz różnorodności materii podlegającej normowaniu.

Z powyższych względów na ustawodawcy ciąży obowiązek tworzenia przepisów prawa możliwie najbardziej określonych w danym wypadku, zarówno pod względem ich treści, jak i formy. Na oba wymiary określoności prawa składają się kryteria, które były wielokrotnie wskazywane w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, mianowicie: precyzyjność regulacji prawnej, jasność przepisu oraz jego legislacyjna poprawność. Kryteria te składają się na tzw. test określoności prawa, który każdorazowo powinien być odnoszony do badanej regulacji.

Przez precyzyjność regulacji prawnej należy rozumieć możliwość dekodowania z przepisów jednoznacznych norm prawnych (a także ich konsekwencji) za pomocą reguł interpretacji przyjmowanych na gruncie określonej kultury prawnej. Innymi słowy, nakaz określoności przepisów prawnych powinien być rozumiany jako wymóg formułowania przepisów w taki sposób, aby zapewniały dostateczny stopień precyzji w ustaleniu ich znaczenia i skutków prawnych (zob. zwłaszcza orzeczenia TK z: 19 czerwca 1992 r., sygn. U 6/92, OTK w 1992 r., cz. I, poz. 13; 1 marca 1994 r., sygn. U 7/93, OTK w 1994 r., cz. I, poz. 5; 26 kwietnia 1995 r., sygn. K 11/94, OTK w 1995 r., cz. I, poz. 12; postanowienie z 24 lutego 2003 r., sygn. K 28/02, OTK ZU nr 2/A/2003, poz. 18 oraz wyroki z 17 października 2000 r., sygn. SK 5/99, OTK ZU nr 7/2000, poz. 254 i z 28 czerwca 2005 r., sygn. SK 56/04, OTK ZU nr 6/A/2005, poz. 67). Precyzyjność przepisu przejawia się w konkretności regulacji praw i obowiązków, tak by ich treść była oczywista i pozwalała na ich wyegzekwowanie. Jest to możliwe pod warunkiem skonstruowania przez prawodawcę precyzyjnych norm prawnych.

Jasność przepisu gwarantować ma jego komunikatywność względem adresatów. Innymi słowy, chodzi o zrozumiałość przepisu na gruncie języka powszechnego. Wymóg jasności oznacza nakaz tworzenia przepisów zrozumiałych dla ich adresatów, którzy od racjonalnego prawodawcy mają prawo oczekiwać stanowienia norm niebudzących wątpliwości co do nakładanych obowiązków lub przyznawanych praw. Niejasność przepisu w praktyce oznacza niepewność sytuacji prawnej adresata normy i pozostawienie jej ukształtowania organom stosującym prawo (por. wyroki o sygn. K 24/00 i sygn. K 41/02 oraz wyrok z 27 listopada 2007 r., sygn. SK 39/06, OTK ZU nr 10/A/2007, poz. 127). Zgodnie z utrwaloną linią orzecniczą Trybunału Konstytucyjnego stanowienie przepisów niejasnych,

wieloznacznych, które nie pozwalają obywatelowi na przewidzenie konsekwencji prawnych jego zachowań, jest naruszeniem Konstytucji (por. wyroki o sygn. K 6/02 i sygn. K 41/02).

Stosunkowo najłatwiej jest zdiagnozować kryteria poprawności przepisów prawa. Poprawność oznacza bowiem zgodność przepisu z wymogami prawidłowej legislacji, których wyrazem są *Zasady techniki prawodawczej*. Są to wymogi co do technicznej strony legislacji i mają wtórny charakter wobec dwóch pierwszych kryteriów, tzn. wymóg poprawności służyć ma zapewnieniu takiego wysłowienia norm prawnych, które gwarantować będą ich precyzyjność i jasność. Jak zaznaczył Trybunał w wyroku z 21 marca 2001 r. (sygn. K 24/00), *Zasady techniki prawodawczej* stanowią prakseologiczny kanon, który powinien być respektowany przez ustawodawcę demokratycznego państwa prawnego.

6.3. Stosowanie zasady określoności prawa w procesie kontroli konstytucyjności prawa (test określoności prawa).

6.3.1. Na test określoności prawa składają się opisane wyżej w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego kryteria odniesione do oceny danego przepisu, aczkolwiek żadne z nich samoistnie nie przesądza o konstytucyjności badanej regulacji. Rola poszczególnych kryteriów w ocenie konstytucyjności zależy od takich czynników, jak rodzaj regulowanej materii, kategoria adresatów, do których przepisy są kierowane, a nade wszystko stopień ingerencji proponowanych regulacji w konstytucyjne wolności i prawa.

W celu uznania niekonstytucyjności regulacji, której wnioskodawca stawia zarzut niedookreślonej, nie wystarcza tylko i wyłącznie abstrakcyjne stwierdzenie nieokreśloności tekstu prawa. Nieprecyzyjne brzmienie lub niejasna treść przepisu nie w każdym wypadku uzasadniają wyeliminowanie go z obrotu prawnego w wyniku orzeczenia Trybunału. Zdaniem Trybunału, niejasność lub nieprecyzyjność przepisu może uzasadniać stwierdzenie jego niezgodności z Konstytucją, o ile jest tak daleko posunięta, że wynikających z niej rozbieżności nie da się usunąć za pomocą zwyczajnych środków mających na celu wyeliminowanie niejednołitości w stosowaniu prawa. Pozbawienie mocy obowiązującej określonego przepisu z powodu jego niejasności czy nieprecyzyjności powinno być traktowane jako środek ostateczny, stosowany wtedy, gdy inne metody usuwania wątpliwości dotyczących treści przepisu, w szczególności przez jego interpretację, okażą się niewystarczające (zob. postanowienie TK z 27 kwietnia 2004 r., sygn. P 16/03, OTK ZU nr 4/A/2004, poz. 36, oraz wyroki z 16 grudnia 2003 r., sygn. SK 34/03, OTK ZU nr 9/A/2003, poz. 102; z 28 czerwca 2005 r., sygn. SK 56/04; z 15 stycznia 2009 r., sygn. K 45/07, OTK ZU nr 1/A/2009, poz. 3).

Ocena konstytucyjności aktu normatywnego zawsze musi mieć charakter złożony. W wypadku określoności, złożoność tego procesu dostrzegana jest na dwóch płaszczyznach. Po pierwsze, w odniesieniu do analizy samej określoności uwzględnić należy najpierw wspomniane wyżej aspekty testu określoności (precyzyjność, jasność, poprawność), a następnie we właściwej proporcji odnieść je do charakteru badanej regulacji. Drugą płaszczyznę stanowi kontekst aksjologiczny, w jakim przeprowadzana jest kontrola konstytucyjności norm. Na kontekst ten składa się wykładnia całości reguł, zasad i wartości konstytucyjnych, z którymi skonfrontowana musi zostać badana norma, wyinterpretowana z przepisu poddanego wcześniej kontroli z formalnego punktu widzenia (określoności właśnie). Tym samym naruszenie wymogu określoności nie może być automatycznie identyfikowane jako forma niekonstytucyjności przepisu. Jak zauważa się w piśmiennictwie, nieosiągnięcie wymaganego poziomu określoności nie może być uznane za warunek wystarczający do uznania niekonstytucyjności przepisu (zob. T. Spyra, *op. cit.*, s. 72-74).

Reasumując, Trybunał Konstytucyjny stoi na stanowisku, że nie każdy nieprecyzyjny, niejasny lub nielogiczny pod względem językowym przepis lub grupa przypisów może być automatycznie uznany za niekonstytucyjny.

6.3.2. Przenosząc podjęte rozważania do analizy art. 3 pkt 2 ustawy zmieniającej, Trybunał zauważa, że dominującym kryterium analizy tego przepisu jest w tym wypadku jego precyzyjność. W tym kierunku zmierza bowiem argumentacja wnioskodawcy, który podnosi, że to niespójność i niekonsekwencja ustawodawcy prowadzą do naruszenia zasady określoności. Jednakże w tym kontekście Trybunał Konstytucyjny wykazał, że wątpliwości dotyczące treści przepisów odnoszących się do przeprowadzenia głosowania w wyborach do Parlamentu Europejskiego w ciągu 2 dni można usunąć, dokonując wykładni w zgodzie z Konstytucją.

Ordynacja wyborcza do PE wskazuje terminy na dokonanie poszczególnych czynności wyborczych, odwołując się do dnia przeprowadzenia wyborów. Trybunał stoi na stanowisku, że terminy dotyczące czynności poprzedzających „dzień wyborów” muszą być liczone od pierwszego dnia głosowania, natomiast terminy dotyczące czynności następujących po „dniu wyborów” muszą być liczone od drugiego dnia głosowania. Cisza wyborcza, o której mowa w art. 73 ust. 1 i 3 ordynacji wyborczej do PE w związku z art. 87 ustawy z dnia 12 kwietnia 2001 r. – Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 2007 r. Nr 190, poz. 1360, ze zm.), obejmuje zatem 24-godzinny okres poprzedzający pierwszy dzień głosowania w wyborach do Parlamentu Europejskiego.

Możliwe zatem staje się zrekonstruowanie precyzyjnych norm prawnych w oparciu o przedmiotowy przepis przy wykorzystaniu powszechnie uznawanych reguł wykładni. Okolicznością, która nie pozostaje bez wpływu na taką ocenę danego przepisu jest fakt, że w pierwszej kolejności jest on adresowany do organów państwa oraz podmiotów profesjonalnie zajmujących się prawem wyborczym, od których oczekiwać można zarówno znajomości materii wyborczej, jak i reguł poprawnej wykładni, przeprowadzanej w zgodzie z Konstytucją. Z tych względów nie można mówić również o istotnym naruszeniu postulatu zachowania jasności regulacji.

Wspomniana sprzeczność pozioma z pewnością daleka jest od kanonów poprawności, która także jest jednym z elementów testu określoności. Jednakże w sytuacji, w której, jak wywiódł powyżej Trybunał, możliwe jest zrekonstruowanie precyzyjnych norm prawnych wskutek prawidłowo przeprowadzonej wykładni przepisów, nie ma podstawy do uznania ich niekonstytucyjności jedynie na podstawie naruszenia zasad techniki prawodawczej. Jednocześnie Trybunał Konstytucyjny pragnie zaznaczyć, że ustawodawca w toku prac legislacyjnych powinien dochowywać staranności i unikać sytuacji, w których nowe przepisy rodziłyby podobną niespójność.

Trybunał Konstytucyjny stwierdza zatem, że kwestionowane przepisy są zgodne z konstytucyjną zasadą demokratycznego państwa prawnego. Nie został bowiem przekroczony stopień, po którym należałoby uznać kwestionowaną regulację za naruszającą zasadę określoności prawa. Nie ma zatem konieczności uznawania ich za niekonstytucyjne.

#### 6.4. Pominięcie ustawodawcze w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego.

6.4.1. Wnioskodawca podniósł zarzut, że na gruncie art. 3 pkt 2 ustawy zmieniającej ma miejsce pominięcie legislacyjne (ustawodawcze). Trybunał Konstytucyjny nie podzielił tej oceny wnioskodawcy, w związku z tym nie jest celowe prowadzenie odrębnych rozważań w kwestii instytucji pominięcia.

Trybunał, odnosząc się do swojej kompetencji, przypomina natomiast, że może-badać, czy w kontrolowanych przepisach nie brakuje pewnych elementów normatywnych, których

zamieszczenie jest konieczne z punktu widzenia konstytucyjnego wzorca dla danej regulacji (por. zwłaszcza orzeczenie z 3 grudnia 1996 r., sygn. K 25/95, OTK ZU nr 6/1996, poz. 52 oraz wyroki z 6 maja 1998 r., sygn. K 37/97, OTK ZU nr 3/1998, poz. 33, podtrzymujący tę linię orzecznictwa po uchwaleniu Konstytucji z 1997 r., z 9 października 2001 r., sygn. SK 8/00, OTK ZU nr 7/2001, poz. 211, z 16 listopada 2004 r., sygn. P 19/03, OTK ZU nr 10/A/2004, poz. 106). Możliwe jest zatem, w wypadku regulacji prawnej częściowej o niepełnym charakterze, kwestionowanie jej zakresu (zob. m.in. orzeczenie o sygn. K 25/95, a także liczne późniejsze orzeczenia, w tym np. wyroki: z 6 maja 1998 r., sygn. K 37/97; z 30 maja 2000 r., sygn. K 37/98, OTK ZU nr 4/2000, poz. 112; z 24 października 2000 r., sygn. SK 7/00, OTK ZU nr 7/2000, poz. 256 oraz z 24 października 2001 r., sygn. SK 22/01, OTK ZU nr 7/2001, poz. 216). Trybunał jest więc kompetentny do oceny konstytucyjności prawa pod tym względem, czy w kontrolowanym przepisie nie brakuje unormowań, bez których, w związku z naturą objętej aktem regulacji, może on budzić wątpliwości konstytucyjne. Zarzut niekonstytucyjności może zatem dotyczyć zarówno tego, co ustawodawca w danym akcie unormował, jak i tego, co w akcie tym pominął, chociaż postępując zgodnie z Konstytucją, powinien był unormować. Parlamentowi przysługuje szeroki margines decyzyjny w wyborze materii normowanych stanowionymi przez siebie ustawami. Gdy jednak decyzja taka zostanie już podjęta, regulacja danej materii musi zostać dokonana przy poszanowaniu wymagań konstytucyjnych.

Reasumując, ewentualne badanie przez Trybunał pominięcia ustawodawczego w swoich skutkach w żadnym wypadku nie może prowadzić do „uzupełniania” obowiązującego stanu prawnego o rozwiązania pożądane z punktu widzenia inicjatora postępowania lub celowe z innych względów. Naruszałoby to zasadę podziału i równowagi władzy i w konsekwencji oznaczałoby wykroczenie przez Trybunał poza jego konstytucyjną rolę określaną mianem tzw. ustawodawcy negatywnego (por. w szczególności wyroki z: 19 listopada 2001 r., sygn. K 3/00, OTK ZU nr 8/2001, poz. 251; 13 listopada 2007 r., sygn. P 42/06, OTK ZU nr 10/A/2007, poz. 123; 10 marca 2009 r., sygn. P 80/08, OTK ZU nr 3/A/2009, poz. 26).

6.4.2. Trybunał Konstytucyjny, biorąc pod uwagę wnioski, jakie wynikają z analizy zagadnienia pominięcia ustawodawczego oraz zasady określoności prawa, stoi na stanowisku, że w niniejszym wypadku nie ma podstaw do stwierdzenia pominięcia ustawodawczego. Z art. 3 pkt 2 ustawy zmieniającej daje się wyprowadzić norma prawna dotycząca ciszy wyborczej w wyborach do Parlamentu Europejskiego przeprowadzanych w ciągu 2 dni. Zdaniem Trybunału, trudno znaleźć argumenty przemawiające za tym, że głosowanie w wyborach do Parlamentu Europejskiego w ciągu 2 dni ma charakter regulacji niepełnej. Niespójność nowych przepisów z regulacjami dotyczącymi ciszy wyborczej ma charakter poziomy. Trybunał Konstytucyjny nie jest uprawniony do badania zgodności ze sobą przepisów tej samej rangi. Nie może tym samym oceniać braku konsekwencji ustawodawcy w wypadku różnego uregulowania podobnych instytucji w różnych ustawach. Sama niespójność przepisów związanych z brakiem odpowiedniej długości ciszy wyborczej przed głosowaniem dwudniowym nie przesądza o niekonstytucyjności tej regulacji. Nie dochodzi zatem do pominięcia legislacyjnego w tym zakresie.

Trybunał Konstytucyjny może stwierdzić niezgodność z Konstytucją takiej regulacji, o ile inne metody usuwania skutków nieprecyzyjności i niejasności treści przepisu okazałyby się niewystarczające. Przepisy dotyczące dwudniowego głosowania i ciszy wyborczej są na tyle jasne, że można wywieść z nich odpowiednie normy na podstawie standardowych metod wykładni. Natomiast Trybunał nie jest uprawniony do oceny intencji twórców prawa, zatem nie może wypowiadać się co do przyczyny, dla której ustawodawca nie wprowadził zmiany w przepisach dotyczących ciszy wyborczej w toku wyborów przeprowadzanych w ciągu 2 dni.

Trybunał zauważa, że wnioskodawca utożsamia „dzień wyborów” jedynie z drugim dniem głosowania. Trybunał Konstytucyjny uważa tę wykładnię za błędną. Zdaniem Trybunału, przepisy ordynacji wyborczej do PE odnoszące się do terminów dokonywania poszczególnych czynności wyborczych należy interpretować w inny sposób. Należy bowiem przyjąć, że terminy dotyczące czynności poprzedzających „dzień wyborów” muszą być liczone od pierwszego dnia głosowania, a terminy dotyczące czynności następujących po „dniu wyborów” muszą być liczone od drugiego dnia głosowania. W wypadku głosowania dwudniowego dniem wyborów będzie zatem zarówno pierwszy, jak i drugi dzień głosowania. W związku z tym Trybunał uznaje, że w wypadku głosowania dwudniowego należy przyjąć, iż cisza wyborcza zaczyna się 24 godziny przed pierwszym dniem głosowania. Jest to jedyna poprawna wykładnia tej regulacji.

Ze względu na powyższe okoliczności Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.