

WYBORY SAMORZĄDOWE

Komentarz

Monika Augustyniak, Leszek Bielecki
Piotr Ruczkowski

WYBORY 2018

KOMENTARZE PRAKTYCZNE

WYBORY SAMORZĄDOWE

Komentarz

Monika Augustyniak, Leszek Bielecki
Piotr Ruczkowski

KOMENTARZE PRAKTYCZNE

Zamów książkę w księgarni internetowej

proinfo.pl
księgarnia internetowa

Stan prawny na 1 września 2018 r.

Recenzent

Prof. UŚ dr hab. Anna Wierzbica

Wydawca

Izabella Małecka

Redaktor prowadzący

Grażyna Polkowska-Nowak

Opracowanie redakcyjne i łamanie

JustLuk

Komentarze napisali:

Monika Augustyniak – część 1.

Leszek Bielecki – część 2.

Piotr Ruczkowski – część 3.

Ta książka jest wspólnym dziełem twórcy i wydawcy. Prosimy, byś przestrzegał przysługujących im praw. Książkę możesz udostępnić osobom bliskim lub osobiście znanym, ale nie publikuj jej w internecie. Jeśli cytujesz fragmenty, nie zmieniaj ich treści i koniecznie zaznacz, czyje to dzieło. A jeśli musisz skopiować część, rób to jedynie na użytek osobisty.

prawolubni


SZANUJMY PRAWO I WŁASNOŚĆ
Więcej na www.legalnakultura.pl
POLSKA IZBA KSIĄŻKI

© Copyright by

Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o., 2018

ISBN: 978-83-8124-978-2

Dział Praw Autorskich

01-208 Warszawa, ul. Przyokopowa 33

tel. 22 535 82 19

e-mail: ksiazki@wolterskluwer.pl

www.wolterskluwer.pl

księgarnia internetowa www.profinfo.pl

Spis treści

Wykaz skrótów	13
Słowo wstępne	17

Część 1

Wybrane przepisy części ogólnej

Dział I. Przepisy wstępne	21
Rozdział 1. Przepisy ogólne	21
Art. 1	21
Art. 2	29
Art. 3	34
Art. 4	36
Art. 5	37
Art. 6	42
Art. 7	43
Art. 8	45
Art. 9	46
Rozdział 2. Prawa wyborcze. Czynne i bierne prawo wyborcze do organów samorządu terytorialnego	48
Art. 10	48
Art. 11	49
Rozdział 3. Obwody głosowania – wybrane zagadnienia ...	56
Art. 13	56
Art. 17	59
Rozdział 4. Rejestr wyborców – wybrane zagadnienia ...	61
Art. 19	61
Art. 20	64

Art. 21	66
Art. 22	67
Rozdział 5. Spis wyborców – wybrane zagadnienia	69
Art. 26	69
Art. 36	72
Art. 37	73
Rozdział 5a. Przekazywanie informacji o wyborach wyborcom – wybrane zagadnienia	75
Art. 37a	75
Rozdział 6, Rozdział 6a i Rozdział 7. Wybrane zagadnienia ...	77
Art. 38	77
Art. 53a	77
Art. 53b	78
Art. 54	80
Art. 55	81
Rozdział 10. Protesty wyborcze – wybrane zagadnienia ...	82
Art. 82	82
Art. 83	87
Rozdział 11a. Mężowie zaufania i obserwatorzy społeczni ...	87
Art. 103a	87
Art. 103b	89
Art. 103c	90

Część 2

Problematyka wyborcza organów stanowiących w jednostkach samorządu terytorialnego

Dział VII. Wybory do organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego	95
Rozdział 1. Zasady ogólne	95
Art. 369	95
Art. 370	96
Art. 371	97
Art. 372	98
Art. 373	99
Art. 374	99
Art. 375	100
Art. 376	100
Art. 377	101
Art. 378	101

Art. 379	102
Rozdział 2. Obsadzenie mandatów bez głosowania	102
Art. 380	102
Art. 381	103
Rozdział 3. Ogłaszanie wyników wyborów na obszarze kraju	104
Art. 382	104
Rozdział 4. Wygaśnięcie mandatu radnego. Wybory uzupełniające i przedterminowe	105
Art. 383	105
Art. 383a	111
Art. 384	112
Art. 385	113
Art. 386	114
Art. 387	115
Art. 388	116
Art. 389	117
Rozdział 5. Zmiany w podziale terytorialnym państwa	117
Art. 390	117
Art. 390a	120
Art. 391	121
Rozdział 6. Ważność wyborów	122
Art. 392	122
Art. 393	123
Art. 394	125
Art. 395	127
Art. 396	127
Art. 397	128
Art. 398	129
Rozdział 7. Zgłaszanie kandydatów na radnych	129
Art. 399	129
Art. 400	131
Art. 401	131
Art. 402	132
Art. 403	134
Art. 404	136
Art. 405	138
Art. 406	139
Art. 407	139

Rozdział 8. Nadawanie numerów zarejestrowanym listom kandydatów	140
Art. 408	140
Art. 409	141
Art. 410	142
Rozdział 9. Kampania wyborcza w programach publicznych nadawców radiowych i telewizyjnych	146
Art. 411	146
Art. 412	147
Rozdział 10. Przepisy szczególne dotyczące wyborów do rad gmin	148
Art. 413	148
Art. 414	150
Art. 415	150
Art. 416	150
Art. 417	151
Art. 418	153
Art. 419	154
Art. 420	156
Art. 421	158
Art. 422	159
Art. 423	160
Art. 424	160
Art. 425	160
Art. 426	161
Art. 427	163
Art. 428	164
Art. 429	165
Art. 430	166
Art. 431	166
Art. 432	167
Art. 433	169
Art. 434	169
Art. 435	170
Art. 436	171
Art. 437	174
Art. 438	175

Art. 439	176
Art. 440	177
Art. 441	178
Art. 442	178
Art. 443	179
Art. 444	180
Art. 445	183
Art. 446	184
Art. 447	185
Art. 448	185
Art. 449	186
Rozdział 11. Przepisy szczególne dotyczące wyborów	
do rad powiatów	187
Art. 450	187
Art. 451	187
Art. 452	188
Art. 453	189
Art. 454	189
Art. 455	191
Art. 456	192
Art. 457	193
Art. 458	194
Art. 458a	194
Rozdział 12. Przepisy szczególne dotyczące wyborów	
do sejmików województw	195
Art. 459	195
Art. 460	195
Art. 461	197
Art. 462	197
Art. 463	199
Art. 464	201
Art. 465	201
Art. 466	202
Art. 467	202
Art. 467a	203
Art. 468	203
Art. 469	204

Część 3

Problematyka wyborcza monokratycznego organu wykonawczego w gminie

Dział VIII. Wybory wójta, burmistrza i prezydenta miasta	211
Rozdział 1. Przepisy ogólne	211
Art. 470	211
Art. 471	213
Art. 472	214
Art. 473	215
Art. 474	218
Art. 475	220
Art. 476	221
Art. 477	223
Rozdział 2. Zgłaszanie kandydatów na wójta	224
Art. 478	224
Art. 479	226
Art. 480	228
Art. 481	229
Art. 482	229
Art. 483	232
Rozdział 3. Karty do głosowania	234
Art. 484	234
Art. 485	234
Rozdział 4. Sposób głosowania, warunki ważności głosu i ustalanie wyników wyborów	235
Art. 486	235
Art. 487	236
Art. 488	237
Art. 489	238
Art. 490	239
Rozdział 5. Kampania wyborcza w programach publicznych nadawców radiowych i telewizyjnych	240
Art. 491	240
Art. 491a	242
Rozdział 6. Wygaśnięcie mandatu wójta	243
Art. 492	243
Art. 492a	256
Art. 493	257

Dział IX. Przepisy karne	259
Art. 494	259
Art. 495	265
Art. 496	268
Art. 497	269
Art. 497a	271
Art. 498	271
Art. 500	272
Art. 501	274
Art. 502	275
Art. 503	276
Art. 504	277
Art. 505	278
Art. 505a	280
Art. 506	281
Art. 507	285
Art. 508	286
Art. 509	287
Art. 510	289
Art. 511	289
Art. 512	290
Art. 513	290
Art. 513a	291
Art. 513b	293
Art. 513c	294
Art. 514	294
Art. 515	295
Art. 516	297
Dział X. Przepis końcowy	299
Art. 517	299
Bibliografia	301
Akty normatywne	307
Orzecznictwo	311

Wykaz skrótów

Akty prawne

- k.c. – ustawa z 23.04.1964 r. – Kodeks cywilny (Dz.U. z 2018 r. poz. 1025 ze zm.)
- k.k. – ustawa z 6.06.1997 r. – Kodeks karny (Dz.U. z 2018 r. poz. 1600)
- Konstytucja RP – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2.04.1997 r. (Dz.U. poz. 483 ze zm.)
- k.p.c. – ustawa z 17.11.1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz.U. z 2018 r. poz. 155 ze zm.)
- k.p.k. – ustawa z 6.06.1997 r. – Kodeks postępowania karnego (Dz.U. z 2017 r. poz. 1904 ze zm.)
- KPP – Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej (Dz.Urz. UE C 202 z 2016 r., s. 389)
- k.p.w. – ustawa z 24.08.2001 r. – Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia (Dz.U. z 2018 r. poz. 475 ze zm.)
- k.w. – ustawa z 20.05.1971 r. – Kodeks wykroczeń (Dz.U. z 2018 r. poz. 618 ze zm.)
- k. wyb. – ustawa z 5.01.2011 r. – Kodeks wyborczy (Dz.U. z 2018 r. poz. 754 ze zm.)
- nowela z 2018 r. – ustawa z 11.01.2018 r. o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych (Dz.U. poz. 130)

- p.p.s.a. – ustawa z 30.08.2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2018 r. poz. 1302 ze zm.)
- TFUE – Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana Dz.Urz. UE C 202 z 2016 r., s. 47)
- u.s.g. – ustawa z 8.03.1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2018 r. poz. 994 ze zm.)
- u.s.p. – ustawa z 5.06.1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. z 2018 r. poz. 995 ze zm.)
- u.s.w. – ustawa z 5.06.1998 r. o samorządzie województwa (Dz.U. z 2018 r. poz. 913 ze zm.)
- u.u.i.d. – ustawa z 18.10.2006 r. o ujawnianiu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa z lat 1944–1990 oraz treści tych dokumentów (Dz.U. z 2017 r. poz. 2186 ze zm.)

Czasopisma i publikatory

- CBOSA – Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych
- GSP-Prz. Orz. – Gdańskie Studia Prawnicze. Przegląd Orzecznictwa
- NZS – Nowe Zeszyty Samorządowe
- OSNP – Orzecznictwo Sądu Najwyższego Izba Pracy, Ubezpieczeń Społecznych i Spraw Publicznych
- OTK – Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego
- OTK-A – Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego. Seria A
- OTK-B – Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego. Seria B
- PPP – Przegląd Prawa Publicznego
- Prz. Sejm. – Przegląd Sejmowy
- Sam. Teryt. – Samorząd Terytorialny
- St. Wyb. – Studia Wyborcze

Inne

NSA	– Naczelny Sąd Administracyjny
PKW	– Państwowa Komisja Wyborcza
SA	– sąd apelacyjny
SN	– Sąd Najwyższy
TK	– Trybunał Konstytucyjny
WSA	– wojewódzki sąd administracyjny

Słowo wstępne

Opracowanie stanowi analizę przepisów Kodeksu wyborczego w zakresie samorządowej problematyki wyborczej. Pierwsza część Komentarza obejmuje wybrane zagadnienia regulacji wyborczych, mające szczególne znaczenie dla prawidłowego przeprowadzenia procesu wyborczego. Omówione zostały m.in. kwestie czynnego i biernego prawa wyborczego, ogólnych zasad wyborczych, rejestr i spis wyborców oraz protesty wyborcze.

Druga część Komentarza została poświęcona wyborom samorządowym do organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego. Przedstawia m.in. zagadnienia dotyczące wyborów do organów rad/sejmików, zgłaszanie kandydatów na radnych oraz przepisy szczególne w zakresie wyborów do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw.

Trzecia część Komentarza prezentuje elementy procesu wyborczego monokratycznego organu wykonawczego w gminie. Zawiera ona także problematykę wygaśnięcia mandatu wójta. Całość opracowania wienczy analiza przepisów karnych związanych z procesem wyborczym.

Komentarz obejmuje analizę nowych regulacji Kodeksu wyborczego wprowadzonych na mocy ustawy z 11.01.2018 r. o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych (Dz.U. poz. 130) oraz zmiany wprowadzone ustawą z 15.06.2018 r. o zmianie ustawy – Kodeks wyborczy oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 1349).

Komentarz jest skierowany do szerokiego grona Czytelników, od członków organów wyborczych, prawników praktyków, pracowników organów samorządowych po kandydatów na radnych, wójtów, burmistrzów i prezydentów miast.

Materia została zaprezentowana w ujęciu teoretycznym i praktycznym. Uwzględnia poglądy wyrażone w doktrynie oraz w piśmiennictwie prawa administracyjnego, zwłaszcza w kontekście procesu wyborczego w jednostkach samorządu terytorialnego. Całość materiału została wzbogacona aktualnym orzecnictwem sądowym w zakresie problematyki ustrojowej i wyborczej. Opracowanie obejmuje stan prawny na dzień 1.09.2018 r.

CZĘŚĆ 1

Wybrane przepisy części ogólnej

DZIAŁ I

Przepisy wstępne

ROZDZIAŁ 1

Przepisy ogólne

Art. 1. Kodeks wyborczy określa zasady i tryb zgłaszania kandydatów, przeprowadzania oraz warunki ważności wyborów:

- 1) do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej;
 - 2) Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej;
 - 3) do Parlamentu Europejskiego w Rzeczypospolitej Polskiej;
 - 4) do organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego;
 - 5) wójtów, burmistrzów i prezydentów miast.
1. Wybory to podstawowy sposób realizacji zasady demokratycznego państwa prawa. W art. 169 ust. 2 i 3 Konstytucji RP ustrojodawca wskazuje, iż wybory do organów stanowiących są powszechne, równe, bezpośrednie i odbywają się w głosowaniu tajnym, a zasady i tryb zgłaszania kandydatów i przeprowadzania wyborów oraz warunki ważności wyborów określa Kodeks wyborczy. Natomiast zasady i tryb wyborów oraz odwoływania organów wykonawczych jednostek samorządu terytorialnego określa Kodeks wyborczy oraz ustrojowe ustawy samorządowe.

W wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z 22.12.2010 r., II OSK 2210/10, LEX nr 1251921, podkreślono, że: „Artykuł 62 Konstytucji RP normuje czynne prawo wyborcze jako «prawo wybierania», odnosząc je do wszystkich postaci wyborów niezależnie od szczebla (parlamentarne, referendum, samorządowe) czy charakteru oraz struktury wyłonionych w ten sposób reprezentantów/organów. Przynależność uregulowanej tak sytuacji do podmiotowych praw konstytucyjnych nie może budzić wątpliwości. Wynika to ze sposobu wysłownienia, umiejscowienia regulacji oraz tradycji historycznej, a także z tego, że art. 62 Konstytucji zawiera operacjonalizację zasady ludowładztwa, wyrażonej w art. 4 Konstytucji (wyrok TK z dnia 13 marca 2007 r., K 8/07)”.

Jak podkreśla A. Wierzbica, „wybór” to określona procedura prowadząca do wyłonienia danej osoby oraz powierzenia jej określonych kompetencji. Wybory to również efekt wyrażenia woli przez wyborców, który polega na wyłonieniu osób. Jeszcze w innym ujęciu „wybory (wybór) utożsamiane są z aktem (aktami) stanowiącymi przejaw realizacji «prawa wybierania», czyli z przejawem woli wyborców, a nie z końcowym ich efektem, tj. wyłonieniem (wskazaniem) określonych osób czy organów”¹. Prawo wyborcze występuje w znaczeniu podmiotowym (tj. ogół obywatelskich uprawnień do czynnego i biernego udziału w wyborach) i przedmiotowym (tj. ogół norm prawnych normujących zasady i tryb przeprowadzania wyborów do poszczególnych organów). Wybory spełniają różne funkcje, których katalog, zgodnie z poglądami wyrażonymi w doktrynie prawa konstytucyjnego, nie ma charakteru zamkniętego². Należą do nich: funkcja kreacyjna, politycznoprogramowa, integracyjna oraz legitymizująca. Inni przedstawiciele nauki, jak A. Sokala i B. Michalak, dodają do nich m.in. funkcję edukacyjną, kontrolną, selekcyjną, władzotwórczą³. Wybory samorządowe to jedna z głównych

¹ Zob. A. Wierzbica, *Referendum i wybory oraz zarządzenia i uchwały jednostek samorządu terytorialnego. Władcze, administracyjnoprawne formy wyrażania woli przez jednostki samorządu terytorialnego*, Warszawa 2014, s. 157.

² Zob. M. Chmaj, W. Skrzydło, *System wyborczy w Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2015, s. 20.

³ Zob. B. Michalak, A. Sokala, *Leksykon prawa wyborczego i systemów wyborczych*, Warszawa 2010, s. 37.

form demokracji bezpośredniej⁴, która umożliwia „członkom wspólnot samorządowych sprawowanie władzy, poprzez wyłanianie przedstawicieli (radnych) do rad gmin, rad powiatów, sejmików wojewódzkich oraz wybieranie wójtów (burmistrzów, prezydentów miast)”⁵.

2. Do wejścia w życie Kodeksu wyborczego kwestie wyborcze dotyczące organów stanowiących w jednostkach samorządu terytorialnego regulowała ustawa z 16.07.1998 r. – Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw (Dz.U. z 2010 r. poz. 1190 ze zm.). Natomiast sprawy wyborcze dotyczące organu wykonawczego w gminie regulowała ustawa z 20.06.2002 r. o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta (Dz.U. z 2010 r. poz. 1191 ze zm.). Obecnie zasady i tryb wyborów tych organów określa materia Kodeksu wyborczego.
3. Komentowany przepis w pkt 4 i 5 obejmuje zakres zastosowania Kodeksu wyborczego do organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego, jak i do monokratycznego organu wykonawczego w gminie. Pozostałe organy wykonawcze w samorządzie powiatowym i wojewódzkim, z uwagi na ich pośredni tryb wyboru, zostały unormowane w ustawie o samorządzie powiatowym i ustawie o samorządzie województwa. Tym samym tryb wyboru oraz odwołania kolegialnych organów wykonawczych nie podlega przepisom Kodeksu wyborczego.

⁴ Zdaniem A. Szewca formy demokracji pośredniej i bezpośredniej nie wykluczają się i mogą być stosowane zamiennie – zob. A. Szewc [w:] A. Szewc, G. Jyż, Z. Pławecki, *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 184. Należy się przychylić do poglądu wyrażonego przez R. Marchaję, iż przepis art. 11 u.s.g. „nie rozstrzyga, która z form demokracji powinna zostać uznana za wiodącą, gdyż nie jest to jego funkcja” – zob. R. Marchaj, *Jednostki samorządu terytorialnego* [w:] *Samorząd terytorialny w Polsce i Portugalii. Analiza prawnoporównawcza*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2015, s. 65. C. Martysz podkreśla, iż art. 11 u.s.g. wskazuje, „że wśród władz gminy dominującą pozycję zajmują jej mieszkańcy. To oni podejmują rozstrzygnięcia w sprawach należących do właściwości gminy, choć nie zawsze czynią to w sposób bezpośredni. Dokonując wyboru rady gminy czy podejmując rozstrzygnięcie w formie referendum, mieszkańcy gminy wyrażają swoją wolę co do sposobu załatwienia określonej sprawy” – C. Martysz [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2018, s. 247.

⁵ Zob. R. Budzisz [w:] *Encyklopedia samorządu terytorialnego dla każdego*, cz. 1, *Ustrój*, red. M. Stahl, B. Jaworska-Dębska, Warszawa 2010, s. 264.

W publikacji zostały kompleksowo omówione przepisy Kodeksu wyborczego w zakresie samorządowej problematyki wyborczej – od ogólnych wybranych regulacji wyborczych po zagadnienia szczegółowe dotyczące wyborów do organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego oraz wyborów wójta, burmistrza i prezydenta miasta. Całość zamyka komentarz do przepisów karnych związanych z procesem wyborczym.

Książka obejmuje analizę nowych regulacji Kodeksu wyborczego wprowadzonych na mocy ustawy z 11.01.2018 r. o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych. Zmiany te dotyczą m.in.: wprowadzenia tzw. dwukadencyjności wójtów, zmiany ustawowej definicji znaku „X”, ograniczenia możliwości głosowania korespondencyjnego, protestów wyborczych. W publikacji omówiono także zmiany wprowadzone ustawą z 15.06.2018 r. o zmianie ustawy – Kodeks wyborczy oraz niektórych innych ustaw.

Komentarz jest przeznaczony dla członków organów wyborczych, prawników-praktyków: adwokatów, radców prawnych, prokuratorów i sędziów, jak również pracowników organów samorządowych. Zainteresuje też kandydatów na radnych jednostek samorządu terytorialnego oraz wójtów, burmistrzów i prezydentów miast. Będzie także cennym źródłem wiedzy dla studentów oraz teoretyków prawa i administracji.

Autorzy komentarza od kilku lat aktywnie zajmują się problematyką samorządową, w tym procesem wyborczym. Efektem tych zainteresowań są m.in. opracowanie *Wybory samorządowe 2018. Zagadnienia praktyczne i schematy działań* (2018), a także podręcznik pod red. Jerzego Stelmasiaka i Mariana Zdyba *Prawo administracyjne. Część ogólna, ustrojowe prawo administracyjne, wybrane zagadnienia materialnego prawa administracyjnego* (2016).



ZAMÓWIENIA:

INFOLINIA 801 04 45 45, FAX 22 535 80 01

ZAMOWIENIA@WOLTERSKLUWER.PL

WWW.PROFINFO.PL

ISBN 978-83-8124-978-2



CENA 119 Zł (W TYM 5% VAT)