

# KODEKS WYBORCZY

Komentarz do zmian 2018

Anna Rakowska-Trela  
Konrad Składowski

---

**WYBORY 2018**

---

**KOMENTARZE PRAKTYCZNE**



Wolters Kluwer

# KODEKS WYBORCZY

Komentarz do zmian 2018

Anna Rakowska-Trela  
Konrad Składowski

---

---

**KOMENTARZE PRAKTYCZNE**

Zamów książkę w księgarni internetowej

**proinfo**.pl  
księgarnia internetowa

*Stan prawny na 25 maja 2018 r.*

*z uwzględnieniem artykułów komentowanej ustawy, które wejdą w życie 1 stycznia 2019 r. oraz z pierwszym dniem kadencji Sejmu następującej po kadencji, w czasie której niniejsza ustawa weszła w życie (Dz.U. poz. 130), a także 20 lipca 2018 r. (Dz.U. poz. 1349)*

Wydawca

*Izabella Małecka*

Redaktor prowadzący

*Paulina Staniszevska*

Opracowanie redakcyjne

*Ewa Sadowska*

Łamanie

*Wolters Kluwer Polska*

Poszczególne artykuły komentarza opracowali:

Anna Rakowska-Trela – art. 4, 5, 8, 11–12a, 13–13b, 14, 16–17, 26, 37d, 38–39a, 40–43, 52, 53a–53l, 54–55, 69–73, 75, 77–80, 103–103c, 105–106, 108–108a, 110, 124, 132, 143, 153–162, 181–182, 184–185, 187–188, 189, 190, 495, 497a, 499, 504a, 507, 513b–513c, 516

Konrad Skłodowski – art. 166–167, 178–180, 191a–191h, 204, 224, 227, 229, 268, 283, 311, 321, 324, 351, 371, 383–385, 387, 390a, 392, 400–403, 415–420, 422, 425, 427–428, 431–432, 435–445, 447, 450, 452, 454–457, 458a–459, 462–463, 467a–468, 472, 478–479, 483–485, 486, 488, 492–493

© Copyright by

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

ISBN 978-83-8124-846-4

Dział Praw Autorskich

01-208 Warszawa, ul. Przyokopowa 33

tel. 22 535 82 19

e-mail: [ksiazki@wolterskluwer.pl](mailto:ksiazki@wolterskluwer.pl)

[www.wolterskluwer.pl](http://www.wolterskluwer.pl)

księgarnia internetowa [www.profinfo.pl](http://www.profinfo.pl)

# SPIS TREŚCI

Wykaz skrótów .....	9
Wstęp .....	11
USTAWA z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy .....	21
<b>DZIAŁ I. Przepisy wstępne</b> .....	23
Rozdział 1. Przepisy ogólne .....	23
Rozdział 2. Prawa wyborcze .....	30
Rozdział 3. Obwody głosowania .....	33
Rozdział 5. Spis wyborców .....	50
Rozdział 5a. Przekazywanie informacji o wyborach wyborcom .....	52
Rozdział 6. Przepisy wspólne dla głosowania .....	55
Rozdział 6a. Głosowanie korespondencyjne przez wyborców niepełnosprawnych .....	72
Rozdział 7. Głosowanie przez pełnomocnika .....	87
Rozdział 9. Ustalanie wyników głosowania w obwodzie .....	89
Rozdział 11. Komitety wyborcze .....	106
Rozdział 11a. Mężowie zaufania i obserwatorzy społeczni .....	106
Rozdział 12. Kampania wyborcza .....	111
Rozdział 14. Finansowanie wyborów z budżetu państwa .....	120
Rozdział 15. Finansowanie kampanii wyborczej .....	122
<b>DZIAŁ II. Organy wyborcze</b> .....	126
Rozdział 1. Przepisy ogólne .....	126
Rozdział 2. Państwowa Komisja Wyborcza .....	132
Rozdział 3. Komisarze wyborczy .....	152

Rozdział 6. Terytorialna komisja wyborcza .....	160
Rozdział 7. Obwodowe komisje wyborcze .....	167
Rozdział 8. Krajowe Biuro Wyborcze .....	175
Rozdział 9. Urzędnicy wyborczy .....	180
<b>DZIAŁ III. Wybory do Sejmu .....</b>	<b>191</b>
Rozdział 3. Zgłaszanie kandydatów na posłów .....	191
Rozdział 4. Karty do głosowania .....	193
Rozdział 5. Sposób głosowania i warunki ważności głosu .....	194
Rozdział 6. Ustalanie wyników głosowania i wyników wyborów w okręgu wyborczym .....	195
<b>DZIAŁ IV. Wybory do Senatu .....</b>	<b>197</b>
Rozdział 6. Sposób głosowania i warunki ważności głosu .....	197
Rozdział 9. Wygaśnięcie mandatu senatora i uzupełnienie składu Senatu .....	198
<b>DZIAŁ V. Wybory Prezydenta Rzeczypospolitej .....</b>	<b>200</b>
Rozdział 4. Sposób głosowania i warunki ważności głosu .....	200
Rozdział 5. Ustalanie wyników głosowania i wyboru Prezydenta Rzeczypospolitej. Ważność wyborów .....	201
<b>DZIAŁ VI. Wybory do Parlamentu Europejskiego .....</b>	<b>203</b>
Rozdział 5. Ustalanie wyników głosowania i wyników wyborów .....	203
<b>DZIAŁ VII. Wybory do organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego .....</b>	<b>205</b>
Rozdział 1. Zasady ogólne .....	205
Rozdział 4. Wygaśnięcie mandatu radnego. Wybory uzupełniające i przedterminowe .....	206
Rozdział 5. Zmiany w podziale terytorialnym państwa .....	211
Rozdział 6. Ważność wyborów .....	213
Rozdział 7. Zgłaszanie kandydatów na radnych .....	214
Rozdział 10. Przepisy szczególne dotyczące wyborów do rad gmin .....	218
Rozdział 11. Przepisy szczególne dotyczące wyborów do rad powiatów .....	237
Rozdział 12. Przepisy szczególne dotyczące wyborów do sejmików województw .....	244

<b>DZIAŁ VIII. Wybory wójta, burmistrza i prezydenta miasta .....</b>	<b>250</b>
Rozdział 1. Przepisy ogólne .....	250
Rozdział 2. Zgłaszanie kandydatów na wójta .....	252
Rozdział 3. Karty do głosowania .....	255
Rozdział 4. Sposób głosowania, warunki ważności głosu i ustalanie wyników wyborów .....	257
Rozdział 6. Wygaśnięcie mandatu wójta .....	258
<b>DZIAŁ IX. Przepisy karne .....</b>	<b>262</b>



# WYKAZ SKRÓTÓW

## Akty prawne

- Konstytucja RP – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2.04.1997 r. (Dz.U. poz. 483 ze zm.)
- k.w. – ustawa z 5.01.2011 r. – Kodeks wyborczy (Dz.U. z 2018 r. poz. 754 ze zm.)
- nowelizacja z 11.01.2018 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)
- nowelizacja z 15.06.2018 r. – ustawa z 15.06.2018 r. o zmianie ustawy – Kodeks wyborczy oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 1349)
- pr.poczt. – ustawa z 23.11.2012 r. – Prawo pocztowe (Dz.U. z 2017 r. poz. 1481 ze zm.)
- u.rehab.niep. – ustawa z 27.08.1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (Dz.U. z 2018 r. poz. 511 ze zm.)

## Czasopisma i oficjalne publikatory

- Dz.P.P.P. – Dziennik Praw Państwa Polskiego



Dz.U.	–	Dziennik Ustaw
Dz.Urz. UE	–	Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej
M.P.	–	Monitor Polski
OTK	–	Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego
OTK-A	–	Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego. Seria A

## Inne

GIODO	–	Generalny Inspektor Ochrony Danych Osobowych
KBW	–	Krajowe Biuro Wyborcze
NSA	–	Naczelny Sąd Administracyjny
OBWE	–	Organizacja Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie
ODIHR	–	Biuro Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka (Office for Democratic Institutions and Human Rights) przy OBWE
PE	–	Parlament Europejski
PKD	–	Polska Klasyfikacja Działalności
PKW	–	Państwowa Komisja Wyborcza
SN	–	Sąd Najwyższy
TK	–	Trybunał Konstytucyjny
UKE	–	Urząd Komunikacji Elektronicznej

## WSTĘP

Dnia 10.11.2017 r. do Marszałka Sejmu wpłynął poselski projekt ustawy o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych (druk sejmowy nr 2001). W projekcie tym jego autorzy proponowali nowelizację kilku ustaw, w tym:

- 1) ustawy z 8.03.1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2018 r. poz. 994 ze zm.);
- 2) ustawy z 5.06.1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. z 2018 r. poz. 995 ze zm.);
- 3) ustawy z 5.06.1998 r. o samorządzie województwa (Dz.U. z 2018 r. poz. 913 ze zm.);
- 4) ustawy z 5.01.2011 r. – Kodeks wyborczy (Dz.U. z 2018 r. poz. 754 ze zm.).

Pierwsze czytanie projektu na posiedzeniu Sejmu odbyło się 24.11.2017 r., po czym nad projektem pracowała Komisja Nadzwyczajna do rozpatrzenia projektów ustaw z zakresu prawa wyborczego. Dnia 13 grudnia odbyło się drugie, zaś 14 grudnia – trzecie czytanie projektu. Dzień później uchwaloną ustawę przekazano do Senatu. Niecały tydzień później, bo już 21 grudnia, Marszałek Senatu przekazał Marszałkowi Sejmu uchwałę Senatu w sprawie procedowanej ustawy. Sejm rozpatrzył poprawki Senatu 10.01.2018 r. (część głosowań odbyła się już po północy), zaś 11 stycznia ustawę przekazano do podpisu Prezydenta. Ustawę ogłoszono 16.01.2018 r. Oznacza to, że prace nad ustawą zmieniającą

istotnie i dogłębnie cztery ustawy ustrojowe, w tym Kodeks wyborczy, trwały jedynie dwa miesiące.

Proponowane w pierwotnym projekcie zmiany były często daleko idące. I choć z części propozycji ostatecznie posłowie się wycofali<sup>1</sup>, a wejście innych zmian w życie zostało odsunięte w czasie<sup>2</sup>, to uchwalona nowelizacja w zasadniczy i gruntowny sposób zmienia Kodeks wyborczy – nie sposób tego nie odnotować – w roku wyborczym, na kilka miesięcy przed wyborami samorządowymi – najtrudniejszymi wyborami nie tylko dla administracji wyborczej, ale także dla uczestników rywalizacji wyborczej.

Zmiany wprowadzone ustawą z 11.01.2018 r. (Dz.U. poz. 130) można podzielić na bardziej i mniej kontrowersyjne. Największe wątpliwości wywołują przede wszystkim:

- 1) **zmiana systemu wyborczego *sensu stricto* w wyborach do rad gmin, w których mieszka ponad 20 000 mieszkańców.** W wyborach samorządowych przeprowadzonych 30.11.2014 r. obowiązywała reguła, że za wyjątkiem rad gmin w miastach na prawach powiatu, radni będą wybierani według reguły większości względnej w jednomandatowych okręgach wyborczych. Wcześniej obowiązujące przepisy prawa wyborczego przewidywały, że wyboru radnych w tych jednostkach samorządu terytorialnego dokonywano przy zastosowaniu zasady proporcjonalności. W zbliżających się w 2018 r. wyborach znów będziemy stosować system proporcjonalny. Polska jest jedynym krajem Europy, w którym trzy kolejne elekcje samorządu terytorialnego odbywają się według różnych systemów wyborczych. System wyborczy *sensu stricto* ma duże znaczenie dla końcowych rezultatów wyborów. System proporcjonalny, jak i system większościowy, mają swoje

---

<sup>1</sup> M.in. z wprowadzenia dwóch kategorii komisarzy wyborczych, całkowitej likwidacji możliwości głosowania korespondencyjnego – została utrzymana dla wyborców niepełnosprawnych.

<sup>2</sup> M.in. przekazanie komisarzom wyborczym kompetencji do dokonywania podziału na okręgi wyborcze i obwody głosowania, wybór PKW w nowym składzie.

---

zalety i wady. Podejmując decyzję o stosowaniu jednego z tych rozwiązań, trzeba zważyć wiele czynników, które wpływają na końcową ocenę przyjętych rozwiązań. Uważamy, że każdy z tych systemów może być obowiązującą regułą w wyborach samorządowych w gminach powyżej 20 000 mieszkańców, warto jednakże, projektując optymalne dla Polski rozwiązanie, dokonać wyboru systemu na podstawie uzyskanych doświadczeń. Jedna edycja wyborów radnych na podstawie zasady większości to za mało dla wyciągnięcia ostatecznych wniosków co do zalet bądź wad tego rozwiązania. Powrót do systemu proporcjonalnego to zmarnowana okazja do obserwacji w praktyce skutków stosowania systemu większościowego, podjęta, jak się wydaje, bez większego namysłu;

- 2) **ograniczenie możliwości głosowania korespondencyjnego i pozostawienie jej jedynie wyborcom niepełnosprawnym** (o znacznym lub umiarkowanym stopniu niepełnosprawności w rozumieniu ustawy z 27.08.1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych, Dz.U. z 2018 r. poz. 511 ze zm.), przebywającym na terenie kraju i zmiany w przebiegu tego głosowania. Uważamy, że jest to niepotrzebne ograniczenie tej formy głosowania. Szczególnie, że nie rodzi ono w nauce zastrzeżeń doktrynalnych, stanowi zaś ułatwienie w korzystaniu z czynnego prawa wyborczego w szczególności w stosunku do Polaków przebywających poza granicami kraju. Jest również warte stosowania ze względu na wciąż bardzo niską w Polsce frekwencję wyborczą;
- 3) **wprowadzenie tzw. dwukadencyjności**, polegającej na tym, że w wyborach wójta w danej gminie nie ma prawa wybieralności osoba, która została uprzednio dwukrotnie wybrana na wójta w tej gminie w wyborach zarządzonych na podstawie art. 474 § 1 k.w., a więc przez Prezesa Rady Ministrów, łącznie z wyborami do rad gmin. Przyjęte rozwiązanie oceniamy jako niezwykle kontrowersyjne. Budzi ono poważne wątpliwości konstytucyjne. W nauce formułowane są zastrzeżenia wskazujące na niekonstytucyjność tego ograniczenia w świetle takich konstytucyjnych uprawnień,

jak prawo do kandydowania, prawo do zgłaszania kandydatur, prawo do służby publicznej. W uzasadnieniu do projektu trudno wskazać na istotne argumenty usprawiedliwiające wprowadzenie tak istotnego ograniczenia w prawach obywatelskich, a w szczególności w biernym prawie wyborczym;

- 4) **zmiana składu i trybu powoływania** stałego najwyższego organu wyborczego, właściwego w sprawach przeprowadzania wyborów i referendum, tj. **Państwowej Komisji Wyborczej, oraz odwołania jej członków**. Dla dokonania jednoznacznej oceny nowej formuły PKW konieczna jest ocena praktyki stosowania przepisów. Tę poznamy dopiero po kolejnych wyborach parlamentarnych. Tym niemniej należy zaznaczyć, że dotychczasowe rozwiązanie, polegające na wprowadzeniu do składu PKW wyłącznie sędziów najwyższych organów władzy sądowniczej, oceniamy pozytywnie. Zapewniał on apolityczność i fachowość prawniczą oraz kształtowany przepisami prawa określającymi pozycję sędziów ich zawodowy nawyk działania w warunkach bezstronności, niezależności od wpływu czynników politycznych, w tym w szczególności od partii, oraz ich wewnętrzną niezależność. Udział Sejmu w powoływaniu większości składu PKW uznajemy za niepotrzebny. Jeśli ustawodawca zdecydował się na takie rozwiązanie, sądzimy, że pożądane byłoby co najmniej zachowanie równowagi liczebnej między członkami PKW wywodzącymi się z grona sędziów a tymi powoływanymi przez Sejm. Ważne jest również to, by wybierani przez Sejm członkowie PKW byli w równym stopniu kandydatami ugrupowań rządzących i opozycyjnych. Przyjęta regulacja niestety tych oczekiwań nie spełnia. Tym samym wprowadzone mocą nowelizacji rozwiązanie, stanowiące niewątpliwe upolitycznienie składu PKW, nie będzie sprzyjało właściwej realizacji gwarancji przejrzystości i prawidłowości przeprowadzania procedur wyborczych;
- 5) **zmiana trybu powoływania Szefa Krajowego Biura Wyborczego** poprzez zniesienie swobody PKW w doborze osoby piastującej to stanowisko i zobowiązanie PKW do dokonania wyboru spośród trzech kandydatów przedstawionych przez ministra właściwego

---

do spraw wewnętrznych, we wniosku złożonym po zasięgnięciu opinii Szefa Kancelarii Sejmu, Szefa Kancelarii Senatu oraz Szefa Kancelarii Prezydenta oraz wprowadzenia dla Szefa KBW 7-letniej kadencji. Wprowadzenie kadencji Szefa KBW jest dobrym pomysłem. Kwestią do dyskusji jest, czy powinna ona wynosić 7 lat. Naszym zdaniem 5-letnia kadencja bez ograniczeń co do prawa reelekcji byłaby lepszym rozwiązaniem. Natomiast ograniczenie swobody PKW w wyborze osoby piastującej to stanowisko jest kolejnym ograniczeniem niezależności w działalności i organizacji najważniejszego organu wyborczego w państwie;

- 6) **wprowadzenie nowej kategorii urzędników wyborczych i korpusu urzędników wyborczych.** Rozwiązanie to jest dzisiaj bardzo trudne do oceny. Praktyka wykaże, czy wprowadzenie tego rodzaju urzędników wyborczych usprawni organizację wyborów, czy wręcz przeciwnie. Dotychczasowe zasady, które głównie na samorząd terytorialny nakładały zadania związane z przygotowaniem wyborów, a przede wszystkim głosowania, sprawdzały się. Drobne mankamenty czy niedociągnięcia nie wpływają na generalnie pozytywną ocenę tych działań. Na razie widać, że przepisy nakazujące rekrutowanie urzędników spoza osób zamieszkałych w gminie oraz tam zatrudnionych prawdopodobnie wpłynęły na trudności z powołaniem ich w liczbie pierwotnie zakładanej. Państwowa Komisja Wyborcza planowała początkowo powołanie ponad 5000 urzędników wyborczych, dziś wiemy, że jest ich niewiele ponad 3000, najbliższe wybory pokażą, czy liczba ta jest wystarczająca;
- 7) **znowelizowanie definicji znaku „x”** w ten sposób, że za znak „x” trzeba uznać wszelkie znaki, w których co najmniej dwie linie przecinają się w obrębie kratki, z jednoczesnym wprowadzeniem reguły, że umieszczenie na karcie do głosowania dopisków, w tym zarówno w kratce, jak i poza nią, nie będzie wpływać na ważność oddanego na niej głosu;
- 8) **wprowadzenie podziału dotychczas jednolitej obwodowej komisji wyborczej na obwodową komisję wyborczą ds. przeprowadzenia głosowania w obwodzie i obwodową komisję wybor-**

**czą ds. ustalenia wyników głosowania w obwodzie** z ustaleniem na nowo zasad ich funkcjonowania, w szczególności w zakresie wymogu jednoczesnej obecności członków komisji podczas czynności przedsięwziętych w dniu wyborów, czy postępowania z dokumentami z wyborów, w szczególności z protokołami głosowania. Długotrwała praktyka organizacji wyborów samorządowych w Polsce wskazuje, że od lat w wielu gminach występuje realny problem z obsadą obwodowych komisji wyborczych. Jest to spowodowane przede wszystkim niską wysokością diet dla członków komisji. Nowelizacja Kodeksu, wprowadzając dwie obwodowe komisje wyborcze, może doprowadzić do zwiększenia dotychczasowych trudności. Warto zwrócić uwagę, że przyjęte rozwiązanie doprowadzi do podniesienia kosztów organizacji wyborów, ze względu na wypłacanie diet dużo większej liczbie członków komisji wyborczych;

- 9) **przekazanie komisarzom wyborczym wielu kompetencji dotychczas przysługujących organom samorządu terytorialnego** (przede wszystkim radzie gminy i wójtowi), w tym do tworzenia obwodów głosowania, do dokonywania zmian w tym podziale, do odwołania członka obwodowej komisji wyborczej, do indywidualnego zawiadomiania wyborców o wyborach. Wszystkie wymienione wcześniej, nowe kompetencje komisarzy wyborczych mogą być niewątpliwie właściwie przez nich realizowane. Wątpliwości rodzi raczej fakt, że nowelizacja wprowadziła istotne zmiany w trybie ich powoływania. Zrezygnowano z sędziów jako komisarzy wyborczych, w ich miejsce powołując nowych. Wymogi wprowadzone przepisami nowelizacji wprowadziły obowiązek posiadania wyższego wykształcenia prawniczego. Praktyka stosowania przepisów potwierdziła, że duży wpływ na wybór komisarzy posiada minister spraw wewnętrznych, co stanowi kolejny element upolitycznienia trybu powoływania organów wyborczych. Szczególny niepokój na tym tle rodzi przekazanie komisarzom wyborczym prawa do wytyczania granic okręgów wyborczych. Jest to uprawnienie, które może w dużym stopniu wpływać na

---

wyniki wyborów. Kompetencję tę będą mogli oni zacząć realizować dopiero w kolejnych wyborach samorządowych;

- 10) **wprowadzenie transmisji z lokalu wyborczego za pośrednictwem publicznie dostępnej sieci elektronicznego przekazywania danych.** Intencja ustawodawcy zmierza w tym przypadku do zapewnienia pełnej transparentności głosowania. Jednakże realizacja tego obowiązku może doprowadzić do wielu trudności. Swoje wątpliwości w tej sprawie zgłaszał Główny Inspektor Ochrony Danych Osobowych, podnosząc kwestie związane z ochroną wizerunku wyborców. Podobne wątpliwości zgłasza także Rzecznik Praw Obywatelskich, wskazując ponadto na niebezpieczeństwo naruszenia konstytucyjnej zasady tajności głosowania. Również Państwowa Komisja Wyborcza 28.05.2018 r. podjęła uchwałę w sprawie braku możliwości stosowania niektórych przepisów ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy, w której wskazuje na sprzeczności przepisów Kodeksu wprowadzających obowiązek transmisji przebiegu głosowania z rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady Unii Europejskiej nr 2016/679 z 27.04.2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych (Dz.Urz. UE L 119, s. 1). Oprócz poważnych wątpliwości natury prawnej celowe jest pytanie o gigantyczne koszty realizacji tego projektu i o racjonalność tego rozwiązania w świetle wskazanych powyżej zastrzeżeń;
- 11) **rozszerzenie katalogu korzyści majątkowych o charakterze niepieniężnym, które mogą przyjmować komitety wyborcze,** poprzez zaliczenie do niego korzystania z przedmiotów i urządzeń, w tym z pojazdów mechanicznych, udostępnianych nieodpłatnie przez osoby fizyczne, oraz korzystania z nieodpłatnie udostępnianych miejsc do ekspozycji materiałów wyborczych przez osoby fizyczne nieprowadzące działalności gospodarczej w zakresie reklamy;
- 12) **zmiana sposobu postępowania, po zakończeniu wyborów, z plakatami i hasłami wyborczymi oraz urządzeniami znajdującymi się na nieruchomościach,** obiektach lub urządzeniach niebędą-



cych własnością Skarbu Państwa, państwowych osób prawnych, jednostek samorządu terytorialnego, ich związków lub stowarzyszeń, komunalnych osób prawnych oraz spółek, w których większość akcji lub udziałów ma Skarb Państwa, jednostki samorządu terytorialnego lub ich związki, oraz fundacji utworzonych przez organy władzy publicznej. Obie te zmiany mogą ograniczyć przejrzystość finansowania kampanii wyborczej, a w rezultacie konstytucyjną zasadę jawności finansowania partii politycznych;

- 13) **przyznanie PKW kompetencji do przeprowadzenia sprawdzenia wybranych kart do głosowania i innych dokumentów z wyborów** w celu wykluczenia podejrzenia nieprawidłowości w przebiegu wyborów w razie powzięcia uzasadnionego podejrzenia o możliwości wystąpienia nieprawidłowości.

Inne zmiany nie wywołują aż tak poważnych kontrowersji (jak np. zdefiniowanie pojęcia „dokumentów z wyborów” i ustanowienie reguły, że są one przekazywane do archiwów państwowych, gdzie mają być przechowywane przez okres co najmniej 5 lat – choć zmiana ta może wiązać się z trudnościami organizacyjnymi, wynikającymi z konieczności znalezienia odpowiednich pomieszczeń, i nakładami finansowymi; doprecyzowanie przez ustawodawcę wyglądu karty do głosowania; uchylene przepisów dających organowi zarządzającemu wybory możliwość postanowienia, że głosowanie w wyborach przeprowadzone zostanie w ciągu dwóch dni, czyli w dniu wolnym od pracy i w dniu go poprzedzającym). Jeszcze inne natomiast, jak np. ustalenie, że w jednym pomieszczeniu może znajdować się jeden lokal wyborczy, wprowadzenie dla Szefa Krajowego Biura Wyborczego wymogu niekaralności, wprowadzenie nowej kategorii obserwatorów społecznych wyborów, umożliwienie pełnomocnikowi wyborczemu komitetu wyborczego wniesienia skargi do Sądu Najwyższego na uchwałę PKW zawierającą wytyczne lub wyjaśnienia, wydają się wręcz pożądane.

Należy także wspomnieć, że 6.06.2018 r. do Marszałka Sejmu wpłynął poselski projekt ustawy o zmianie ustawy – Kodeks wyborczy oraz niektórych innych ustaw (druk sejmowy nr 2610). Autorem projektu jest

Komisja Nadzwyczajna do spraw zmian w kodyfikacjach, która przyjęła ten projekt na posiedzeniu 5.06.2018 r. Sejm uchwalił przedłożony projekt w trzecim czytaniu na posiedzeniu 15.06.2018 r., po czym ustawa została skierowana do Senatu, podpisana przez prezydenta i ogłoszona (Dz.U. poz. 1349). Wejdzie w życie 7 dni po ogłoszeniu. Jak wyjaśnili sami autorzy, projekt miał „na celu realizację postulatów zgłaszanych przez Państwową Komisję Wyborczą w zakresie m.in.: skrócenia procedury sądowo-administracyjnej w sprawach skarg na uchwały Państwowej Komisji Wyborczej dotyczących podziału na okręgi wyborcze poprzez wyłączenie stosowania niektórych przepisów ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi oraz rozpatrywania skarg na te uchwały tylko przez Naczelny Sąd Administracyjny, nowelizacji przepisów Kodeksu wyborczego w zakresie transmisji i nagrywania przebiegu prac obwodowych komisji wyborczych, powoływania urzędników wyborczych”. Uchwalono także zmiany konieczne i oczywiste, jak uzupełnienie katalogu zadań PKW o kompetencję polegającą na prowadzeniu wykazu osób, wobec których wydano prawomocne orzeczenie sądu stwierdzające utratę prawa wybieralności, o którym mowa w art. 21a ust. 2a ustawy 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.), i udostępnianie danych tych osób komisjom wyborczym rejestrujących listy kandydatów i kandydatów. Dokonano także zmiany trybu rozpatrywania odwołań od postanowień PKW w sprawach dotyczących okręgów wyborczych.

W niniejszym komentarzu autorzy podjęli próbę usystematyzowania i omówienia zmian wprowadzonych do Kodeksu wyborczego mocą ustawy nowelizującej z 11.01.2018 r. oraz ustawy nowelizującej z 15.06.2018 r. Jest to o tyle istotne, że zmiany te są liczne i głębokie, a zostały wprowadzone w życie na kilka miesięcy przed wyborami samorządowymi, uchodzącymi za najtrudniejsze do przeprowadzenia. Prawidłowe dekodowanie i interpretacja wprowadzonych zmian jest bowiem podstawą dla prawidłowego przeprowadzenia procesu wyborczego. Tym niemniej należy zaznaczyć, że niektóre z nowości wpro-

dzonych przez ustawodawcę mogą być trudne do realizacji (np. kłopoty z powoływaniem urzędników wyborczych) i stanowią realne zagrożenie dla niezakłóconego przebiegu wyborów samorządowych jesienią 2018 r. Inne natomiast zasługują na krytykę z tego względu, że stanowią krok wstecz w porównaniu do dotychczas przyjętych w Polsce standardów prawa wyborczego. Na wszystkie te kwestie autorzy zwracają uwagę w komentarzu.

Należy także zaznaczyć, że z uwagi na obszerność przede wszystkim regulacji z 11.01.2018 r. i dostępność na rynku wydawniczym komentarzy dotyczących dotychczasowego stanu prawnego, autorzy ograniczyli się do omówienia wprowadzanych mocą ustawy nowelizującej zmian do Kodeksu wyborczego.

# USTAWA

z dnia 5 stycznia 2011 r.

## Kodeks wyborczy<sup>1</sup>

(tekst jedn. Dz. U. z 2018 r. poz. 754; zm.: Dz. U. z 2018 r. poz. 130, poz. 1000, poz. 1349)<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Przepisy niniejszej ustawy wdrażają postanowienia dyrektywy Rady 93/109/WE z 6.12.1993 r. ustanawiającej szczegółowe warunki wykonywania prawa do głosowania i kandydowania w wyborach do Parlamentu Europejskiego przez obywateli Unii mających miejsce zamieszkania w Państwie Członkowskim, którego nie są obywatelami oraz dyrektywy Rady 94/80/WE z dnia 19 grudnia 1994 r. ustanawiającej szczegółowe zasady korzystania z prawa głosowania i kandydowania w wyborach lokalnych przez obywateli Unii zamieszkałych w Państwie Członkowskim, którego nie są obywatelami.

<sup>2</sup> Uwzględniono zmiany wynikające z ustawy z 15.06.2018 r. o zmianie ustawy – Kodeks wyborczy oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 1349), która wejdzie w życie po upływie 7 dni od dnia ogłoszenia.



# DZIAŁ I

## Przepisy wstępne

### ROZDZIAŁ 1

## Przepisy ogólne

#### **Art. 4. Wybory odbywają się w dniu wolnym od pracy.**

1. Wprowadzona przez ustawodawcę zmiana polega na uchyleniu § 2 i 3, a więc przepisów dających organowi zarządzającemu wybory możliwość postanowienia, że głosowanie w wyborach przeprowadzone zostanie w ciągu dwóch dni, czyli w dniu wolnym od pracy i w dniu go poprzedzającym. Należy zaznaczyć, że Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 20.07.2011 r. (K 9/11, OTK-A 2011/6, poz. 61) orzekł, że art. 4 § 2 i 3, art. 26 § 3, art. 39 § 2 ustawy z 5.01.2011 r. – Kodeks wyborczy (Dz.U. z 2018 r. poz. 754 ze zm., dalej: k.w.) w części obejmującej wyrazy „Jeżeli głosowanie przeprowadza się w ciągu jednego dnia” w zakresie, w jakim dotyczą wyborów do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej, są niezgodne z art. 98 ust. 2 i 5 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2.04.1997 r. (Dz.U. poz. 483 ze zm., dalej: Kon-

stytucja RP), zaś w zakresie, w jakim dotyczą wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, są niezgodne z art. 128 ust. 2 Konstytucji RP. Tym samym więc nowelizacja Kodeksu wyborczego w omawianym zakresie stanowi realizację wyroku TK w odniesieniu do wyborów do Sejmu, Senatu i na urząd Prezydenta, a jednocześnie rozciąga regułę przeprowadzenia wyborów w jednym dniu – dniu wolnym od pracy – także na wybory do Parlamentu Europejskiego i na wybory samorządowe.

2. W przywołanym wyroku TK wskazał, że „zdaniem Trybunału, nie ulega wątpliwości, że w postanowieniach Konstytucji stanowiących wzorce oceny przepisów art. 4 § 2 i 3 k.w. wyraz «wybory» oznacza głosowanie w wyborach” (akapit 181). „Wykładnia językowa daje więc podstawę do przyjęcia, że wolą ustrojodawcy było, aby głosowanie w wyborach odbywało się w ciągu jednego dnia – co do zasady wolnego od pracy. Postanowienia te są jednoznaczne, a ich rozumienie zgodnie z regułami języka polskiego nie wywołuje wątpliwości ani nie prowadzi do rezultatów, które byłyby nie do przyjęcia z jakichkolwiek względów. Nie ma więc podstaw do poszukiwania innego znaczenia tych postanowień niż wprost w nich wyrażone (akapit 183). Jednocześnie TK podkreślił, że „jednodniowe wybory (głosowanie) są bowiem w Polsce ugruntowane długą tradycją, trwającą od 1918 r.” (akapit 184). Tym samym TK odrzucił założenie „przyjęte między innymi w stanowisku Sejmu, jakoby trwające jeden dzień głosowanie stanowiło swoiste minimum gwarancji realizacji przez obywateli ich czynnego prawa wyborczego (zasady powszechności), które to minimum może być rozszerzone przez ustawę zwykłą, czego przejawem ma być głosowanie w ciągu dwóch dni” (akapit 194).
3. Realizując wynikającą z przytoczonego wyroku TK zasadę jednodniowych wyborów do Sejmu, Senatu i na urząd Prezydenta, ustawodawca jednocześnie rozszerzył ją na wybory do Parlamentu Europejskiego oraz na wybory samorządowe. Obecnie więc w przypadku wszystkich rodzajów wyborów odbywają się one jednego dnia (dzień wolny od pracy), zaś głosowanie odbywa się bez przerwy od godziny 7<sup>00</sup> do godziny 21<sup>00</sup>. Or-

gan zarządzający wybory nie ma możliwości zarządzenia głosowania dwudniowego.

4. Pojęcie dnia wolnego od pracy należy rozumieć w sposób tożsamy do dni wolnych od pracy na podstawie ustawy z 18.01.1981 r. (Dz.U. z 2015 r. poz. 90) i są nimi niedziele oraz wymienione w ustawie dni świąteczne.
5. Należy zaznaczyć, że możliwość zarządzenia głosowania dwudniowego została utrzymana w art. 4 ust. 1 i 2 ustawy z 14.03.2003 r. o referendum ogólnokrajowym (Dz.U. z 2015 r. poz. 318 ze zm.). Ponieważ zaś w odniesieniu do referendum lokalnego w zakresie nieuregulowanym w ustawie do tego referendum stosuje się odpowiednio przepisy Kodeksu wyborczego, nie ma więc możliwości przeprowadzenia głosowania dwudniowego.

#### **Art. 5. Ilekroć w kodeksie jest mowa o:**

- 1) wyborach – należy przez to rozumieć wybory do Sejmu i do Senatu, wybory Prezydenta Rzeczypospolitej, wybory do Parlamentu Europejskiego w Rzeczypospolitej Polskiej, wybory do organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego oraz wybory wójtów, burmistrzów i prezydentów miast;
- 2) referendach – należy przez to rozumieć referenda ogólnokrajowe i referenda lokalne;
- 3) organach stanowiących jednostek samorządu terytorialnego – należy przez to rozumieć, odpowiednio, rady gmin, rady powiatów i sejmiki województw;
- 4) radzie gminy – należy przez to rozumieć także radę miasta na prawach powiatu;
- 5) radzie – należy przez to rozumieć także sejmik województwa;
- 6) wójcie – należy przez to rozumieć także burmistrza i prezydenta miasta;
- 7) zakładzie leczniczym – należy przez to rozumieć zakład leczniczy, w którym podmiot leczniczy wykonuje działalność leczniczą w rodzaju świadczenia szpitalne lub stacjonarne



**Anna Rakowska-Trela** – doktor habilitowany nauk prawnych, profesor nadzwyczajny Uniwersytetu Łódzkiego. Wieloletni pracownik Centrum Studiów Wyborczych i Katedry Prawa Konstytucyjnego UŁ. Autorka wielu opinii i publikacji z zakresu prawa wyborczego oraz samorządowego. Współpracuje z administracją wyborczą, uczestniczy w charakterze eksperta-referenta w spotkaniach komisarzy wyborczych, pracowników KBW i Delegatur KBW, a także sądowych procedurach wyborczych jako pełnomocnik uczestników tych postępowań.

**Konrad Składowski** – doktor habilitowany nauk prawnych, profesor nadzwyczajny Uniwersytetu Łódzkiego, kierownik Zakładu Polskiego Prawa Konstytucyjnego na Wydziale Prawa i Administracji, Przewodniczący uczelnianej komisji wyborczej UŁ, Autor licznych publikacji z zakresu prawa konstytucyjnego.

W publikacji w przystępny sposób omówione zostały najnowsze zmiany Kodeksu wyborczego wprowadzone na mocy ustaw:

- 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),
- z 15.06.2018 r. o zmianie ustawy – Kodeks wyborczy oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 1349).

Autorzy szczegółowo omawiają znowelizowane regulacje obejmujące m.in.:

- zniesienie możliwości przeprowadzania głosowania w ciągu dwóch dni,
- zmianę ustawowej definicji znaku „X”,
- wprowadzenie tzw. dwukadencyjności wójtów,
- ograniczenie możliwości głosowania korespondencyjnego,
- legalizację wpisów (skreśleń, zamazań itp.) dokonywanych przez wyborców na kartach do głosowania w obrębie kratek,
- utworzenie nowych obwodowych komisji wyborczych,
- zmianę składu i trybu powoływania Państwowej Komisji Wyborczej oraz odwoływania jej członków,

Komentarz jest skierowany do szerokiego grona specjalistów: członków organów wyborczych, prawników praktyków m.in. adwokatów, radców prawnych, prokuratorów i sędziów, a także pracowników organów samorządowych. Może również zainteresować osoby ubiegające się o funkcje wybieralne w wyborach powszechnych.



#### ZAMÓWIENIA:

INFOLINIA 801 04 45 45, FAX 22 535 80 01  
ZAMOWIENIA@WOLTERSKLUWER.PL  
WWW.PROFINFO.PL

ISBN 978-83-124-846-4

