

Kodeks wyborczy. Komentarz

Wydanie 4.

Przejdź do produktu na ksiegarnia.beck.pl

Kodeks wyborczy¹

z dnia 5 stycznia 2011 r. (Dz.U. Nr 21, poz. 112)

Tekst jednolity z dnia 13 maja 2022 r. (Dz.U. z 2022 r. poz. 1277)

(zm.: Dz.U. 2021, poz. 2054; 2022, poz. 2418; 2023, poz. 497)

Dział I. Przepisy wstępne

Wprowadzenie

1. Niniejszy dział zawiera przepisy mające z punktu widzenia regulacji prawa wyborczego charakter ogólny i odnoszące się do wszystkich rodzajów wyborów. Określają one cele Kodeksu, wartości leżące u jego podstaw oraz jego zakres przedmiotowy i podmiotowy.

Rozdział 1. Przepisy ogólne

Wprowadzenie

1. Przepisy zawarte w tym rozdziale poprzedzają znajdujące się w dziale I 1 szczegółowe regulacje dotyczące materii obejmujących swoim zakresem wszystkie rodzaje wyborów, a także przepisy odnoszące się do poszczególnych wyborów oraz do instytucji i rozwiązań prawnych mających jedynie ograniczone zastosowanie w prawie wyborczym.

Art. 1. [Zakres przedmiotowy]

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;**

¹ Przepisy niniejszej ustawy wdrażają postanowienia dyrektywy Rady 93/109/WE z dnia 6 grudnia 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.

- 3) do Parlamentu Europejskiego w Rzeczypospolitej Polskiej;
- 4) do organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego;
- 5) wójtów, burmistrzów i prezydentów miast.

- 1 1. Pierwsze zdanie art. 1 KWyb wskazuje, że ustawodawca realizuje nakazy płynące z Konstytucji RP. W myśl jej art. 100 ust. 3, art. 127 ust. 7 oraz art. 169 ust. 2 to ustawa powinna określać zasady i tryb zgłaszania kandydatów i przeprowadzania wyborów oraz warunki ważności wyborów. Wyłączność ustawy dla regulowania materii wyborczej wiąże się ze znaczeniem wyborów dla istnienia i funkcjonowania państwa demokratycznego oraz z potrzebą ochrony praw wyborczych obywateli. W państwie demokratycznym wybory stały się podstawowym sposobem powoływania parlamentu, organów samorządowych oraz niektórych innych organów państwowych (w wielu krajach zwłaszcza głowy państwa) i jednym z najważniejszych zjawisk w życiu politycznym.
- 2 2. Konstytucja RP w różnym zakresie determinuje treści ustawowej regulacji poszczególnych rodzajów wyborów. Najpełniej (co nie znaczy, że szczegółowo) czyni to w przypadku wyborów obu izb parlamentu i Prezydenta RP, w sposób mniej rozwinięty – w przypadku wyborów samorządowych, a w ogóle nie zawiera żadnych postanowień dotyczących wyborów do PE. Jak zauważył TK: „Nie jest natomiast funkcją polskiej Konstytucji normowanie wyboru organów Wspólnot i Unii Europejskiej. Stanowi ono materię umów międzynarodowych konstytuujących Wspólnoty i Unię Europejską, ratyfikowanych przez Rzeczpospolitą Polską. Z tego też powodu uregulowań dotyczących kontroli ważności wyborów do Parlamentu Europejskiego należy poszukiwać w traktatach międzynarodowych, konstytuujących Wspólnoty Europejskie i Unię Europejską. Nie stoi to na przeszkodzie stosownemu uregulowaniu w Rzeczypospolitej Polskiej – w drodze ustawy zwykłej – samego przebiegu wyborów do Parlamentu Europejskiego, odbywanych na terytorium Rzeczypospolitej” (wyr. z 11.5.2005 r., K 18/04, OTK-A 2005, Nr 5, poz. 49).
- 3 3. Określeniu przedmiotowego zakresu KWyb w jego art. 1 oraz wskazaniu rodzaju wyborów, których on dotyczy, nie towarzyszy zdefiniowanie samego pojęcia wyborów. Termin ten w nauce prawa jest jednolicie rozumiany i – najogólniej rzecz ujmując – oznacza „czynności mające na celu powołanie odpowiednich kandydatów do wypełniania określonych funkcji” [B. Banaszak, Prawo konstytucyjne, 2017, s. 279; zob. także J. Buczkowski, Hasło „wybory”, w: S. Grabowska, R. Grabowski, W. Skrzydło (red.), Konstytucja, s. 681, M. Chmaj, Prawo wyborcze, s. 10]. Chodzi tu zarówno o czynności podejmowane przez organy władzy publicznej i inne uprawnione podmioty, jak i czynności indywidualne wyborcy.
- 4 4. Już po uchwaleniu KWyb zaistniała konieczność bliższego zdefiniowania używanego przez niego pojęcia wyborów w kontekście dopuszczalności przeprowadzenia dwudniowego głosowania w wyborach i w referendach (przewidywał to uchylony po wyr. TK art. 4 § 2 KWyb). Trybunał Konstytucyjny stwierdził: „Na gruncie Konstytucji pojęcie «wybory» jest używane w dwóch znaczeniach. Po pierwsze, chodzi o proces wyborczy, tj. rozłożony w czasie zespół działań organów państwa, komitetów wyborczych, wyborców i innych podmiotów, uregulowanych w Konstytucji i prawie wyborczym, zmierzających do wyłonienia członków organów przedstawicielskich

lub osób do pełnienia określonych funkcji (urzędów) monokratycznych, na który składają się: zarządzenie wyborów, rejestracja komitetów wyborczych, zebranie przez kandydatów na kandydatów wymaganej liczby podpisów oraz rejestracja kandydatów, kampania wyborcza, głosowanie przez osoby mające czynne prawo wyborcze, obliczanie głosów i podanie wyników głosowania przez PKW do wiadomości publicznej, uchwała IPUSiSP SN w sprawie ważności wyborów. W takim znaczeniu wyraz «wybory» jest użyty w podtytule rozdziału IV Konstytucji (Sejm i Senat) – «Wybory i kadencja». Głosowanie jest kluczowym aktem w tym procesie, nie pierwszym jednak ani ostatnim. Po drugie, chodzi o głosowanie w wyborach, czyli wyrażenie (uzewnętrznienie) przez wyborców ich decyzji co do wyboru konkretnych osób na określoną funkcję lub stanowisko” (wyr. z 20.7.2011 r., K 9/11, OTK-A 2011, Nr 6, poz. 61). W tym ujęciu głosowanie jest częścią całego procesu wyborczego i pojęcie wyborów nie może być z nim utożsamiane. Utożsamienie pojęcia wyborów z głosowaniem w wyborach lub sfinalizowaniem głosowania, oznaczające redukcję wyborów tylko do czynności głosowania, nie znajduje oparcia w KWyb. Jego normy uznają szereg różnych czynności jako elementy procesu wyborczego, a tym samym i wyborów.

5. Trybunał Konstytucyjny, podobnie jak przeważająca opinia nauki prawa, nie podzielił więc stanowiska Sejmu, jakoby wyraz „wybory” na gruncie tych postanowień (Konstytucji RP – przyp. *B.B.*) nie oznaczał głosowania w wyborach, lecz „moment skumulowania przez organy wyborcze wszystkich oddanych głosów w toku procesu wyborczego” (tamże).

6. Warto tu też przytoczyć następującą konstatację SN: „termin «wybory» w pojęciu art. 101 Konstytucji RP powinien być rozumiany szeroko i obejmuje zarówno akt zbiorowej woli wyborców prowadzącej do wyłonienia Sejmu (Senatu) jako organu władzy ustawodawczej oraz posłów (senatorów) wyposażonych w określone kompetencje, jak również procedurę, która wyrażenie tej woli umożliwia” [uchw. SN(7) z 18.10.2012 r., III SW 4/12, OSNAPiUS 2013, Nr 5–6, poz. 70].

7. Katalog wyborów regulowanych przez KWyb jest zamknięty. Oznacza to, że przepisów KWyb nie stosuje się do wszelkich innych wyborów (np. wyborów sołtysa).

8. Warto zwrócić uwagę na funkcje wyborów we współczesnym państwie demokratycznym. W nauce prawa konstytucyjnego nie ma jednej, powszechnie przyjętej klasyfikacji funkcji wyborów, ale najczęściej wyróżnia się następujące funkcje:

- 1) **funkcję kreacyjną** – z istoty wyborów wynika, że ich sens polega na wyłonieniu, kształtowaniu składu personalnego organów przedstawicielskich na okres ich kadencji i rekrutacji, a dzięki temu elit politycznych. Dzięki wyborom organy przedstawicielskie mogą zaistnieć, a to z kolei umożliwia właściwe funkcjonowanie pozostałych elementów systemu organów państwowych;
- 2) **funkcję wyrażania woli wyborców** – wyborcy mogą, dokonując elekcji, wyrazić poparcie dla określonego programu politycznego, w którym kandydaci na przedstawicieli i ich ugrupowania, partie polityczne itp. prezentują wyborcom zadania organów państwowych w różnych dziedzinach życia. Wyborcy, udzielając preferencji programowej, sami artykułują w pewnym sensie własne poglądy i interesy. Determinują w ten sposób postępowanie przedstawicieli i działalność organów przedstawicielskich, których skład ustalili w wyniku wyborów;

- 3) **funkcję legitymującą** – organy przedstawicielskie i sami przedstawiciele uzyskują dzięki wyborom prawną legitymację do sprawowania władzy w imieniu i w interesie wyborców. Wybory legitymują też cały system polityczny i ekipę rządzącą, mającą oparcie w większości parlamentarnej wyłonionej w wyborach. Pozwalają domniemywać, że ma ona upoważnienie do działania za wyborców. Legitymacja ta musi być regularnie, periodicznie odnawiana, gdyż inaczej zanikłaby z biegiem czasu;
- 4) **funkcję kontrolną** – periodicznie dokonywane wybory umożliwiają kontrolę nad organami przedstawicielskimi ze strony wyborców, zapewniając zgodność działalności tych organów z wolą suwerena;
- 5) **funkcję integracyjną** – wybory umożliwiają zespolenie się wyborców wokół pewnych wartości społecznych, celów politycznych i programów. Służą ujęciu konfliktów społecznych, politycznych, gospodarczych itp. w ramy postępowania wyborczego i przyczyniają się do ich pokojowego rozwiązania, przynosząc walkę o władzę na płaszczyznę konkurencji różnych programów. Wyniki wyborów pokazują realny zakres oddziaływania poszczególnych partii, programów, idei itp. Pluralistyczne społeczeństwo dzięki wyborom staje się wspólnotą zdolną do działania poprzez organy wyłonione w ich wyniku (*B. Banaszak*, Prawo konstytucyjne, s. 280).

Art. 2. [Głosowanie osobiste]

W wyborach głosować można tylko osobiście, chyba że kodeks stanowi inaczej.

- 1 1. Regułą uznaną przez ustawodawcę jest osobiste stawiennictwo wyborcy przed komisją wyborczą w celu oddania głosu. Taki sposób głosowania jest utrwalony w prawie polskim już od zarania odrodzenia Państwa Polskiego po I wojnie światowej (zob. *W. Komarnicki*, Ustrój państwowy, s. 280–281). We współczesnej nauce prawa podkreśla się, że: „wymóg głosowania osobistego jest podyktowany ściśle osobistym charakterem praw politycznych (w tym prawa wyborczego)” (*M. Chmaj*, *W. Skrzydło*, System wyborczy, s. 48).
- 2 2. Od reguły tej sam Kodeks może ustanowić odstępstwa, gdy będą za tym przemawiały potrzeby części wyborców (zob. uwagi do art. 54 KWyb). Głosowanie osobiste nie jest więc w przekonaniu ustawodawcy jedyną formą realizacji konstytucyjnej zasady bezpośredniości wyborów. Ku temu stanowisku przychyła się TK, według którego przepisy Konstytucji RP „przymiot bezpośredniości odnoszą do wyborów, a nie do aktu samego głosowania”, a tym samym „zasada bezpośredniości wyborów, o której mowa w art. 96 ust. 2, art. 97 ust. 2, art. 127 ust. 1 i art. 169 ust. 2 zdanie pierwsze Konstytucji, oznacza jednostopniowość aktu wyborczego i nie zawiera wymogu głosowania osobistego”. Ponadto zdaniem TK wymóg głosowania osobistego nie może zostać wywiedziony z art. 62 ust. 1 Konstytucji RP, gdyż „prawo wybierania przedstawicieli, określane również jako czynne prawo wyborcze, nie jest ograniczone w tym przepisie do wyboru osobistego” (wyr. z 20.7.2011 r., K 9/11, OTK-A 2011, Nr 6, poz. 61).
- 3 3. Ustawodawca uznał, że głosowaniem osobistym jest również głosowanie korespondencyjne (zob. uwagi do art. 38 § 2 KWyb).

Art. 3. [Głosowanie jednokrotne]

W tych samych wyborach głosować można tylko jeden raz.

1. Jest to ważna gwarancja zasady równości prawa wyborczego w sensie formalnym, zapewniająca każdemu wyborcy taką samą liczbę głosów w danych wyborach. Obejmuje ona wszystkie rodzaje wyborów objęte regulacją KWyb.

2. Wyborca nie może ani zmienić, ani cofnąć już oddanego głosu, ani też nie ma możliwości głosowania po raz drugi bez względu na to, jak to uzasadni, np. tym, że nie wrzucił karty do urny (i pokaże, iż kartę posiada). Jeżeli wyborcy uda się powtórnie zagłosować, podlega karze grzywny (zob. uwagi do art. 513 KWyb). Narusza on w ten sposób jedną z podstawowych zasad prawa wyborczego – zasadę równości. Wobec wyborcy, który próbuje głosować ponownie w tych samych wyborach, nie przewidziano jednak żadnych sankcji. Należy tu dodać, że w myśl niektórych prawodawstw wyborczych (np. stanu Illinois w USA) samo usiłowanie powtórnego głosowania jest przestępstwem.

Art. 4. [Termin wyborów]

Wybory odbywają się w dniu wolnym od pracy.

1. Kodeks wyborczy, podobnie jak Konstytucja RP, używa niejednoznacznego pojęcia dnia wolnego od pracy. Artykuł 4 nie stanowi o „dniu wolnym od pracy określonym w ustawie”. Trybunał Konstytucyjny utożsamiał jednak te dwa pojęcia stwierdzając, że w przypadku regulacji konstytucyjnej: „*Ratio legis* tego wymagania zakłada jednak, że chodzi o dzień wolny, co do zasady, dla wszystkich pracowników, aby mogli oni bez przeszkód dokonać aktu głosowania. Taki charakter mają tylko «określone w ustawie dni wolne od pracy», o których mowa w art. 66 ust. 2 zd. 1 Konstytucji. Określa je enumeratywnie ustawa z 18.1.1951 r. o dniach wolnych od pracy (t.j. Dz.U. z 2020 r. poz. 1920). Potwierdza to art. 151⁹ § 1 – Kodeksu pracy (t.j. Dz.U. z 2022 r. poz. 1510 ze zm), zgodnie z którym «Dniami wolnymi od pracy są niedziele i święta określone w przepisach o dniach wolnych od pracy». Takiego charakteru nie mają dni wolne od pracy wynikające z przeciętnie pięciodniowego tygodnia pracy, którymi z reguły (lecz nie zawsze) są soboty” (wyr. z 20.7.2011 r., K 9/11, OTK-A 2011, Nr 6, poz. 61). Na podobnym stanowisku stanął SN, stwierdzając, że: „w odróżnieniu od niedziel i świąt, które są ustanowione dniami wolnymi od pracy jednolicie dla wszystkich pracowników i są nazywane «dniami ustawowo wolnymi od pracy», dni wolne od pracy wynikające z pięciodniowego tygodnia pracy oraz z bilansowania przeciętnej tygodniowej normy czasu pracy, mogą być różne dla pracowników zatrudnionych u różnych pracodawców, a nawet dla poszczególnych grup pracowników zatrudnionych u tego samego pracodawcy. Mogą też być różne w poszczególnych tygodniach okresu rozliczeniowego. W związku z tym, sobota nie jest dniem wolnym od pracy w ramach pięciodniowego tygodnia pracy” [uchw. SN(7) z 25.4.2003 r., III CZP 8/03, OSNC 2004, Nr 1, poz. 1]. Tak więc o tym, czy dany dzień jest ustawowo określonym dniem wolnym od pracy, decyduje ustawa, a nie inny akt prawny – np. układ zbiorowy pracy, regulamin pracy, umowa stron stosunku pracy lub jednostronne zarządzenie pracodawcy. Na innym stanowisku stanął jednak

NSA, stwierdzając: „Jeżeli dzień wolny od pracy w pięciodniowym tygodniu pracy (...) przypada w sobotę nie objętą ustawą z 18.1.1951 r. o dniach wolnych od pracy (...), to dzień ten należy uznać za równorzędny z dniem ustawowo wolnym od pracy w rozumieniu art. 57 § 4 KPA w związku z art. 59 ustawy z 11.5.1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym” [uchw. NSA(7) z 25.6.2001 r., FPS 7/00, ONSA 2001, Nr 4, poz. 149].

- 2 2. Kodeks wyborczy, podobnie jak Konstytucja RP, wskazuje wyraźnie na stanowisko prawodawcy w kwestii długości trwania wyborów. Posługuje się on jednolicie pojęciem „dzień” w liczbie pojedynczej. Ma to rozstrzygające znaczenie dla ustalenia sensu powołanych przepisów w oparciu o wykładnię językową, gramatyczną tam, gdzie następuje zbieg regulacji kodeksowej i konstytucyjnej – tzn. w przypadku wyborów do obu izb parlamentu i wyborów Prezydenta RP. W pierwotnej wersji KWyb w art. 4 § 2 przewidywał możliwość zarządzenia dwudniowego głosowania w wyborach do Sejmu i do Senatu oraz na urząd Prezydenta. Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że przepis ten jest niezgodny odpowiednio z art. 98 ust. 2 i 5 oraz art. 128 ust. 2 Konstytucji RP. „Wskazane jako wzorce postanowienia Konstytucji używają wyrażenia «dzień wyborów» (wyraz «dzień» zawsze w liczbie pojedynczej). Wykładnia językowa daje więc podstawę do przyjęcia, że wola 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. W szczególności nieprzekonujący jest pogląd, jakoby użycie liczby pojedynczej w stosunku do terminu wyborów nie miało znaczenia przesądzającego o liczbie dni, w ciągu których ma odbywać się głosowanie, a wynikało tylko z przyjmowanego powszechnie sposobu redagowania tekstu przepisów wyrażających normy prawne o charakterze generalnym i abstrakcyjnym, z zastosowaniem liczby pojedynczej w odniesieniu do desygnatów, gdyż wykładnia językowa tych postanowień znajduje potwierdzenie w wykładni historycznej” (wyr. z 20.7.2011 r., K 9/11, OTK-A 2011, Nr 6, poz. 61). W świetle tej wypowiedzi TK termin wyborów jest równoznaczny z dniem głosowania.
- 3 3. Na marginesie można tu dodać, że w nauce państw demokratycznych, w których istnieją analogiczne co u nas regulacje przewidujące wyznaczenie wyborów na dzień wolny od pracy, podkreśla się niemożność rozciągnięcia ich na więcej dni. Jak zauważają *T. Maunz* i *G. Dürig* w swoim komentarzu do niemieckiej Ustawy Zasadniczej: „Czasowo rozciągnięty termin wyborów (...) budziłby również wątpliwości konstytucyjne oparte na naruszeniu zasady równości prawa wyborczego” – tłum. *B.B. (G. Dürig, T. Maunz, Grundgesetzkommentar, omówienie art. 39, Nb 34)*.

Art. 5. [Rozumienie pojęć]

Ilekróć 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) wójtce – 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 i całodobowe świadczenia zdrowotne inne niż świadczenia szpitalne, w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej (Dz.U. z 2022 r. poz. 633, 655 i 974);
 - 8) domu pomocy społecznej – należy przez to rozumieć także placówkę zapewniającą całodobową opiekę osobom niepełnosprawnym, przewlekle chorym lub osobom w podeszłym wieku, o której mowa w ustawie z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz.U. z 2021 r. poz. 2268 i 2270 oraz z 2022 r. poz. 1 i 66);
 - 9) stałym zamieszkaniu – należy przez to rozumieć zamieszkanie w określonej miejscowości pod oznaczonym adresem z zamiarem stałego pobytu;
 - 10) numerze ewidencyjnym PESEL – należy przez to rozumieć, w odniesieniu do obywateli Unii Europejskiej niebędących obywatelami polskimi, numer paszportu lub innego dokumentu stwierdzającego tożsamość;
 - 10)² numerze ewidencyjnym PESEL – należy przez to rozumieć numer PESEL nadawany w trybie ustawy z dnia 24 września 2010 r. o ewidencji ludności (Dz.U. z 2022 r. poz. 1191);
 - 11) wyborcy niepełnosprawnym – należy przez to rozumieć wyborcę o ograniczonej sprawności fizycznej, psychicznej, umysłowej lub w zakresie zmysłów, która utrudnia mu wzięcie udziału w wyborach;
 - 12) znaku „x” – rozumie się przez to co najmniej dwie linie, które przecinają się w obrębie kratki;
 - 13)³ (uchylony)
 - 14)⁴ adresie zamieszkania – należy przez to rozumieć adres, pod którym dana osoba faktycznie stale zamieszkuje i pod tym adresem ujęta jest w Centralnym Rejestrze Wyborców w stałym obwodzie głosowania zgodnie z adresem zameldowania na pobyt stały albo adresem stałego zamieszkania.

² Art. 5 pkt 10 w brzmieniu ustawy z dnia 26.01.2023 r. (Dz.U. z 2023 r. poz. 497), która wchodzi w życie w terminie określonym w komunikacie Prezesa Rady Ministrów wydanym na podstawie art. 15 ust. 1 pkt 7.

³ Art. 5 pkt 13 uchylony ustawą z dnia 26.01.2023 r. (Dz.U. z 2023 r. poz. 497), która wchodzi w życie 31.03.2023 r.

⁴ Art. 5 pkt 14 dodany ustawą z dnia 26.01.2023 r. (Dz.U. z 2023 r. poz. 497), która wchodzi w życie w terminie określonym w komunikacie Prezesa Rady Ministrów wydanym na podstawie art. 15 ust. 1 pkt 7.

- 1 1. W zasadzie swoisty słowniczek umieszczony w art. 5 zawiera definicje ważniejszych terminów używanych w KWyb i czyni to w sposób spełniający wymogi przewidziane w § 146 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z 20.6.2002 r. w sprawie „Zasad Techniki Prawodawczej” (t.j. Dz.U. z 2016 r. poz. 283 ze zm.). Chodzi tutaj o niepozostawiające wątpliwości ustalenie treści pojęć niejednoznacznych lub niedookreślonych w kontekście regulacji prawa wyborczego.
- 2 2. Kodeks wyborczy wprowadza pojęcie **stałego zamieszkania** różniące się od występującego w art. 52 Konstytucji RP i art. 25 KC pojęcia „miejsca zamieszkania” oznaczającego miejscowość, w której przebywa osoba fizyczna z zamiarem stałego pobytu. W opinii TK: „w przypadku zamieszkania chodzi o pobyt kwalifikowany przez dodatkowe okoliczności dotyczące jego trwałości” (wyr. z 2.7.2003 r., K 25/01, OTK-A 2003, Nr 6, poz. 60). Mamy tu więc do czynienia z określonym stanem faktycznym. Miejscem zamieszkania w ujęciu Konstytucji RP i KC nie jest konkretny adres, pod którym dana osoba zamieszkuje. Przy ustaleniu miejsca zamieszkania nie jest rozstrzygające też zameldowanie na pobyt stały lub czasowy. Tym samym w praktyce mogą się pojawić problemy ze zgodnością pojęcia stałego zamieszkania określonego w art. 5 pkt 9 KWyb z art. 52 ust. 1 Konstytucji RP, a także z jego harmonizacją z art. 25 KC. W takich sytuacjach należy przyznać pierwszeństwo konstytucyjnemu rozumieniu miejsca zamieszkania. W tym kontekście należy zwrócić uwagę na następujące stanowisko NSA: „Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej nie uzależnia (...) korzystania z praw wyborczych od zameldowania, dzięki temu w wyborach mogą brać udział osoby nie zameldowane. Nie powinno to jednak prowadzić do całkowitego zerwania z instytucją zameldowania, bowiem w przypadku osób posiadających stałe zameldowanie fakt ten przynajmniej formalnie potwierdza ich zamiar stałego pobytu w miejscu stałego zameldowania i nie może być traktowany jako okoliczność bez znaczenia. Ustalenie faktu stałego zamieszkania dla potrzeb określenia kto posiada czynne i bierne prawo wyborcze powinno mieć z jednej strony na względzie ułatwienie obywatelom dostępu do udziału w wyborach, z drugiej zaś strony nie może być jednak przyzwoleniem na nadużywanie tego prawa. Z tego powodu dla oceny miejsca stałego pobytu nie należy kierować się wyłącznie oświadczeniami osoby zainteresowanej, konieczne jest bowiem uwzględnienie okoliczności zewnętrznych mogących świadczyć o tym, że dana osoba rzeczywiście zamierza stale przebywać w tej miejscowości. (...) W orzecznictwie wyraźnie podkreśla się, że faktyczne przebywanie w danej miejscowości nie może być rozumiane jedynie, jako pobyt wymuszony koniecznością wykonywania w niej swych obowiązków pracowniczych czy zarobkowych, ale musi mieć ono jednocześnie cechy założenia tam ośrodka swoich osobistych i majątkowych interesów. Przebywanie w miejscowości bowiem musi wiązać się ze skupieniem w niej życiowej aktywności, związanej nie tylko z pracą, ale również z rodziną (post. NSA w Warszawie z 30.3.2006 r., I OW 265/05, niepubl.; wyr. NSA w Warszawie z 15.1.2009 r., II FSK 896/08, Legalis)” (wyr. NSA z 4.4.2013 r., II OSK 530/13, Legalis).

W powyższej kwestii istotne znaczenie ma też wyr. NSA z 16.12.2020 r., II OSK 2595/20, Legalis, w zakresie, w jakim stwierdza, że „ustalenie faktu stałego zamieszkania dla potrzeb określenia, kto posiada czynne i bierne prawo wyborcze powinno mieć z jednej strony na względzie ułatwienie obywatelom dostępu do udziału w wyborach, z drugiej zaś strony nie może być jednak przyzwoleniem na nadużywanie

tego prawa. Z tego powodu dla oceny stałego miejsca pobytu nie należy kierować się wyłącznie oświadczeniami osoby zainteresowanej, wizją mieszkania ujawniającą jego rzeczy osobiste, konieczne jest bowiem uwzględnienie okoliczności zewnętrznych mogących świadczyć o tym, że dana osoba rzeczywiście zamierza stale przebywać w tej miejscowości”.

3. Nowelizacją ZmKWyb z 26.1.2023 r., która wchodzi w życie w terminie określonym w komunikacie Prezesa Rady Ministrów wydanym na podstawie art. 15 ust. 1 pkt 7, ustawodawca zmienił pkt 10 opisywanego artykułu, zmieniając jego treść w zakresie tego, zgodnie z jakimi przepisami należy rozumieć **numer ewidencyjny PESEL**. Wskazano, że przez numer ten należy rozumieć „numer PESEL nadawany w trybie ustawy z dnia 24 września 2010 r. o ewidencji ludności (Dz.U. z 2022 r. poz. 1191)”. Zabieg ten ma na celu wyeliminowanie ewentualnych rozbieżności danych, ale także ich automatyczną aktualizację. W ten sposób jeżeli dane osobowe zostaną zaktualizowane w rejestrze PESEL równoległe i automatycznie będzie to skutkowało aktualizacją wyborczą przez co jedna i ta sama osoba nie będzie mogła widnieć w dwóch państwowych rejestrach pod różnymi danymi. Ponadto zapewniona zostanie możliwość jednoznacznej identyfikacji osoby w tych rejestrach. Przy czym data wejścia w życie tej zmiany nie jest na dzień 20.7.2023 r. znana.

Na marginesie wartym dostrzeżenia jest, że celem ZmKWyb z 26.1.2023 r. było **zwiększenie frekwencji w wyborach**. Wskazana zmiana legislacyjna została przyjęta przez Sejm przy sprzeciwie Senatu, który przestrzegając, że termin wejścia w życie poprawek narusza Konstytucję RP, albowiem przewidziane w nowelizacji *vacatio legis* prowadzić będzie do wejścia aktu prawnego w życie w okresie ciszy legislacyjnej, rozpoczynającej się 14.2.2023 r. I właśnie pod kątem naruszenia wspomnianej powyżej ciszy wyborczej wprowadzona nowelizacja wywołuje wątpliwości, dotyczące podejmowania zmian legislacyjnych na sześć miesięcy przed wyborami (*K. Żaczekiewicz-Zborska*, Nowela Kodeksu wyborczego łamie Konstytucję, trzeba ją odrzucić, <https://www.prawo.pl/samorzad/zmiana-kodeksu-wyborczego-w-czasie-ciszy-to-zlamanie-konstytucji,519878.html>, dostęp: 18.5.2023 r.; *R. Horbaczewski*, Wójt dowiedzie na wybory – nowelizacja Kodeksu Wyborczego opublikowana, <https://www.prawo.pl/samorzad/novelizacja-kodeksu-wyborczego,519517.html>, dostęp: 17.3.2023 r.). W tym zakresie wartym przypomnienia pozostaje wyr. TK z 3.11.2006 r., K 31/06, Legalis, w którym czytamy, że swoistym „*minimum minimorum* powinno być uchwalenie istotnych zmian w prawie wyborczym, co najmniej sześć miesięcy przed kolejnymi wyborami, rozumianymi nie tylko jako sam akt głosowania, ale jako całość czynności objętych tzw. kalendarzem wyborczym. Ewentualne wyjątki od tak określonego wymiaru mogłyby wynikać jedynie z nadzwyczajnych okoliczności o charakterze obiektywnym”. W orzecznictwie Trybunału zawarta została także odpowiedź jak należy liczyć okres ciszy legislacyjnej, a mianowicie, okres ten powinien być liczony od daty wejścia przepisów w życie „do daty podjęcia pierwszej czynności wyborczej, tj. do wydania postanowienia o zarządzeniu danych wyborów”. Takie stanowiska Trybunału wpisały się w do tak zwanej utrwalonej linii orzecniczej, gdyż znajdują się one także w wyr. TK z: 28.10.2009 r., Kp 3/09, Legalis i wyr. z 20.7.2011 r., K 9/11, Legalis.

4. Warto zwrócić uwagę, że na treść przepisu art. 5 pkt 10 KWyb w ostatnim czasie 4 istotny wpływ miała także umowa międzynarodowa dotycząca przepisów w zakresie

potwierdzenia dalszego przysługiwania w wyborach lokalnych praw wyborczych obywatelom Zjednoczonego Królestwa Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej, identycznych do tych, które posiadali do momentu opuszczenia Unii Europejskiej przez ich kraj.

Brexit przyniósł bowiem konsekwencje nie tylko polityczne, ale także gospodarcze i społeczne. W jego rezultacie część obywateli Zjednoczonego Królestwa Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej utraciła prawa wyborcze posiadane w Polsce i odwrotnie – obywatele Polscy utracili je na Wyspach. W reakcji na zaistniałą sytuację 29.5.2020 r. podpisano umowę na powrót regulującą kwestie wyborcze obywateli między Rzeczpospolitą Polską a Zjednoczonym Królestwem Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej w sprawie udziału w niektórych wyborach przez obywateli jednego Państwa zamieszkujących na terytorium drugiego Państwa, która została następnie ratyfikowana za uprzednią zgodą wyrażoną w ustawie z 27.10.2020 r. o ratyfikacji Umowy między Rzeczpospolitą Polską a Zjednoczonym Królestwem Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej w sprawie udziału w niektórych wyborach przez obywateli jednego Państwa zamieszkujących na terytorium drugiego Państwa, podpisanej w Warszawie 29.5.2020 r. (Dz.U. z 2020 r. poz. 2264).

Zgodnie z treścią powyżej wskazanej umowy obywatele Rzeczypospolitej Polskiej zachowali prawa wyborcze w wyborach samorządowych identyczne do tych, które posiadali do 31.1.2020 r., czyli do momentu, w którym Zjednoczone Królestwo Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej wystąpiło z Unii Europejskiej. Z kolei obywatele Zjednoczonego Królestwa Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej, legalnie zamieszkujący w Rzeczypospolitej Polskiej, utrzymali czynne i bierne prawo wyborcze w wyborach do rad gmin, a także czynne prawo wyborcze w wyborach wójtów, burmistrzów i prezydentów miast, które posiadali do momentu wspomnianego Brexitu.

Dnia 3.2.2023 r. oświadczeniem rządowym z 30.12.2022 r., w sprawie mocy obowiązującej Umowy między Rzeczpospolitą Polską a Zjednoczonym Królestwem Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej w sprawie udziału w niektórych wyborach przez obywateli jednego Państwa zamieszkujących na terytorium drugiego Państwa, podpisanej w Warszawie 29.5.2020 r. (Dz.U. z 2023 r. poz. 238), podano do wiadomości, że na podstawie ustawy z 27.10.2020 r. o ratyfikacji Umowy między Rzeczpospolitą Polską a Zjednoczonym Królestwem Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej w sprawie udziału w niektórych wyborach przez obywateli jednego Państwa zamieszkujących na terytorium drugiego Państwa, podpisanej w Warszawie 29.5.2020 r. (Dz.U. z 2020 r. poz. 2264) Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej 12.2.2021 r. ratyfikował wyżej wymienioną umowę i umowa ta weszła w życie 10.12.2022 r.

- 5 5. Kodeks wyborczy nie nawiązuje w art. 5 pkt 11 do definicji osób z niepełnosprawnościami, wynikającej z przepisów prawa i dotyczącej prawnej podstawy kwalifikacji do grupy osób niepełnosprawnych. Oznacza to, że przychyła się do objęcia pojęciem wyborców niepełnosprawnych nie tylko osoby z niepełnosprawnościami, ale również osoby, które co prawda orzeczenia o niepełnosprawności nie posiadają, lecz deklarują, że mają ograniczenia w wykonywaniu czynności związanych z udziałem w wyborach (np. z powodu problemów zdrowotnych miały ograniczoną zdolność wykonywania czynności, jakie ludzie zwykle wykonują) wszędzie tam, gdzie w normach

szczegółowo regulujących uprawnienia wyborców niepełnosprawnych nie powołuje się na prawne definicje niepełnosprawności.

6. Nowelizacją KWyb z 11.1.2018 r. dodano pkt 12 i 13. Pierwszy z nich stawowi o znaku „x”, który należy rozumieć jako co najmniej dwie linie, które przecinają się w obrębie kratki. Ponadto dopisanie na karcie do głosowania np. dodatkowych numerów list czy nazw, a nawet popisanie karty do głosowania, w tym także w kratce lub poza nią nie będzie wpływało na ważność oddanego głosu. Wobec tego powstają wątpliwości czy będzie możliwe zamazanie kratki ze znakiem „x” i zaznaczenie w kratce przy innym kandydacie znaku „x”. Dotychczas było to niedozwolone i powodowało, że taki głos był nieważny. Tym samym istotne będą wytyczne PKW dla komisji wyborczych, w których znajdzie się interpretacja ważności głosu.

Drugi ze wskazanych punktów, pkt 13, został uchylony ZmKWyb z 26.1.2023 r.

7. Nowelizacją ZmKWyb z 26.1.2023 r. ustawodawca dodał pkt 14, określając w nim definicję adresu zamieszkania. Przepis ten wejdzie w życie na podstawie art. 15 ust. 1 pkt 7 ZmKWyb z 26.1.2023 r.

Podaje on definicję adresu zamieszkania, wskazując, że jest to adres, pod którym dana osoba faktycznie stale zamieszkuje i pod tym adresem ujęta jest w Centralnym Rejestrze Wyborców w stałym obwodzie głosowania, zgodnie z adresem zameldowania na pobyt stały albo adresem stałego zamieszkania. Istotą wprowadzenia tej regulacji do KWyb było zgodnie z intencją ustawodawcy wyeliminowanie wątpliwości interpretacyjnych, jakie powstają przy ustalaniu zakresu tego pojęcia dla różnych celów wyborczych. Wynika to z faktu, że pojęcia „stałego zamieszkania” i „adresu zamieszkania”, pomimo że są bliskoznaczne, są różne i są też używane w KWyb w różnym znaczeniu. Pojęcie „miejsca stałego zamieszkania” jest używane przede wszystkim do określania praw wyborczych, w szczególności w wyborach do organów jednostek samorządu terytorialnego. Termin ten dodatkowo używany jest (w odniesieniu do nazwy miejscowości) m.in. przy zgłoszeniu listy kandydatów bądź kandydata i ma swoje odzwierciedlenie na obwieszczeniu o zarejestrowanych listach (lub kandydatach). Z kolei „adres zamieszkania” swą definicją obejmuje adres danej osoby w rozumieniu przepisów KWyb, co ma szczególne znaczenie dla obywateli udzielających poparcia listom kandydatów oraz kandydatom. Potrzeba rozróżnienia tych dwóch terminów w świetle uzasadnienia projektodawcy wynikała z faktu, że wyborcy wskazują różne adresy zamieszkania, odmienne przede wszystkim od adresu „faktycznego” zamieszkania, który nie spełnia warunków adresu stałego zamieszkania, bądź adresu tymczasowego zamieszkania lub zameldowania na pobyt czasowy.

Art. 6. [Zwolnienie od opłat i kosztów sądowych]

Wszelkie pisma oraz postępowanie sądowe i administracyjne w sprawach wyborczych są wolne od opłat administracyjnych i kosztów sądowych.

1. Wszelkie pisma oraz postępowanie sądowe i administracyjne w sprawach wyborczych są z mocy ustawy zwolnione od opłat administracyjnych i kosztów sądowych, co stanowi ważną gwarancję powszechności prawa wyborczego.

2. Zwolnienie nie dotyczy jednak kosztów sądowych związanych z rozpatrzeniem protestów wyborczych w wyborach nieobjętych regulacją KWyb – np. wyborach

softysów i o zwolnieniu z kosztów w tym wypadku sąd decyduje na zasadach ogólnych (zob. post. WSA w Gliwicach z 8.11.2011 r., IV SA/GI 1293/11, Legalis). Nie dotyczy również pomocy związanej z ustanowieniem adwokata lub radcy prawnego i wniosek w tej sprawie jest rozpatrywany przez sąd na zasadach ogólnych (zob. post. WSA w Szczecinie z 24.11.2011 r., II SA/Sz 651/11, niepubl.).

Art. 7. [Tłumaczenie dokumentów na język polski]

Dokumenty wymagane na podstawie przepisów kodeksu niesporządzone w języku polskim są składane wraz z tłumaczeniem przysięgłym na język polski.

- 1 1. Z art. 27 Konstytucji RP stanowiącego, iż język polski jest językiem urzędowym, wynika, że w sprawach wyborczych wszelkie dokumenty niesporządzone w języku polskim powinny być właśnie na ten język przetłumaczone.
- 2 2. Postanowienie art. 7 KWyb nie narusza praw mniejszości narodowych, wynikających z ustawodawstwa polskiego i z ratyfikowanych umów międzynarodowych. Należy tu dodać, że istnieją w polskim porządku prawnym przepisy ustawowe (np. wymiaru sprawiedliwości lub postępowania administracyjnego) dopuszczające stosowanie innych języków niż polski w trakcie urzędowania organów władz publicznych. „Przepisy te incydentalnie dotyczą jednak kwestii języka. Ich zasadniczym celem nie jest bowiem regulacja dopuszczalności używania języka obcego. Regulacje te służą zabezpieczeniu prawidłowości postępowania sądowego czy administracyjnego, w toku którego obywatele dochodzą swoich praw, czy też wynikają z wymogów obrotu gospodarczego i handlowego w stosunkach z obcokrajowcami” (zob. uchw. TK z 14.5.1997 r., W 7/96, OTK 1997, Nr 2, poz. 27).

Art. 8. [Dostęp do dokumentów, archiwa państwowe]

§ 1. Dokumenty z wyborów są przekazywane do archiwów państwowych i mogą być udostępniane.

§ 1a. Dokumenty z wyborów są przechowywane przez okres co najmniej 5 lat.

§ 2. Minister właściwy do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego, po zasięgnięciu opinii Państwowej Komisji Wyborczej oraz Naczelnego Dyrektora Archiwów Państwowych, określi, w drodze rozporządzenia, sposób przekazywania, przechowywania i udostępniania dokumentów z wyborów, ze szczególnym uwzględnieniem okresu, po jakim muszą być one przekazywane do archiwów państwowych, potrzeby ochrony przekazywanych, przechowywanych materiałów i zawartych w nich danych oraz podmiotów, którym dokumenty mogą być udostępniane.

- 1 1. Artykuł 8 KWyb stanowi realizację prawa do uzyskiwania informacji określonego w art. 61 Konstytucji RP (szerzej na ten temat zob. *B. Banaszak*, Konstytucja, s. 361–374).
- 2 2. Na mocy art. 8 § 1a KWyb dokumenty z wyborów mają być przechowywane przez okres co najmniej 5 lat, tym samym rozwiano wątpliwości w tym zakresie.

3. Upoważnienie zawarte w art. 8 § 2 dla ministra właściwego do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego do wydania rozporządzenia jest szczegółowe treściowo i zawiera wystarczające wytyczne dotyczące treści rozporządzenia. Minister ma wydać w miejsce obowiązujących dotychczas kilku rozporządzeń, dotyczących tej materii i odnoszących się do poszczególnych wyborów, jedno rozporządzenie dotyczące sposobu przekazywania, przechowywania i udostępniania dokumentów ze wszystkich rodzajów wyborów objętych regulacją KWyb, ze szczególnym uwzględnieniem okresu, po jakim dokumenty te muszą być przekazywane do archiwów państwowych, potrzeb ochrony przekazywanych i przechowywanych materiałów, zawartych w nich danych oraz podmiotów, którym dokumenty mogą być udostępniane. Zważywszy na regulacje art. 79 § 2 KWyb, rozporządzenie to nie może regulować sposobu przekazywania, przechowywania i udostępniania dokumentów przez organy wyborcze, których sposób działania określa PKW (zob. rozporządzenie Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z 11.10.2018 r. w sprawie sposobu przekazywania, przechowywania i udostępniania dokumentów z wyborów, Dz.U. z 2018 r. poz. 1995).

Art. 8a.⁵ [Zniszczenie kart]

§ 1. W przypadku niedokonania zawiadomienia o utworzeniu komitetu wyborczego w wyborach albo niedokonania zgłoszenia listy kandydatów lub kandydata w wyborach pełnomocnik wyborczy komitetu wyborczego dokonuje protokolarnego zniszczenia kart wykazu podpisów obywateli popierających utworzenie komitetu wyborczego albo zgłoszenie listy kandydatów lub kandydata.

§ 2. Zniszczenie kart, o których mowa w § 1, powinno nastąpić nie później niż w ciągu 3 dni po upływie terminu na dokonanie zawiadomienia o utworzeniu komitetu wyborczego albo zgłoszenia listy kandydatów lub kandydata.

§ 3. Z czynności, o której mowa w § 1, sporządzany jest protokół potwierdzający zniszczenie, który pełnomocnik wyborczy niezwłocznie przekazuje organowi wyborczemu właściwemu do przyjęcia zawiadomienia o utworzeniu komitetu wyborczego albo komisji właściwej do przyjęcia zgłoszenia listy kandydatów lub kandydata.

1. Nowelizacją ZmKWyb z 26.1.2023 r., która weszła w życie 31.3.2023 r., ustawodawca dodał art. 8a KWyb. Zmiana ta zakłada ochronę danych osób, które podpisały się pod zgłoszeniem listy kandydatów. W poprzednio obowiązującym stanie prawnym kwestia ta w ogóle nie była przedmiotem regulacji prawnej, co w praktyce mogło skutkować tym, że osoby niepowołane mogły pozyskać wiedzę co do osób popierających daną osobę jako kandydata z listy. Taki stan rzeczy niewątpliwie wymagał uregulowania i był niepożądany.

Art. 9. [Upływ terminu]

§ 1. Ilekroć w kodeksie jest mowa o upływie terminu do wniesienia skargi, odwołania lub innego dokumentu do sądu, organu wyborczego, urzędu gminy,

⁵ Art. 8a dodany ustawą z dnia 26.01.2023 r. (Dz.U. z 2023 r. poz. 497), która wchodzi w życie 31.03.2023 r.

konsula albo kapitana statku, należy przez to rozumieć dzień złożenia skargi, odwołania lub innego dokumentu w sądzie, organowi wyborczemu, w urzędzie gminy, w konsulacie lub kapitanowi statku.

§ 2. Jeżeli koniec terminu wykonania czynności określonej w kodeksie przypada na sobotę albo na dzień ustawowo wolny od pracy, termin upływa pierwszego roboczego dnia po tym dniu.

§ 3. Jeżeli kodeks nie stanowi inaczej, czynności wyborcze określone kalendarzem wyborczym oraz czynności, o których mowa w § 1, są dokonywane w godzinach urzędowania sądów, organów wyborczych, urzędów gmin oraz konsulatów.

- 1 1. Artykuł 9 KWyb nie określa, jak należy rozumieć pojęcie skargi i odwołania. Zarówno skarga, jak i odwołanie stwarzają szerokie możliwości obrony interesu prawnego i gwarantują jednostce lub innemu podmiotowi wskazanemu w KWyb prawo do zaskarżania decyzji organów wskazanych w KWyb do organu wyższej instancji w celu skontrolowania jej prawidłowości przez ponowne rozpatrzenie i rozstrzygnięcie sprawy. W myśl ugruntowanych w nauce prawa poglądów w najszerszym rozumieniu „skarga to wystąpienie jednostki lub grupy osób zawierające krytykę zjawisk, których dotyczy” (zob. B. Banaszak, Konstytucja, kom. do art. 63). W węższym tego słowa znaczeniu w odniesieniu do prawa wyborczego skarga to szczególnie środek prawny inicjujący procedurę kontroli działalności organów wyborczych. Kodeks wyborczy określa przypadki, w których wyborcy lub inaczej określone podmiotowi przysługuje wniesienie skargi, i wskazuje organy, do których skargę się wnosi, oraz termin, w jakim można to uczynić. Przedmiotem skargi może być sprawa określona w przepisie KWyb. W szczególności chodzić może o zaniedbanie lub nienależyte wykonywanie zadań przez właściwe organy lub ich pracowników oraz naruszenie przepisów KWyb lub innych ustaw. Przepisy szczegółowe KWyb mogą określić inne, poza terminem, wymogi skargi.
- 2 2. Odwołanie w myśl ugruntowanych poglądów jest pismem odformalizowanym i w tej mierze nie wymaga szczegółowego uzasadnienia. Jego istota sprowadza się do zakomunikowania organowi, że strona jest niezadowolona z wydanej decyzji (zob. art. 128 KPA).
- 3 3. Niezłożenie w terminie określonych w KWyb skarg, odwołań lub innych dokumentów do sądu, organu wyborczego, urzędu gminy, konsula albo kapitana statku powoduje wygaśnięcie możliwości ich skutecznego złożenia (a tym samym bezskuteczność, nawet jeżeli zostały złożone, ale po terminie).
- 4 4. Zasadą – od której szczegółowe przepisy KWyb mogą wprowadzić wyjątki – jest, że określone w KWyb skargi, odwołania lub inne dokumenty skutecznie mogą być wniesione tylko pod warunkiem, że w terminie dotrą do sądu, organu wyborczego, urzędu gminy, konsula albo kapitana statku. Nie przewidziano więc, że równoważne z tym jest ich nadanie w placówce pocztowej (nie decyduje data stempla pocztowego). Jak stwierdził SN w pełnym składzie Izby Pracy, Ubezpieczeń Społecznych i Spraw Publicznych: „zgodnie z art. 9 § 1 Kodeksu wyborczego dla zachowania terminu konieczne jest złożenie wniosku u jego adresata, a nie wysłanie pocztą” (uchw. z 14.12.2011 r., III SW 173–174/11, OSNAPiUS 2012, Nr 11–12, poz. 149). Stanowisko to jest powszechnie aprobowane w orzecznictwie, o czym świadczy nastę-

pująca wypowiedź jednego z sądów apelacyjnych: „norma art. 9 Kodeksu wyborczego ma charakter ogólnej reguły, od której czynione są odstępstwa w przepisach szczegółowych. Wskazać trzeba tu art. 241 Kodeksu wyborczego znajdujący zastosowanie do wyborów do Sejmu, Senatu oraz Parlamentu Europejskiego, czy też art. 321 Kodeksu wyborczego znajdujący zastosowanie w przypadku wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej. Powołane przepisy wyraźnie przewidują, że określone w nich terminy do wniesienia protestu są dochowane, jeżeli w tych terminach protest zostanie nadany w polskiej placówce pocztowej operatora wyznaczonego w rozumieniu ustawy z dnia 23 listopada 2012 r. – Prawo pocztowe. Na podobne uregulowanie, pomimo tożsamości aktu prawodawczego, ustawodawca nie zdecydował się w odniesieniu do wyborów do organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego (art. 392 Kodeksu wyborczego). Zasadnym jest więc wniosek, iż powyższe zróżnicowanie nie ma jedynie charakteru przypadkowego, a zamierzeniem ustawodawcy było, aby w stosunku do wyborów samorządowych znajdowała zastosowanie ogólna norma z art. 9 Kodeksu wyborczego przewidująca ocenę dochowania terminów do złożenia protestu podług daty jego faktycznego wpływu do Sądu, co uzasadnione jest względem na zapewnienie szybkości i sprawności postępowaniu, przy jednoczesnym braku istotnych ograniczeń praktycznych do wniesienia protestu bezpośrednio do sądu, istniejących w przypadku wyborów ogólnokrajowych i składania protestów do Sądu Najwyższego” (post. SA w Katowicach z 21.3.2013 r., V ACz 258/13, Legalis; zob. też post. SA w Rzeszowie z 28.2.2014 r., I ACz 42/14, Legalis).

5. Kodeks wyborczy (podobnie jak prawo administracyjne i Ordynacja podatkowa) uznaje sobotą za równoważną dniowi ustawowo wolnemu od pracy w przypadku ustalania końca terminów do wniesienia określonych w nim skarg, odwołań lub innych dokumentów do sądu, organu wyborczego, urzędu gminy, konsula albo kapitana statku.

6. Kalendarz wyborczy to „element aktu – zarządzenia wyborów, w którym organ zarządzający wybory określa (...) dni, w których upływają terminy wykonania najważniejszych czynności wyborczych przewidzianych w ustawie wyborczej” (*B. Michalak, A. Sokala, Leksykon*, s. 56). Nie określa on charakteru terminów podawanych w kalendarzu wyborczym. Należy to uczynić odrębnie dla każdego terminu. Ma to istotne znaczenie, gdyż oprócz terminów instrukcyjnych, w przypadku których czynności podejmowane po ich upływie są ważne, występują terminy prekluzyjne (zawite), których uchybienie powoduje bezskuteczność czynności wyborczej po ich upływie.

Rozdział 2. Prawa wyborcze

Wprowadzenie

1. Wybory stanowią jądro współczesnych demokracji (*J.L. Hall, Policy Mechanisms for Increasing Transparency in Electronic Voting*, s. 11, <https://josephhall.org/papers/jhall-phd.pdf>, dostęp: 17.5.2023 r.). Ich istota polega na wyłonieniu przez społeczeństwo w procesie wyborczym przedstawicieli, którzy w jego imieniu będą sprawować władzę. Proces ten współcześnie przybiera różne formy, niekiedy opiera

się na tradycyjnej metodzie polegającej na oddaniu głosu na kartce papieru bądź sięga form bardziej innowacyjnych, jak np. *e-voting*, oznaczający głosowanie elektroniczne (zob. *B. Stępień-Zalucka*, *Wolności i prawa człowieka*, s. 142 i n.).

Nieodłącznym elementem wyborów są prawa wyborcze uprawionych podmiotów. W nauce prawa konstytucyjnego posiadają one dwa znaczenia – przedmiotowe bądź podmiotowe. W rozumieniu przedmiotowym prawa wyborcze to ogół obowiązujących norm regulujących organizację i sposób przeprowadzenia wyborów oraz wyłaniania składu organów przedstawicielskich. Jego składową są akty regulujące procedury wyboru. W aspekcie podmiotowym prawa wyborczego akcent kładzie się na podmiot, któremu przysługują uprawnienia do wybierania i bycia wybieranym. W tym ujęciu prawo wyborcze sprowadza się do uprawnień jednostki umożliwiających jej uczestnictwo w wyborach w czynnej i biernej postaci [*J. Juchniewicz, K. Kaźmierczuk*, *Wolności i prawa polityczne*, w: *M. Chmaj* (red.), *Wolności i prawa człowieka w Konstytucji*, s. 166–167]. Innymi słowy, jest to jedno z praw obywatela i w tym sensie nie można prawa tego traktować jako prawa człowieka, bo przysługuje ono wyłącznie obywatelom.

Uszczegółowienie konstytucyjnych przepisów w tym zakresie znajduje się w postanowieniach KWyb.

- 2 2. Zarówno bierne, jak i czynne prawo wyborcze nie zajmuje się faktycznymi uwarunkowaniami, szansami itp. mogącymi mieć wpływ na korzystanie przez jednostkę z prawa wyborczego.

Art. 10. [Czynne prawo wyborcze, brak prawa]

§ 1. Prawo wybierania (czynne prawo wyborcze) ma:

- 1) w wyborach do Sejmu i do Senatu oraz w wyborach Prezydenta Rzeczypospolitej – obywatel polski, który najpóźniej w dniu głosowania kończy 18 lat;
- 2) w wyborach do Parlamentu Europejskiego w Rzeczypospolitej Polskiej – obywatel polski, który najpóźniej w dniu głosowania kończy 18 lat oraz obywatel Unii Europejskiej niebędący obywatelem polskim, który najpóźniej w dniu głosowania kończy 18 lat, oraz stale zamieszkuje na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej;
- 3)⁶ w wyborach do organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego:
 - a) rady gminy – obywatel polski, obywatel Unii Europejskiej niebędący obywatelem polskim oraz obywatel Zjednoczonego Królestwa Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej, który najpóźniej w dniu głosowania kończy 18 lat, oraz stale zamieszkuje na obszarze tej gminy,
 - b) rady powiatu i sejmiku województwa – obywatel polski, który najpóźniej w dniu głosowania kończy 18 lat, oraz stale zamieszkuje na obszarze, odpowiednio, tego powiatu i województwa;
- 4) w wyborach wójta w danej gminie – osoba mająca prawo wybierania do rady tej gminy.

⁶ Art. 10 ust. 1 pkt 3 zmieniony ustawą z dnia 26.01.2023 r. (Dz.U. z 2023 r. poz. 497), która wchodzi w życie 17.03.2023 r.

Przejdź do księgarni →