Wiesław Skrzydło¹

Kodyfikacja prawa wyborczego w Polsce – zakres i znaczenie

I.

Okres przemian ustrojowych zapoczątkowany w 1989 r. obejmował z biegiem czasu coraz nowe dziedziny życia politycznego i społecznego. Dostrzeżalny stał się także w zakresie systemu prawnego, który również wymagał zasadniczych przeobrażeń. Ich konieczność wynikała z przeprowadzanych zmian, demokratyzacji stosunków społecznych, budowy społeczeństwa obywatelskiego. Stąd też niezbędne wydawało się wprowadzanie nowych instytucji ustrojowych, nowych regulacji prawnych. Potrzeby te stawały się widoczne także w dziedzinie prawa wyborczego, nie tylko dlatego, że ustawodawstwo z czasów PRL nie przystawało do nowej, tworzącej się rzeczywistości, ale także dlatego, że poszerzeniu ulegał zakres i struktura instytucji, w których tworzeniu brał czynny udział i – w coraz szerszym zakresie – elektorat wybierając skład personalny organów państwowych.

Zmiany objęły zatem nie tylko wybory posłów stanowiących przedstawicielstwo suwerena, którego wybór wymagał przyjęcia nowych regulacji prawnych. Służyły temu kolejne ordynacje wyborcze; w sumie uchwalono ich w latach 1989–2001 aż cztery².

Przywrócenie, w wyniku porozumienia Okrągłego Stołu, drugiej izby parlamentu w postaci Senatu, wymagało uchwalenia odrębnej ustawy.

---

¹ Autor jest profesorem w Katedrze Prawa Konstytucyjnego Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie.

² Ordynacja wyborcza do Sejmu z dnia 7 kwietnia 1989 r., a następnie akt prawny w postaci ustawy z dnia 28 czerwca 1991 r. (Dz.U. Nr 19, poz. 102) oraz z dnia 28 maja 1993 r. a także z dnia 12 kwietnia 2001 r. Ordynacja do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej, Dz.U. Nr 74, poz. 786.

W konsekwencji uchwalono dotąd 2 ustawy regulujące wybór senatorów (nie licząc ustawy z 2001 r.)³.

W rezultacie przyjęcia zasady powszechnych i bezpośrednich wyborów Prezydenta RP zaistniała konieczność uchwalenia odrębnej ustawy z dnia 27 września 1990 r. o wyborze Prezydenta RP⁴; była ona już wielokrotnie nowelizowana.

Przywrócenie instytucji samorządu terytorialnego wymagało uchwalenia ustawy o wyborach do rad gmin⁵ z dnia 8 marca 1990 r., zastąpiej ordynacją o wyborach do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw⁶. Po przyjęciu zasady o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta z dnia 20 czerwca 2002 r. doszło do uchwalenia kolejnej ustawy wyborczej⁷.

Listę ustaw wyborczych uzupełnia, przyjęta w związku z wstąpieniem Polski do Unii Europejskiej, ordynacja wyborcza do Parlamentu Europejskiego z dnia 23 stycznia 2004 r.⁸ Tak więc w dziedzinie wyłaniania składu organów wybieralnych równolegle w pewnym okresie funkcjonowało 5 ustaw zwanych ordynacjami wyborczymi. W celu uzyskania pełnego obrazu sytuacji w tym zakresie należy dodać, że obowiązywały ponadto jeszcze ustawy o referendum ogólnokrajowym⁹, a także o referendum lokalnym¹⁰.

Przedstawiona sytuacja stwarzała w praktyce sporo komplikacji i kłopotów tak po stronie wyborców, jak też członków komisji wyborczych. Stan taki wymagał dokonania istotnej zmiany, konieczne było skodyfikowanie przepisów wyborczych, co podkreślali nie tylko przedstawiciele doktryny, ale także politycy. Dawali temu wyraz liczni autorzy w roku 1996 i później¹¹.

³ Ordynacja wyborcza do Senatu PRL z dnia 7 kwietnia 1989 r., Dz.U. Nr 19, poz. 103 oraz z dnia 10 maja 1991 r., Dz.U. Nr 72, poz. 319.

⁴ Dz.U. Nr 67, poz. 398.

⁵ Dz.U. Nr 16, poz. 96.

⁶ Dz.U. Nr 85, poz. 602.

⁷ Dz.U. Nr 25, poz. 219.

⁸ Dz.U. Nr 57, poz. 507.

⁹ Ustawa z dnia 14 marca 2003 r., Dz.U. Nr 57, poz. 507.

¹⁰ Dz.U. Nr 88, poz. 985.

¹¹ Przykładowo można wymienić postulat J. Buczkowskiego z 1998 r., który pisał: „celowe jest opracowanie kodeksu wyborczego, w którym zawarte byłyby wspólne, jednolite dla wszystkich wyborów przepisy regulujące zagadnienia związane z prawem wyborczym”, zob. J. Buczkowski, *Podstawowe zasady prawa wyborczego III Rzeczypospolitej*, Lublin 1998, s. 362. K. Skotnicki wyraził pogląd, że: „należy w sposób znacznie bardziej zdecydowany przystąpić do prac nad uchwaleniem kodeksu wyborczego”, zob. K. Skotnicki, *Zasada powszechności*

Należy dodać, że prace w zakresie kodyfikacji prawa wyborczego były podejmowane już w 1996 r., kiedy to w Kancelarii Prezydenta RP został powołany i rozpoczął działalność zespół przygotowujący kodeks wyborczy. W październiku 1996 r. ukończył prace i przekazał na ręce Prezydenta RP A. Kwaśniewskiego projekt kodeksu. Jednak projekt ten nie stał się przedmiotem prac legislacyjnych. Dostrzec jednak należy fakt stopniowych przygotowań do stworzenia kodeksu wyborczego. Widać to choćby w przypadku uchwalonej w 2001 r. ordynacji wyborczej do Sejmu i Senatu, która zastąpiła dwie ordynacje regulujące wybór każdej z izb naszego parlamentu. Podobna sytuacja powstała już w 1998 r. kiedy kodyfikowano przepisy wyborcze do organów samorządu terytorialnego wszystkich trzech stopni.

II.

Do uchwalenia kodeksu wyborczego doszło dopiero w dniu 5 stycznia 2011 r. Z tą datą są związane dwie ustawy, Kodeks wyborczy¹² oraz Przepisy wprowadzające ustawę – Kodeks wyborczy¹³. Ta druga ustawa uchyliła dotychczas obowiązujące ordynacje wyborcze, wprowadzając jednocześnie szereg zmian w obowiązującym ustawodawstwie, w tym i w ustawach referendalnych. Określa zarazem termin wejścia w życie obydwu ustaw z dnia 5 stycznia 2011 r. Ma to nastąpić po upływie 6 miesięcy od dnia ogłoszenia wspomnianych ustaw w Dzienniku Ustaw, czyli w dniu 31 lipca 2011 r.

Omawiany kodeks stanowi ważne wydarzenie w zakresie legislacji obejmującej kodyfikację rozproszonych unormowań prawnych z zakresu prawa wyborczego. Jednak nie spełnia w pełni oczekiwań doktryny i praktyki wyborczej. Poza zasięgiem dokonanej kodyfikacji znalazły się bowiem obydwie ustawy z zakresu referendum, a więc zarówno referendum ogólnokrajowe, jak i lokalnego. To prawda, że obie te ustawy regulują kwestie specyficzne, nie dotyczą bowiem wyboru osób wchodzących w skład wybieranych or-

---

w prawie wyborczym, Łódź 2000, s. 84; A. Żukowski: „należy jak najszybciej skończyć prace nad kodeksem wyborczym, który docelowo objąłby swoim zakresem przedmiotowym wszystkie procedury wyborcze oraz referendalne”, A. Żukowski, *System wyborczy do Sejmu i Senatu RP*, Warszawa 2004, s. 193. O celach i zasadach kodyfikacji prawa wyborczego w Polsce pisałem wraz z A. Patrzałkiem w „Przeglądzie Sejmowym” nr 2, 1997, s. 19.

¹² Dz.U. Nr 21, poz. 112 ze zm.

¹³ Dz.U. Nr 21, poz. 113.

ganów, dotyczą jednak rozstrzygnięć dokonywanych przez ten sam elektorat kwestii ważnych tak w skali całego państwa, jak i dla społeczności lokalnej.

Ustawy dotyczące referendum zawierają analogiczne przepisy jak i te, które zostały zawarte w kodeksie, np. w zakresie zasad głosowania, organów wyborczych, spisów wyborców itp.

Warto też dodać, że obydwie ustawy referendalne nie stanowią obszernych aktów normatywnych i nadają się do ujęcia w kodeksie jako kolejne jego działy. Bez uwzględnienia tak szeroko pojmowanej kodyfikacji pozostawiono pewne regulacje, których chciano uniknąć, a nie uczyniono tego konsekwentnie. Np. kodeks wprowadza artykuł głoszący, iż wszystkie głosowania uregulowane w kodeksie odbywają się w godzinach od 7 do 21. Ustawa o referendum ogólnokrajowym rozstrzyga tę kwestię inaczej, bo ustala godziny od 6 do 22. Tego rodzaju różnic jest więcej.

Kodeks wyborczy nie tylko kompleksowo ujmuje i porządkuje przepisy w zakresie przeprowadzania wyborów. Oznacza to, że jego twórcy dokonali nie tylko uporządkowania i ujednolicenia podstawowych kwestii w zakresie wyborów organów państwowych i samorządowych. Kodyfikacja przybrała szerszy wymiar, bowiem zakres zawartych w kodeksie regulacji jest znacznie większy niż czyniły to obowiązujące dotychczas ustawy wyborcze. Wprowadzono bowiem do kodeksu nowe przepisy, bądź poszerzono znacznie pewne regulacje dotąd istniejące.

Kodeks wyborczy jest aktem prawnym bardzo obszernym: składa się z dziesięciu działów obejmujących łącznie 517 artykułów. Działy te mają za przedmiot następujące regulacje: dział I – przepisy wstępne, II – organy wyborcze, III – wybory do Sejmu, IV – wybory do Senatu, V – wybór Prezydenta Rzeczypospolitej, VI – wybory do Parlamentu Europejskiego, VII – wybory do organów stanowiących samorządu terytorialnego VIII – wybory wójta, burmistrza i prezydenta miasta, IX – przepisy karne, X – przepis końcowy.

Największą grupę przepisów zawiera dział I składający się z 15 rozdziałów (151 artykułów), najmniejszy jest dział X, bo zawiera tylko jeden artykuł.

III.

Z uwagi na obszerność regulacji prawnych zawartych w kodeksie wyborczym celowe wydaje się skoncentrowanie na tych przepisach, które wprowadzają zmiany w dotychczasowych unormowaniach.

Należy podkreślić, że kodeks dopuszcza przeprowadzenie głosowania w ciągu dwu dni. Mamy tu nawiązanie do rozwiązań stosowanych już w prawie i w praktyce w toku referendum dotyczącego wstąpienia Polski do Unii Europejskiej.

Wprawdzie TK orzekł, iż przepis ten nie jest zgodny z Konstytucją i dwudniowe wybory nie mogą być stosowane w październiku 2011 r., jednak Prezydent RP B. Komorowski zapowiedział podjęcie inicjatywy ustawodawczej w sprawie zmiany Konstytucji w tym zakresie, by w przyszłości dwudniowe wybory mogły być zarządzane.

Istotne zmiany wprowadzone w dziale I dotyczą określenia wyjątku od zasady głosowania osobistego. Zasada głosowania osobistego była mocno obwarowana w dotychczasowych przepisach, niektórzy autorzy niesłusznie w tym upatrywali istotę wyborów bezpośrednich. Obecnie prawo wyborcze zna już nie tylko instytucję głosowania przez pełnomocnika, ale także głosowania korespondencyjnego. Nowością jest także wprowadzenie zasady domicylu (art. 11), która znajduje zastosowanie w wyborach do Parlamentu Europejskiego. Prawo głosowania w tych wyborach mają osoby, które co najmniej od 5 lat zamieszkują w Polsce i są obywatelami państwa członkowskiego UE.

Kodeks wyborczy w sposób zmodyfikowany reguluje kwestie tworzenia obwodów głosowania w szpitalach, zakładach karnych, aresztach, sanatoriach oraz przebywających poza granicami Rzeczypospolitej. Chodzi tu o tzw. odrębne obwody głosowania (art. 12). Tworzy się je, gdy może w nich głosować co najmniej 15 wyborców (albo 50, gdy chodzi o domy studenckie).

Większe zmiany wprowadzono w wyborach do Sejmu i Senatu, na prezydenta oraz do Parlamentu Europejskiego w odniesieniu do wyborców przebywających poza granicami RP. Artykuł 14 stanowi, że takie obwody tworzy się dla obywateli polskich, jeśli na danym terenie przebywa co najmniej 15 wyborców. Wyborca zostaje wpisany do spisu wyborców przez właściwego konsula i może w tych obwodach głosować korespondencyjnie. Jest to

nowe rozwiązanie wprowadzone przez kodeks wyborczy (art. 62) określane jako głosowanie korespondencyjne, o którym będzie mowa dalej.

Zgodnie z art. 28 zmieniającym dotychczasowe przepisy dotyczące wyborców czasowo przebywających na obszarze gminy w dniu wyborów są oni dopisywani na ich wniosek do spisu wyborców. Przepisu tego jednak nie stosuje się w wyborach organów stanowiących samorządu terytorialnego, a także w wyborach wójtów, jak również w wyborach uzupełniających do Senatu. W tych wyborach mogą brać udział tylko osoby stale zamieszkujące na obszarze okręgu wyborczego, w którym przeprowadza się te wybory. Przepis ten stanowi ważne uściślenie dotychczasowych regulacji, bowiem oddawanie głosów na terenie, z którym taki wyborca ma luźny, przejściowy lub przypadkowy kontakt, może mieć wpływ dominujący na wyniki głosowania, wynikające z innych preferencji niż te, którymi kierują się stali mieszkańcy tej jednostki terytorialnej. Może to dotyczyć szczególnie miejscowości uzdrowiskowych, gdzie ludność (wyborcy) miejscowa łatwo może być zdominowana przez kuracjuszy.

Na podstawie art. 50 kodeksu prawo obserwowania przeprowadzanych wyborów uzyskali w Polsce międzynarodowi obserwatorzy. Mają oni także uprawnienia, z których korzystają mężowie zaufania, ale bez możliwości wnoszenia uwag do protokołu w komisji.

Art. 54 przyznaje wyborcom o znacznym lub umiarkowanym stopniu niesprawności prawo udzielania pełnomocnictwa do głosowania w jego imieniu. Pełnomocnikiem może być tylko osoba wpisana do rejestru wyborców w tej samej gminie co udzielający pełnomocnictwa lub posiadająca zaświadczenie o prawie do głosowania. Można być pełnomocnikiem tylko jednej osoby, wyjątkowo dwóch, o ile jedna z nich jest członkiem najbliższej rodziny. Pełnomocnictwa udziela się przed pracownikiem urzędu gminy. Pełnomocnictwo może być cofnięte, a okoliczności, w jakich może to nastąpić, określa art. 58.

Zupełną nowością w Polsce jest instytucja głosowania korespondencyjnego. Ma ono zastosowanie tylko w obwodach utworzonych poza granicami Rzeczypospolitej. Z prawa tego mogą korzystać tylko osoby wpisane do spisów wyborców sporządzonych w konsulatach. O zamiarze takiego głosowania wyborca musi powiadomić właściwego terytorialnie konsula. Tryb postępowania w tych sprawach określają art. 63 i 64 kodeksu wyborczego.

Wiele uwagi poświęca kodeks kampanii wyborczej (art. 104–115), szczególnie prowadzonej w programach radiowych i telewizyjnych. Rozbudowaniu uległy w dziale I przepisy dotyczące finansowania wyborów z budżetu państwa (rozdz. 14 i rozdz. 15). Wprowadzono w art. 125 zasadę jawności finansowania kampanii wyborczej, a także przepis, iż wydatki komitetów wyborczych są pokrywane z ich własnych źródeł. Warty podkreślenia jest przepis art. 135 stanowiący, iż komitet wyborczy może wydatkować na agitację wyborczą wyłącznie kwoty ograniczone limitami ustanowionymi w przepisach szczególnych kodeksu.

Dużo mniej uregulowań nowych wprowadza dział II, dotyczący organów wyborczych.

Kodeks wyborczy odróżnia stałe organy wyborcze, do których zalicza Państwową Komisję Wyborczą oraz komisarzy wyborczych, od innych organów powoływanych po zarządzeniu wyborów. Do tej drugiej kategorii organów zalicza okręgowe, rejonowe, terytorialne i obwodowe komisje wyborcze.

W zakresie zadań PKW kodeks wprowadza jej kompetencje związane z funkcjonowaniem komisarzy wyborczych, a także prowadzenie działań informacyjnych zwiększających wiedzę obywateli na temat prawa wyborczego, w szczególności zasad głosowania. To ostatnie zadanie wiąże się z prowadzeniem portalu informacyjnego i przygotowaniem publikacji o charakterze informacyjnym oraz współdziałanie z organizacjami pozarządowymi prowadzącymi działalność polegającą na rozwijaniu demokracji, społeczeństwa obywatelskiego, podnoszeniu aktywności wyborczej. PKW wydaje także wytyczne wiążące komisarzy wyborczych i komisje wyborcze, uchyla też uchwały okręgowych i rejonowych komisji wyborczych oraz postanowienia komisarzy podjęte z naruszeniem prawa.

Rozdział 8 działu II dotyczy określenia roli i zadań komisarza wyborczego traktowanego jako pełnomocnika PKW na obszarze województwa lub jego części. Komisarzy powołuje PKW spośród sędziów w liczbie od 2 do 6 na okres 5 lat. Może ich także odwoływać.

Do zadań komisarza wyborczego należy m. in.: sprawowanie nadzoru nad przestrzeganiem prawa wyborczego, zapewnienie organizacji wyborów do rad na obszarze województwa, powoływanie terytorialnych komisji wyborczych i obwodowych w wyborach samorządowych, rozpatrywanie skarg na działalność komisji terytorialnych, kontrolowanie sporządzania spisów

wyborców, ustalanie zbiorczych wyników wyborów do rad oraz wyborów wójtów na obszarze województwa. Uchyla niezgodne z prawem uchwały terytorialnych i obwodowych komisji wyborczych, podaje do publicznej wiadomości wyniki wyborów rad i wójtów.

Okręgowa komisja wyborcza składa się z 5–11 członków powoływanych przez PKW. Jej zadania określa art. 172, a wśród nich – zarządzanie drukowania kart do głosowania w wyborach do Sejmu i Senatu oraz w wyborach do Parlamentu Europejskiego.

Odrębny rozdział został poświęcony rejonowym komisjom wyborczym. W skład każdej z nich wchodzi po 5 sędziów i z urzędu – jako jej przewodniczący – komisarz wyborczy. Do zadań takiej komisji należy sprawowanie nadzoru nad przestrzeganiem prawa wyborczego, zapewnienie dostarczenia kart do głosowania obwodowym komisjom wyborczym, rozpatrywanie skarg na działalność komisji obwodowych, ustalanie i ogłaszanie wyników oraz przekazywanie ich komisji okręgowej.

Terytorialne komisje wyborcze powołuje komisarz wyborczy spośród wyborców w składzie 7 do 9 osób. Przewodniczącym wojewódzkiej, a także powiatowej komisji wyborczej zostaje sędzia wskazany przez prezesa właściwego miejscowo sądu okręgowego.

W świetle art. 180 do zadań komisji terytorialnej należy: rejestrowanie kandydatów na radnych, zarządzanie druku obwieszczeń wyborczych, a także kart do głosowania, rozpatrywanie skarg na działalność obwodowych komisji wyborczych, ustalanie wyników głosowania i wyników wyborów oraz ogłaszanie ich. Do zadań gminnej komisji wyborczej należy m.in. rejestrowanie kandydatów na wójta, ustalanie wyników wyborów i ogłaszanie ich.

Obwodową komisję wyborczą powołuje wójt spośród wyborców, ale w wyborach samorządowych jest ona powoływana przez właściwą, terytorialną komisję wyborczą. Komisja obwodowa liczy 6 do 8 członków powoływanych spośród kandydatów zgłaszanych przez pełnomocników wyborczych.

Dział III kodeksu wyborczego dotyczy wyborów do Sejmu, ale nie ma w nim tak wiele, jak w działach poprzednio omówionych, nowości. Te, które są, zasługują na odnotowanie. Pierwsza sprawa to zasady dotyczące tworzenia okręgów wyborczych. Jest to sprawa szczególnie ważna, gdyż wielkość okręgów – pod względem liczby przydzielonych im mandatów poselskich

– przesądza w dużym stopniu o politycznym składzie Sejmu. Okręgi małe, w których wybiera się kilku posłów, są niekorzystne dla małych partii politycznych; w lepszej sytuacji znajdują się one w dużych okręgach, w których rozdziela się dużo mandatów. Zgodnie z przyjętą w art. 202 zasadą dotyczącą jednolitej normy przedstawicielstwa, określoną w załączniku nr 1 do ustawy kodeks wyborczy, aktualny podział mandatów między okręgi wyborcze przedstawia się następująco (w nawiasach podano stan dotychczasowy). Najmniejszy okręg był i jest siedmiomandatowy: taki obecnie jest 1 (były 2), ośmiomandatowych 4 (były 3), dziewięciomandatowych 9 (było 11), dziesięciomandatowych 5 (były 3), jedenastomandatowych 2 (były 2), dwunastomandatowych 9 (było 8), trzynastomandatowych 4 (były 4), czternastomandatowych 2 (było 5), piętnastomandatowych 3 (były 3), szesnastomandatowych 1 (był 1), dziewiętnastomandatowych 1 (był 1).

Ważną zasadę wprowadza art. 203; dotyczy ona granic okręgów wyborczych i liczby posłów w nich wybieranych. Konieczność ich korekty może wynikać ze zmian w zasadniczym podziale terytorialnym państwa, a także zmiany liczby mieszkańców w okręgu lub w kraju. Obowiązuje kategoryczny zakaz dokonywania zmian granic powiatów pociągających za sobą zmiany granic okręgów w okresie 12 miesięcy przed końcem kadencji. Sejm dokonuje zmian w tym zakresie nie później niż na 3 miesiące przed terminem zarządzenia wyborów do Sejmu. Nie można dokonywać zmian w podziale na okręgi wyborcze w razie skrócenia kadencji Sejmu. Są to przepisy bardziej restrykcyjne niż dotychczas obowiązujące.

W zakresie zgłaszania kandydatów kodeks wyborczy nie wprowadza wielu zmian. Należy jednak odnotować konsekwencje przyjęcia zasady parytetu na listach wyborczych. Zgodnie z art. 211 § 3 liczba kandydatów – kobiet na listach wyborczych nie może być mniejsza niż 35%, podobny przepis dotyczy kandydatów – mężczyzn – też nie mniej niż 35% w skali okręgu.

Kodeks nie wprowadza zmian w rozdziałach 4 i 5, określających sposób głosowania i warunki ważności wyborów w okręgu wyborczym, a także w rozdziale 6, dotyczącym ustalania wyników głosowania i wyników wyborów, rozdziale 7, dotyczącym ogłaszania wyników wyborów do Sejmu, rozdziale 8 regulującym kwestie ważności wyborów i rozdziale 9 traktującym o wygaśnięciu mandatu posła i trybu uzupełnienia składu Sejmu, a także w rozdziale 10 dotyczącym kampanii wyborczej w programach radiowych

i telewizyjnych. Rozdziały te utrzymały przepisy analogiczne do obowiązujących dotychczas.

Dział IV zawiera przepisy odnoszące się do wyboru senatorów. Przepisy zawarte w tym dziale stanowią 32 artykuły. Stało się to możliwe, gdyż regulacje związane z wyborem senatorów są mniej złożone, a ponadto przyjęto zasadę, że w sprawach w nich nieuregulowanych stosuje się odpowiednio przepisy działu III kodeksu.

Wśród zasad ogólnych tego działu znalazł się ważny przepis z zakresu finansowania wyborów. Kodeks wprowadza w art. 259 limit wydatków przeznaczonych na agitację wyborczą wynoszący 18 groszy przypadających na każdego wyborcę w skali kraju ujętego w rejestrze wyborców.

Istotną nowością kodeksu jest wprowadzenie jednomandatowych okręgów wyborczych. Podziału kraju na okręgi wyborcze dokonuje się według jednolitej normy przedstawicielstwa w skali kraju, dzieląc liczbę mieszkańców przez 100 (liczba mandatów senatorskich).

Kandydatów na senatorów zgłaszają komitety wyborcze. Każdy komitet może zgłaszać tylko jednego kandydata w okręgu. Zgłoszenie to wymaga uzyskania poparcia wyrażonego w podpisach złożonych przez co najmniej 200 wyborców. Poparcia tego może udzielić tylko wyborca zamieszkały w danym okręgu wyborczym. Kodeks dopuszcza sytuację, gdy w okręgu wyborczym zgłoszono tylko jednego kandydata na senatora. W takiej sytuacji wyborca otrzymuje kartę do głosowania, na której ma do wypełnienia kratki – jedna z odpowiedzią TAK i druga NIE. Głosowanie jest zatem wyraźnie uproszczone. Brak znaku x obok nazwiska któregośkolwiek z kandydatów oznacza kartę ważną, ale z głosem nieważnym. Podobny skutek wywołuje sytuacja, gdy wyborca postawił znak x przy dwu lub większej liczbie kandydatów. Jeśli w okręgu wyborczym zgłoszono tylko jednego kandydata do uzyskania mandatu, wymagane jest poparcie więcej niż połowy ważnie oddanych głosów.

Unieważnienia mandatu ogłasza Marszałek Senatu, senator może się odwołać od tego postanowienia do Sądu Najwyższego. Sprawę rozpatruje Izba Pracy, Ubezpieczeń Społecznych i Spraw Publicznych i orzeka w terminie 7 dni. Wygaśnięcie mandatu stwarza konieczność zarządzenia wyborów uzupełniających w okresie 3 miesięcy od dnia stwierdzenia wygaśnięcia. Wyborów takich nie przeprowadza się w okresie 6 miesięcy przed dniem upływu kadencji.

Dział V dotyczy wyborów prezydenckich i liczy 32 artykuły, jest w nim mniej zmian i uzupełnień niż w działach już omówionych. Nie dokonano w nim natomiast zmian w kwestii, która w obliczu katastrofy smoleńskiej stała się oczywista. Artykuł 292 określa sytuację w warunkach wyborów głowy państwa, kiedy dochodzi do zarządzenia ponownego głosowania z udziałem dwu kandydatów, którzy w pierwszym głosowaniu uzyskali najwięcej głosów. Twórcy kodeksu wyborczego (a wcześniej uczynili to twórcy Konstytucji z 1997 r.) przewidzieli sytuację, gdy jeden z nich umrze, utraci prawa wyborcze, wycofa zgodę na kandydowanie, w to miejsce wchodzi kandydat, który otrzymał kolejno największą liczbę głosów. Trudno takie rozwiązanie uznać za słuszne, a opinię taką potwierdzają wydarzenia z 2010 r. Gdyby w tej katastrofie zginął już oficjalny kandydat PiS (wszak kierownicze kręgi tej partii decyzję taką podjęły) mający uczestniczyć jako jeden z dwu kandydatów w ponownym głosowaniu, to po jego śmierci na zwolnione miejsce wszedłby kandydat SLD, który po pierwszym głosowaniu zajmował trzecią pozycję. PiS nie miałoby swego kandydata i nie mogłoby uczestniczyć w rywalizacji o wybór.

Z tych rozważań wynika wniosek, że w takiej sytuacji powinno się rozpocząć kampanię wyborczą niejako od nowa, dopuszczając zgłaszanie nowych kandydatów. Pozwoliłoby to także partii, która straciła kandydata, na zgłoszenie w jego miejsce nowego polityka.

Zmiany wprowadzone w rozdziale 7 działu V dotyczą także finansowania kampanii wyborczej. Polegają one na uściśleniu i skonkretyzowaniu dotychczas obowiązujących przepisów. Chodzi o dopuszczalny limit wydatków komitetu wyborczego na kampanię prezydencką. Wielkość tego limitu wyznacza ustalona na 60 groszy kwota przypadająca na każdego wyborcę w kraju ujętego w rejestrze wyborców. Dane o liczbie wyborców ogłasza PKW w Monitorze Polskim.

W sumie zatem zmiany przepisów wyborczych w zakresie wyboru Prezydenta Rzeczypospolitej wprowadzone w kodeksie wyborczym nie są duże, gdyż obowiązująca dotąd ordynacja wyborcza była wielokrotnie nowelizowana, najbardziej gruntownie w 2000 r.

Dział VI reguluje kwestie prawne dotyczące organizowania i przeprowadzania wyborów do Parlamentu Europejskiego. Został on w najmniejszym stopniu objęty zmianami w toku przeprowadzanej kodyfikacji; dotychczasowa ordynacja wyborcza obowiązywała bowiem dopiero od 2004 r. Ordyna-

cja ta była stosowana tylko dwukrotnie. Wybory te odbywają się na podstawie pięcioprzymiotnikowego systemu wyborczego, czyli na takich samych zasadach jak wybory do Sejmu. Zmianie w toku kodyfikacji uległy dwie zasady (art. 328); zrezygnowano bowiem z zasady wyborów wolnych, wprowadzono natomiast zasadę wyborów równych.

Wybory te zarządza Prezydent RP, określając jednocześnie liczbę posłów do PE wybieranych w Polsce. Ustalono też limit wydatków wyborczych będących w gestii komitetu wyborczego. Wysokość tego limitu wyznacza kwota 60 groszy przypadająca na każdego wyborcę w kraju ujętego w rejestrze wyborców.

Dział VI wprowadza pewną odmienność uregulowań prawnych w porównaniu z przepisami innych działów. I tak liczba kandydatów na posłów do PE powinna zawierać nie mniej niż 5 i nie więcej niż 10 nazwisk kandydatów. Lista ta powinna uzyskać poparcie co najmniej 10 000 wyborców stale zamieszkujących w danym okręgu wyborczym. W art. 346 kodeks określa przyczyny upoważniające okręgową komisję wyborczą do skreślenia z listy kandydata, zaś w przypadku, gdy na liście pozostaje mniej niż 3 kandydatów, komisja unieważnia taką listę. Od tej decyzji nie przysługuje środek prawny.

W sposób nietypowy została uregulowana kwestia ogłaszania wyniku wyborów przez komisje wyborcze. Ogłoszenie ich może nastąpić dopiero po zakończeniu głosowania w innych państwach członkowskich Unii Europejskiej. Datę i godzinę ogłoszenia wyników przekazuje komisjom obwodowym PKW. Końcowe wyniki wyborów PKW ogłasza w formie obwieszczenia i przesyła Prezydentowi RP, Marszałkowi Sejmu i Sądowi Najwyższemu w postaci sprawozdań z wyborów.

Posel do Parlamentu Europejskiego może stracić mandat w sytuacjach określonych w art. 363. Utratę mandatu stwierdza Marszałek Sejmu i o prawie do objęcia mandatu zwolnionego zawiadamia kandydata z tej samej listy, który uzyskał kolejno największą liczbę głosów.

Dział VII reguluje problematykę wyborów do organów stanowiących samorządu terytorialnego. Dotychczasowa ordynacja samorządowa była wielokrotnie nowelizowana, stąd kodeks nie zawiera wielu nowych regulacji w tej dziedzinie, ale precyzują one głównie obowiązujące przepisy. Podobnie jak w przypadku wyborów do Sejmu i Senatu oraz Prezydenta RP należy skoncentrować się na omówieniu wprowadzonych zmian.

W rozdziale I dotyczącym zasad ogólnych zawarte zostały przepisy ustalające limity wydatków wyborczych komitetów. I tak limit ten jest zależny od liczby mandatów rozdzielanych w okręgu lub okręgach wyborczych, w których dany komitet zarejestrował kandydatów. Kwota zaś przypadająca na jeden mandat wynosi w wyborach do rad gmin liczących do 40 tys. mieszkańców 1 000 zł., w gminie powyżej 40 tys. mieszkańców i rad dzielnic Warszawy 1 200 zł. W wyborach do rady powiatu wynosi 2400 zł., do rady miasta na prawach powiatu 3 600 zł. i do sejmiku województwa 6000 zł.

Nowy przepis art. 384 § 1 dotyczy wygaśnięcia mandatu radnego. Przesłanki wygaśnięcia nie uległy zmianom, ale zainteresowanemu radnemu przysługuje obecnie prawo skargi do sądu administracyjnego, a nie sądu okręgowego, jak było dotychczas. Przewidziano także możliwość złożenia skargi kasacyjnej.

Nową redakcję otrzymał przepis zawarty w art. 387 § 3. Stanowi on, że w przypadku wygaśnięcia i nieobsadzenia w trybie § 1 i 2 tych mandatów i zmniejszeniu składu rady o więcej niż $\frac{2}{5}$, rada z mocy prawa ulega rozwiązaniu i przeprowadza się wybory nowej rady, chyba że do końca kadencji pozostało 6 miesięcy.

Dział VIII zawiera przepisy dotyczące tworzenia komitetów wyborczych i wprowadza zmiany związane ze zgłaszaniem wniosków o utworzenie komitetów. Dotychczasowe przepisy wymagały dokonania tej czynności w okresie do 50 dnia przed wyborami, obecne przepisy stanowią, że do 70 dnia przed dniem wyborów. Ponadto zmianie uległ przepis dotyczący komitetu wyborczego wyborców. Dotąd jego skład wynosił 5 obywateli, obecnie czynność tę może podjąć 15 osób, mających prawo wybierania. Tworzą oni komitet wyborczy wyborców. Jednak jeśli powstały komitet ma zgłosić kandydatów na radnych tylko w jednym województwie, może działać w składzie 5 osób.

W rozdziale 10 zawierającym przepisy dotyczące wyborów do rad gmin wprowadzono zmiany związane z liczbą mieszkańców. Dotychczas w gminach liczących do 20 tys. mieszkańców wybory odbywały się przy zastosowaniu zasady większości w trakcie rozdzielania mandatów, obecnie stosowana będzie zasada proporcjonalności. W podziale mandatów uczestniczą listy kandydatów tych komitetów wyborczych, na które oddano co najmniej 5% ważnych głosów. W okręgu wyborczym w gminach nie będących miastem na prawach powiatu tworzy się okręgi jednomandatowe, w powia-

tach i miastach na prawach powiatu okręgi są wielomandatowe, wybiera się w nich od 5 do 10 radnych. Okręgi te tworzy się w oparciu o zasadę jednolitej normy przedstawicielstwa, dzieląc liczbę mieszkańców przez liczbę mandatów przyznanych danej gminie.

Zgłaszanie kandydatów na radnych odbywa się na zasadzie parytetu. Oznacza to, że liczba kobiet, jak i mężczyzn zgłoszonych nie może być niższa niż 35% wszystkich kandydatów na liście. W stosunku do kandydatów na radnych będących obywatelami państw Unii Europejskiej obowiązuje wymóg złożenia dodatkowych oświadczeń określonych w art. 426 § 3 i 4.

W wyborach do rady powiatu okręgiem wyborczym jest w zasadzie gmina. Jednak gdyby w wyniku stosowania normy przedstawicielstwa liczba radnych określonej gminy wynosiła mniej niż 3, dopuszczalne jest łączenie gmin w ramach jednego okręgu. Gdyby zaś na okręg przypadało więcej niż 10 mandatów, istnieje możliwość podziału gminy na dwa (lub więcej) okręgi wyborcze. Podział lub łączenie gmin wymaga jednak zasięgnięcia opinii zainteresowanych rad tych gmin.

Dział VIII dotyczy wyboru wójta, burmistrza lub prezydenta miasta.

Wójt wybierany jest bezwzględną większością ważnie oddanych głosów, a niezyskanie takiej większości przez żadnego z kandydatów powoduje konieczność przeprowadzania głosowania ponownego z udziałem tylko dwu kandydatów, którzy uzyskali największą liczbę głosów. Jeśli spośród tych dwu kandydatów przed ponownym głosowaniem jeden wycofa swą kandydaturę, umrze itd., w głosowaniu ponownym bierze udział tylko jeden kandydat. Trudno to nazwać wyborem, skoro wyborcy nie mają między kim wybierać. Szkoda zatem, że w toku prac kodyfikacyjnych zrezygnowano z rozwiązania, które przyjmowała ordynacja wyborcza z 2002 r. o wyborze wójta w art. czwartym, dopuszczająca udział w ponownym głosowaniu kolejnego kandydata, który otrzymał największą liczbę głosów.

Przepisy kodeksu dotyczące wyboru prezydenta miasta liczącego do 500 tys. mieszkańców ustalają wyższy limit wydatków wyborczych. Stanowi on kwotę powstałą w wyniku pomnożenia liczby mieszkańców gminy przez 60 groszy. Natomiast w miastach liczących powyżej 500 tys. mieszkańców mnoży się przez 30 groszy (art. 476 § 4).

Na marginesie należy wytknąć ustawodawcy brak konsekwencji w toku prac legislacyjnych, gdyż w celu ustalenia limitu wydatków w art. 475 za podstawę przyjęto liczbę mieszkańców, a nie wyborców, jak to uczyniono

w przepisach określających wybory prezydenckie (art. 327 kodeksu wyborczego).

W przypadku uznania przez radę, w drodze uchwały, wygaśnięcia mandatu wójta z powodów: uchwały lub braku prawa wybieralności, a także naruszenia ustawowego zakazu łączenia funkcji, właściwy do rozpatrywania skargi jest sąd administracyjny (dotychczas przepisy przewidywały sąd okręgowy).

IV.

Dokonany przegląd przepisów zmienionych w prawie wyborczym świadczy o rozmiarach kodeksu wyborczego. Potwierdza to też tezę, że pod nazwą tego aktu, a więc pod pojęciem „kodeks”, rozumie się akt normatywny regulujący całość określonej dziedziny czy gałęzi prawa. Ma to duże znaczenie gdyż:

- prawo wyborcze stanowi rozległą dziedzinę regulującą warunki nabycia i wykonywania ważnych praw politycznych obywateli, dzięki któremu zyskują możliwość wywierania wpływu na kształtowanie składu politycznego organów władz publicznych, a tym samym na treść podejmowanych decyzji nie tylko legislacyjnych;
- problematyka zawarta w kodeksie wyborczym została uregulowana kompleksowo, normując liczne kwestie związane z realizacją przez obywateli ich podmiotowego prawa wyborczego, w tym dotyczącego weryfikacji wyboru organów państwa i samorządu terytorialnego. Szkoda, że poza regulacją kodeksu pozostały kwestie dotyczące referendum ogólnokrajowego i lokalnego, spełniających ważną rolę w warunkach państwa demokratycznego;
- kodeks wyborczy stanowi formę regulacji prawnej zapewniającą trwałość zawartych w nim unormowań. Dzięki temu nie służy osiągnięciu celów jedynie doraźnych.

Kodeks wyborczy winien spełnić ważną funkcję, służąc przede wszystkim demokratyzacji mechanizmów wyborczych. Winien służyć także stabilizacji zasad systemu wyborczego i związanych z nim instytucji, co stanowi ważny czynnik kształtowania się kultury politycznej i prawnej społeczeństwa i rządzących.

Summary

The codification of the electoral law in Poland – the scope and meaning

The article describes the most important changes in electoral law brought in by The electoral code, passed in January, 5th 2011. There are (among others): exceptions of personal polling rule, postal ballot, new rules of creating of constituencies, new regulations regarding electoral organs, election campaign and – new in Poland – single member plurality system in elections to the Senat and also – regulations regarding parity in electoral lists.