

KODEKS WYBORCZY

INFORMATOR O ZMIANACH 2023

Jarosław Zbieranek



Wolters Kluwer

KODEKS WYBORCZY

INFORMATOR O ZMIANACH 2023

Jarosław Zbieranek



Wolters Kluwer

WARSZAWA 2023

Stan prawny na 10 września 2023 r.

Wydawca
Izabella Matecka

Redaktor prowadzący
Dorota Lebiedzińska

Opracowanie redakcyjne
Violet Design Wioletta Kowalska

Projekt okładek serii
Wojtek Janikowski, Przemek Dębowski

prawolubni

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

Szanujemy prawo i własność
Więcej na www.legalnakultura.pl
Polska Izba Książki

© Copyright by Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o., 2023

ISBN 978-83-8358-124-8

Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o.
Dział Praw Autorskich
01-208 Warszawa, ul. Przyokopowa 33
tel. +48 728 313 462
e-mail: PL-ksiazki@wolterskluwer.com

księgarnia internetowa www.profinfo.pl

SPIS TREŚCI

Wykaz skrótów	9
Wprowadzenie	11
1. Najważniejsze zmiany w Kodeksie wyborczym wprowadzone w 2023 r.	15
1.1. Obwody głosowania	15
1.1.1. Stały obwód głosowania	15
1.1.2. Skargi dotyczące podziału na obwody głosowania	16
1.2. Centralny Rejestr Wyborców. Spis wyborców	17
1.2.1. Geneza utworzenia Centralnego Rejestru Wyborców	17
1.2.2. Główne założenia Centralnego Rejestru Wyborców	19
1.2.3. Zakres informacji w Centralnym Rejestrze Wyborców	21
1.2.4. Przekazywanie danych o obywatelach państw UE, którzy nie są obywatelami polskimi	27
1.2.5. Decyzja o ujęciu lub o odmowie ujęcia wyborcy w stałym obwodzie głosowania	27
1.2.6. Informacja o pozbawieniu prawa wybierania	28
1.2.7. Nieprawidłowości w rejestrze wyborców – reklamacja	29
1.2.8. Organizacja wyborów do organów jednostek pomocniczych z wykorzystaniem danych przekazywanych z CRW	31

1.2.9.	Spis wyborców – zasady i zakres informacji	32
1.2.10.	Zmiana miejsca głosowania przez wyborcę	34
1.2.11.	Spis wyborców – jednostki, gdzie tworzy się odrębne obwody głosowania	36
1.2.12.	Dopisanie do spisu wyborców osób odbywających służbę	37
1.2.13.	Zaświadczenie o prawie do głosowania w miejscu pobytu w dniu wyborów	38
1.2.14.	Rozporządzenia w zakresie spraw związanych ze spisem wyborców	40
1.2.15.	Spis wyborców dla obwodów głosowania utworzonych na polskich statkach morskich	41
1.2.16.	Spis wyborców przebywających za granicą	43
1.2.17.	Głosowanie w kraju wyborców stale zamieszkałych za granicą	45
1.2.18.	Wgląd do Centralnego Rejestru Wyborców i spisu wyborców	47
1.2.19.	Reklamacja w sprawie nieprawidłowości sporządzenia spisu wyborców	49
1.2.20.	Nadzór nad Centralnym Rejestrem Wyborców i sporządzaniem spisów wyborców	49
1.3.	Informacja dla wyborców	51
1.4.	Bezpłatny transport i przewóz dla wyborców	52
1.4.1.	Bezpłatny transport dla wyborców niepełnosprawnych oraz powyżej 60. roku życia	53
1.4.2.	Bezpłatny gminny przewóz pasażerski dla wyborców	55
1.4.3.	Charakter obowiązków związanych z transportem oraz bezpłatnym gminnym przewozem pasażerskim	57
1.5.	Alternatywne procedury głosowania	58
1.5.1.	Głosowanie korespondencyjne	58
1.5.2.	Głosowanie przez pełnomocnika	61
1.6.	Obwodowa komisja wyborcza	64
1.6.1.	Obwodowa komisja wyborcza w obwodzie głosowania	64
1.6.2.	Powoływanie obwodowej komisji wyborczej	65

1.6.3. Skład obwodowej komisji wyborczej w obwodzie odrębnym	67
1.6.4. Organizacja prac obwodowej komisji wyborczej	68
1.7. Okręgowa i rejonowa komisja wyborcza	71
1.8. Terytorialna komisja wyborcza	72
1.9. Komisarz wyborczy	73
1.10. Mężowie zaufania, obserwatorzy społeczni i międzynarodowi obserwatorzy wyborów	74
1.10.1. Prawo do diety oraz prawo do urlopu mężów zaufania	74
1.10.2. Rejestracja czynności obwodowej komisji wyborczej przez mężów zaufania i obserwatorów	76
1.11. Finansowanie kampanii wyborczych	79
1.12. Udzielanie poparcia dla utworzenia komitetu wyborczego wyborców, kandydatowi lub liście kandydatów	80
1.13. Terminy postępowania skargowego w przedmiocie odmowy przyjęcia zawiadomienia o utworzeniu komitetu wyborczego	81
1.14. Terminy zgłaszania kandydatów w poszczególnych wyborach	82
1.15. Terminy innych czynności wyborczych	82
1.16. Udział w niektórych wyborach obywateli Zjednoczonego Królestwa Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej	85
2. Tabela. Zmiany w Kodeksie wyborczym wprowadzone w 2023 r.	87
Bibliografia	171

WYKAZ SKRÓTÓW

Akty prawne

- Kalendarz wyborczy** – Kalendarz wyborczy dla wyborów do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 15 października 2023 r., stanowiący załącznik do postanowienia Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z 8.08.2023 r. w sprawie zarządzenia wyborów do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. poz. 1564)
- Konstytucja RP** – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2.04.1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.)
- k. wyb.** – ustawa z 5.01.2011 r. – Kodeks wyborczy (Dz.U. z 2022 r. poz. 1277 ze zm.)
- nowelizacja z 26.01.2023 r.** – ustawa z 26.01.2023 r. o zmianie ustawy – Kodeks wyborczy oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 497)
- umowa z 29.05.2020 r.** – umowa między Rzeczpospolitą Polską oraz Zjednoczonym Królestwem Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej w sprawie udziału w niektórych wyborach przez obywateli jednego Państwa zamieszkujących na terytorium drugiego Państwa, podpisana w Warszawie 29.05.2020 r. (Dz.U. z 2023 r. poz. 237)
- u.e.r.** – ustawa z 17.12.1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz.U. z 2023 r. poz. 1251)
- u.i.d.p.** – ustawa z 17.02.2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne (Dz.U. z 2023 r. poz. 57 ze zm.)
- u.p.t.z.** – ustawa z 16.12.2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym (Dz.U. z 2022 r. poz. 1343 ze zm.)
- u.r.z.s.** – ustawa z 27.08.1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (Dz.U. z 2023 r. poz. 100 ze zm.)

Inne

CRW	– Centralny Rejestr Wyborców
Dz.U.	– Dziennik Ustaw RP
OTK-A	– Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, Seria A
PKW	– Państwowa Komisja Wyborcza

WPROWADZENIE

Niniejsze opracowanie służy przedstawieniu najnowszych zmian wprowadzonych do polskiego prawa wyborczego na mocy ustawy z 26.01.2023 r. o zmianie ustawy – Kodeks wyborczy oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 497).

W toku prac nad tą nowelizacją w Sejmie RP rozpatrywano wspólnie trzy różne projekty ustaw, zawarte w drukach nr 2651, 2800, 2897. Pierwszy z wymienionych był rządowym projektem, który zakładał szereg zmian wynikających z umowy między Rzeczpospolitą Polską oraz 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 29.05.2020 r. (Dz.U. z 2023 r. poz. 237). Drugi z projektów był rządowym projektem wprowadzenia do Kodeksu wyborczego nowej, kompleksowej instytucji, jaką jest Centralny Rejestr Wyborców (wraz z wynikającymi z tego zmianami w licznych przepisach). Trzeci z projektów był projektem poselskim i przewidywał szereg nowych rozwiązań odnoszących się do różnych aspektów wyborów (w tym m.in. kwestii technicznych i organizacyjnych). W trakcie prac legislacyjnych do powyższych projektów zgłaszano liczne poprawki. Odnotować należy, że zarówno tryb prac, jak i niektóre rozpatrywane rozwiązania spotkały się z krytyką części ekspertów i organizacji społecznych¹.

¹ Zob. m.in. A. Gendźwiłł, J. Haman, K. Urbaniak, *Opinia o poselskim projekcie ustawy o zmianie ustawy Kodeks wyborczy oraz niektórych innych ustaw*, Warszawa 2023, <https://www.batory.org.pl/wp-content/uploads/2023/01/Opinia-o-projekcie-zmian-w-KW.pdf>, dostęp: 6.09.2023 r. Warto podkreślić, że część z wprowadzanych zmian była przedmiotem badań opinii społecznej; zob. B. Roguska, *Polacy o nowelizacji kodeksu wyborczego*

Uchwalona 26.01.2023 r. nowelizacja została przekazana Senatowi RP, który uchwałą z 22.02.2023 r. ją odrzucił. W uzasadnieniu uchwały przypomniano m.in., że zgodnie z wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego z 3.11.2006 r., K 31/06, OTK-A 2006/10, poz. 147, „istotne zmiany” w prawie wyborczym należy wprowadzać z co najmniej sześciomiesięczną *vacatio legis*. Nowelizacja, w opinii Senatu RP, jest zatem sprzeczna z konstytucyjną zasadą demokratycznego państwa prawnego. Senat RP podkreślił również, że „ustawa została uchwalona w pośpiechu (II i III czytanie oraz prace komisji odbyły się jednego dnia) i z pominięciem stosownych konsultacji”².

Sejm uchwałą Senatu RP odrzucił w toku głosowania, które odbyło się 9.03.2023 r. Prezydent RP podpisał nowelizację 13.03.2023 r.

Należy zauważyć, że zgodnie z nowelizacją część z przepisów zmieniających Kodeks wyborczy weszła w życie 31.03.2023 r.³, znaczna część natomiast (m.in. przepisy dotyczące Centralnego Rejestru Wyborców) – wraz z ogłaszaniem przez Prezesa Rady Ministrów, po zasięgnięciu opinii PKW, komunikatów⁴.

W niniejszym opracowaniu przedstawiono zwięźle zmiany w Kodeksie wyborczym wprowadzone na mocy nowelizacji z 26.01.2023 r. W części pierwszej opisano najważniejsze przyjęte rozwiązania. Celem ukazania ich kontekstu, jeśli to było możliwe, wskazano ich genezę (m.in. dotyczy to licznych zmian wynikających z formułowanych na przestrzeni ostatnich lat postulatów Państwowej Komisji Wyborczej). Przywołano również fragmenty uzasadnień do projektów, a także – porównawczo – wskazano

i ułatwieniach w głosowaniu, CBOS, „Komunikat z badań” 2023/36, https://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2023/K_036_23.PDF (dostęp: 6.09.2023 r.).

² Uchwała Senatu Rzeczypospolitej Polskiej z 22.02.2023 r. w sprawie ustawy o zmianie ustawy – Kodeks wyborczy oraz niektórych innych ustaw, <https://orka.sejm.gov.pl/Druki9ka.nsf/0/DC9F5043F88467EAC125895F003F067D/%24File/3036.pdf>, dostęp: 6.09.2023 r.

³ Należy zwrócić szczególną uwagę na brzmienie art. 12 nowelizacji z 26.01.2023 r. odnoszące się do stosowania nowych przepisów w wyborach organów jednostek samorządu terytorialnego w trakcie kadencji, w której nowelizacja ta weszła w życie.

⁴ Zgodnie z brzmieniem art. 15 nowelizacji z 26.01.2023 r. Krytycznie takie rozwiązanie ocenia m.in. M. Chmaj, *Prawo wyborcze w Polsce*, Warszawa 2023, s. 13–14.

poprzedni stan prawny. Materiał uzupełniają wskazówki dotyczące aktów wykonawczych (w szczególności rozporządzeń wydanych na podstawie nowych lub zmienionych upoważnień w Kodeksie wyborczym), a także innych aktów, jak m.in. uchwał Państwowej Komisji Wyborczej. W szerokim zakresie korzystano również z informacji, komunikatów i stanowisk PKW. Z uwagi na fakt, że niniejsze opracowanie ma z założenia charakter *stricte* informacyjny, o określonej objętości, nie znalazły się w nim oceny poszczególnych przyjętych rozwiązań. W drugiej części opracowania przedstawiono w formie tabelarycznej zmiany w poszczególnych przepisach Kodeksu wyborczego.

Stan prawny: 10.09.2023 r.

1. NAJWAŻNIEJSZE ZMIANY W KODEKSIE WYBORCZYM WPROWADZONE W 2023 R.

1.1. Obwody głosowania

1.1.1. Stały obwód głosowania

 Przedstawiane zmiany dotyczą w szczególności brzmienia art. 12 i 13 k. wyb.

Zmianie uległa regulacja dotycząca obwodów głosowania, m.in. znacznie obniżono dolny próg liczby mieszkańców, których obejmować ma stały obwód – z wcześniejszych 500 do 200 (nowe brzmienie art. 12 § 3 k. wyb.). Górna granica pozostała na tym samym poziomie – 4000 mieszkańców. Zmiana skutkuje zwiększeniem liczby obwodów⁵.

Działania związane z powyższymi zmianami określone zostały w art. 16 nowelizacji z 26.01.2023 r. Jak zauważyła Państwowa Komisja Wyborcza: „Komisarze wyborczy zostali zobowiązani do utworzenia obwodów głosowania w miejscowościach liczących powyżej 200 mieszkańców, w których nie było dotychczas siedziby obwodowej komisji wyborczej, a jest możliwość zorganizowania takiego lokalu”⁶.

⁵ Państwowa Komisja Wyborcza w związku z wyborami do Sejmu RP i do Senatu RP zarządzonymi na 15.10.2023 r. na stronie internetowej przedstawiła m.in. dane dotyczące obwodów głosowania, a także udostępniła narzędzie „Wyszukiwarka obwodowych komisji wyborczych w wyborach do Sejmu i Senatu w 2023 r.”; zob. <https://wybory.gov.pl/sejmsenat2023/pl/obwodowe/wyszukiwarka?obszar=220000>, dostęp: 10.09.2023 r.

⁶ Państwowa Komisja Wyborcza, *Najważniejsze zmiany wynikające z ustawy z dnia 26 stycznia 2023 r. o zmianie ustawy – Kodeks wyborczy oraz niektórych innych ustaw*,

Zgodnie z brzmieniem nowego art. 13 § 1aa k. wyb. na wniosek:

- co najmniej 5% wyborców ujętych w Centralnym Rejestrze Wyborców w tym obwodzie głosowania lub
- wójta (burmistrza, prezydenta miasta)

komisarz wyborczy może dokonać podziału stałego obwodu głosowania, jeżeli na obszarze stałego obwodu głosowania utworzonego w wyniku podziału jest możliwość zorganizowania lokalu obwodowej komisji wyborczej.

Należy zauważyć, że zwiększenie liczby obwodów głosowania i przez to lokali obwodowych komisji wyborczych musi uwzględniać jednocześnie konieczność zachowania wymogów wynikających m.in. z art. 186 k. wyb. (dostosowanie lokali wyborczych do potrzeb wyborców z niepełnosprawnościami). Państwowa Komisja Wyborcza nowe regulacje dotyczące stałych obwodów do głosowania uznała za jedno z rozwiązań, „których celem jest podwyższenie frekwencji w wyborach”⁷.



Zob. również pełną treść zmienianych przepisów oraz ich opis w tabeli „Zmiany w Kodeksie wyborczym wprowadzone w 2023 r.”

1.1.2. Skargi dotyczące podziału na obwody głosowania



Przedstawiane zmiany dotyczą w szczególności brzmienia art. 12 k. wyb.

Zgodnie z nowym brzmieniem art. 12 § 13 k. wyb. Naczelny Sąd Administracyjny (w miejsce Państwowej Komisji Wyborczej) stał się organem, do którego kierowane będą skargi dotyczące podziału gminy na obwody głosowania. Zgodnie ze wspomnianą regulacją wyborcom w liczbie co najmniej 15 przysługuje prawo wniesienia skargi bezpośrednio do

<https://www.pkw.gov.pl/aktualnosci/informacje/najwazniejsze-zmiany-wynikajace-z-ustawy-z-dnia-26-stycznia-2023-r-o-zmianie-ustawy-kodeks-wyborczy->, dostęp: 6.09.2023 r.

⁷ Państwowa Komisja Wyborcza, *Najważniejsze...*

Naczelnego Sądu Administracyjnego. Mogą to uczynić w terminie 3 dni od daty podania postanowienia do publicznej wiadomości. Skargę wnosi się za pośrednictwem komisarza wyborczego, który w terminie 2 dni przekazuje skargę Naczelnemu Sądowi Administracyjnemu wraz z kompletnymi i uporządkowanymi aktami sprawy i odpowiedzią na skargę oraz informacją o posiadaniu praw wyborczych przez wnoszących skargę, w postaci papierowej lub elektronicznej. Zgodnie z nowym brzmieniem art. 12 § 13 k. wyb. Naczelny Sąd Administracyjny rozpoznaje sprawę na posiedzeniu niejawnym w składzie trzech sędziów nie później niż w ciągu 5 dni od dnia jej wpływu, wyda orzeczenie i doręczy je niezwłocznie wnoszącym skargę oraz komisarzowi wyborczemu. Od orzeczenia Naczelnego Sądu Administracyjnego nie przysługuje środek prawny.



Zob. również pełną treść zmienianych przepisów oraz ich opis w tabeli „Zmiany w Kodeksie wyborczym wprowadzone w 2023 r.”

1.2. Centralny Rejestr Wyborców. Spis wyborców

1.2.1. Geneza utworzenia Centralnego Rejestru Wyborców

Utworzenie Centralnego Rejestru Wyborców było postulatem formułowanym od wielu lat. Koncepcję tę analizowali i wypracowywali propozycje badacze i naukowcy⁸. Postulat utworzenia Rejestru konsekwentnie podnosiła Państwowa Komisja Wyborcza, a z czasem stał się on jedną z najważniejszych zmian w prawie wyborczym proponowanych przez Komisję. Warto przywołać argumentację, która w tym zakresie była przedstawiana przez PKW w 2020 r.: „Konieczne jest wprowadzenie Centralnego Rejestru Wyborców. W chwili obecnej rejestr wyborców prowadzony jest przez poszczególne gminy jako zadanie zlecone”⁹. Wśród

⁸ Zob. m.in. A. Rakowska, M. Rulka, *Centralny elektroniczny rejestr wyborców podstawa reform prawa wyborczego*, Warszawa 2011; P. Uziębło, *Prawne gwarancje zasady powszechności wyborów a wyzwania współczesności* [w:] *Aktualne problemy prawa wyborczego*, red. B. Banaszak, A. Bisztyga, A. Feja-Paszkiewicz, Zielona Góra 2015, s. 447 i n.

⁹ Państwowa Komisja Wyborcza, *Informacja o realizacji przepisów Kodeksu wyborczego oraz propozycje ich zmiany*, Warszawa 2020, s. 1, <https://pkw.gov.pl/>

pozytywnych efektów wprowadzenia Centralnego Rejestru Wyborców PKW wskazywała, że rozwiązanie to „zdecydowanie ułatwiłoby właściwe wykonywanie zadań związanych z dopisywaniem się do spisu wyborców osób przebywających w dniu głosowania poza miejscem stałego zamieszkania. Obecnie gminy przekazują sobie informacje w tym zakresie”¹⁰. W dalszej części przedstawiano problemy organizacyjne wynikające z istniejących wówczas rozwiązań: „Często zdarza się, że informacje te docierają z opóźnieniem, występują także, szczególnie w ostatnich dniach przed wyborami, trudności w przekazywaniu tych informacji, co może prowadzić do nieprawidłowego sporządzenia spisu wyborców”¹¹. Kolejnym pozytywnym efektem Rejestru miał być „fakt, że wprowadzenie Centralnego Rejestru Wyborców ułatwiłoby weryfikację kandydatów zgłaszanych w poszczególnych wyborach. Ponadto ułatwiłoby to weryfikację kandydatów na członków obwodowych komisji wyborców, bowiem kandydatem może być osoba zamieszkująca na obszarze województwa. Gminy prowadzące rejestr wyborców posiadają natomiast jedynie informacje o kandydatach na członków komisji wyborczych z obszaru swojej właściwości terytorialnej. W obecnym stanie prawnym muszą zatem występować z zapytaniem do innych gmin na terenie województwa o sprawdzenie, czy kandydat na członka obwodowej komisji wyborczej ujęty jest we właściwym rejestrze wyborców. Jest to istotne ze względu na krótkie terminy powołania obwodowych komisji wyborczych, a co za tym idzie, konieczność niezwłocznej weryfikacji bardzo dużej liczby zgłoszonych kandydatów”¹². Wśród innych korzyści z przyjęcia Rejestru wskazano również „prowadzenie centralnej informacji o wpisaniu do spisu wyborców osoby przebywającej w zakładzie opieki zdrowotnej, domu pomocy społecznej, zakładzie karnym i areszcie śledczym oraz w domu studenckim, o dopisaniu do spisu wyborców osoby przebywającej czasowo na obszarze gminy oraz o wydaniu zaświadczenia o prawie do głosowania. Zapewniłoby to lepszą wymianę informacji pomiędzy gminami, co znacząco wpłynęłoby na prawidłowość prowadzenia rejestru wyborców i sporządzania spisów wyborców”¹³.

uploaded_files/1581339521_Informacja_o_realizacji_przepisow.pdf, dostęp: 6.09.2023 r.

¹⁰ Państwowa Komisja Wyborcza, *Informacja o realizacji...*, 2020, s. 1–2.

¹¹ Państwowa Komisja Wyborcza, *Informacja o realizacji...*, 2020, s. 2.

¹² Państwowa Komisja Wyborcza, *Informacja o realizacji...*, 2020, s. 2.

¹³ Państwowa Komisja Wyborcza, *Informacja o realizacji...*, 2020, s. 2.