



**SENAT  
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ  
VIII KADENCJA**

---

Warszawa, dnia 10 stycznia 2013 r.

**Druk nr 286**

---

**KOMISJA  
USTAWODAWCZA**

**Pan  
Bogdan BORUSEWICZ  
MARSZAŁEK SENATU  
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ**

Na podstawie art. 85a ust. 3 pkt 1 Regulaminu Senatu Komisja Ustawodawcza wnosi o podjęcie postępowania w sprawie inicjatywy ustawodawczej dotyczącej projektu ustawy

**o zmianie ustawy – Kodeks wyborczy.**

Do reprezentowania Komisji w dalszych pracach nad tym projektem ustawy upoważniony jest senator Witold Gintowt-Dziewałtowski.

W załączeniu przekazuję projekt ustawy wraz z uzasadnieniem.

Przewodniczący Komisji  
Ustawodawczej  
(-) Piotr Zientarski

## U S T A W A

z dnia

### o zmianie ustawy – Kodeks wyborczy

**Art. 1.** W ustawie z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy (Dz. U. Nr 21, poz. 112, z późn. zm.<sup>1)</sup>) wprowadza się następujące zmiany:

1) w dziale I po rozdziale 9 dodaje się rozdział 9a w brzmieniu:

#### „Rozdział 9a

##### Odwołania i skargi na postanowienia organów wyborczych

Art. 81a. § 1. Od postanowienia organu wyborczego o:

- 1) odmowie przyjęcia zawiadomienia o utworzeniu komitetu wyborczego,
- 2) odmowie rejestracji listy w całości lub poszczególnych kandydatów,
- 3) skreśleniu z listy kandydata,
- 4) unieważnieniu zarejestrowanej listy

- pełnomocnikowi wyborczemu albo osobie zgłaszającej listę przysługuje odwołanie.

§ 2. Odwołanie wnosi się:

- 1) od postanowienia terytorialnej komisji wyborczej – do komisarza wyborczego;
- 2) od postanowienia wydanego w pierwszej instancji przez komisarza wyborczego lub okręgową komisję wyborczą – do Państwowej Komisji Wyborczej.

§ 3. Od postanowienia organu wyborczego, który rozpatrywał odwołanie, przysługuje skarga:

- 1) do sądu okręgowego właściwego ze względu na siedzibę organu wyborczego – jeżeli organem rozpatrującym odwołanie był komisarz wyborczy lub okręgowa komisja wyborcza;
- 2) do Sądu Najwyższego – jeżeli organem rozpatrującym odwołanie była Państwowa Komisja Wyborcza.

§ 4. Jeżeli organem wyborczym wydającym w pierwszej instancji postanowienie, o którym mowa w § 1, jest Państwowa Komisja Wyborcza, przysługuje wyłącznie skarga do Sądu Najwyższego.

---

<sup>1)</sup> Zmiany wymienionej ustawy zostały ogłoszone w Dz. U. z 2011 r. Nr 26, poz. 134, Nr 94, poz. 550, Nr 102, poz. 588, Nr 134, poz. 777, Nr 147, poz. 881, Nr 149, poz. 889, Nr 171, poz. 1016 i Nr 217, poz. 1281 oraz z 2012 r. poz. 849 i 951.

§ 5. W przypadku, gdy w sprawach, o których mowa w § 1 pkt 3 i 4, upływ terminów, o których mowa w art. 81b § 2 lub 3, nastąpiłby w dniu lub po dniu wyborów, odwołanie lub skarga nie przysługuje.

Art. 81b. § 1. Odwołanie lub skargę wnosi się w terminie 3 dni od dnia doręczenia postanowienia, a w przypadkach, o których mowa w art. 81a § 1 pkt 3 i 4 – w terminie 2 dni.

§ 2. Organ wyborczy rozpatruje odwołanie w terminie 3 dni.

§ 3. Sąd rozpatruje skargę w składzie 3 sędziów, w postępowaniu nieprocesowym i wydaje postanowienie w sprawie skargi w terminie 3 dni. Od postanowienia sądu nie przysługuje apelacja. Postanowienie doręcza się pełnomocnikowi wyborczemu albo osobie zgłaszającej listę oraz organowi wyborczemu.

§ 4. Jeżeli organ wyborczy uzna odwołanie za zasadne albo sąd uzna skargę za zasadną – organ wyborczy wydaje stosowne postanowienie.”;

- 2) w art. 195 w § 2 pkt 2 otrzymuje brzmienie:  
„2) terminy przewidziane w art. 81b § 1–3 na wnoszenie i rozpatrywanie odwołań i skarg, skraca się do 2 dni;”;
- 3) uchyla się art. 205;
- 4) w art. 218 uchyla się § 2;
- 5) w art. 222:
  - a) w § 3 uchyla się zdanie drugie,
  - b) w § 4 uchyla się zdanie drugie;
- 6) uchyla się art. 300;
- 7) w art. 304 uchyla się § 6 i 7;
- 8) w art. 305 w § 1 zdanie pierwsze otrzymuje brzmienie:  
„Po upływie terminu, o którym mowa w art. 303 § 1, z uwzględnieniem art. 81a § 1 pkt 2, Państwowa Komisja Wyborcza sporządza listę kandydatów, na której w kolejności alfabetycznej nazwisk umieszcza następujące dane: nazwisko, imię (imiona), wiek oraz wskazane w zgłoszeniu udokumentowane wykształcenie, wykonywany zawód, miejsce (zakład) pracy i miejsce zamieszkania zarejestrowanych kandydatów.”;
- 9) w art. 306 zdanie drugie otrzymuje brzmienie:  
„Postanowienie o skreśleniu kandydata Państwowa Komisja Wyborcza niezwłocznie przesyła pełnomocnikowi wyborczemu oraz podaje do publicznej wiadomości.”;
- 10) w art. 346 w § 3 uchyla się zdanie drugie;

- 11) uchyla się art. 404 i art. 405;
- 12) w art. 432:
  - a) w § 1 uchyla się zdanie drugie,
  - b) uchyla się § 2;
- 13) w art. 436 w § 3 uchyla się zdanie drugie.

**Art. 2.** Ustawa wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia.

## **UZASADNIENIE**

### **1. Cel projektowanej ustawy**

Celem projektu jest dostosowanie systemu prawa do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 18 lipca 2012 r. (sygn. akt K 14/12) dotyczącego ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. - Kodeks wyborczy (Dz. U. Nr 21, poz. 112, ze zm.). Jego sentencja została ogłoszona 24 lipca 2012 r. w Dz. U. poz. 849, a pełny tekst wraz z uzasadnieniem w OTK ZU Nr 7A, poz. 82.

Projekt wprowadza możliwość wniesienia skargi do sądu na postanowienia organu wyborczego - we wszystkich wyborach - o odmowie przyjęcia zawiadomienia o utworzeniu komitetu wyborczego, odmowie rejestracji listy w całości lub poszczególnych kandydatów, skreśleniu z listy kandydata oraz unieważnieniu zarejestrowanej listy.

### **2. Przedmiot i istota rozstrzygnięcia Trybunału Konstytucyjnego**

**2.1.** TK orzekł, że art. 218 § 2 zdanie drugie ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. - Kodeks wyborczy, w zakresie postanowienia Państwowej Komisji Wyborczej w sprawach, o których mowa w art. 215 § 4 tej ustawy, jest niezgodny z art. 45 ust. 1 w związku z art. 77 ust. 2 oraz w związku z art. 99 ust. 1 i 2 Konstytucji.

**2.2.** W wyborach do Sejmu listy kandydatów w okręgach zgłaszane przez komitety są rejestrowane przez okręgowe komisje wyborcze. Komisja może odmówić rejestracji listy kandydatów, w przypadku gdy: liczba prawidłowo złożonych podpisów wyborców popierających zgłoszenie listy kandydatów jest mniejsza niż wymagana lub okaże się to po sprawdzeniu danych lub wiarygodności podpisów albo gdy zgłoszenie ma inne wady (np. kandydat nie posiada prawa wybieralności, liczba kandydatów jednej z płci jest mniejsza niż 35%, zbyt mała lub zbyt duża jest liczba kandydatów na liście). W razie odmowy zarejestrowania listy, osoba zgłaszająca listę może odwołać się do Państwowej Komisji Wyborczej. Jednakże - zgodnie z zakwestionowanym przepisem - od postanowienia PKW nie przysługuje środek prawny. Powyższą regulację stosuje się także w przypadku zgłaszania kandydatów do Senatu oraz w wyborach do Parlamentu Europejskiego.

**2.3.** Art. 45 ust. 1 Konstytucji przewiduje, że każdy ma prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd. Art. 77 ust. 2 zaś stanowi, iż ustawa nie może nikomu zamykać drogi sądowej dochodzenia naruszonych wolności lub praw. Z art. 99 ust. 1 i 2 wynika, że wybrany do Sejmu może być obywatel polski mający prawo wybierania, który najpóźniej w dniu wyborów kończy 21 lat, a

do Senatu - 30 lat. Ten ostatni przepis odsyła do art. 62, przewidującego, że obywatel polski ma prawo wybierania Prezydenta RP, posłów, senatorów i przedstawicieli do organów samorządu terytorialnego, jeżeli najpóźniej w dniu głosowania kończy 18 lat, a prawo wybierania nie przysługuje osobom, które prawomocnym orzeczeniem sądowym są ubezwłasnowolnione lub pozbawione praw publicznych albo wyborczych.

Zdaniem TK „kategorie spraw określonych w przepisach art. 215 § 3-5, art. 216 § 2 oraz art. 217 § 2 kodeksu wyborczego, w których zapadają postanowienia okręgowych komisji wyborczych, a następnie, w wyniku odwołania od nich, postanowienia Państwowej Komisji Wyborczej, od których, zgodnie z zaskarżonym przepisem art. 218 § 2 zdanie drugie, nie przysługuje żaden środek prawny, w szczególności nie przysługuje prawo do sądu - wskazują, że sytuacja dotyczy bezpośrednio biernego prawa wyborczego (prawa wybieralności), o której mowa w art. 215 § 4 kodeksu wyborczego. Przepis ten brzmi: «Okręgowa komisja wyborcza postanawia o odmowie rejestracji kandydata, jeżeli kandydat nie posiada prawa wybieralności; przepis § 3 zdanie trzecie stosuje się». Stosowanie przepisu art. 215 § 3 zdanie trzecie oznacza w takiej sytuacji, że (...) rejestruje się listę kandydatów w zakresie nieobjętym wspomnianą wyżej odmową. Gdy Państwowa Komisja Wyborcza, w rezultacie złożonego odwołania przez osobę zgłaszającą listę, podtrzymuje odmowę rejestracji kandydata nie uwzględniając odwołania, od takiego postanowienia PKW nie przysługuje prawo do sądu (...). Sytuacja taka oznacza, że zaskarżony przepis ustawy zamyka drogę sądową dochodzenia naruszonego konstytucyjnego prawa wybieralności do Sejmu i do Senatu określonego przepisami art. 99 ust. 1 i 2 Konstytucji”. Dalej TK wyjaśnił, że „[b]rzmienie sentencji dotyczące oceny konstytucyjnej art. 218 § 2 zdanie drugie wynika z tego, że Trybunał rozstrzygał problem konstytucyjny, którego centrum stanowi brak dostępu do sądu (art. 45 ust. 1) w zakresie dotyczącym konstytucyjnego prawa wybieralności (art. 99 ust. 1 i 2), tzn. w zakresie, w którym niedopuszczalne jest wyłączenie drogi sądowej (art. 77 ust. 2 Konstytucji)”.

**2.4.** TK nie odroczył terminu utraty mocy obowiązującej przepisu.

### **3. Różnice między dotychczasowym a projektowanym stanem prawnym**

Dotychczas prawo wniesienia skargi do sądu istniało tylko w przypadku (1) **odmowy przyjęcia zawiadomienia o utworzeniu komitetu wyborczego**, przy czym, w przypadku wyborów do rad oraz wójtów, nie posiadały go komitety wyborcze organizacji oraz utworzone w celu zgłoszenia kandydatów tylko w jednym województwie komitety wyborcze wyborców. W przypadku (2) **odmowy rejestracji listy w całości lub poszczególnych**

**kandydatów** komitety wyborcze mogły składać jedynie odwołania do organu wyborczego wyższego stopnia - a tylko w przypadku wyborów Prezydenta RP do sądu; z kolei w przypadku wyborów do rad oraz wójtów przysługiwały, aż dwie instancje odwoławcze, najpierw do komisarza wyborczego, potem do PKW. Natomiast w przypadku (3) **skreślenia kandydata z listy** oraz (4) **unieważnienia zarejestrowanej listy** skarga do sądu, ani odwołanie do organu wyborczego wyższego stopnia, w ogóle nie przysługiwały.

TK zaznaczył, że „w pozostałym zakresie spraw [tzn. innych niż odmowa rejestracji kandydata nieposiadającego prawa wybieralności] rozstrzyganych postanowieniami okręgowych komisji wyborczych, a następnie, w wyniku odwołania, postanowieniami Państwowej Komisji Wyborczej, (...) nie stwierdził naruszenia wskazanych wzorców kontroli konstytucyjnej, bowiem sprawy te nie dotyczą bezpośrednio prawa wybieralności określonego w art. 99 Konstytucji”. Jednak zdaniem wnioskodawcy, rozważenia wymaga poszerzenie nowelizacji o pozostałe przesłanki odmowy zarejestrowania listy. Należy bowiem zwrócić uwagę, że odmowa zarejestrowania listy lub kandydata, z innych powodów niż fakt nieposiadania przez kandydata biernego prawa wyborczego, również powoduje w efekcie brak możliwości skorzystania z biernego prawa wyborczego. Po drugie, odmowa zarejestrowania listy, np. z powodu wątpliwości organu wyborczego co do wiarygodności podpisów, jest nawet w wyższym stopniu kwestią ocenną, niż w przypadku nieposiadania przez kandydata biernego prawa wyborczego. Brak biernego prawa wyborczego jest bowiem co do zasady wcześniej stwierdzony orzeczeniem sądu, pozbawiającym kandydata praw publicznych, praw wyborczych (orzeczenie Trybunału Stanu) albo o ubezwłasnowolnieniu. Prawdopodobieństwo błędnej oceny przez organ wyborczy tych okoliczności jest zatem mniejsze, niż w przypadku wiarygodności podpisów. Skoro więc TK uznaje prawo skargi do sądu na postanowienie organu wyborczego o odmowie rejestracji kandydata, uzasadnione tym, że w innym orzeczeniu sądu został on tych praw pozbawiony (choć tu organ wyborczy raczej się nie pomyli), to tym bardziej prawo do skargi powinno przysługiwać w przypadku, gdy odmowa zarejestrowania kandydata lub listy nie jest poprzedzona orzeczeniem sądu, lecz opiera się wyłącznie na ocenie organu wyborczego (gdzie organ wyborczy może się pomylić). Po trzecie, skarga do sądu - bez ograniczeń takich jak np. w wyborach do Sejmu i Senatu - istnieje w przypadku wyborów prezydenckich, w których przecież kandydat musi spełnić te same warunki, a wątpliwości co do podpisów mogą być podobne, co w przypadku wyborów parlamentarnych (różnica dotyczy tylko wieku kandydata i liczby podpisów). Zatem, możliwością złożenia skargi do sądu powinny być objęte wszystkie przypadki, o których mowa w art. 218 § 1 Kodeksu. Prawo wniesienia skargi należałoby też przyznać m.in. w

przypadku skreślenia kandydata z już zarejestrowanej listy (następuje to m.in. także z powodu utraty prezeń biernego prawa wyborczego) oraz w przypadku unieważnienia zarejestrowanej listy.

W konsekwencji w projekcie proponuje się by we wszystkich czterech rodzajach postanowień organów wyborczych przysługiwało najpierw odwołanie do organu wyborczego wyższego stopnia (z wyjątkiem sytuacji, gdy organem wydającym postanowienie w pierwszej instancji jest PKW), a następnie skarga do sądu. Technicznie zmiana polega na wprowadzeniu nowego rozdziału (do działu „Przepisy wstępne” Kodeksu), który jednolicie ureguluje warunki i tryb wnoszenia odwołań i skarg oraz na wykreśleniu wielu odrębnych i zróżnicowanych przepisów w jednostkach systematyzacyjnych Kodeksu dotyczących poszczególnych rodzajów wyborów. Konieczna też była gdzieś zmiana odesłań.

#### **4. Skutki projektowanej ustawy**

Projekt może zwiększyć liczbę spraw wpływających do sądów przed wyborami. Z drugiej jednak strony, zmniejszy on liczbę rozpoznawanych po wyborach protestów wyborczych, ponieważ zgodnie z art. 243 § 2, art. 322 § 2 i art. 393 § 3 Kodeksu, sąd pozostawia bez dalszego biegu protest dotyczący sprawy, co do której w Kodeksie przewiduje się możliwość wniesienia przed dniem głosowania skargi do sądu.

#### **5. Oświadczenie o zgodności z prawem Unii Europejskiej**

Przedmiot projektu nie jest objęty prawem Unii Europejskiej.