

USTAWA

z dnia

o zmianie ustawy – Kodeks Wyborczy oraz niektórych innych ustaw¹

Rozdział 1

Zmiany w przepisach obowiązujących

Art. 1. W ustawie z dnia 5 stycznia 2011 r. - Kodeks Wyborczy (Dz. U. z 2011 r., Nr 21, poz. 112, ze zm.²), dalej zwanej „Kodeksem Wyborczym”, wprowadza się następujące zmiany:

1) w art. 378:

a) § 2-3 otrzymują brzmienie:

„§ 2. Limit wydatków ustala się, mnożąc kwotę, o której mowa w § 3, przypadającą na jeden mandat radnego przez liczbę mandatów przypadających na okręgi, w których komitet wyborczy zarejestrował kandydatów.

§ 3. Kwota przypadająca na jeden mandat radnego wynosi:

- 1) w wyborach do rady gminy w gminach liczących do 40 000 mieszkańców - 1.000 złotych;
- 2) w wyborach do rady gminy w gminach liczących powyżej 40 000 mieszkańców oraz w wyborach do rad dzielnic miasta stołecznego Warszawy – 2.000 złotych;
- 3) w wyborach do rady powiatu w powiatach liczących do 40 000 mieszkańców – 2.400 złotych;
- 4) w wyborach do rady powiatu w powiatach liczących powyżej 40 000 mieszkańców, w wyborach do rady miasta na prawach powiatu, w wyborach do sejmiku województwa – iloczyn kwoty 50 groszy i liczby stanowiącej wynik podzielenia liczby mieszkańców danej jednostki samorządu terytorialnego przez liczbę okręgów wyborczych w wyborach do organu stanowiącego tej jednostki, nie mniej jednak niż 2.400 złotych, a w wyborach do rady miasta na prawach powiatu i sejmiku województwa, odpowiednio 3.600 złotych i 6.000 złotych.”;

¹ Niniejszą ustawą zmienia się ustawy: ustawę z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, ustawę z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym oraz ustawę z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa.

² 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, z 2012 r. poz. 849, 951 i 1529, z 2014 r. poz. 179, 180 i 1072, z 2015 r. poz. 1043 i 1044 oraz z 2016 r. poz. 1232 i 1250.

b) po § 3 dodaje się § 3a w brzmieniu:

„§ 3a. Komisarz wyborczy w terminie 7 dni od dnia ogłoszenia rozporządzenia o zarządzeniu wyborów podaje do publicznej wiadomości, w formie komunikatu w dzienniku o zasięgu wojewódzkim, liczbę mieszkańców w poszczególnych jednostkach samorządu terytorialnego według stanu na koniec roku poprzedzającego rok, w którym wybory są przeprowadzane”;

2) art. 380 otrzymuje brzmienie:

„Art. 380. Jeżeli w okręgu wyborczym w wyborach do rady zarejestrowana liczba kandydatów:

a) wynosi jeden - głosowania nie przeprowadza się, a za wybranego na radnego terytorialna komisja wyborcza uznaje zarejestrowanego kandydata;

b) jest mniejsza niż jeden - głosowania nie przeprowadza się, a mandat w tym okręgu wyborczym pozostaje nieobsadzony.”;

3) w art. 385 § 1 otrzymuje brzmienie:

„Art. 385 § 1. W przypadku nieobsadzenia mandatów lub wygaśnięcia mandatu radnego wojewoda zarządza wybory uzupełniające.”;

4) uchyla się art. 387;

5) w art. 388 uchyla się § 3;

6) art. 415 otrzymuje brzmienie:

„Art. 415. O wyborze na radnego, w tym radnego miasta na prawach powiatu i dzielnicy miasta stołecznego Warszawy, rozstrzyga liczba ważnie oddanych głosów na poszczególnych kandydatów”;

7) uchyla się art. 416;

8) w art. 417 § 3 otrzymuje brzmienie:

„§ 3. Jednostkę pomocniczą gminy dzieli się na dwa lub więcej okręgów wyborczych również wtedy, gdy liczba radnych wybieranych w danej jednostce pomocniczej byłaby większa niż 1”;

9) art. 418 otrzymuje brzmienie:

„Art. 418. W każdym okręgu wyborczym tworzone dla wyboru rady w gminie wybiera się 1 radnego”;

10) w art. 419:

a) § 2 otrzymuje brzmienie:

„§ 2. Podział na okręgi wyborcze, ich granice i numery oraz liczbę radnych wybieranych w każdym okręgu ustala, na wniosek wójta, rada gminy według jednolitej normy przedstawicielstwa obliczonej przez podzielenie liczby mieszkańców gminy przez liczbę radnych wybieranych do danej rady, z uwzględnieniem art. 417.”;

b) uchyla się § 3;

11) w art. 421 § 1 otrzymuje brzmienie:

„Art. 421 § 1. Zmiany granic okręgów wyborczych mogą być dokonywane najpóźniej na 6 miesięcy przed upływem kadencji, jeżeli konieczność taka wynika ze zmiany w podziale terytorialnym państwa, zmiany granic jednostek pomocniczych gminy, zmiany liczby mieszkańców danej gminy, zmiany liczby radnych w radzie gminy”;

12) art. 422 otrzymuje brzmienie:

„Art. 422. Informację o okręgach wyborczych, ich granicach i numerach oraz o wyznaczonej siedzibie gminnej komisji wyborczej podaje do publicznej wiadomości wójt, w formie obwieszczenia, najpóźniej w 90 dniu przed dniem wyborów.”;

13) w art. 424 skreśla się zdanie drugie;

14) w art. 425 § 2 otrzymuje brzmienie:

„§ 2. Lista kandydatów w wyborach do rady nie może zawierać więcej niż jedno nazwisko”;

15) w art. 425 uchyla się § 3;

16) w art. 427 § 4 otrzymuje brzmienie:

„§ 4. Wykaz podpisów musi zawierać na każdej stronie nazwę komitetu wyborczego zgłaszającego listę, numer okręgu wyborczego, w którym lista jest zgłaszana, nazwisko i imiona zgłaszanego kandydata oraz adnotację:

"Udzielam poparcia liście kandydatów zgłaszanej przez (nazwa komitetu wyborczego) w okręgu wyborczym nr (numer okręgu) w wyborach do Rady (nazwa rady) zarządzonych na (dzień, miesiąc, rok)."";

17) w art. 428 § 4 otrzymuje brzmienie:

„§ 4. Po dokonaniu zgłoszenia zmiany kandydatów na liście są niedopuszczalne.”;

18) w art. 431 § 1 otrzymuje brzmienie:

„Art. 431 § 1. Jeżeli gminna komisja wyborcza stwierdzi inne wady zgłoszenia aniżeli te, o których mowa w art. 430, wówczas wzywa osobę zgłaszającą listę do ich usunięcia w terminie 3 dni. W przypadku nieusunięcia wskazanych wad w terminie komisja odmawia rejestracji zgłoszenia w całości.”;

19) w art. 434 § 1 otrzymuje brzmienie:

„Art. 434 § 1. Jeżeli w terminie przewidzianym dla zgłoszenia list kandydatów nie zostanie w danym okręgu wyborczym zgłoszona żadna lista albo zostanie zgłoszona tylko jedna lista, gminna komisja wyborcza niezwłocznie wzywa, przez rozplakatowanie obwieszczeń, do dokonania dodatkowych zgłoszeń. W takim przypadku termin zgłaszania list kandydatów ulega przedłużeniu o 10 dni, licząc od

dnia rozplakatowania obwieszczenia.”;

20) w art. 436

a) uchyla się § 2;

b) § 2a - 3 otrzymują brzmienie:

„§ 2a. Jeżeli w wyborach do rady skreślenie nazwiska kandydata nastąpiło wskutek jego śmierci, komisja zawiadamia osobę zgłaszającą kandydata o możliwości zgłoszenia nowego kandydata. Zgłoszenia dokonuje się najpóźniej w 10 dniu przed dniem wyborów; w takim przypadku przepisu art. 427 § 1 nie stosuje się.

§ 3. Komisja unieważnia rejestrację listy, jeżeli nie ma na niej żadnego kandydata, a także wtedy gdy nie doszło do zgłoszenia kandydata w trybie wskazanym w § 2a lub jeżeli komitet wyborczy powiadomi komisję o swoim rozwiązaniu. Od uchwały komisji nie przysługuje środek prawny.”;

c) uchyla się § 4;

21) w art. 438 § 1 otrzymuje brzmienie:

„Art. 438 § 1. Na karcie do głosowania w okręgu wyborczym umieszcza się listy kandydatów zarejestrowane w danym okręgu według nadanych im numerów, wymieniając nazwiska i imiona kandydatów każdej z list, wraz ze skrótami nazw komitetów wyborczych.”;

22) w art. 439 § 1 otrzymuje brzmienie:

„Art. 439 § 1. Wyborca głosuje na określonego kandydata, stawiając znak „x” (dwie przecinające się linie w obrębie kratki) w kratce z lewej strony obok nazwiska tego kandydata.”;

23) uchyla się art. 440;

24) w art. 442

a) w § 2 pkt 6) otrzymuje brzmienie:

„6) głosów ważnie oddanych na wszystkich kandydatów”;

b) uchyla się w § 2 pkt 7;

25) art. 443 § 1 otrzymuje brzmienie:

„Art. 443 § 1. Za wybranego w danym okręgu wyborczym uważa się tego kandydata, który otrzymał największą liczbę ważnie oddanych głosów.”;

26) uchyla się art. 444;

27) w art. 445 § 1 - 3 otrzymują brzmienie:

„Art. 445 § 1. Po ustaleniu wyników wyborów we wszystkich okręgach wyborczych, zgodnie z zasadami określonymi w art. 443 gminna komisja wyborcza sporządza w trzech egzemplarzach protokół z wyborów do rady gminy.

§ 2. W protokole podaje się, według okręgów wyborczych, nazwiska i imiona wybranych radnych z podaniem oznaczenia listy, z której zostali wybrani; w protokole podaje się również ewentualną liczbę nieobsadzonych mandatów.

§ 3. W protokole podaje się również przebieg losowania, o którym mowa w art. 443 § 2.”;

28) art. 450 otrzymuje brzmienie:

„Art. 450. Do wyborów do rad powiatów w zakresie nieuregulowanym stosuje się odpowiednio przepisy rozdziału 10, chyba że przepisy niniejszego rozdziału stanowią inaczej.”;

29) uchyla się art. 453;

30) art. 454 otrzymuje brzmienie:

„Art. 454 § 1. W celu przeprowadzenia wyborów powiat dzieli się na okręgi wyborcze. W jednym okręgu wyborczym wybierany jest jeden radny.

§ 2. Normę przedstawicielstwa w wyborach do rady powiatu wyznacza iloraz liczby mieszkańców powiatu i liczby mandatów w radzie powiatu.

§ 3. Okręgiem wyborczym jest jedna gmina, z zastrzeżeniem przepisów poniższych.

§ 4. W celu tworzenia okręgów możliwe jest łączenie gmin tylko w przypadku, gdy liczba gmin w powiecie przekracza liczbę mandatów radnych. W takim przypadku w pierwszej kolejności łączeniu podlegają: gmina posiadająca najmniejszą liczbę mieszkańców spośród gmin tworzących powiat oraz sąsiadująca z nią gmina posiadająca najmniejszą liczbę mieszkańców spośród sąsiednich gmin. Jeżeli w wyniku połączenia gmin, o których mowa powyżej liczba radnych w dalszym ciągu nie jest równa liczbie okręgów wyborczych, na powyższych zasadach łączy się kolejne gminy, aż do zrównania liczby okręgów wyborczych z liczbą mandatów radnych. Utworzenie okręgu składającego się z więcej niż dwóch gmin jest możliwe wyjątkowo, o ile jest to uzasadnione normą przedstawicielstwa.

§ 5. Łączenie gmin w celu utworzenia okręgu wyborczego wymaga zasięgnięcia opinii rad tych gmin.

§ 6. Podział gminy na okręgi wyborcze jest dopuszczalny jedynie w przypadku, gdy liczba mandatów radnych przekracza liczbę gmin tworzących powiat. W takim przypadku podziałowi na dwa okręgi wyborcze podlega gmina posiadająca największą liczbę mieszkańców spośród gmin tworzących powiat. Jeżeli w wyniku podziału, o którym mowa powyżej liczba mandatów radnych w dalszym ciągu nie jest równa liczbie okręgów, na powyższych zasadach dzieli się kolejną gminę, aż do zrównania liczby okręgów wyborczych z liczbą mandatów radnych. Gmina może być podzielona na więcej niż dwa okręgi wyborcze wyjątkowo, o ile jest to uzasadnione normą przedstawicielstwa lub gdy pomimo dokonania podziału każdej gminy na dwa okręgi wyborcze liczba mandatów radnych w dalszym ciągu nie będzie równa liczbie okręgów wyborczych.

§ 7. Podział gminy wymaga porozumienia z radą tej gminy.

§ 8. W miastach przy tworzeniu okręgów wyborczych uwzględnia się utworzone jednostki pomocnicze.

§ 9. Jeśli w przypadkach wskazanych w § 4 i 6 dwie lub więcej gmin posiada taką samą liczbę mieszkańców, kolejność gmin na potrzeby zastosowania zasad wynikających z tych przepisów ustala się w drodze losowania przeprowadzanego przez właściwego komisarza wyborczego w obecności trzech przedstawicieli rady powiatu.”;

31) art. 457 otrzymuje brzmienie:

„Art. 457. Każda zgłoszona lista kandydatów powinna być poparta podpisami co najmniej 200 wyborców.”;

32) w art. 459 § 1 otrzymuje brzmienie:

„Art. 459 § 1. Do wyborów do sejmików województw w zakresie nieuregulowanym stosuje się odpowiednio przepisy rozdziału 10, chyba że przepisy niniejszego rozdziału stanowią inaczej.”;

33) art. 462 otrzymuje brzmienie:

„Art. 462 § 1. W celu przeprowadzenia wyborów województwo dzieli się na okręgi wyborcze. W jednym okręgu wyborczym wybierany jest jeden radny.

§ 2. Normę przedstawicielstwa w wyborach do sejmiku województwa wyznacza iloraz liczby mieszkańców województwa i liczby mandatów w sejmiku województwa.

§ 3. Okręgiem wyborczym jest jeden powiat.

§ 4. W celu tworzenia okręgów możliwe jest łączenie powiatów tylko w przypadku, gdy liczba powiatów w województwie przekracza liczbę mandatów radnych. W takim przypadku w pierwszej kolejności łączeniu podlegają: powiat posiadający najmniejszą liczbę mieszkańców spośród powiatów tworzących województwo oraz sąsiadujący z nim powiat posiadający najmniejszą liczbę mieszkańców spośród sąsiednich powiatów. Jeżeli w wyniku połączenia powiatów, o których mowa powyżej, liczba mandatów radnych w dalszym ciągu nie jest równa liczbie okręgów, na powyższych zasadach łączy się kolejne powiaty, aż do zrównania liczby okręgów wyborczych z liczbą mandatów radnych. Utworzenie okręgu składającego się z więcej niż dwóch powiatów jest możliwe wyjątkowo, o ile jest to uzasadnione normą przedstawicielstwa.

§ 5. Łączenie powiatów w celu utworzenia okręgu wyborczego wymaga zasięgnięcia opinii rad tych powiatów.

§ 6. Podział powiatu jest dopuszczalny jedynie w przypadku, gdy liczba mandatów radnych przekracza liczbę powiatów tworzących województwo. W takim przypadku podziałowi na dwa okręgi wyborcze podlega powiat posiadający największą liczbę mieszkańców spośród powiatów tworzących województwo. Jeżeli w wyniku podziału, o którym mowa powyżej, liczba mandatów radnych w dalszym ciągu nie jest równa liczbie okręgów wyborczych, na powyższych zasadach dzieli się kolejny powiat, aż do zrównania liczby okręgów wyborczych z liczbą mandatów radnych. Powiat może być podzielony na więcej niż dwa okręgi wyborcze wyjątkowo, o ile jest to uzasadnione normą przedstawicielstwa lub gdy pomimo podziału każdego powiatu na dwa okręgi wyborcze liczba mandatów radnych w dalszym ciągu nie będzie równa liczbie okręgów.

§ 7. Podział powiatu na okręgi wyborcze wymaga porozumienia z radą tego powiatu.

§ 8. Jeśli w przypadkach wskazanych w § 4 i 6 dwa lub więcej powiatów posiada taką samą liczbę mieszkańców, kolejność powiatów na potrzeby zastosowania zasad wynikających z tych przepisów ustala się w drodze losowania przeprowadzanego przez właściwego komisarza wyborczego w obecności trzech przedstawicieli sejmiku województwa.”;

34) w art. 463 § 1 otrzymuje brzmienie:

„Art. 463 § 1. Podział na okręgi wyborcze, ich numery oraz granice ustala, na wniosek marszałka, sejmik województwa zgodnie z postanowieniami art. 462.”;

Art. 2. W ustawie z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2016 r., poz. 446, 1579) w art. 26 po ust. 2a dodaje się ust. 2b w brzmieniu:

„2b. Jedna osoba może pełnić w danej gminie funkcję wójta (burmistrza, prezydenta miasta) nie dłużej niż przez dwie rozpoczęte kadencje. Z chwilą objęcia funkcji przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta) w danej gminie na drugą kadencję, traci on prawo wybieralności na funkcję wójta (burmistrza, prezydenta miasta) w kolejnych wyborach.”.

Art. 3. W ustawie z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. z 2016 r., poz. 814, 1579) w art. 9 ust. 4 i 5 otrzymują brzmienie:

„4. W skład rady powiatu wchodzi dziewięciu radnych w powiatach liczących do 40 000 mieszkańców oraz po dwóch na każde kolejne rozpoczęte 8 000 mieszkańców, a w powiatach liczących powyżej 120 000 mieszkańców po dwóch na każde kolejne rozpoczęte 20 000 mieszkańców, nie więcej jednak niż 55 radnych.

5. Powyższe zasady stosuje się do ustalenia składu rady powiatu powstałego w wyniku połączenia powiatów”.

Art. 4. W ustawie z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz.U. z 2016 r., poz. 486) w art. 16:

a) ust. 3 otrzymuje brzmienie:

„3. W skład sejmiku województwa wchodzi radni wybrani w wyborach bezpośrednich.”;

b) po ust. 3 dodaje się ust. 3a w brzmieniu:

„3a. Ustalenia liczby radnych wybieranych w poszczególnych województwach dokonuje się według następujących zasad:

- 1) liczbę mieszkańców kraju dzieli się przez ogólną liczbę 460 mandatów radnych sejmików województw w całym kraju – wynik stanowi jednolitą normę przedstawicielstwa w odniesieniu do jednego mandatu radnego;
- 2) liczbę mieszkańców danego województwa dzieli się przez liczbę stanowiącą jednolitą normę przedstawicielstwa;

- 3) otrzymany wynik stanowi liczbę mandatów radnych przypadających na dane województwo, przy czym ułamki liczby mandatów radnych w danym województwie równe lub większe od $\frac{1}{2}$ zaokrągla się w górę do liczby całkowitej, a ułamki mniejsze od $\frac{1}{2}$ pomija się;
- 4) w przypadku gdy w wyniku zastosowania zasad wskazanych w pkt 1-3 liczba mandatów radnych w skali całego kraju jest:
 - a) mniejsza od 460, w tym województwie, spośród województw w których ułamek mandatu radnego jest mniejszy od $\frac{1}{2}$, w którym ułamek mandatu radnego jest największy, dodaje się jeden mandat radnego;
 - b) większa od 460, w tym województwie, spośród województw w których ułamek mandatu radnego jest równy lub większy od $\frac{1}{2}$, w którym ułamek mandatu radnego jest najmniejszy, odejmuje się jeden mandat radnego;
- 5) w przypadku gdy mimo zastosowania zasad wskazanych w pkt 4 liczba mandatów radnych w skali całego kraju wciąż jest mniejsza lub większa od 460, postępowanie wskazane w pkt 4 powtarza się w stosunku do kolejnych województw, aż do osiągnięcia wymaganej liczby mandatów radnych w skali całego kraju;
- 6) jeśli w wyniku zastosowania zasad wskazanych w pkt 1-2 w dwóch lub więcej województwach liczba mandatów radnych przypadających na dane województwo kończy się ułamkiem równym $\frac{1}{2}$, wskutek czego liczba mandatów radnych w skali całego kraju jest większa od 460, właściwy komisarz wyborczy przeprowadza losowanie spośród tych województw województwa lub województw, w których nie dokonuje się zaokrąglenia ułamka mandatu radnego do liczby całkowitej, aż do osiągnięcia wymaganej liczby mandatów radnych w skali całego kraju;
- 7) losowanie, o którym mowa w pkt 6, komisarz wyborczy przeprowadza w obecności przedstawicieli zainteresowanych sejmików województw, w liczbie 3 z każdego województwa. ” .

Rozdział 2

Przepisy przejściowe

Art. 5.1. Przepisy ustaw w brzmieniu zmienionym przez art. 1, 3 i 4 stosuje się do najbliższych wyborów do organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego oraz rad dzielnic miasta stołecznego Warszawy, następujących po wejściu w życie niniejszej ustawy i każdych kolejnych wyborów, z wyłączeniem wyborów przedterminowych i uzupełniających w zakresie przewidzianym w Kodeksie Wyborczym, jeśli te wybory przedterminowe i uzupełniające zostaną przeprowadzone przed datą przeprowadzenia pierwszych wyborów po dniu wejścia w życie niniejszej ustawy, zarządzonych w trybie art. 371 Kodeksu Wyborczego.

2. Przepisy ustawy w brzmieniu zmienionym w art. 2 stosuje się w odniesieniu do osób, które objęły funkcje wójta (burmistrza, prezydenta miasta) w związku z wyborami przeprowadzonymi po dniu wejścia w życie niniejszej ustawy, na podstawie zarządzenia, o którym mowa w art. 474 § 1 i art. 371 Kodeksu Wyborczego. Kadencje wójta (burmistrza, prezydenta miasta) rozpoczęte przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy nie stanowią kadencji, o których mowa w art. 26 ust. 2 b ustawy zmienionej w art. 2.

3. Pierwszy podział na okręgi wyborcze zgodnie z przepisami ustawy zmienionej przez

art. 1 dokonywany jest najpóźniej na jeden rok przed upływem kadencji organów jednostek samorządu terytorialnego wybieranych w wyborach bezpośrednich. Zmiana podziału na okręgi wyborcze przed pierwszymi wyborami przeprowadzanymi zgodnie z przepisami ustawy zmienionej przez art. 1 jest dopuszczalna najpóźniej na 6 miesięcy przed upływem kadencji tylko w przypadku zmiany granic, utworzenia, połączenia lub zniesienia jednostek samorządu terytorialnego, dzielonych na okręgi wyborcze lub położonych na obszarze okręgów wyborczych.

Art. 6. W okresie dwóch lat od wejścia w życie ustawy Państwowa Komisja Wyborcza przeprowadzi, zgodnie z przepisami § 1 pkt 9, § 2 i § 3 art. 160 ustawy zmienianej w art. 1, kampanię informacyjną upowszechniającą wśród obywateli wiedzę o wyborach w jednomandatowych okręgach wyborczych.

Rozdział 3

Przepis końcowy

Art. 7. Ustawa wchodzi w życie 14 dni od dnia ogłoszenia.

Uzasadnienie

Przedmiot projektu ustawy

Niniejszy projekt ustawy wprowadza zmiany w:

- 1) ustawie z dnia 5 stycznia 2011 r. Kodeks Wyborczy,
- 2) ustawie z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym,
- 3) ustawie z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym oraz w
- 4) ustawie z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa.

Zmiany dotyczą przede wszystkim wprowadzenia Jednomandatowych Okręgów Wyborczych (JOW-ów) w wyborach do rad powiatów, rad miast na prawach powiatu, oraz do sejmików wojewódzkich, czyli tam, gdzie dotychczas obowiązywała ordynacja proporcjonalna.

Ponadto zaproponowane zmiany obejmują także regulację kwestii limitów wydatków komitetów wyborczych, zasady tworzenia okręgów wyborczych oraz przeprowadzania wyborów. Dodatkowo proponuje się także ograniczenie do dwóch kadencji wójtów, burmistrzów, prezydentów miast.

Potrzeba i cel uchwalenia ustawy.

Projektodawca uznaje wprowadzenie Jednomandatowych Okręgów Wyborczych na wszystkich szczeblach władzy w Polsce za konieczność i środek na rzecz odpartyjnienia Państwa oraz przywrócenie podmiotowości obywatelom. Dotychczasowe doświadczenia wyborcze dotyczące wyborów samorządowych w Polsce (zwłaszcza wybory w 2014 roku) pokazały, że przywrócenie zaufania obywateli do procesu wyborczego wymaga jego uproszczenia i przywrócenia obywatelom decydującego głosu o obsadzeniu wybieralnych stanowisk na szczeblu lokalnym i wojewódzkim, natomiast odebranie go aparatowi partyjnemu (któremu służy ordynacja proporcjonalna). Podkreślić należy, że wprowadzenie Jednomandatowych Okręgów Wyborczych w wyborach samorządowych nie budzi żadnych wątpliwości konstytucyjnych, bowiem Konstytucja nie reguluje szczegółowo materii dotyczącej tych wyborów, pozostawiając ją swobodzie prawodawczej ustawodawcy zwykłego; Konstytucja nie wymaga również proporcjonalności w tych wyborach (art. 169 ust. 2 Konstytucji).

Wprowadzenie Jednomandatowych Okręgów Wyborczych (JOW-ów) w wyborach do rad powiatów, rad miast na prawach powiatu i sejmików wojewódzkich stanowi istotny

krok w stronę realizacji zasady, która stoi u podstaw demokratycznego państwa, czyli rzeczywistego wpływu obywateli na wybór swoich przedstawicieli. W obecnym systemie wyborczym zasada ta ma charakter ograniczony, co wynika z faktu, że wyborcy zamiast na swoich kandydatów, głosują de facto na listę wyborczą, czego konsekwencją jest swoista dyktatura liderów partyjnych, w odgórny sposób decydujących zarówno o składzie list, jak i o miejscach poszczególnych osób na listach. Listy wyborcze układane są w taki sposób, by nagradzać działaczy partyjnych, którzy uzyskują wysokie miejsca na listach wyborczych, nie z uwagi na posiadaną wiedzę, umiejętności i kompetencje, a jedynie przez wzgląd na wierność i lojalność danemu ugrupowaniu lub jego liderowi. To sprawia, że kandydat wybrany w systemie proporcjonalnym ma przeświadczenie, że swój sukces wyborczy zawdzięcza nie tyle wyborcom, a politycznemu ugrupowaniu, które zagwarantowało mu wysoką pozycję na liście i to przed nim odczuwa odpowiedzialność za sprawowanie mandatu, w mniejszym zaś stopniu przed wyborcami. Dodatkowo cementuje to skład rad i sejmików, sprawiając, że w wyborach od lat zwyciężają te same osoby.

Jednomandatowe Okręgi Wyborcze sprawiają, że ciężar decyzji o składzie ciał przedstawicielskich przechodzi na obywateli. W systemie większościowym wyborca głosuje na osobę, a nie na polityczne ugrupowanie. Dzięki temu w wyborach szanse mają ludzie, których atutem są wiedza i kwalifikacje, a niekoniecznie partyjny staż. JOW-y ożywiają życie publiczne, dając szansę nowym, ambitnym osobom na zaistnienie w polityce – nie muszą oni bowiem wspierać się na machinie partyjnej. Ponadto JOW-y tworzą relację między wyborcą a wybranym radnym, budując partnerstwo na linii władza-obywatel, przyczyniając się do rozwoju społeczeństwa obywatelskiego oraz większego poczucia odpowiedzialności za dobro wspólne.

Zgodnie z postanowieniami ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. - Kodeks Wyborczy (Dz. U. z 2011 r., Nr 21, poz. 112, ze zm.) w gminach niebędących miastami na prawach powiatu wybory radnych odbywają się według ordynacji większościowej w okręgach jednomandatowych, natomiast wybory radnych w miastach na prawach powiatu, do rad powiatów oraz do sejmików wojewódzkich odbywają się według systemu proporcjonalnego przy zastosowaniu metody d'Hondta do przeliczania głosów

wyborców. Metoda ta preferuje duże ugrupowania³.

W takim stanie prawnym zostały przeprowadzone ostatnie wybory samorządowe, w roku 2014. Wybory te charakteryzowały się licznymi nieprawidłowościami. Jak się okazało, skala tych nieprawidłowości była zdecydowanie mniejsza w gminach, gdzie wyborów dokonywano w okręgach jednomandatowych niż na pozostałych szczeblach samorządu, gdzie obowiązywał system proporcjonalny. Przykładowo odsetek głosów nieważnych w bezpośrednich wyborach burmistrzów wyniósł tylko ok. 2% i był o wiele mniejszy niż w proporcjonalnych wyborach do sejmików wojewódzkich, gdzie oddano aż ok. 18 % głosów nieważnych⁴.

Jedną z najczęściej wskazywanych przyczyn tak dużej liczby głosów nieważnych w wyborach proporcjonalnych do organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego było tzw. „zbroszurowanie” kart do głosowania. Innymi słowy karty do głosowania przestały być „kartami”, a stały się „książeczkami” do głosowania. Było to wynikiem konieczności ujęcia na każdej karcie do głosowania od kilku do kilkunastu list kandydatów poszczególnych komitetów wyborczych, obejmujących niekiedy po kilkanaście nazwisk kandydatów. Sprawilo to, że karty do głosowania stały się nieczytelne i nieprzyjazne dla przeciętnego wyborcy (tzw. efekt książeczki)⁵. Wskazywano także, że zbroszurowanie kart do głosowania sprzyjało oddawaniu głosu na kandydatów umieszczonych na pierwszych stronach takich kart, często w oderwaniu od rzeczywistych preferencji wyborczych⁶. Nie bez znaczenia jest również to, że w wyborach samorządowych 2014 na tych poziomach, w których wyboru dokonywano w systemie proporcjonalnym (a przede wszystkim na poziomie sejmików województw) występował niski poziom znajomości kandydatów⁷. Ten stan rzeczy skutkował z kolei obniżonym poziomem wiarygodności wyborów samorządowych. Jak wynika z przeprowadzonego przez ośrodek CBOS badania nr 174/2014, 22%

³ M. Chmaj, W. Skrzydło, *System wyborczy Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2011, str. 57.

⁴ www.pkw.gov.pl

⁵ Por. raport Fundacji Batorego pt.: „*Nieważne głosy, ważny problem. Wyniki badania kart do głosowania z wyborów do sejmików województwa 2014*”, Warszawa 2016, str. 8.

⁶ Ibidem, str. 16; por. też cytowany tam J. Flis, *Złudzenia wyboru. Społeczne wyobrażenia i instytucjonalne ramy w wyborach do Sejmu i Senatu*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2014.

⁷ Por. badanie CBOS nr 124/2014, źródło: http://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2014/K_124_14.PDF

ankietowanych uważa wyniki wyborów do sejmików województw w 2014 roku za niewiarygodne⁸.

Obszerne opracowanie nieprawidłowości, do których dochodziło w trakcie wyborów samorządowych w 2014 r. zawiera m.in. raport Fundacji Batorego pt. „*Co się stało 16 listopada?*”⁹. Na uwagę w szczególności zasługuje wchodząca w skład raportu analiza dr. Adama Gendźwiłła pt. „*Zmiany niezauważone? O tym, jak zadziałały jednomandatowe okręgi wyborcze w wyborach do rad gmin w 2014 roku*”¹⁰. Przytoczone w niej dane i analizy wskazują na istotne korzyści wynikające wprowadzenia JOW w wyborach samorządowych.

Po pierwsze z danych zawartych w raporcie wynika, że *istotnie wzrósł* odsetek radnych bezpartyjnych w gminach, w których wprowadzono jednomandatowe okręgi wyborcze w miejsce systemu proporcjonalnego..

Po drugie zmiana prawa wyborczego wzmocniła niezależne komitety lokalne oraz osłabiła pozycję partii politycznych w wyborach lokalnych. Spowodowała mianowicie, że w wyborach w 2014 r. w gminach, w których system proporcjonalny zastąpiły jednomandatowe okręgi wyborcze, odnotowano spadek udziału kandydatów partyjnych (w przeciętnej gminie o ponad dziewięć punktów procentowych), a także jeszcze wyraźniejszy spadek udziału radnych reprezentujących partie (zwykle o ponad 15 punktów procentowych). Sytuacja pozostała stabilna tylko w gminach niezmiennie stosujących wyłącznie JOW-y oraz w największych miastach, w których nadal funkcjonuje system proporcjonalny. W innych analizowanych grupach wystąpiła tendencja do wzmacniania się pozycji niezależnych komitetów lokalnych kosztem komitetów partyjnych¹¹.

⁸ http://cbos.pl/SPISKOM.POL/2014/K_174_14.PDF

⁹ Raport Fundacji Batorego pt. „*Co się stało 16 listopada?*” dostępny pod adresem strony internetowej: www.batory.org.pl

¹⁰ A. Gendźwiłł, *Zmiany niezauważone? O tym, jak zadziałały jednomandatowe okręgi wyborcze w wyborach do rad gmin w 2014 roku*

¹¹ Por. też J. Mielewczyk, *Wpływ jednomandatowych okręgów wyborczych na wyniki wyborów do rad gmin w gminach powyżej 20 tys. mieszkańców*, Refleksje nr 12, 2015, str. 242.

Ponadto, odsetek gmin, w których w wyborach w 2014 r. zwyciężył komitet burmistrza zwiększył się z 19% do 38%, tj. o prawie 20%¹². Zdaniem projektodawców częstsze zwycięstwa ugrupowań burmistrzów/prezydentów powinny być postrzegane jako pozytywnie zjawisko prowadzące do wzrostu skuteczności takich rządów. Zaletami w takim przypadku jest istotne skrócenie czasu potrzebnego na sformowanie koalicji w radzie oraz wyeliminowanie występowania potencjalnych konfliktów między radą a burmistrzem/prezydentem miasta, jeśli pochodzą z różnych opcji politycznych, co w konsekwencji prowadzi do klarowności sytuacji dotyczącej podmiotu rządzącego w danej gminie i ponoszącego za rządzenie odpowiedzialność¹³.

Wskazując na wyniki analizy dr. A. Gendźwiłła projektodawcy pragną zwrócić uwagę na następujące argumenty przemawiające za wprowadzeniem jednomandatowych okręgów wyborczych:

- zwiększenie liczby bezpartyjnych radnych;
- przyhamowanie spadku frekwencji w gminach, w których wprowadzono JOW-y;
- „w gminach składających się z wyraźnie odrębnych części (wsi, przysiółków, sołectw) JOW-y dają szansę na lepszą reprezentację terytorialną. Społeczności lokalne, których interesy terytorialne wcześniej były marginalizowane w radach ze względu na brak reprezentacji (związany np. z przynależnością danej wsi do większego okręgu wyborczego), mają szansę wybrać swojego radnego”
- „wprowadzenie JOW-ów w miejsce systemu proporcjonalnego (a więc w dużych gminach) zwiększyło wyraźnie przeciętną liczbę komitetów wyborczych, wystawiających kandydatów na radnych (...), wprowadzenie JOW-ów w miejsce systemu proporcjonalnego poszerzyło rynki wyborcze”.

Należy również dodać, że wprowadzenie jednomandatowych okręgów wyborczych, a co za tym idzie zwiększenie ilości okręgów wyborczych i zmniejszenie ich rozmiaru, skutkuje wzrostem czynnika „personalnego” w wyborach samorządowych, co można było zaobserwować właśnie w wyborach samorządowych 2014 w gminach nie będących miastami na prawach powiatu¹⁴. Tego typu obserwacja znajduje to potwierdzenie także w empirycznych badaniach systemów wyborczych. Wskazać w

¹² Ibidem, str. 249; A. Gendźwiłł, *op. cit.*

¹³ Por. <http://jow.pl/sukces-jow-do-rad-gmin-odpartyjnienie-i-inne-statystyki/>

¹⁴ Por. J. Mielewczyk, *op.cit.*, str. 250-251.

tym miejscu można chociażby przekrojowe badanie systemów wyborczych przeprowadzone przez Pippę Norris.¹⁵ Mimo iż odnosi się do wyborów parlamentarnych pokazuje ono, że wybory większościowe wymuszają na politykach intensywniejszy kontakt z wyborcami, ponadto czynią ich bardziej niezależnymi w stosunku do central partyjnych.

Biorąc pod uwagę istotne różnice w liczbie oddanych głosów nieważnych pomiędzy wyborami do rad gmin (4,32 %)¹⁶ w których wybory odbyły się w systemie większościowym a wyborami np. do sejmików województw (blisko 18 %), które odbyły się w systemie proporcjonalnym, trudno nie wziąć pod uwagę możliwych pozytywów wynikających z zastosowania jednomandatowych okręgów wyborczych w wyborach do organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego. Jak się wydaje, kierunkiem w którym należy w opisanym kontekście podążać, jest uproszczenie systemu wyborczego na poziomie wyborów do organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego. Nie jest natomiast tajemnicą, że to właśnie system jednomandatowych okręgów wyborczych jest systemem najprostszym i najbardziej przejrzystym dla wyborcy.

W świetle powyższego, zdaniem projektodawców przeniesienie mechanizmu wyboru radnych gminnych w jednomandatowych okręgach wyborczych na pozostałe szczeble samorządu przyczyni się do uproszczenia i zwiększenia przejrzystości procesu wyborczego w wyborach samorządowych. Atutem wprowadzenia JOW będzie również zwiększenie udziału niepartyjnych komitetów wyborczych, tym samym prowadząc do poszerzenia bazy wyborczej na poziomie powiatów i województw, a co za tym idzie zwiększona aktywizacja środowisk lokalnych i regionalnych. Zmniejszenie okręgów wyborczych przybliży również radnego do wyborcy.

Warto zauważyć, że wybory większościowe na szczeblu lokalnym do organów przedstawicielskich w jednomandatowych okręgach wyborczych (w systemie większości względnej) przeprowadzane są także w innych krajach. Zaproponowane w niniejszym projekcie ustawy rozwiązania wzorowane są zwłaszcza na dwóch

¹⁵ Pippa Norris, *Ballot structures & legislative behavior*, źródło: <https://www.hks.harvard.edu/fs/pnorris/Acrobat/Miami%20Norris.pdf>

¹⁶ www.pkw.gov.pl

najstarszych i najbardziej rozwiniętych demokracjach: Wielkiej Brytanii oraz USA. W obu krajach wybory na szczeblu lokalnym przeprowadzane są co do zasady w jednomandatowych okręgach wyborczych z zastosowaniem zasady „first-past-the-post” oznaczającej, że z danego okręgu wybrany zostaje kandydat, który otrzymał największą liczbą głosów. System ten stosowany jest w wyborach lokalnych w Anglii i Walii (inne systemy są stosowane w pozostałych częściach Zjednoczonego Królestwa) oraz na różnych szczeblach samorządu lokalnego w zależności od lokalnych uwarunkowań w poszczególnych stanach USA.

Poza tymi najbardziej modelowymi przykładami stosowania systemu JOW w wyborach lokalnych, ordynacja większościowa obowiązuje również w wyborach lokalnych m.in. na Cyprze, we Francji (w pewnym zakresie), w Luksemburgu (w pewnym zakresie – gminy do 3000 mieszkańców), Rosji (w zależności od części Federacji), na Słowacji, w Słowenii (w pewnym zakresie), na Węgrzech (częściowo)¹⁷.

Aktualny stan w obszarze, który jest przedmiotem regulacji projektowanej ustawy

W obecnym stanie prawnym wybory w systemie większościowym na poziomie jednostek samorządu terytorialnego dotyczą wyłącznie wyborów do rad gmin nie będących miastami na prawach powiatu. W pozostałym zakresie, w wyborach do organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego, obowiązuje system proporcjonalny, oparty na wielomandatowych okręgach wyborczych.

Regulacje te wynikają z przepisów ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. - Kodeks Wyborczy (Dz. U. z 2011 r., Nr 21, poz. 112, ze zm.).

Wprowadzenie zasady wyborów większościowych w wyborach do organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego wszystkich szczebli, a także w wyborach do rad dzielnic miasta stołecznego Warszawy wymaga jednak nie tylko

¹⁷ Źródło: *Procedury wyborcze w krajach europejskich*, Kancelaria Senatu, Biuro Analiz i Dokumentacji, lipiec 2015, https://www.senat.gov.pl/gfx/senat/pl/senatopracowania/130/plik/ot-635_do_internetu.pdf

wprowadzenia zmian w przepisach Kodeksu Wyborczego, ale także w przepisach ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2016 r., poz. 814, 1579) oraz ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz. U. z 2016 r., poz. 486).

Wyjaśnienie podstawowych założeń projektu ustawy. Różnice pomiędzy dotychczasowym a projektowanym stanem prawnym.

Proponuje się modyfikację przewidzianych obecnie w Kodeksie Wyborczym reguł ustalania limitów finansowania agitacji wyborczej. Obecne regulacje przewidują ryczałtowe kwoty limitów przypadających na jeden mandat, w wysokości uzależnionej od rodzaju jednostki samorządu terytorialnego (np. mandat w wyborach do rady gminy liczącej do 40 000 mieszkańców – 1.000 zł, mandat w wyborach do rady powiatu – 2.400 zł, mandat w wyborach do sejmiku województwa – 6.000 zł).

Kwoty te ulegają oczywiście kumulacji w przypadku zgłoszenia przez komitet wyborczy listy w okręgu wielomandatowym.

Wprowadzenie jednomandatowych okręgów wyborczych na wszystkich szczeblach wyborów do organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego będzie skutkowało koniecznością dostosowania tych przepisów do nowej sytuacji. W przypadku okręgów jednomandatowych wzrośnie liczba przypadków, w których komitety wyborcze będą wystawiały tylko jednego kandydata – w jednomandatowym okręgu. Takie komitety wyborcze nie będą miały w praktyce możliwości kumulacji limitów finansowania agitacji wyborczej.

Tym samym limit finansowania agitacji wyborczej dla jednego mandatu musi zapewniać realne prowadzenie walki wyborczej nawet w sytuacji, gdy komitet wyborczy wystawia tylko jednego kandydata. Dotyczy to przede wszystkim okręgów wyborczych w jednostkach samorządu terytorialnego o wyższym zaludnieniu.

Proponuje się tym samym pozostawienie dolnych granic limitów finansowania agitacji wyborczej, a jednocześnie uzależnienie wysokości tych limitów w okręgach wyborczych o wyższym zaludnieniu od liczby przypadających na dany okręg

mieszkańców.

Stosowne zmiany w tym zakresie zostały wprowadzone w art. 378 Kodeksu Wyborczego.

Zmiana art. 380 Kodeksu Wyborczego ma charakter redakcyjny i bezpośrednio wiąże się z wprowadzeniem jednomandatowych okręgów wyborczych. Zgodnie z projektowanym przepisem głosowania nie przeprowadza się, gdy w okręgu wyborczym do rady zgłoszono tylko jednego kandydata. W takim wypadku za wybranego na radnego terytorialna komisja wyborcza uznaje zarejestrowanego kandydata. W przypadku niezgłoszenia jakiegokolwiek kandydata w okręgu wyborczym mandat pozostanie nieobsadzony w tym okręgu.

Zmiany w art. 385 § 1 Kodeksu Wyborczego w zakresie wyborów uzupełniających również mają charakter redakcyjny i polegają na dostosowaniu brzmienia przepisów w związku z projektowaną rezygnacją z proporcjonalnych wyborów do rad gmin będących miastami na prawach powiatu. Z uwagi na powyższe, niezbędne było także uchylene art. 387 oraz 388 § 3 Kodeksu Wyborczego.

Projektowana zmiana art. 415 Kodeksu Wyborczego stanowi konsekwencję wprowadzenia jednomandatowych okręgów wyborczych w wyborach do rad gmin będących miastami na prawach powiatu. Po zmianie Kodeksu Wyborczego w proponowanym zakresie liczba ważnie oddanych głosów na poszczególnych kandydatów będzie decydowała o wyborze na radnego we wszystkich gminach, w tym w gminach będących miastami na prawach powiatu.

Z uwagi na wprowadzenie systemu większościowego w wyborach do rad gmin będących miastami na prawach powiatu niezbędne jest dokonanie stosownych zmian w art. 416 Kodeksu Wyborczego regulującym zasady podziału mandatów w systemie proporcjonalnym w gminach będących miastami na prawach powiatu oraz w dzielnicach miasta stołecznego Warszawy. W związku z powyższym, w art. 416 Kodeksu Wyborczego proponuje się wykreślenie dotychczasowych przepisów art. 416 § 1 i 2 Kodeksu Wyborczego regulujących proporcjonalny podział mandatów oraz przepisu art. 416 § 3 Kodeksu Wyborczego, który w zakresie wyborów w dzielnicach

miasta stołecznego Warszawy odsyłał do przepisów określających proporcjonalny podział mandatów. W konsekwencji, proponuje się wprowadzenie nowego brzmienia art. 416 Kodeksu Wyborczego, który poprzez odesłanie do przepisów rozdziału 10 Kodeksu Wyborczego wprowadza jednomandatowe okręgi wyborcze w wyborach do rad gmin będących miastami na prawach powiatu oraz w wyborach w dzielnicach miasta stołecznego Warszawy.

Planowane zmiany w treści art. 417 § 3 Kodeksu Wyborczego podyktowane są koniecznością dostosowaniu brzmienia przepisów w związku z projektowaną rezygnacją z proporcjonalnych wyborów do rad gmin będących miastami na prawach powiatu.

Konsekwencją wprowadzenia systemu jednomandatowych okręgów wyborczych jest zmiana art. 418 Kodeksu Wyborczego. Zgodnie z proponowanym brzmieniem tego przepisu w każdym okręgu wyborczym tworzonej dla wyboru rady w gminie będzie wybierany 1 radny. Mając na względzie powyższą zmianę, niezbędna jest modyfikacja treści art. 425 § 2 Kodeksu Wyborczego poprzez usunięcie dotychczasowych postanowień przewidujących odrębne regulacje dla wyborów do rad gmin będących miastami na prawach powiatu. Zgodnie z proponowanym brzmieniem lista kandydatów w wyborach do rady będzie mogła zawierać tylko jedno nazwisko. Ponadto, niezbędne jest uchylenie art. 425 § 3 Kodeksu Wyborczego odnoszącego się do określania parytetów na listach kandydatów w wyborach do rady gmin będących miastami na prawach powiatu.

Zmiany dotyczące zasad podziału na okręgi wyborcze (modyfikacja art. 419 § 2, uchylenie art. 419 § 3 Kodeksu Wyborczego) mają charakter redakcyjny i bezpośrednio wynikają z wprowadzenia jednomandatowych okręgów wyborczych.

Projektowany art. 421 § Kodeksu Wyborczego umożliwia dokonanie zmiany granic okręgów wyborczych najpóźniej na 6 miesięcy przed upływem kadencji, jeżeli konieczność taka wynika ze zmiany w podziale terytorialnym państwa, zmiany granic jednostek pomocniczych gminy, zmiany liczby mieszkańców danej gminy, zmiany liczby radnych w radzie gminy.

Planowane brzmienie art. 422 Kodeksu Wyborczego uwzględnia brak potrzeby wskazywania liczby radnych w każdym okręgu wyborczym wobec wprowadzenia jednomandatowych okręgów wyborczych. Stosowana zmiana została wprowadzona także do art. 424 Kodeksu Wyborczego – w projektowanym stanie prawnym określanie, że lista kandydatów może zawierać jednego kandydata byłoby zbędne i mylące.

Stosowne zmiany redakcyjne wynikające z wprowadzenia jednomandatowych okręgów wyborczych (m.in. dostosowanie treści postanowień do wyeliminowania list z kilkoma kandydatami) zostały wprowadzone do przepisów regulujących formę wykazu podpisów (art. 427 § 4 Kodeksu Wyborczego), określających zakaz zmiany kandydatów na liście po dokonaniu zgłoszenia (art. 428 § 4 Kodeksu Wyborczego), dot. wezwania do usunięcia wad dokonanego zgłoszenia wyborczego (art. 431 § 1 Kodeksu Wyborczego), dodatkowego zgłaszania list kandydatów (art. 434 § 1 Kodeksu Wyborczego) oraz innych przepisów (uchylenie art. 436 § 2 i art. 436 § 4, modyfikacja 436 § 2a – 3 i art. 438 § 1 Kodeksu Wyborczego).

Zmiany w przepisach dotyczących sposobu głosowania (zmiana art. 439 § 1 i art. 440 Kodeksu Wyborczego) oraz zestawienia wyników (zmiana art. 442 § 2 pkt 6 i uchylenie art. 442 § 2 pkt 7 Kodeksu Wyborczego) wynikają z wprowadzenia zasady wyborów większościowych w wyborach do rad gmin będących miastami na prawach powiatu. Z dotychczasowych przepisów usunięto regulacje odnoszące się do sposobu głosowania oraz zestawiania przez gminne komisje wyborcze wyników w wyborach radnych w mieście na prawach powiatu.

Analogicznie, zmiana systemu proporcjonalnego na system większościowy w wyborach do rad gmin będących miastami na prawach powiatu wymaga dokonania stosownych zmian redakcyjnych w artykule 443 § 1 Kodeksu Wyborczego poprzez wskazanie, że za wybranego w danym okręgu wyborczym uważa się tego kandydata, który otrzymał największą liczbę ważnie oddanych głosów. Ponadto, usunięto artykuł 444 Kodeksu Wyborczego, określający podział mandatów w wyborach proporcjonalnych do rady w mieście na prawach powiatu.

Zmiany proponowane w art. 445 § 1-3 Kodeksu Wyborczego polegają na uchyleniu

odwołań do uchylanego art. 444 Kodeksu Wyborczego. Jednocześnie, wobec wprowadzenia jednomandatowych okręgów wyborczych należało usunąć obowiązek podania w protokole z wyborów liczby radnych wybranych z okręgu wyborczego.

Proponuje się wprowadzenie nowego brzmienia art. 450 Kodeksu Wyborczego. Zgodnie z nim do wyborów do rad powiatów w zakresie nieuregulowanym będą stosowane odpowiednio przepisy rozdziału 10 dotyczącego wyborów do rad gmin, chyba że przepisy regulujące wybory do rad powiatów będą stanowiły inaczej. Z uwagi na powyższe, niezbędne jest uchYLENIE art. 453 Kodeksu Wyborczego przewidującego wielomandatowe okręgi wyborcze.

Projektowany art. 454 wyraźnie określa normę przedstawicielstwa w wyborach do rad powiatów, wyznaczoną przez iloraz liczby mieszkańców powiatu i liczby mandatów w radzie powiatu. Projektowany artykuł określa także zasady tworzenia okręgów wyborczych w wyborach do rad powiatów. Tak jak w obecnym stanie prawnym okręgiem wyborczym będzie co do zasady jedna gmina. Wyjątkowo, w przypadku, gdy liczba gmin w powiecie będzie większa niż liczba mandatów radnych dopuszczalne będzie połączenie dwóch gmin (w szczególnych wypadkach uzasadnionych normą przedstawicielstwa - trzech lub więcej gmin). W przypadku dopuszczalnego łączenia gmin w celu utworzenia jednego okręgu wyborczego w pierwszej kolejności łączeniu będą podlegały: gmina posiadająca najmniejszą liczbę mieszkańców spośród gmin tworzących powiat oraz sąsiadująca z nią gmina posiadająca najmniejszą liczbę mieszkańców spośród sąsiednich gmin. Jeżeli w wyniku wskazanego połączenia gmin liczba radnych w dalszym ciągu nie jest równa liczbie okręgów wyborczych, na powyższych zasadach powinny podlegać łączeniu kolejne gminy, aż do zrównania liczby okręgów wyborczych z liczbą mandatów radnych. Tak jak w dotychczasowym stanie prawnym, łączenie gmin w celu utworzenia okręgu wyborczego będzie wymagało zasięgnięcia opinii rad tych gmin.

W projektowanym art. 454 zakłada się możliwość podziału jednej gminy na okręgi wyborcze w przypadku gdy liczba mandatów radnych przekracza liczbę gmin tworzących powiat. W takim przypadku podziałowi na dwa okręgi wyborcze podlega gmina posiadająca największą liczbę mieszkańców spośród gmin tworzących powiat. Jeżeli w wyniku podziału, o którym mowa powyżej liczba mandatów radnych w

dalszym ciągu nie będzie równa liczbie okręgów, na powyższych zasadach będzie możliwy podział kolejnej gminy, aż do zrównania liczby okręgów wyborczych z liczbą mandatów radnych. Możliwość podziału gminy na więcej niż dwa okręgi wyborcze będzie dopuszczona w przypadku, gdy będzie to uzasadnione normą przedstawicielstwa lub gdy pomimo dokonania podziału każdej gminy na dwa okręgi wyborcze liczba mandatów radnych w dalszym ciągu nie będzie równa liczbie okręgów wyborczych. Tak jak dotychczas, podział gminy na okręgi wyborcze będzie wymagał porozumienia z radą tej gminy.

W § 9 uregulowano zasady postępowania w wyjątkowym przypadku, w którym dwie lub więcej gmin mają taką samą liczbę mieszkańców.

Zmiany w artykule 457 Kodeksu Wyborczego wynikają z przyjęcia jednomandatowych okręgów wyborczych w wyborach do rad powiatów. Mając na względzie, że zgłoszona lista nie może obejmować więcej niż jednego kandydata niezbędne jest uchylenie przepisu uzależniającego liczbę kandydatów na liście od ogólnej liczby radnych w okręgu. Z podobnych względów niezbędne jest uchylenie przepisu art. 457 § 2 odnoszącego się do określania parytetów na listach kandydatów w wyborach do rady powiatu. Dotychczasowy art. 457 § 3 wprowadzający wymóg poparcia listy podpisami co najmniej 200 wyborców będzie stanowił jedyną jednostkę redakcyjną art. 457 Kodeksu Wyborczego.

Proponuje się wprowadzenie nowego brzmienia art. 459 § 1 Kodeksu Wyborczego. Zgodnie z proponowanym brzmieniem do wyborów do sejmików województw w zakresie nieuregulowanym będą stosowane odpowiednio przepisy rozdziału 10 dotyczącego wyborów do rad gmin, chyba że przepisy regulujące wybory do sejmików województw będą stanowiły inaczej.

Projektowany art. 462 wyraźnie określa normę przedstawicielstwa w wyborach do sejmików województw, wyznaczoną przez iloraz liczby mieszkańców województwa i liczby mandatów w sejmiku województwa. Zgodnie z założeniami okręgiem wyborczym w wyborach do sejmiku województwa będzie co do zasady powiat.

Wyjątkowo, gdy liczba powiatów w województwie przekracza liczbę mandatów

radnych sejmiku, będzie możliwe połączenie powiatów w celu utworzenia okręgu wyborczego. W takim przypadku w pierwszej kolejności łączeniu będą podlegały: powiat posiadający najmniejszą liczbę mieszkańców spośród powiatów tworzących województwo oraz sąsiadujący z nim powiat posiadający najmniejszą liczbę mieszkańców spośród sąsiednich powiatów. Jeżeli w wyniku dopuszczalnego połączenia powiatów liczba mandatów radnych w dalszym ciągu nie będzie równa liczbie okręgów, na powyższych zasadach będzie możliwe połączenie kolejnych powiatów, aż do zrównania liczby okręgów wyborczych z liczbą mandatów radnych sejmiku. Zgodnie z projektowanym art. 462 § 4 Kodeksu Wyborczego utworzenie okręgu składającego się z więcej niż dwóch powiatów będzie możliwe, gdy znajdzie uzasadnienie w normie przedstawicielstwa. Tak jak w dotychczasowym stanie prawnym łączenie powiatów na zasadach określonych w projektowanej regulacji będzie wymagało zasięgnięcia opinii rad powiatów podlegających łączeniu w celu utworzenia okręgu wyborczego.

W myśl projektowanego art. 462 § 6 Kodeksu Wyborczego wprowadza się możliwość podziału powiatu na dwa okręgi wyborcze (w wyjątkowych przypadkach przewiduje się możliwość podziału powiatu na trzy lub więcej okręgów). Będzie to możliwe gdy liczba mandatów radnych sejmiku przekracza liczbę powiatów tworzących województwo (przy czym w myśl niezmiennych przepisów Kodeksu Wyborczego, za powiat w tym zakresie uważa się też miasto na prawach powiatu). W takim przypadku podziałowi będzie podlegał powiat posiadający największą liczbę mieszkańców spośród powiatów tworzących województwo. Jeżeli w wyniku podziału przewidzianego w projektowanej regulacji liczba mandatów radnych w dalszym ciągu nie będzie równa liczbie okręgów wyborczych, na powyższych zasadach podziałowi będzie podlegał kolejny powiat, aż do zrównania liczby okręgów wyborczych z liczbą mandatów radnych. Powiat może być podzielony na więcej niż dwa okręgi wyborcze, o ile będzie to uzasadnione normą przedstawicielstwa lub gdy pomimo podziału każdego powiatu na dwa okręgi wyborcze liczba mandatów radnych w dalszym ciągu nie będzie równa liczbie okręgów. Analogicznie jak to miało miejsce w dotychczasowym stanie prawnym podział powiatu na okręgi wyborcze będzie wymagał porozumienia z radą tego powiatu.

Podobnie jak w przypadku regulacji dotyczącej wyznaczania okręgów w wyborach do

radę powiatu, również w odniesieniu do wyborów do sejmiku przewidziano – w § 8 – regulację określającą szczególne zasady postępowania przy dokonywaniu podziału na okręgi, w sytuacji gdy dwa lub więcej powiatów ma taką samą liczbę mieszkańców.

Zgodnie z projektowanym brzmieniem art. 463 § 1 Kodeksu Wyborczego podział na okręgi wyborcze, ich numery oraz granice ustalać będzie, na wniosek marszałka, sejmik województwa zgodnie z postanowieniami art. 462. Z uwagi na wprowadzenie zasady wyborów większościowych do sejmików województw usunięto dotychczasowe przepisy określające zasady wyboru kilku radnych z jednego okręgu. Przepis art. 463 § 2 i 3 Kodeksu Wyborczego przewidujący zasady ogłaszania uchwał w sprawie okręgów oraz zasady wniesienia skarg od tych uchwał do komisarza wyborczego pozostały bez zmian.

Poza zmianami w Kodeksie Wyborczym proponuje się wprowadzenie zmiany do ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2016 r., poz. 446, 1579). Istotną zmianą mającą pozytywnie wpłynąć na przeciwdziałanie patologiom polegającym w szczególności na alienacji osób sprawujących władzę przez kilka kadencji oraz powstawaniu, w wyniku długotrwałego urzędowania, lokalnych grup interesów (sitw), jest przewidziane w art. 26 ust. 2b tej ustawy ograniczenie możliwości pełnienia w danej gminie funkcji wójta (burmistrza, prezydenta miasta) nie dłużej niż przez dwie kadencje.

Obserwacja praktyki funkcjonowania jednostek samorządu terytorialnego pokazuje, że zjawiskiem stosunkowo częstym jest zajmowanie stanowiska wójta, burmistrza, prezydenta przez jedną osobę nawet przez kilka kadencji¹⁸. Ograniczenie liczby kadencji wójta, burmistrza, prezydenta miasta ma służyć stałej wymienności elit politycznych na poziomie lokalnym i zapobieganiu tworzenia się zamkniętych, skostniałych układów polityczno-biznesowo-towarzyskich, które monopolizują władzę

¹⁸ Przykładowo, wg statystyk, wśród prezydentów miast wybranych w wyborach samorządowych w 2014 roku, 4 kolejną kadencję sprawuje 44,86 % wszystkich prezydentów miast (M. Tarasek, *Wprowadzenie ograniczenia kadencyjności wójta, burmistrza i prezydenta miasta w pracach polskiego parlamentu*, *Polityka i społeczeństwo* 2(14)/2016, str. 88). Natomiast wg danych na rok 2012 funkcję od 5 kadencji pełniło 10,60 % ogółu wójtów, burmistrzów i prezydentów miast (uzasadnienie druku sejmowego nr 1015 z dnia 9 listopada 2012 r.).

na poziomie lokalnym przez kilkanaście, a w pewnych przypadkach kilkadziesiąt lat. Projektodawcy nie zakładają oczywiście, że w każdym przypadku rządy tej samej osoby w gminie prowadzą do patologii, jednak niewątpliwie podnoszą one ryzyko wystąpienia negatywnych, nagannych zjawisk. Dodać należy, że prawo do pełnienia urzędu wójta, burmistrza, prezydenta miasta nie jest prawem bezwzględnie chronionym konstytucyjnie i może podlegać kształtowaniu przez ustawodawcę zwykłego (art. 169 ust. 3 Konstytucji). Konieczne jest jednak zachowanie zasad równego dostępu do służby publicznej (art. 60) i demokratycznego państwa prawnego (art. 2), dlatego projektodawca proponuje, aby na poczet wprowadzanego ograniczenia były liczone dopiero kadencje rozpoczęte następujące po wejściu w życie ustawy (art. 5 ust. 2 projektowanej ustawy).

Proponuje się modyfikację art. 9 ust. 4 i 5 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2016 r., poz. 814, 1579). Projektowany przepis przewiduje zmianę liczby radnych powiatów wg założeń, aby na jednego radnego przypadało średnio ok. 4000 wyborców (ok. 2000 w mniejszych powiatach, a w największych powiatach ok. 6400 wyborców). Zgodnie z planowaną regulacją w skład rady powiatu w powiatach liczących do 40 000 mieszkańców ma wchodzić 9 radnych (a więc proponuje się obniżenie dotychczasowego dolnego limitu składu rady – 15 radnych). Na każde kolejne rozpoczęte 8000 mieszkańców liczba radnych będzie zwiększała się o dwóch. W powiatach liczących powyżej 120 000 mieszkańców liczba radnych będzie zwiększała się o dwóch na każde kolejne rozpoczęte 20 000 mieszkańców, nie więcej jednak niż 55 radnych. Przewiduje się stosowanie powyższych zasad do ustalenia składu rady powiatu powstałego w wyniku połączenia powiatów.

Planowane zmiany w art. 16 ust. 3 oraz dodanym ust. 3a ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz.U. z 2016 r., poz. 486) polegają na ustaleniu liczby radnych sejmików województw zgodnie z jednolitą normą przedstawicielstwa dla radnego sejmiku województwa wyznaczoną w oparciu o iloraz liczby mieszkańców kraju i liczby wszystkich mandatów radnych sejmików województw, którą proponuje się wyznaczyć na poziomie 460 mandatów. Liczbę mandatów w danym województwie wyznacza się dzieląc liczbę mieszkańców województwa przez jednolitą normę przedstawicielstwa, o której mowa powyżej. Otrzymany wynik stanowi liczbę

mandatów radnych przypadających na dane województwo, przy czym ułamki liczby mandatów radnych w danym województwie równe lub większe od $\frac{1}{2}$ zaokrągla się w górę do liczby całkowitej, a ułamki mniejsze od $\frac{1}{2}$ pomija się.

Na wypadek zaistnienia wyjątkowych i raczej mało prawdopodobnych sytuacji, związanych z ze skalkulowaniem liczby radnych sejmików województw w skali całego kraju na więcej niż 460 – w związku z zastosowaniem ww. procedury – projekt ustawy przewiduje (art. 16 ust. 3a pkt 4-7 ustawy o samorządzie województwa w brzmieniu zmienionym) procedurę osiągnięcia równej liczby (460) mandatów radnych sejmików województw w skali całego kraju.

W przepisach końcowych projektu wprowadzono standardowy, 14 dniowy termin wejścia w życie ustawy.

Projekt ustawy nakłada obowiązek dokonania pierwszego podziału na okręgi wyborcze najpóźniej na jeden rok przed upływem kadencji organów jednostek samorządu terytorialnego wybieranych w wyborach bezpośrednich, co ma umożliwić odpowiednio wcześniej rozpoczęcie przygotowań do nadchodzących wyborów samorządowych.

Przepisy przejściowe regulują zastosowanie nowelizowanych przepisów do wyborów do organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego oraz rad dzielnic miasta stołecznego Warszawy, następujących po wejściu w życie niniejszej ustawy i każdych kolejnych wyborów, z wyłączeniem wyborów przedterminowych i uzupełniających w zakresie przewidzianym w Kodeksie Wyborczym, jeśli te wybory przedterminowe i uzupełniające zostaną przeprowadzone przed datą przeprowadzenia pierwszych wyborów po wejściu w życie ustawy, zarządzonych w trybie art. 371 Kodeksu Wyborczego.

Zgodnie z przepisami przejściowymi regulacje ograniczające kadencyjność wójta (burmistrza, prezydenta miasta) stosuje się w odniesieniu do osób, które objęły funkcję w związku z wyborami przeprowadzonymi po dniu wejścia w życie planowanej ustawy, na podstawie zarządzenia, o którym mowa w art. 474 § 1 i art. 371 Kodeksu Wyborczego.

Projekt ustawy nie zakłada natomiast zmian w obecnym brzmieniu ustawy z dnia 15 marca 2002 r. o ustroju miasta stołecznego Warszawy (Dz.U.2015 poz.1438). Zdaniem projektodawców, z uwagi na szczególny status miasta stołecznego Warszawy, jego podział administracyjny oraz biorąc pod uwagę liczbę zamieszkującej go ludności, nie widać uzasadnionej konieczności zmian w zakresie liczby radnych do rady miasta oraz do rad dzielnic. Zmiany w tym zakresie prowadziłyby do istotnego zwiększenia liczby wyborców przypadających na jednego radnego dzielnicy (obecnie około 4 tys. wyborców przypada na 1 radnego) i radnego rady miasta (obecnie ok. 29 tys. wyborców przypada na 1 radnego), co prowadziłyby do osłabienia kontaktu radnego ze swoimi wyborcami i w pewnym sensie byłoby sprzeczne z ideą wprowadzanych zmian do Kodeksu Wyborczego.

Reforma ustroju m.st._Warszawy powinna być przedmiotem osobnej, kompleksowej regulacji uwzględniającej, być może także funkcjonowanie i problemy innych obszarów metropolitarnych, takich jak aglomeracja katowicka czy Trójmiasto.

Art. 6 projektu ustawy nakłada na Państwową Komisję Wyborczą obowiązek przeprowadzenia kampanii informacyjnej mającej na celu upowszechnienie wśród obywateli wiedzy o wyborach w jednomandatowych okręgach wyborczych oraz nowych zasadach przeprowadzania wyborów.

Przewidywane skutki społeczne, gospodarcze, finansowe i prawne. Źródła finansowania.

W ocenie projektodawców skutki finansowe projektowanej regulacji będą sprowadzały się do dwóch aspektów.

Po pierwsze, w związku z wprowadzeniem jednomandatowych okręgów wyborczych w wyborach do rad miast na prawach powiatu, rad dzielnic miasta stołecznego Warszawy, rad powiatów i sejmików wojewódzkich należy się liczyć z potencjalną możliwością opróżnienia mandatu w tych organach w trakcie trwania kadencji i tym samym koniecznością przeprowadzenia wyborów uzupełniających. Do tej pory taka ewentualność nie zachodziła, gdyż opróżniony mandat zajmowała po prostu kolejna

osoba na liście. Potencjalnym kosztem ustawy będzie zatem potencjalny koszt wyborów uzupełniających w odniesieniu do wskazanych organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego, a więc koszt mający charakter epizodyczny.

Źródłem finansowania tego kosztu będą środki z budżetu państwa objęte rezerwą celową na dotychczasowych zasadach (dział I rozdział 14 Kodeksu Wyborczego).

Po drugie, w największych powiatach, w celu utrzymania zakładanej przez projektodawcę normy przedstawicielstwa, dojdzie do zwiększenia górnego limitu mandatów radnych. Wzrost ten jednak zostanie zrekompensowany przez znaczne zmniejszenie dolnego limitu mandatów radnych w małych powiatach (z 15 do 9), a także przez znaczne zmniejszenie liczby mandatów radnych sejmików wojewódzkich w skali całego kraju (do 460). Tym samym potencjalne koszty zwiększenia puli mandatów radnych będą dotyczyły wyłącznie największych powiatów i w skali całego kraju będą miały marginalny charakter.

Wskazane dodatkowe koszty będą finansowane, tak jak dotychczas, z budżetów właściwych powiatów na zasadzie art. 21 ust. 4-5a ustawy o samorządzie powiatowym. Należy podkreślić, że mimo tego, że ustawodawca przewidział w tym przepisie maksymalną wysokość diet radnych, każdy powiat może w tych ramach proporcjonalnie obniżyć wysokość diety przysługującej jednemu radnemu, a tym samym – w razie potrzeby – całkowicie zniwelować uboczne skutki finansowe wejścia w życie ustawy, które, jak zaznaczono, będą dotyczyły jedynie największych (a więc i dysponujących większymi budżetami) powiatów.

Głównym społecznym skutkiem wprowadzenia jednomandatowych okręgów wyborczych w wyborach na wszystkich szczeblach jednostek samorządu terytorialnego będą skutki opisane w przytoczonych wyżej badaniach dotyczących wyborów większościowych w gminach. Oczekuje się zwiększonej aktywizacji środowisk lokalnych i wzmocnienia więzi radnego z wyborcami. Dodatkowo, przewiduje się spadek upolitycznienia (upartyjnienia) organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego i wzrost aktywności lokalnych, oddolnych, inicjatyw.

Wejście w życie projektowanej ustawy nie wywrze wpływu na gospodarkę.

Podstawowym skutkiem prawnym wejścia w życie projektowanej ustawy będzie wyrugowanie systemu wyborów proporcjonalnych z wyborów do organów jednostek samorządu terytorialnego, a co za tym idzie znaczące uproszczenie oraz wzmocnienie transparentności tych wyborów.

Zgodność z prawem Unii Europejskiej

Materia regulowana ustawą nie wchodzi w zakres regulowany przez prawo Unii Europejskiej.