KRAJOWA IZBA
RADCÓW PRAWNYCH

OŚRODEK BADAŃ, STUDIÓW I LEGISLACJI KRAJOWEJ RADY RADCÓW PRAWNYCH

KRAJOWA IZBA RADCÓW PRAWNYCH | ul. Powązkowska 15, 01-797 Warszawa | tel.: 22 300 86 40 | kirp@kirp.pl | NIP 5261043011

Warszawa, 16 marca 2026 r.

Opinia prawna Ośrodka Badań, Studiów i Legislacji Krajowej Rady Radców Prawnych o projekcie ustawy o zmianie ustawy – Kodeks wyborczy oraz ustawy o referendum lokalnym (druk senacki nr 638)

Uwagi wstępne

18 lutego 2026 r. grupa senatorów złożyła wniosek o podjęcie postępowania w sprawie wykonania przez Senat Rzeczypospolitej Polskiej [dalej jako: Senat RP] inicjatywy ustawodawczej dotyczącej projektu ustawy o zmianie ustawy - Kodeka wyborczy oraz ustawy o referendum lokalnym (Druk nr 638) [dalej jako: Projekt].

Jak wynika z treści uzasadnienia do Projektu, propozycja nowelizacji Kodeksu wyborczego [dalej jako: Kw] oraz ustawy o referendum lokalnym służyć ma wzmocnieniu zasady zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz zniwelowania niebezpiecznych społecznych skutków wydarzeń związanych z wyborami Prezydenta Rzeczypospolitej w 2025 r. (Uzasadnienie, s. 1). Inicjatorzy projektu wskazują przy tym, że zasadniczą intencją proponowanych zmian jest powrót do rozwiązań normatywnych, obowiązujących przed wejściem w życie ustawy z 11 stycznia 2018 r. o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych (Dz. U. z 2018 r., poz. 130, 1349). Projektowane regulacje zawierają też pewne nowe rozwiązania, uwzględniające uwagi i sugestie zgłaszane przez organizacje społeczne, Państwową Komisję Wyborczą i Krajowe Biuro Wyborcze.

Przedmiotowa opinia prawna koncentruje się na ocenie konstytucyjności tych rozwiązań Projektu, które mogą mieć wpływ na kształtowanie standardu wolnych i demokratycznych wyborów, a także odnoszą się sfery ustrojowej państwa, w szczególności

KRAJOWA IZBA RADCÓW PRAWNYCH | ul. Powązkowska 15, 01-797 Warszawa | tel.: 22 300 86 40 | kirp@kirp.pl | NIP 5261043011

w zakresie dotyczącym udziału w procesie wyborczym organów władzy wykonawczej i sądowniczej, jak również kompetencji organów tworzących administrację wyborczą.

Uwagi merytoryczne

Odnośnie do zmian kształtujących standard wolnych i demokratycznych wyborów jednoznacznie pozytywnie ocenić należy propozycję przywrócenia sędziowskiego modelu administracji wyborczej. Powoływanie komisarzy wyborczych spośród sędziów, jak również wyłącznie sędziowski skład okręgowych komisji wyborczych i rejonowych komisji wyborczych niewątpliwie gwarantuje nie tylko zwiększenie poziomu profesjonalizmu funkcjonowania wskazanych organów, ale także - co szczególnie istotne – daje rękojmię ich apolityczności. Z aprobatą należy przyjąć ponadto propozycję stworzenia prawnych podstaw do włączenia w prace organów wyborczych sędziów w stanie spoczynku. Formuła ta nie tylko może stanowić zabezpieczenie na wypadek problemów ze skompletowaniem składów komisji z udziałem czynnych sędziów, ale pozwala także wykorzystać w pracach komisji wyborczych potencjał merytoryczny i doświadczenie sędziów, którzy służby sędziowskiej już nie pełnią.

Naprzeciw licznym sugestiom, płynącym zarówno ze strony organizacji społecznych, jak i administracji wyborczej wychodzi propozycja ograniczenia możliwości zgłaszania przez pełnomocników wyborczych kandydatów do obwodowych komisji wyborczych. Proponowana zmiana art. 182 § 2 Kw, umożliwiająca zgłaszanie przez pełnomocników wyborczych kandydata do obwodowej komisji wyborczej tylko na obszarze okręgu wyborczego, w którym została zarejestrowana zgłoszona przez niego lista kandydatów zapobiegnie przypadkom udziału w pracach obwodowych komisji wyborczych reprezentantom kandydatów lub list kandydatów nie ubiegających się na danym obszarze o wybór. Z aprobatą należy przyjąć propozycje regulacji, mogących znacząco usprawnić prace obwodowych komisji wyborczych – zarówno w postaci powołania instytucji sekretarza wskazanych komisji, jak również zmniejszenia stałych obwodów głosowania.

Rozwiązaniem, które w pełni wpisuje się w koncepcję wzmocnienia demokratycznych standardów wyborczych jest propozycja wyposażenia Państwowej Komisji Wyborczej

KRAJOWA IZBA RADCÓW PRAWNYCH | ul. Powązkowska 15, 01-797 Warszawa | tel.: 22 300 86 40 | kirp@kirp.pl | NIP 5261043011

w kompetencję do rokrocznego (do 31 grudnia) określania w drodze uchwały liczby posłów wybieranych w każdym okręgu, w oparciu o dane zgromadzone w Centralnym Rejestrze Wyborczym. Regulacja, która przyznaje Państwowej Komisji Wyborczej uprawnienie do dokonywania alokacji mandatów w wyborach do Sejmu służyć będzie wzmocnieniu zasady równości w sensie materialnym. Ponadto, zmiana ta stanowić będzie istotny krok w kierunku odpolitycznienia procesu organizacji wyborów tym bardziej, że dotychczasowa praktyka realizowania wskazanej kompetencji przez Sejm wywoływała daleko idące zastrzeżenia. Odnośnie do zmiany formuły alokacji mandatów poselskich, wątpliwości budzi natomiast propozycja nowelizacji art. 202 Kw poprzez dodanie § 2b, zgodnie z którym po upływie 30 dni od niedopełnienia przez Państwową Komisję Wyborczą obowiązku określenia liczby posłów wybieranych w okręgach, uchwałę w tej sprawie podejmować miałby Sąd Najwyższy. Wskazana propozycja jawi się dyskusyjnie z trzech powodów.

Po pierwsze, koncepcja przyznania Sądowi Najwyższemu - choćby w trybie „zastępczym" – kompetencji do określania liczby mandatów w okręgach wyborczych budzi zastrzeżenia w kontekście ustrojowej pozycji tego organu. Zarówno Konstytucja jak i ustawa z 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym (t. j.: Dz. U. z 2024 r., poz. 622 z późn. zm.) przewidują udział Sądu Najwyższego w procesie wyborczym wyłącznie w zakresie weryfikacji ważności wyborów, co naturalnie wpisuje się w charakter tego organu, jako jednego z segmentów władzy sądowniczej. Natomiast określanie podziału mandatów pomiędzy okręgi wyborcze jest z kolei kompetencją o charakterze *stricte* administracyjnym, właściwą dla organów władzy wykonawczej, w szczególności administracji państwowej, a nie dla sądów. Po drugie, Projekt nie wskazuje izby właściwej do realizowania tej kompetencji Sądu Najwyższego. Jest to o tyle istotne, że w aktualnej regulacji ustawowej, zadania z zakresu prawa wyborczego wykonywane są przez Izbę Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych, która nie spełnia kryteriów sądu, zarówno w świetle postanowień Konstytucji, jak i i orzecznictwa sądów krajowych i międzynarodowych. Wreszcie po trzecie, inicjatorzy tej regulacji nie przywołują w uzasadnieniu do projektu jakiejkolwiek argumentacji, które mogłaby uprawdopodabniać możliwość ewentualnego niedziałania Państwowej Komisji Wyborczej w zakresie powierzonej jej kompetencji, co z punktu widzenia standardów racjonalnego

prawodawcy poddaje w wątpliwość potrzebę wprowadzania swoistej „rezerwowej" procedury alokacji mandatów poselskich.

W kontekście propozycji dotyczących kompetencji Sądu Najwyższego, poważne zastrzeżenia pod kątem zgodności z zasadą podziału władzy (art. 10 ust. 1 Konstytucji) budzi ponadto koncepcja przyznania Sądowi Najwyższemu kompetencji do zmiany wyników głosowania, w następstwie uznania przezeń zasadności protestu wyborczego (art. 83a ust. 1 Kw w wersji Projektu). Jak już zostało wskazane, władza sądownicza jest naturalnie predestynowana do weryfikacji ważności wyborów, co wynika zarówno ze specyfiki procedur weryfikacyjnych, polegających na ocenie legalności przebiegu poszczególnych etapów procesu wyborczego, jak również ze specyfiki samych sądów, jako organów politycznie niezależnych, systemowo odseparowanych od rywalizujących w wyborach kandydatów i ugrupowań. Jednakże z tych samych powodów, trudno jest uznać za właściwe przyznanie jakimkolwiek sądom - nie wyłączając Sądu Najwyższego - kompetencji w zakresie ustalania wyników glosowania w poszczególnych obwodach głosowania, gdyż kompetencja ta należy do właściwości organów administracji wyborczej. Z powyższych względów, za właściwą można byłoby uznać formułę, w której Sąd Najwyższy uznaje uchwałą protest wyborczy, a następnie - w oparciu o przedmiotową uchwałę – Państwowa Komisja Wyborcza w drodze obwieszczenia dokonuje korekty ostatecznych wyników głosowania w danym obwodzie, ewentualnie w okręgu wyborczym.

Ponownego rozważenia wymaga również propozycja nowelizacji art. 170 § 23 Kw., w następstwie której sędziowie wchodzący w skład okręgowych i rejonowych komisji wyborczych mieliby być zgłaszani przez Ministra Sprawiedliwości. Za wysoce niefortunne należy bowiem uznać angażowanie w procedury wyborcze organów władzy politycznej. Nieprzekonująco brzmi w tym zakresie argumentacja wnioskodawców wskazująca na to, jakoby organ ten miał, cyt. „najszersze pojęcie o aktualnym nasyceniu poszczególnych okręgów wyborczych sędziami, jak i obłożeniu sędziów obowiązkami orzeczniczymi (a w rezultacie brakiem możliwości ewentualnego pogodzenia tych obowiązków z obowiązkami członka okręgowej komisji wyborczej)" (Uzasadnienie, s. 3). Gdyby bowiem okoliczność najbardziej pełnego rozeznania co do wskazanych uwarunkowań traktować jako

podstawowy argument zapewniający racjonalny i efektywny dobór sędziów do składu komisji wyborczych, wówczas należałoby kompetencję tę powierzyć prezesom właściwych sądów, którzy w tym zakresie z natury swych obowiązków dysponują wiedzą o wiele bardziej ścisłą i aktualną niż nadzorujący wymiar sprawiedliwości minister. W tym wypadku, wartość w postaci braku ingerencji władzy politycznej w proces organizacji i przeprowadzania wyborów przeważa nad koncepcją wyrażoną w Projekcie, stąd - w ocenie opiniującego – zaangażowanie prezesów sądów w proces kreowania sędziowskich składów komisji wyborczych jawi się jako rozwiązanie o wiele skuteczniej gwarantujące demokratyczny charakter procesu wyborczego. Alternatywą dla tej rekomendacji opiniującego może być również utrzymanie aktualnie obowiązującej formuły wskazywania kandydatów przez komisarzy wyborczych. Zachowanie dotychczasowego trybu zgłaszania kandydatów na członków wskazanych komisji pośrednio zagwarantuje Ministrowi Sprawiedliwości wpływ na ich obsadę personalną z uwagi na to, że w Projekcie proponuje się aby komisarze rekrutowali się spośród sędziów wskazywanych Państwowej Komisji Wyborczej przez Ministra Sprawiedliwości (art. 166 § 3b Kw. w wersji Projektu).

Konkluzje

Podsumowując powyższe rozważania należy stwierdzić, że większość rozwiązań proponowanych w opiniowanym Projekcie z powodzeniem realizuje koncepcję wzmocnienia standardu wolnych i demokratycznych wyborów. W szczególności na pełną aprobatę zasługują propozycje:

- przywrócenia sędziowskiego modelu funkcjonowania administracji wyborczej odnośnie do komisarzy wyborczych oraz obsady okręgowych i rejonowych komisji wyborczych;

- usprawnienia prac obwodowych komisji wyborczych poprzez stworzenie instytucji sekretarzy tychże komisji oraz zmniejszenie stałych obwodów głosowania;

- przekazanie Państwowej Komisji Wyborczej kompetencji w zakresie dokonywania alokacji mandatów w wyborach do Sejmu.

Wątpliwości natury konstytucyjnej wywołują;

KRAJOWA IZBA RADCÓW PRAWNYCH | ul. Powązkowska 15, 01-797 Warszawa | tel.: 22 300 86 40 | kirp@kirp.pl | NIP 5261043011

- przyznanie Sądowi Najwyższemu wskazanej wyżej kompetencji na wypadek niedopełnienia przez Państwową Komisję Wyborczą obowiązku określenia liczby posłów wybieranych w okręgach;

- przyznanie Sądowi Najwyższemu kompetencji do podejmowania uchwały w sprawie zmiany wyników glosowania;

- wyposażenie Ministra Sprawiedliwości w kompetencję zgłaszania kandydatów na członków okręgowych i rejonowych komisji wyborczych.

Autor opinii: Sławomir Patyra, radca prawny