



SĄD NAJWYŻSZY

Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego

Do druku nr 2670

Warszawa, dnia 29 czerwca 2026 r.

BSA I.021.33.2026

Szanowny Pan
Dariusz Salamonićzyk
Zastępca Szefa
Kancelarii Sejmu

Szanowny Panie Ministrze,

w odpowiedzi na pismo z dnia 1 czerwca 2026 r., znak: SPS-III.020.45.10.2026, mając na uwadze treść art. 1 pkt 4 ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym (tekst jednolity: Dz. U. z 2024 r. poz. 622), w świetle którego Sąd Najwyższy może opiniować projekty tylko takich ustaw i innych aktów normatywnych, na podstawie których orzekają i funkcjonują sądy, a także innych projektów ustaw w zakresie, w jakim mają one wpływ na sprawy należące do właściwości Sądu Najwyższego, w załączeniu uprzejmie przesyłam uwagi Sądu Najwyższego do senackiego projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks wyborczy oraz ustawy o referendum lokalnym.

Z poważaniem,

SSN Zbigniew Kapiński
/podpisano kwalifikowanym podpisem elektronicznym/

WYDZIAŁ OBSŁUGI PREZYDIUM SEJMU

L. dz. SPS-III.020.45.15.2026

Data wpływu 30.06.26r.



BSA.I.021.33.2026

Uwagi

dotyczące poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks wyborczy oraz ustawy o referendum lokalnym

Uwagi wstępne

1. Niniejsze uwagi dotyczą senackiego projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks wyborczy oraz ustawy o referendum lokalnym z dnia 21 maja 2026 r. (BPS.DPS.030.10.2026; druk sejmowy nr 2670; dalej jako: projekt), przesłanego do zaopiniowania przez Sąd Najwyższy pismem Zastępcy Szefa Kancelarii Sejmu z dnia 1 czerwca 2026 r. (znak: SPS-III.020.45.10.2026; dalej jako: pismo). Projekt ten stanowi zmodyfikowaną wersję projektu wstępnego, na podstawie którego w Senacie pracowano nad ostatecznym kształtem przedmiotowej inicjatywy ustawodawczej (druk senacki 638, dalej jako: projekt wstępny).
2. Projekt przewiduje nowelizację ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy (t.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 365; dalej jako: kodeks wyborczy) w następujących obszarach:
 - zmiany granic okręgów wyborczych i liczby posłów w nich wybieranych (z powołaniem się na wniosek Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 21 października 2022 r.);
 - wycofania zmian organizacyjnych wprowadzonych ustawą z dnia 11 stycznia 2018 r. o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych (Dz. U. poz. 130 ze zm.), w tym:
 - podniesienia wymagań kwalifikacji prawniczych członków okręgowej komisji wyborczej (na wyższy poziom: wykonywania zawodu adwokata, radcy prawnego albo notariusza) oraz kwalifikacji przewodniczącego, tj. komisarza wyborczego (na status sędziego);
 - możliwości powołania w razie potrzeby (intensywnych prac, w tym w komisjach stołecznych) okręgowej komisji wyborczej w składzie licznie większym niż dotychczasowego (co postulowała Państwowa Komisja Wyborcza);
 - wprowadzenia stanowiska sekretarza okręgowej komisji wyborczej, którą pełni dyrektor właściwej miejscowo delegatury Krajowego Biura Wyborczego albo osoba przez niego wskazana, a który uczestniczy w pracach okręgowej komisji wyborczej z głosem doradczym (projektowane § 9–10 art. 107 kodeksu wyborczego);
 - rezygnacji z wypłacania diet mężom zaufania (art. 103aa kodeksu wyborczego), celem ograniczenia obowiązków przewodniczących obwodowych komisji związanych z dokumentowaniem obecności mężów zaufania oraz eliminacji

- spośród tych ostatnich osób, które uczestniczą „jedynie w celu osiągnięcia korzyści wynikającej z przysługującej diety”,
- zmniejszenia (z 400 000 do 300 000) maksymalnej liczby mieszkańców, dla których tworzy się stałe obwody głosowania, przy zachowaniu obecnej minimalnej liczby członków obwodowej komisji wyborczej,
 - zmniejszenia liczby komisarzy wyborczych (obecnie w liczbie 100) oraz elastycznego określenia ich liczby (od 2 do 6 na województwo),
 - powierzenia wnioskowania do Państwowej Komisji Wyborczej w sprawie nominacji komisarzy wyborczych prezesom właściwych miejscowo sądów apelacyjnych (którzy byłiby wcześniej obowiązani do zasięgnięcia opinii właściwych miejscowo kolegiów tych sądów),
 - ograniczenia uczestnictwa w obwodowej komisji wyborczej osób zgłoszonych przez komitety niezarejestrowane na obszarze danego okręgu wyborczego (co sugerowała Państwowa Komisja Wyborcza),
 - zwiększenia maksymalnej liczby członków obwodowych komisji wyborczych w takich obwodach za granicą,
 - oraz
 - wydłużenia czasu (z 24 godzin do 48 godzin) na przekazanie przez obwodowe komisje wyników głosowania do okręgowej komisji wyborczej (po przekroczeniu którego wybory uważa się za niebyte).

Uwagi szczegółowe

3. Rozwiązania zawarte w projekcie wstępnym były przedmiotem opiniowania przez Sąd Najwyższy na etapie zgłoszenia inicjatywy ustawodawczej przez Senat (druk senacki 638). Z uwagi na zmiany, które zaszły na dalszych etapach procesu legislacyjnego, stanowisko przedłożone Marszałkowi Senatu pismem Pierwszego Prezesa SN z dnia 12 marca 2026 r. (BSA.III.021.3.2026) wymaga poniższego uzupełnienia.
4. Zgodnie z art. 1 pkt 4 ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym (dalej jako: ustawa o SN), Sąd Najwyższy może opiniować projekty takich ustaw i innych aktów normatywnych, na podstawie których orzekają i funkcjonują sądy, a także innych projektów ustaw w zakresie, w jakim mają one wpływ na sprawy należące do jego właściwości. Projektowane obecnie zmiany kodeksu wyborczego w znacznej mierze nie mają istotnego znaczenia dla praktyki sądów powszechnych oraz działalności Sądu Najwyższego, w przeciwieństwie do rozwiązań ogłoszonych na samym początku przedmiotowej inicjatywy legislacyjnej Senatu (np. propozycji podejmowania przez Sąd Najwyższy uchwały w sprawie liczby posłów wybieranych w danym okręgu w razie niewydania jej przez Państwową Komisję Wyborczą). Stąd projekt w obecnym kształcie podlega opiniowaniu jedynie w zakresie rozwiązań omówionych poniżej. Wobec zmiany na obecnym etapie projektu oznaczenia daty wygaśnięcia kadencji obecnych komisarzy wyborczych (na dzień 4 kwietnia 2028 r.), brak obecnie podstaw do zgłoszenia zastrzeżeń konstytucyjnych do tych przepisów intertemporalnych projektu. Dodatkowe uwagi do projektu wynikają z pewnych zmian

dokonanych w toku prac Senatu nad projektem wstępnym (np. odnośnie do komisarzy wyborczych) oraz nowych okoliczności.

5. Aktualne pozostają uwagi Sądu Najwyższego do wersji wstępnej senackiego projektu, które dotyczą daty jego wejścia w życie w odniesieniu do kolejnych wyborów parlamentarnych. Zgodnie z art. 3 projektu nowelizacja kodeksu wyborczego ma zastosowanie po raz pierwszy do wyborów zarządzonych po upływie 6 miesięcy od dnia wejścia w życie niniejszej ustawy (tj. 14 dni od dnia jej ogłoszenia). W praktyce – uwzględniając ustawowe terminy kadencji – oznacza to, że projekt, w tym zmiana granic okręgów wyborczych i liczby posłów w nich wybieranych, dotyczyć ma kolejnych wyborów parlamentarnych (listopad 2027 r.). Taki skutek temporalny zależy od terminu finalizacji prac nad projektem i jego ogłoszeniem, a na możliwość jego wystąpienia oddziaływać będą zasady wynikające z orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (dalej jako: ETPC) oraz Trybunału Konstytucyjnego (dalej jako: TK).

W szczególności zmiany wielkości okręgów wyborczych, wynikające z projektu, bezpośrednio dotyczą mierzalnego czynnika i są istotnymi zmianami prawa wyborczego (zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 3 listopada 2006 r., K 31/06, pkt 131). Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 3 listopada 2006 r., sygn. akt K 31/06, wywiódł z art. 2 Konstytucji RP zakaz dokonywania istotnych zmian w prawie wyborczym w okresie co najmniej 6 miesięcy przed podjęciem pierwszej czynności w kalendarzu wyborczym. Wskazał on (pkt 137), że „Trybunał Konstytucyjny nie określał w dotychczasowym swym orzecznictwie takich wymogów terminowych, które mogłyby być uznawane za konstytucyjny standard zachowania koniecznej *vacatio legis* w odniesieniu do prawa wyborczego. Trybunał Konstytucyjny akcentuje przy tym potrzebę wydłużania okresu *vacatio legis*. Trybunał pragnie jednak zauważyć, że okres sześciu miesięcy wyłączenia prawa wyborczego od dokonywania w nim istotnych zmian przed wyborami jest okresem minimalnym i ustawodawca każdorazowo powinien dążyć do jego maksymalizacji. Komisja Rady Europy na Rzecz Demokracji przez Prawo (Komisja Wenecka) we wspomnianej wcześniej opinii nr 190/2002 z dnia 5 lipca 2002 r. zaleciła państwom członkowskim w pkt II.2.b, że: „Zasadnicze elementy prawa wyborczego, w szczególności przepisy ogólne prawa wyborczego, skład komisji wyborczych oraz wytyczenie granic okręgów wyborczych, nie powinny podlegać zmianom na nie później niż rok przed wyborami lub powinny być określone w konstytucji albo w akcie prawa wyższym niż ustawa zwykła”. Zalecenia zawarte w tym akcie, choć należy on do *soft law* i nie wiąże Polski jak ratyfikowana umowa międzynarodowa, nie mogą być ignorowane w procesie stanowienia prawa wyborczego przez państwa członkowskie Rady Europy” (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 lipca 2011 r., sygn. akt K 9/11, pkt 386).

Europejski Trybunał Praw Człowieka w wyroku z dnia 6 listopada 2012 r., *Ekoglasnot przeciwko Bułgarii* (skarga nr 30384/05), orzekł, że „stabilność ustawodawstwa wyborczego ma szczególne znaczenie dla poszanowania praw gwarantowanych przez art. 3 Protokołu nr 1. W rzeczy samej, jeżeli Państwo zbyt często zmienia podstawowe zasady prawa wyborczego, lub jeżeli zmiany te są wprowadzane w wigilię wyborów, pojawia się ryzyko naruszenia poszanowania społecznego dla gwarancji, które powinny zapewniać wolność wyborów, lub zaufania pokładanego w ich istnieniu. [...] W przyjętym przez siebie

Kodeksie dobrych praktyk w dziedzinie prawa wyborczego Komisja Wenecka podkreśliła znaczenie stabilności prawa wyborczego. Komisja w szczególności uznała, iż zmiany podstawowych zasad systemu wyborczego wprowadzone na krócej niż rok przed wyborami mogą być postrzegane, nawet przy braku zamiaru manipulacji, jako zmiany wymierzone w interesy określonych partii politycznych”.

6. Na marginesie można wskazać, że – deklarowane w uzasadnieniu projektu – motywy nowelizacji kodeksu wyborczego nie do końca pokrywają się z treścią proponowanych zmian jego przepisów. W uzasadnieniu kilka razy mówi się o nieprawidłowościach przy wyborach Prezydenta RP w 2025 r. oraz dążeniu do ich minimalizacji na przyszłość. Tymczasem projekt obejmuje głównie zagadnienia, które znacznie wybiegają poza kwestie poprawnego liczenia głosów i wypełnienia sprawozdania, która *de facto* wynikały z ogólnego problemu jakości tzw. czynnika ludzkiego na poziomie elementarnym, a nie od ustrojowego modelu komisji wyborczej.
7. Odnośnie do wprowadzenia stanowiska sekretarza wyborczego trzeba zwrócić uwagę, że jego udział w procedurze wyborczej był ostatnio przedmiotem prac legislacyjnych nad ustawą z dnia 27 marca 2026 r. o zmianie ustawy – Kodeks wyborczy (druk 2006), która została przyjęta z inicjatywy poselskiej. Pierwszy Prezes SN pismem z dnia 28 listopada 2025 r. (BSA.I.021.68.2025) wskazał, że zakres ten – jako wewnętrzna kwestia organizacyjna organów wyborczych, niezwiązana z orzekaniem przez sądy lub ich funkcjonowaniem – nie podlega opiniowaniu (przy czym w materiałach sejmowych pismo to opisano nieprecyzyjnie jako stanowisko o braku uwag, <https://sejm.gov.pl/Sejm10.nsf/druk.xsp?nr=2006>). Częściowo krytyczne uwagi do takiego rozwiązania (m.in. wyrażające obawy o dezorganizacyjny, dla członków komisji i jej przewodniczącego, skutek funkcjonowania sekretarza) wniosła Unia Metropolii Polskich w opinii z dnia 12 grudnia 2025 r. do poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks wyborczy (<https://orka.sejm.gov.pl/Druki10ka.nsf/0/9EF9C5B37CFBA928C1258D610049E692/%24File/2006-002.pdf>). Dnia 30 kwietnia 2026 r. Prezydent RP odmówił podpisania tej ustawy, wskazując m.in., że: „częste zmiany zasad prawa wyborczego mogą skutkować utratą zaufania obywateli do całego procesu wyborczego. Prawo wyborcze powinno charakteryzować się stałością, jasnością i transparentnością, aby zapewnić obywatelom zaufanie do procesu wyborczego oraz stabilność systemu demokratycznego. [...] nowa funkcja sekretarza może prowadzić do dublowania zadań wykonywanych obecnie przez urzędników wyborczych i przewodniczących komisji, przy braku jednoznacznego rozgraniczenia kompetencji. [...] Najpoważniejszy zarzut wobec ustawy polega na tym, że nie odpowiada ona w sposób dostatecznie precyzyjny na problemy ujawnione w praktyce wyborczej. Zamiast skoncentrować się na wzmocnieniu szkoleń, procedur, nadzoru i bezpieczeństwa teleinformatycznego, ustawodawca tworzy nową funkcję wewnątrz komisji, której status i relacje z istniejącymi organami nie zostały wystarczająco jasno określone.”.
8. Z aprobatą należy przyjąć propozycję (projektowany art. 12 § 3 kodeksu wyborczego) zmniejszenia stałych obwodów głosowania oraz dostosowania liczby posłów wybieranych w okręgu wyborczym do zmian demograficznych, wynikających np. z wewnętrznej migracji

ludności. Zmiany te odpowiadają znaczeniu zasady proporcjonalności wyborów do Sejmu określonej w art. 96 ust. 2 Konstytucji RP. Osiągnięcie idealnej proporcji między liczbą ludności w danym okręgu wyborczym a przypisaną mu liczbą mandatów nie jest możliwe (wyrok TK z dnia 20 lipca 2011 r., K 9/11), ale dążenie do niej jest pożądane, nie tylko z uwagi na dezyderaty Państwowej Komisji Wyborczej (por. P. Chybalski, *Skutki braku uwzględnienia wniosku Państwowej Komisji Wyborczej w sprawie zmian okręgów wyborczych w wyborach do Sejmu i Senatu*, „Zeszyty Prawnicze” BAS 2019, nr 2, s. 45 i n.).

9. Poprzeć trzeba projekt w zakresie zmierzającym do wyeliminowania, niepotrzebnie restrykcyjnego, rozwiązania, zgodnie z którym polskim dowodem osobistym można się legitymować w procesie wyborczym na równi z polskim paszportem tylko w państwach członkowskich Unii Europejskiej (projektowany art. 35 § 5 kodeksu wyborczego). Za brakiem takiego ograniczenia może przemawiać okoliczność, że do niektórych państw pozaunijnych polscy obywatele mogą wjechać właśnie na podstawie dowodu osobistego, stąd przebywając za granicą w czasie wyborów mogą nie dysponować paszportem.
10. Niezbędna wydaje się konsultacja obecnej – zmodyfikowanej w porównaniu z projektem wstępnym, konsultowanym na początku senackich prac nad przedmiotową inicjatywą ustawodawczą – wersji projektu z Państwową Komisją wyborczą oraz Krajowym Biurem Wyborczym, które nie widnieją wśród adresatów – sygnalizowanego na wstępie – pisma. W szczególności odnośnie do roli sekretarza komisji wyborczej oraz tzw. uelastycznienia liczby komisarzy wyborczych. Instytucje te posiadają odpowiednie doświadczenie do oceny funkcjonowania tych proponowanych rozwiązań w praktyce pod kątem jakości i płynności procedury wyborczej.