



SEJM
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
X kadencja
Marszałek Senatu
BPS.DPS.030.10.2026

Druk nr 2670
Warszawa, 21 maja 2026 r.

Pan
Włodzimierz Czarzasty
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

Szanowny Panie Marszałku,

zgodnie z art. 118 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. mam zaszczyt przekazać Panu Marszałkowi podjętą przez Senat na 59. posiedzeniu w dniu 21 maja 2026 r. uchwałę w sprawie wniesienia do Sejmu projektu ustawy

- o zmianie ustawy - Kodeks wyborczy oraz ustawy o referendum lokalnym

wraz z projektem tej ustawy.

Jednocześnie pragnę poinformować, że Senat upoważnił senatora Waldego Dzikowskiego do reprezentowania Senatu w dalszych pracach nad tym projektem.

Z poważaniem

(-) Małgorzata Kidawa-Błońska

UCHWAŁA
SENATU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

z dnia 21 maja 2026 r.

**w sprawie wniesienia do Sejmu projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks wyborczy
oraz ustawy o referendum lokalnym**

Na podstawie art. 118 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Senat wnosi do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej projekt ustawy o zmianie ustawy – Kodeks wyborczy oraz ustawy o referendum lokalnym.

Jednocześnie upoważnia pana senatora Waldego Dzikowskiego do reprezentowania Senatu w pracach nad projektem.

MARSZAŁEK SENATU



Małgorzata KIDAWA-BŁOŃSKA

U S T A W A

z dnia

o zmianie ustawy – Kodeks wyborczy oraz ustawy o referendum lokalnym

Art. 1. W ustawie z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy (Dz. U. z 2025 r. poz. 365 i 1792 oraz z 2026 r. poz. 178) wprowadza się następujące zmiany:

1) w art. 12:

a) § 3 otrzymuje brzmienie:

„§ 3. Stały obwód głosowania obejmuje od 200 do 3000 mieszkańców.”,

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

„§ 3a. W przypadkach uzasadnionych miejscowymi warunkami obwód może obejmować mniejszą niż 200 albo większą niż 3000 liczbę mieszkańców, jednak nie większą niż 4000.”;

2) w art. 35:

a) § 2b otrzymuje brzmienie:

„§ 2b. W celu weryfikacji danych wyborcy konsul posiada dostęp do danych zawartych w rejestrze PESEL, o którym mowa w ustawie z dnia 24 września 2010 r. o ewidencji ludności, w rejestrze dokumentów paszportowych, o którym mowa w ustawie z dnia 27 stycznia 2022 r. o dokumentach paszportowych (Dz. U. z 2026 r. poz. 196) oraz w rejestrze dowodów osobistych, o którym mowa w ustawie z dnia 6 sierpnia 2010 r. o dowodach osobistych (Dz. U. z 2025 r. poz. 1753).”,

b) § 5 otrzymuje brzmienie:

„§ 5. Za dokument równorzędny z ważnym polskim paszportem uważa się ważny polski dowód osobisty.”;

3) w art. 52 § 3 otrzymuje brzmienie:

„§ 3. Wyborca głosujący za granicą otrzymuje kartę do głosowania wyłącznie po okazaniu obwodowej komisji wyborczej ważnego polskiego paszportu lub ważnego polskiego dowodu osobistego, a w przypadku obywatela Unii Europejskiej niebędącego obywatelem polskim innego ważnego dokumentu stwierdzającego tożsamość.”;

4) uchyla się art. 103aa;

5) w art. 103c w § 2 skreśla się wyrazy „art. 103aa.”;

6) w art. 166:

- a) w § 3 zdanie pierwsze otrzymuje brzmienie:
„Komisarzy wyborczych powołuje w każdym województwie, w liczbie od 2 do 6, spośród sędziów, na okres 5 lat, Państwowa Komisja Wyborcza.”,
- b) § 3a otrzymuje brzmienie:
„§ 3a. Prezes właściwego miejscowo sądu apelacyjnego, po zasięgnięciu opinii kolegium tego sądu, zgłasza co najmniej dwóch kandydatów na komisarza wyborczego.”,
- c) po § 3a dodaje się § 3b w brzmieniu:
„§ 3b. W przypadku uzasadnionych zastrzeżeń do kandydata na komisarza wyborczego, wskazanego w trybie, o którym mowa w § 3, Państwowa Komisja Wyborcza niezwłocznie informuje o tym prezesa właściwego miejscowo sądu apelacyjnego, który zgłasza nowego kandydata. Przepis § 3a stosuje się odpowiednio.”,
- d) uchyla się § 4,
- e) po § 4 dodaje się § 4a w brzmieniu:
„§ 4a. Komisarzem wyborczym może być także sędzia w stanie spoczynku, który nie ukończył 70 lat.”,
- f) § 5 otrzymuje brzmienie:
§ 5. Komisarzem wyborczym nie może być mąż zaufania lub członek komisji wyborczej.”,
- g) po § 5 dodaje się § 5a w brzmieniu:
„§ 5a. Komisarz wyborczy pełni swoją funkcję niezależnie od sprawowania urzędu sędziego.”,
- h) w § 7:
– uchyla się pkt 4,
– w pkt 5 kropkę zastępuje się średnikiem i dodaje się pkt 6 w brzmieniu:
„6) ustania stosunku służbowego sędziego.”,
- i) w § 9 wyrazy „§ 3” zastępuje się wyrazami „§ 3–3b”;
- 7) art. 170 otrzymuje brzmienie:
„Art. 170. § 1. W skład okręgowej komisji wyborczej wchodzi od 4 do 10 osób powoływanych spośród osób wykonujących zawód adwokata, radcy prawnego albo notariusza oraz z urzędu, jako jej przewodniczący, komisarz wyborczy.

§ 2. W szczególnie uzasadnionych przypadkach w skład okręgowej komisji wyborczej może wejść więcej niż 10 osób, jednak nie więcej niż 16.

§ 3. Członek okręgowej komisji wyborczej nie może:

- 1) należeć do partii politycznej ani prowadzić działalności publicznej niedającej się pogodzić z pełnioną funkcją;
- 2) być skazany prawomocnym wyrokiem za przestępstwo umyślne ścigane z oskarżenia publicznego lub umyślne przestępstwo skarbowe.

§ 4. Kandydatów na członków okręgowej komisji wyborczej zgłasza komisarz wyborczy, najpóźniej w 52 dniu przed dniem wyborów, w liczbie uzgodnionej z Państwową Komisją Wyborczą.

§ 5. Państwowa Komisja Wyborcza powołuje okręgowe komisje wyborcze najpóźniej w 48 dniu przed dniem wyborów.

§ 6. W przypadku gdy komisarz wyborczy nie może pełnić funkcji przewodniczącego okręgowej komisji wyborczej, komisja wybiera przewodniczącego ze swojego składu.

§ 7. Pierwsze posiedzenie okręgowej komisji wyborczej organizuje dyrektor właściwej miejscowo delegatury Krajowego Biura Wyborczego.

§ 8. Okręgowa komisja wyborcza na pierwszym posiedzeniu wybiera ze swojego składu dwóch zastępców przewodniczącego komisji.

§ 9. Funkcję sekretarza okręgowej komisji wyborczej pełni dyrektor właściwej miejscowo delegatury Krajowego Biura Wyborczego albo osoba przez niego wskazana.

§ 10. Sekretarz uczestniczy w pracach okręgowej komisji wyborczej z głosem doradczym.

§ 11. Skład okręgowej komisji wyborczej podaje się niezwłocznie do publicznej wiadomości w sposób zwyczajowo przyjęty.

§ 12. Techniczno-materialne warunki pracy okręgowej komisji wyborczej zapewnia Krajowe Biuro Wyborcze.”;

8) w art. 171 w § 3 wyrazy „§ 7” zastępuje się wyrazami „§ 11”;

9) w art. 174:

a) § 1 otrzymuje brzmienie:

„§ 1. W skład rejonowej komisji wyborczej wchodzi 4 osoby powoływane spośród osób wykonujących zawód adwokata, radcy prawnego albo notariusza oraz z urzędu, jako jej przewodniczący, komisarz wyborczy.”,

- b) w § 2 wyrazy „§ 2–8” zastępuje się wyrazami „§ 2–12”;
- 10) w art. 182:
- a) § 1a otrzymuje brzmienie:
- „§ 1a. W skład obwodowej komisji wyborczej powołuje się:
- 1) 7 osób w obwodach głosowania do 1000 mieszkańców;
 - 2) 9 osób w obwodach głosowania od 1001 do 2000 mieszkańców;
 - 3) 11 osób w obwodach głosowania od 2001 do 2500 mieszkańców;
 - 4) 13 osób w obwodach głosowania powyżej 2500 mieszkańców.”,
- b) § 2 otrzymuje brzmienie:
- „§ 2. Pełnomocnik wyborczy komitetu wyborczego albo upoważniona przez niego osoba może zgłosić jednego kandydata do każdej obwodowej komisji wyborczej:
- 1) na obszarze okręgu wyborczego, w którym komitet ten zarejestrował listę kandydatów na posłów, posłów do Parlamentu Europejskiego lub radnych lub kandydata na senatora;
 - 2) na obszarze gminy, w której komitet ten zarejestrował kandydata na wójta;
 - 3) w wyborach Prezydenta Rzeczypospolitej – jeżeli komitet ten zarejestrował kandydata na Prezydenta.”,
- c) § 7–8a otrzymują brzmienie:
- „§ 7. Jeżeli liczba kandydatów zgłoszonych w trybie, o którym mowa w § 2, jest mniejsza od dopuszczalnego minimalnego składu liczbowego obwodowej komisji wyborczej, komisarz wyborczy uzupełnia jej skład spośród dodatkowych osób zgłoszonych przez pełnomocników wyborczych albo upoważnione przez nich osoby. Przepis § 2 stosuje się odpowiednio.
- § 8. W przypadku zgłoszenia do składu obwodowej komisji wyborczej liczby kandydatów przekraczającej dopuszczalny skład liczbowy, jej skład ustala się w drodze publicznego losowania przeprowadzonego przez komisarza wyborczego, spośród kandydatów zgłoszonych w trybie, o którym mowa w § 2.
- § 8a. W przypadku niedokonania zgłoszenia kandydatów do składu komisji, w sytuacji, o której mowa w § 7, minimalny skład liczbowy obwodowej komisji wyborczej wynosi 5 członków.”,
- d) w § 10 zdanie pierwsze otrzymuje brzmienie:

„Obwodowa komisja wyborcza na pierwszym posiedzeniu wybiera spośród siebie przewodniczącego i jego zastępcę, przy czym nie mogą to być osoby zgłoszone przez tego samego pełnomocnika wyborczego.”,

e) w § 11 wyrazy „§ 7” zastępuje się wyrazami „§ 8”;

11) w art. 183 § 2 otrzymuje brzmienie:

„§ 2. W skład obwodowej komisji wyborczej w obwodzie głosowania utworzonym za granicą powołuje się:

1) od 4 do 16 osób spośród kandydatów zgłoszonych przez pełnomocników wyborczych lub upoważnione przez nich osoby, reprezentujących komitety wyborcze, które zgłosiły listę kandydatów na posłów albo posłów do Parlamentu Europejskiego albo zarejestrowały kandydata na Prezydenta Rzeczypospolitej albo senatora;

2) jedną osobę wskazaną przez konsula.”;

12) w art. 191b w § 1 uchyla się zdanie drugie;

13) uchyla się art. 191ca;

14) w art. 191d w § 1 w pkt 4 skreśla się wyrazy „§ 1 zdanie drugie”;

15) w art. 195 w § 2 w pkt 1:

a) w lit. a wyrazy „art. 170 § 2” zastępuje się wyrazami „art. 170 § 4”;

b) w lit. b wyrazy „art. 170 § 3” zastępuje się wyrazami „art. 170 § 5”;

16) w art. 202:

a) § 2 otrzymuje brzmienie:

„§ 2. Podział na okręgi wyborcze, ich numery i granice, a także siedziby okręgowych komisji wyborczych określa załącznik nr 1 do kodeksu.”,

b) po § 2 dodaje się § 2a–2c w brzmieniu:

„§ 2a. Państwowa Komisja Wyborcza ogłasza, w terminie do dnia 31 grudnia każdego roku, na rok następny, w drodze obwieszczenia w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej, liczbę posłów wybieranych w każdym okręgu.

§ 2b. W przypadku niedopełnienia przez Państwową Komisję Wyborczą obowiązku, o którym mowa w § 2a, liczbę posłów wybieranych w każdym okręgu określa, w terminie 30 dni, Naczelny Sąd Administracyjny w drodze uchwały podejmowanej w składzie 7 sędziów.

§ 2c. Uchwała, o której mowa w § 2b, podlega ogłoszeniu w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej.”;

17) w art. 203 § 1 otrzymuje brzmienie:

„§ 1. Państwowa Komisja Wyborcza przedkłada Sejmowi wnioski w sprawie zmiany granic okręgów wyborczych, jeżeli konieczność taka wynika ze zmian w zasadniczym podziale terytorialnym państwa lub ze zmiany liczby mieszkańców w okręgu wyborczym lub w kraju.”;

18) w art. 230:

a) § 2 otrzymuje brzmienie:

„§ 2. Jeżeli właściwa okręgowa komisja wyborcza nie uzyska wyników głosowania w obwodach głosowania w ciągu 48 godzin od zakończenia głosowania, głosowanie w tych obwodach uważa się za niebyłe.”,

b) po § 2 dodaje się § 2a i 2b w brzmieniu:

„§ 2a. W uzasadnionych przypadkach Państwowa Komisja Wyborcza może przedłużyć termin, o którym mowa w § 2, do 72 godzin.

§ 2b. Przedłużenie terminu, o którym mowa w § 2, oraz niezyskanie wyników głosowania z obwodu odnotowuje się w protokole wyników głosowania w okręgu wyborczym, z wymienieniem obwodów głosowania oraz przyczyn przedłużenia terminu lub niezyskania wyników głosowania.”;

19) w art. 272:

a) § 2 otrzymuje brzmienie:

„§ 2. Jeżeli właściwa okręgowa komisja wyborcza nie uzyska wyników głosowania w obwodach głosowania w ciągu 48 godzin od zakończenia głosowania, głosowanie w tych obwodach uważa się za niebyłe.”,

b) po § 2 dodaje się § 2a i 2b w brzmieniu:

„§ 2a. W uzasadnionych przypadkach Państwowa Komisja Wyborcza może przedłużyć termin, o którym mowa w § 2, do 72 godzin.

§ 2b. Przedłużenie terminu, o którym mowa w § 2, oraz niezyskanie wyników głosowania z obwodu odnotowuje się w protokole wyników głosowania w okręgu wyborczym, z wymienieniem obwodów głosowania oraz przyczyn przedłużenia terminu lub niezyskania wyników głosowania.”;

20) w art. 314:

a) § 2 otrzymuje brzmienie:

„§ 2. Jeżeli właściwa okręgowa komisja wyborcza nie uzyska wyników głosowania w obwodach głosowania w ciągu 48 godzin od zakończenia głosowania, głosowanie w tych obwodach uważa się za niebyłe.”,

b) po § 2 dodaje się § 2a i 2b w brzmieniu:

„§ 2a. W uzasadnionych przypadkach Państwowa Komisja Wyborcza może przedłużyć termin, o którym mowa w § 2, do 72 godzin.

§ 2b. Przedłużenie terminu, o którym mowa w § 2, oraz niezyskanie wyników głosowania z obwodu odnotowuje się w protokole wyników głosowania w okręgu wyborczym, z wymienieniem obwodów głosowania oraz przyczyn przedłużenia terminu lub niezyskania wyników głosowania.”;

21) w art. 353:

a) § 2 otrzymuje brzmienie:

„§ 2. Jeżeli właściwa okręgowa komisja wyborcza nie uzyska wyników głosowania w obwodach głosowania w ciągu 48 godzin od zakończenia głosowania, głosowanie w tych obwodach uważa się za niebyłe.”,

b) po § 2 dodaje się § 2a i 2b w brzmieniu:

„§ 2a. W uzasadnionych przypadkach Państwowa Komisja Wyborcza może przedłużyć termin, o którym mowa w § 2, do 72 godzin.

§ 2b. Przedłużenie terminu, o którym mowa w § 2, oraz niezyskanie wyników głosowania z obwodu odnotowuje się w protokole wyników głosowania w okręgu wyborczym, z wymienieniem obwodów głosowania oraz przyczyn przedłużenia terminu lub niezyskania wyników głosowania.”;

22) załącznik nr 1 otrzymuje brzmienie określone w załączniku do niniejszej ustawy.

Art. 2. W ustawie z dnia 15 września 2000 r. o referendum lokalnym (Dz. U. z 2025 r. poz. 472) w art. 1 w ust. 2 skreśla się wyrazy „, art. 103aa”.

Art. 3. 1. Przepisy ustawy zmienianej w art. 1, w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą, mają zastosowanie po raz pierwszy do wyborów zarządzonych po upływie 6 miesięcy od dnia wejścia w życie niniejszej ustawy.

2. Państwowa Komisja Wyborcza dostosuje właściwość terytorialną komisarzy wyborczych, o której mowa w art. 166 § 2 ustawy zmienianej w art. 1, uwzględniając liczbę komisarzy wyborczych, o której mowa w art. 166 § 3 tej ustawy, w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą, od dnia 5 kwietnia 2028 r.

3. Kadencja komisarzy wyborczych powołanych na podstawie przepisów art. 166 ustawy zmienianej w art. 1:

- 1) w brzmieniu dotychczasowym, wygasa z upływem dnia 4 kwietnia 2028 r.;
- 2) w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą, rozpoczyna się dnia 5 kwietnia 2028 r.

4. Przepisy art. 191b § 1 i art. 191d § 1 pkt 4 ustawy zmienianej w art. 1, w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą, mają zastosowanie do urzędników powoływanych od dnia wejścia w życie niniejszej ustawy.

5. Pierwsze obwieszczenie, o którym mowa w art. 202 § 2a ustawy zmienianej w art. 1, Państwowa Komisja Wyborcza ogłasza na okres od dnia wejścia w życie niniejszej ustawy do dnia 31 grudnia roku, w którym ustawa weszła w życie. Przepisy art. 202 § 2b i 2c ustawy zmienianej w art. 1 stosuje się.

Art. 4. Ustawa wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia.

Załącznik do ustawy z dnia

„Załącznik nr 1

WYKAZ OKRĘGÓW WYBORCZYCH DO SEJMU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

OKRĘG WYBORCZY NR 1 – część województwa dolnośląskiego obejmująca obszary powiatów: bolesławiecki, głogowski, jaworski, kamiennogórski, karkonoski, legnicki, lubański, lubiński, lwówecki, polkowicki, zgorzelecki, złotoryjski oraz miast na prawach powiatu: Jelenia Góra, Legnica.

Siedziba Okręgowej Komisji Wyborczej: LEGNICA.

OKRĘG WYBORCZY NR 2 – część województwa dolnośląskiego obejmująca obszary powiatów: dzierzoniowski, kłodzki, świdnicki, wałbrzyski, ząbkowicki oraz miasta na prawach powiatu: Wałbrzych.

Siedziba Okręgowej Komisji Wyborczej: WAŁBRZYCH.

OKRĘG WYBORCZY NR 3 – część województwa dolnośląskiego obejmująca obszary powiatów: górowski, milicki, oleśnicki, oławski, strzeliński, średzki, trzebnicki, wołowski, wrocławski oraz miasta na prawach powiatu: Wrocław.

Siedziba Okręgowej Komisji Wyborczej: WROCŁAW.

OKRĘG WYBORCZY NR 4 – część województwa kujawsko-pomorskiego obejmująca obszary powiatów: bydgoski, inowrocławski, mogileński, nakielski, sępoleński, świecki, tucholski, żniński oraz miasta na prawach powiatu: Bydgoszcz.

Siedziba Okręgowej Komisji Wyborczej: BYDGOSZCZ.

OKRĘG WYBORCZY NR 5 – część województwa kujawsko-pomorskiego obejmująca obszary powiatów: aleksandrowski, brodnicki, chełmiński, golubsko-dobrzyński, grudziądzki, lipnowski, radziejowski, rypiński, toruński, wąbrzeski, włocławski oraz miast na prawach powiatu: Grudziądz, Toruń, Włocławek.

Siedziba Okręgowej Komisji Wyborczej: TORUŃ.

OKRĘG WYBORCZY NR 6 – część województwa lubelskiego obejmująca obszary powiatów: janowski, kraśnicki, lubartowski, lubelski, łęczyński, łukowski, opolski, puławski,

rycki, świdnicki oraz miasta na prawach powiatu: Lublin.

Siedziba Okręgowej Komisji Wyborczej: LUBLIN.

OKRĘG WYBORCZY NR 7 – część województwa lubelskiego obejmująca obszary powiatów: bialski, biłgorajski, chełmski, hrubieszowski, krasnostawski, parczewski, radzyński, tomaszowski, włodawski, zamojski oraz miasta na prawach powiatu: Biała Podlaska, Chełm, Zamość.

Siedziba Okręgowej Komisji Wyborczej: CHEŁM.

OKRĘG WYBORCZY NR 8 – województwo lubuskie

Siedziba Okręgowej Komisji Wyborczej: ZIELONA GÓRA.

OKRĘG WYBORCZY NR 9 – część województwa łódzkiego obejmująca obszary powiatów: brzeziński, łódzki wschodni oraz miasta na prawach powiatu: Łódź.

Siedziba Okręgowej Komisji Wyborczej: ŁÓDŹ.

OKRĘG WYBORCZY NR 10 – część województwa łódzkiego obejmująca obszary powiatów: bełchatowski, opoczyński, piotrkowski, radomszczański, rawski, skierniewicki, tomaszowski oraz miasta na prawach powiatu: Piotrków Trybunalski, Skierniewice.

Siedziba Okręgowej Komisji Wyborczej: PIOTRKÓW TRYBUNALSKI.

OKRĘG WYBORCZY NR 11 – część województwa łódzkiego obejmująca obszary powiatów: kutnowski, łaski, łęczycki, łowicki, pabianicki, pajęczański, poddębicki, sieradzki, wieluński, wieruszowski, zduńskowolski, zgierski.

Siedziba Okręgowej Komisji Wyborczej: SIERADZ.

OKRĘG WYBORCZY NR 12 – część województwa małopolskiego obejmująca obszary powiatów: chrzanowski, myślenicki, oświęcimski, suski, wadowicki.

Siedziba Okręgowej Komisji Wyborczej: KRAKÓW.

OKRĘG WYBORCZY NR 13 – część województwa małopolskiego obejmująca obszary powiatów: krakowski, miechowski, olkuski oraz miasta na prawach powiatu: Kraków.

Siedziba Okręgowej Komisji Wyborczej: KRAKÓW.

OKRĘG WYBORCZY NR 14 – część województwa małopolskiego obejmująca obszary powiatów: gorlicki, limanowski, nowosądecki, nowotarski, tatrzański oraz miasta na prawach powiatu: Nowy Sącz.

Siedziba Okręgowej Komisji Wyborczej: NOWY SĄCZ.

OKRĘG WYBORCZY NR 15 – część województwa małopolskiego obejmująca obszary powiatów: bocheński, brzeski, dąbrowski, proszowicki, tarnowski, wielicki oraz miasta na prawach powiatu: Tarnów.

Siedziba Okręgowej Komisji Wyborczej: TARNÓW.

OKRĘG WYBORCZY NR 16 – część województwa mazowieckiego obejmująca obszary powiatów: ciechanowski, gostyniński, mławski, plocki, płoński, przasnyski, sierpecki, sochaczewski, żuromiński, żyrardowski oraz miasta na prawach powiatu: Płock.

Siedziba Okręgowej Komisji Wyborczej: PŁOCK.

OKRĘG WYBORCZY NR 17 – część województwa mazowieckiego obejmująca obszary powiatów: białobrzegi, grójecki, kozienicki, lipski, przysuski, radomski, szydlowiecki, zwoleniński oraz miasta na prawach powiatu: Radom.

Siedziba Okręgowej Komisji Wyborczej: RADOM.

OKRĘG WYBORCZY NR 18 – część województwa mazowieckiego obejmująca obszary powiatów: garwoliński, łosicki, makowski, miński, ostrołęcki, ostrowski, pułtuski, siedlecki, sokołowski, węgrowski, wyszkowski oraz miast na prawach powiatu: Ostrołęka, Siedlce.

Siedziba Okręgowej Komisji Wyborczej: SIEDLCE.

OKRĘG WYBORCZY NR 19 – część województwa mazowieckiego obejmująca obszar miasta na prawach powiatu: Warszawa.

Siedziba Okręgowej Komisji Wyborczej: WARSZAWA.

OKRĘG WYBORCZY NR 20 – część województwa mazowieckiego obejmująca obszary powiatów: grodziski, legionowski, nowodworski, otwocki, piaseczyński, pruszkowski, warszawski zachodni, wołomiński.

Siedziba Okręgowej Komisji Wyborczej: WARSZAWA.

OKRĘG WYBORCZY NR 21 – województwo opolskie

Siedziba Okręgowej Komisji Wyborczej: OPOLE.

OKRĘG WYBORCZY NR 22 – część województwa podkarpackiego obejmująca obszary powiatów: bieszczadzki, brzozowski, jarosławski, jasielski, krośnieński, leski, lubaczowski, przemyski, przeworski, sanocki oraz miast na prawach powiatu: Krosno, Przemyśl.

Siedziba Okręgowej Komisji Wyborczej: KROSNO.

OKRĘG WYBORCZY NR 23 – część województwa podkarpackiego obejmująca obszary powiatów: dębicki, kolbuszowski, leżajski, łańcucki, mielecki, niżański, ropczycko-sędziszowski, rzeszowski, stalowowolski, strzyżowski, tarnobrzesci oraz miast na prawach powiatu: Rzeszów, Tarnobrzeg.

Siedziba Okręgowej Komisji Wyborczej: RZESZÓW.

OKRĘG WYBORCZY NR 24 – województwo podlaskie

Siedziba Okręgowej Komisji Wyborczej: BIAŁYSTOK.

OKRĘG WYBORCZY NR 25 – część województwa pomorskiego obejmująca obszary powiatów: gdański, kwidzyński, malborski, nowodworski, starogardzki, sztumski, tczewski oraz miast na prawach powiatu: Gdańsk, Sopot.

Siedziba Okręgowej Komisji Wyborczej: GDAŃSK.

OKRĘG WYBORCZY NR 26 – część województwa pomorskiego obejmująca obszary powiatów: bytowski, chojnicki, człuchowski, kartuski, kościerski, lęborski, pucki, słupski, wejherowski oraz miast na prawach powiatu: Gdynia, Słupsk.

Siedziba Okręgowej Komisji Wyborczej: SŁUPSK.

OKRĘG WYBORCZY NR 27 – część województwa śląskiego obejmująca obszary powiatów: bielski, cieszyński, pszczyński, żywiecki oraz miasta na prawach powiatu: Bielsko-Biała.

Siedziba Okręgowej Komisji Wyborczej: BIELSKO-BIAŁA.

OKRĘG WYBORCZY NR 28 – część województwa śląskiego obejmująca obszary powiatów: częstochowski, kłobucki, lubliniecki, myszkowski oraz miasta na prawach powiatu: Częstochowa.

Siedziba Okręgowej Komisji Wyborczej: CZĘSTOCHOWA.

OKRĘG WYBORCZY NR 29 – część województwa śląskiego obejmująca obszary powiatów: gliwicki, tarnogórski oraz miast na prawach powiatu: Bytom, Gliwice, Zabrze.

Siedziba Okręgowej Komisji Wyborczej: KATOWICE.

OKRĘG WYBORCZY NR 30 – część województwa śląskiego obejmująca obszary powiatów: mikołowski, raciborski, rybnicki, wodzisławski oraz miast na prawach powiatu:

Jastrzębie-Zdrój, Rybnik, Żory.

Siedziba Okręgowej Komisji Wyborczej: BIELSKO-BIAŁA.

OKRĘG WYBORCZY NR 31 – część województwa śląskiego obejmująca obszar powiatu: bieruńsko-lędziński oraz miast na prawach powiatu: Chorzów, Katowice, Mysłowice, Piekary Śląskie, Ruda Śląska, Siemianowice Śląskie, Świętochłowice, Tychy.

Siedziba Okręgowej Komisji Wyborczej: KATOWICE.

OKRĘG WYBORCZY NR 32 – część województwa śląskiego obejmująca obszary powiatów: będziński, zawierciański oraz miast na prawach powiatu: Dąbrowa Górnicza, Jaworzno, Sosnowiec.

Siedziba Okręgowej Komisji Wyborczej: KATOWICE.

OKRĘG WYBORCZY NR 33 – województwo świętokrzyskie

Siedziba Okręgowej Komisji Wyborczej: KIELCE.

OKRĘG WYBORCZY NR 34 – część województwa warmińsko-mazurskiego obejmująca obszary powiatów: bartoszycki, braniewski, działdowski, elbląski, iławski, lidzbarski, nowomiejski, ostródzki oraz miasta na prawach powiatu: Elbląg.

Siedziba Okręgowej Komisji Wyborczej: ELBLĄG.

OKRĘG WYBORCZY NR 35 – część województwa warmińsko-mazurskiego obejmująca obszary powiatów: ełcki, giżycki, gołdapski, kętrzyński, mrągowski, nidzicki, olecki, olsztyński, piski, szczycieński, węgorszewski oraz miasta na prawach powiatu: Olsztyn.

Siedziba Okręgowej Komisji Wyborczej: OLSZTYN.

OKRĘG WYBORCZY NR 36 – część województwa wielkopolskiego obejmująca obszary powiatów: gostyński, jarociński, kaliski, kępiński, kościański, krotoszyński, leszczyński, ostrowski, ostrzeszowski, pleszewski, rawicki oraz miast na prawach powiatu: Kalisz, Leszno.

Siedziba Okręgowej Komisji Wyborczej: KALISZ.

OKRĘG WYBORCZY NR 37 – część województwa wielkopolskiego obejmująca obszary powiatów: gnieźnieński, kolski, koniński, słupecki, średzki, śremski, turecki, wrzesiński oraz miasta na prawach powiatu: Konin.

Siedziba Okręgowej Komisji Wyborczej: KONIN.

OKRĘG WYBORCZY NR 38 – część województwa wielkopolskiego obejmująca obszary powiatów: chodzieski, czarnkowsko-trzcianecki, grodziski, międzychodzki, nowotomyski, obornicki, pilski, szamotulski, wągrowiecki, wolsztyński, złotowski.

Siedziba Okręgowej Komisji Wyborczej: PIŁA.

OKRĘG WYBORCZY NR 39 – część województwa wielkopolskiego obejmująca obszar powiatu: poznański oraz miasta na prawach powiatu: Poznań.

Siedziba Okręgowej Komisji Wyborczej: POZNAŃ.

OKRĘG WYBORCZY NR 40 – część województwa zachodniopomorskiego obejmująca obszary powiatów: białogardzki, choszczeński, drawski, kołobrzeski, koszaliński, sławieński, szczecinecki, świdwiński, wałecki oraz miasta na prawach powiatu: Koszalin.

Siedziba Okręgowej Komisji Wyborczej: KOSZALIN.

OKRĘG WYBORCZY NR 41 – część województwa zachodniopomorskiego obejmująca obszary powiatów: goleniowski, gryficki, gryfiński, kamieński, łobeski, myśliborski, policki, pyrzycki, stargardzki oraz miast na prawach powiatu: Szczecin, Świnoujście.

Siedziba Okręgowej Komisji Wyborczej: SZCZECIN.”

UZASADNIENIE

1. Cel projektowanej ustawy

Nieprawidłowości, które wystąpiły m.in. przy wydawaniu kart do głosowania oraz przeliczaniu głosów w wyborach Prezydenta Rzeczypospolitej w 2025 r., a także sposób postępowania z rozpatrywaniem wysokiej liczby protestów wyborczych, zachwiały poczuciem bezpieczeństwa u obywateli oraz obniżyły poziom zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa.

Zgodnie z art. 2 Konstytucji „Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej”. Z zawartej w tym przepisie zasady demokratycznego państwa prawnego Trybunał Konstytucyjny wywiódł zasadę ochrony zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa, nakładając tym samym na prawodawcę obowiązek takiego kształtowania prawa, a na administrację – wykonywania go w taki sposób, by obywatel czuł się szanowany, a przez to bezpieczny, a tym samym zbudował zaufanie do tego państwa. Powinno ono dbać o jak najlepsze ukształtowanie przepisów prawa wyborczego – gałęzi prawa tak istotnej w kontekście realizacji podstawowych praw obywatelskich.

W celu pogłębienia profesjonalizacji aparatu wyborczego, a - w rezultacie - wzmocnienia zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz zniwelowania niebezpiecznych społecznych skutków wydarzeń związanych z wyborami Prezydenta Rzeczypospolitej w 2025 r., przedkłada się projekt nowelizacji ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy, zawierający zmiany realizujące część postulatów zgłaszanych zarówno przez stronę społeczną, jak i sygnalizowanych uprzednio przez Państwową Komisję Wyborczą i Krajowe Biuro Wyborcze.

2. Różnice między obowiązującym a projektowanym stanem prawnym

Zdecydowana większość rozwiązań przyjętych wraz z uchwaleniem Kodeksu wyborczego 5 stycznia 2011 r. funkcjonowała w polskim systemie prawnym, nie będąc zasadniczo zmienianymi, do czasu głębokiej nowelizacji dokonanej 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, która zasadniczo przemodelowała niektóre instytucje ważne dla ustroju aparatu wyborczego.

W myśl przedkładanego projektu ustawy wskazany jest powrót do rozwiązań sprzed 2018 r., z drobnymi modyfikacjami i kilkoma nowymi regulacjami. Ponadto projekt przewiduje zmianę w ustawie z dnia z dnia 15 września 2000 r. o referendum lokalnym, stanowiącą konsekwencję jednej ze zmian proponowanych w odniesieniu do Kodeksu wyborczego.

2.1. Okręgowe komisje wyborcze

Zgodnie z obowiązującym brzmieniem przepisu art. 170 § 1 w skład okręgowej komisji wyborczej wchodzi od 4 do 10 członków powoływanych przez Państwową Komisję Wyborczą spośród osób mających wykształcenie wyższe prawnicze oraz dających rękojmię należytego pełnienia tej funkcji, a także – z urzędu, jako jej przewodniczący – komisarz wyborczy, przy czym członkiem nie może zostać osoba, która ukończyła 70 lat. Projekt przewiduje zaś, że w skład okręgowej komisji wyborczej wchodzi taka sama liczba osób, powoływanych jednak spośród osób wykonujących zawód adwokata, radcy prawnego albo notariusza, a także – z urzędu – komisarz wyborczy, jako jej przewodniczący.

Aktualne brzmienie przepisu nie zapewnia takiej kreacji składu okręgowych komisji wyborczych, która wzbudzałaby zaufanie obywateli co do profesjonalnego wykonywania obowiązków przez ich członków. Zastąpienie „osób mających wykształcenie wyższe prawnicze” osobami wykonującymi wskazane zawody prawnicze stanowi, co prawda, zawężenie kręgu potencjalnych członków, jednakże pozwoli, by zostały nimi osoby – z natury wykonywanego zawodu – będące profesjonalistami w zakresie interpretacji i stosowania prawa. Projektodawcy żywią przekonanie, że wymóg wyższego wykształcenia prawniczego, wsparty nieprecyzyjną klauzulą generalną „rękojmi należytego pełnienia tej funkcji”, może prowadzić do sytuacji, w których członkami okręgowej komisji wyborczej zostają osoby, które wprawdzie ukończyły wyższe studia prawnicze, ale przez wiele lat nie wykonywały zadań związanych z interpretacją i stosowaniem prawa, przez co stan ich wiedzy i umiejętności mógł ulec dezaktualizacji. Taka sytuacja nie będzie miała miejsca, gdy członkami okręgowej komisji wyborczej będą mogli być tylko aktywni adwokaci, radcowie prawni albo notariusze. Przedstawiciele wspomnianych zawodów sprawnie poruszają się w systemie przepisów prawa, a ponadto są zobowiązani prawnie i etycznie do stałego podnoszenia kwalifikacji zawodowych oraz podlegają odpowiedzialności dyscyplinarnej. Zawody te są zawodami zaufania publicznego, co – samo w sobie – daje już rękojmię należytego pełnienia funkcji członka okręgowej komisji wyborczej. Projektodawcy są przekonani, że wskazanie w omawianym

katalogu tych trzech zawodów prawniczych jest w pełni uzasadnione tak ze względów merytorycznych (charakter świadczonych usług prawnych i podejmowanych czynności), jak i organizacyjno-technicznych (liczebność ich samorządów).

Zgodnie z projektem w skład okręgowej komisji wyborczej będzie wchodzić także, z urzędu, jako przewodniczący, komisarz wyborczy. Apolityczność członków okręgowej komisji wyborczej gwarantuje utrzymywany przez projekt przepis art. 170 § 3 pkt 1, zakazujący członkostwa osobie należącej do partii politycznej, a także osobie, której działalności nie da się pogodzić z funkcją, którą ma pełnić.

W myśl pozostałych zmian przewidzianych w projekcie, komisarzem wyborczym będzie sędzia, ewentualnie sędzia w stanie spoczynku, który nie ukończył 70. roku życia. W efekcie okręgowa komisja wyborcza będzie składała się z aktywnych zawodowo przedstawicieli zawodów prawniczych, pod przewodnictwem pełniącego służbę wobec Rzeczypospolitej przedstawiciela zawodu sędziowskiego uznawanego za „koronę zawodów prawniczych”. Kandydatów do składu komisji będzie zgłaszał komisarz wyborczy. Jego zadaniem będzie zapewnienie takiego składu komisji, który będzie gwarantował profesjonalizm, sprawność w działaniu i apolityczność przy pełnieniu obowiązków. Projekt wprowadza także analogiczne nowe brzmienie przepisu art. 174 § 1 w odniesieniu do członków rejonowej komisji wyborczej.

Nowe brzmienie przepisu art. 170 wychodzi także naprzeciw wielokrotnie sygnalizowanym postulatом Państwowej Komisji Wyborczej, dotyczącym stworzenia podstawy prawnej do powoływania okręgowej komisji wyborczej w składzie liczebnie większym niż dotychczasowe. Wedle obowiązujących przepisów okręgowa komisja wyborcza składa się z 5 do 11 osób (4 do 10 osób spośród osób posiadających wykształcenie wyższe prawnicze, a także przewodniczącego). Państwowa Komisja Wyborcza wielokrotnie zwracała uwagę na problemy organizacyjne związane z faktem, iż Okręgowa Komisja Wyborcza w Warszawie I, właściwa dla okręgu wyborczego nr 19 w wyborach do Sejmu oraz okręgów wyborczych nr 42–45 w wyborach do Senatu, jest komisją właściwą do przyjęcia, sprawdzenia i zatwierdzenia protokołów z obwodów głosowania utworzonych nie tylko na terenie m.st. Warszawy, ale także ze wszystkich obwodów głosowania utworzonych za granicą, przy czym liczba członków komisji jest taka sama jak w przypadku pozostałych komisji właściwych dla obsługi wyborów w obwodach utworzonych na terenie Rzeczypospolitej.

Państwowa Komisja Wyborcza podkreślała kumulację prac w związku z nagromadzeniem wpływających tak z kraju, jak i z zagranicy protokołów, których przyjęcie,

sprawdzenie i zatwierdzenie odbywa się w dwóch różnych trybach. Zgodnie z oceną Państwowej Komisji Wyborczej skutkuje to wydłużeniem czasu oczekiwania przez obwodowe komisje wyborcze na informację o zatwierdzeniu protokołu przez Okręgową Komisję Wyborczą w Warszawie I. W myśl projektowanego przepisu art. 174 § 2, Państwowa Komisja Wyborcza będzie mogła powołać – w szczególnie uzasadnionych przypadkach – okręgową komisję wyborczą w składzie większym niż 10-osobowy (nie licząc przewodniczącego), jednak nie większym niż 16-osobowy.

2.2. Urzędnicy wyborczy

Urzędników wyborczych w każdej gminie powołuje, zgodnie z obowiązującymi przepisami, Szef Krajowego Biura Wyborczego. Projekt przewiduje wyeliminowanie z obrotu prawnego zakazu powierzania funkcji urzędnika wyborczego pracownikom urzędu gminy, gminnej jednostki organizacyjnej lub osoby prawnej w gminie, w której mieliby wykonywać swoją funkcję.

2.3. Dieta mężów zaufania

Państwowa Komisja Wyborcza kilkakrotnie zwracała się z prośbą o rozważenie możliwości rezygnacji z uprawnień dotyczących diety, o której mowa w art. 103aa Kodeksu wyborczego. W ocenie Komisji uprawnienia te „(...) nie wpłynęły pozytywnie na przebieg procesu wyborczego”¹⁾. Obsługa związana z koniecznością dokumentowania obecności mężów zaufania w celu umożliwienia wypłacenia należnej im diety powoduje problemy organizacyjno-techniczne i nadmierne obciążenie przewodniczących obwodowych komisji wyborczych obowiązkami. Komisja uczulała także na coraz częstsze zjawisko polegające na zgłaszaniu się osób do pełnienia funkcji męża zaufania „jedynie w celu osiągnięcia korzyści wynikającej z przysługującej diety”, a nie z chęci „obserwacji procesu wyborczego w celu weryfikacji jego prawidłowości”²⁾. W związku z powyższym, w celu przywrócenia społecznego charakteru funkcji męża zaufania, projektodawcy proponują zniesienie uprawnienia mężów zaufania do pobierania diety.

¹⁾ Informacja o realizacji przepisów Kodeksu wyborczego oraz propozycje ich zmiany z dnia 4 marca 2024 r., s. 19

²⁾ tamże, s. 20

2.4. Liczebność stałych obwodów głosowania

Jedną z podstawowych zmian dotyczy art. 12 § 3 i polega na zmniejszeniu maksymalnej liczby mieszkańców, dla których tworzy się stałe obwody głosowania. Aktualnie stały obwód głosowania można utworzyć dla maksymalnie 4000 mieszkańców. Zgodnie z nowym brzmieniem przepisu stały obwód będzie liczył najwyżej 3000 mieszkańców. Zmniejszenie stałych obwodów głosowania ma na celu poprawę sprawności wypełniania obowiązków przez członków obwodowych komisji wyborczych. Wyborca będzie w mniejszym stopniu narażony na dyskomfort związany ze zjawiskiem coraz częściej widocznym przy przeprowadzanych ostatnio wyborach, czyli tworzącymi się długimi kolejkami. Zjawisko to wywołuje bowiem obawę co do możliwości oddania głosu przed zamknięciem lokalu. Projekt zapewnia jednak pewną elastyczność – w przypadkach uzasadnionych miejscowymi warunkami, obwód będzie mógł obejmować mniej niż 200 mieszkańców, ewentualnie więcej niż 3000 mieszkańców, lecz w żadnym wypadku nie więcej niż 4000 mieszkańców.

Projekt nie przewiduje natomiast zmniejszenia dopuszczalnej liczby członków obwodowej komisji wyborczej. Proponuje się jednak zmianę zmierzającą do zobowiązania do powoływania maksymalnej liczby członków obwodowej komisji wyborczej (13) już w obwodach powyżej 2500 mieszkańców (wobec obecnej liczby 3000 mieszkańców).

2.5. Komisarze wyborczy

Obecnie komisarze wyborczych, w liczbie 100, powołuje Państwowa Komisja Wyborcza na wniosek ministra właściwego do spraw wewnętrznych spośród osób mających wykształcenie wyższe prawnicze oraz dających rękojmię należytego pełnienia tej funkcji. Projekt przewiduje zmianę brzmienia art. 166 § 3 w kontekście trzech zasadniczych kwestii:

- a) rezygnacji z jednoznacznego ustawowego określenia liczby komisarzy wyborczych na rzecz możliwości elastycznego kształtowania ich liczby stosownie do potrzeb,
- b) zawężenia kręgu potencjalnych kandydatów na komisarzy wyborczych do sędziów,
- c) powierzenia wnioskowania do Państwowej Komisji Wyborczej w tej sprawie prezesom właściwych miejscowo sądów apelacyjnych (którzy będą obowiązani do zasięgnięcia opinii właściwych miejscowo kolegiów sądów apelacyjnych).

Uelastycznienie liczby komisarzy wyborczych poprzez wskazanie, że Państwowa Komisja Wyborcza powołuje ich w liczbie od 2 do 6 na województwo, stanowi powrót do regulacji obowiązującej przed 2018 r. W ocenie projektodawców zwiększenie liczby komisarzy

wyborczych do arbitralnie przyjętej liczby 100, nie znajduje żadnego racjonalnego uzasadnienia.

Projekt przewiduje powierzanie sprawowania funkcji komisarza wyborczego jedynie sędziom, kierując się tożsamymi argumentami dotyczącymi profesjonalizmu i apolityczności sędziów oraz ich poszanowania dla państwa i stanowionego przez nie prawa. Wniosek do Państwowej Komisji Wyborczej w tej sprawie będzie składać prezes właściwego miejscowo sądu apelacyjnego, po zasięgnięciu opinii kolegium tego sądu, jako organ mający większą wiedzę na temat sędziów orzekających w danej apelacji niż minister właściwy do spraw wewnętrznych zgłaszający kandydatów w myśl obowiązujących przepisów. Tym samym projekt eliminuje z procedury przedstawiciela władzy wykonawczej, uniemożliwiając mu wpływ na kształt i obsadę administracji wyborczej.

W związku ze zmianą liczby komisarzy wyborczych (co wymusza także dostosowanie ich właściwości terytorialnej), „stopniowe”, sukcesywne zastępowanie komisarzy powołanych na podstawie obowiązujących przepisów komisarzami powołanymi na podstawie projektowanych przepisów, jest niemożliwe. Wymusza to na projektodawcach zaproponowanie możliwie kompromisowej daty umożliwiającej zmianę korpusu komisarzy.

Spośród 100 komisarzy wyborczych, 95 zostało powołanych uchwałą Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 27 marca 2023 r.³⁾ Uchwała stanowi, że dwóch komisarzy zostaje powołanych z dniem 1 kwietnia 2023 r., zaś 93 komisarzy - z dniem 4 kwietnia 2023 r. Oznacza to, że ich 5-letnie kadencje kończą się odpowiednio z dniem 1 i 4 kwietnia 2028 r. W toku dochodziło do nowych powołań, jednakże (zgodnie ze stanem na dzień 22 maja 2026 r.) 93 komisarzy kończy swoją kadencję dnia 1 (2 komisarzy) albo dnia 4 kwietnia 2028 r. (91 komisarzy). Projektodawcy stoją na stanowisku, że wyznaczenie dnia 4 kwietnia 2028 r. na dzień, z upływem którego wygasa kadencja wszystkich dotychczasowych komisarzy, jest rozwiązaniem zrozumiałym, tym bardziej, że jest to dzień przypadający po upływie ponad 6 miesięcy od ostatniego możliwego dnia przeprowadzenia najbliższych wyborów do Sejmu i Senatu. Następstwem tego rozwiązania jest zobowiązanie Państwowej Komisji Wyborczej do powołania nowych komisarzy wyborczych i dostosowania ich właściwości tak, by mogli rozpocząć sprawowanie swoich funkcji dnia 5 kwietnia 2028 r.

³⁾ Uchwała nr 16/2023 Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 27 marca 2023 r. w sprawie powołania komisarzy wyborczych (M.P. poz. 317)

2.6. Ustalanie liczby posłów wybieranych w okręgu wyborczym

Państwowa Komisja Wyborcza 21 października 2022 r. złożyła wniosek w sprawie zmiany granic okręgów wyborczych i liczby posłów w nich wybieranych, wskazując, że „konieczność taka wynika ze zmian w zasadniczym podziale terytorialnym państwa lub ze zmiany liczby mieszkańców w okręgu wyborczym lub w kraju”. Państwowa Komisja Wyborcza alarmowała we wniosku, że „aktualny podział na okręgi wyborcze określone w załącznikach do ustawy narusza przepisy Kodeksu wyborczego”.

Zgodnie z art. 96 ust. 2 Konstytucji wybory do Sejmu są równe. W doktrynie wyróżnia się dwa aspekty zasady równości wyborów: formalny i materialny. Równość w aspekcie formalnym wiąże się z faktem przysługiwania każdemu wyborcy jednego głosu. Ta sama zasada w sensie materialnym nakłada na władze publiczne obowiązek zapewnienia każdemu wyborcy możliwie takiej samej „siły głosu”, a zatem doprowadzenia do sytuacji, w której jeden poseł reprezentuje taką samą lub możliwie zbliżoną liczbę wyborców.

Określenie granic okręgów wyborczych i liczby posłów wybieranych w tych okręgach w załączniku nr 1 do ustawy powoduje każdorazową konieczność przeprowadzenia pełnego postępowania ustawodawczego, prowadzącego do nowelizacji brzmienia załącznika. Wiąże się z tym zaangażowanie w procedurę Sejmu, Senatu i Prezydenta Rzeczypospolitej. Jednocześnie praktyka pokazuje, że Sejm nie podejmuje stosownych prac w związku z wnioskami Państwowej Komisji Wyborczej, mimo ustawowego obowiązku wynikającego z art. 203 § 3 Kodeksu wyborczego. W rezultacie, wychodząc naprzeciw oczekiwaniom Państwowej Komisji Wyborczej, w celu realizacji konstytucyjnego obowiązku zapewnienia równości wyborów, w projekcie wprowadza się *novum* w zakresie ustalania liczby posłów wybieranych w danym okręgu. Stosownie do nowego brzmienia art. 202 § 2 oraz nowej treści załącznika nr 1 do ustawy, załącznik ten będzie określał jedynie podział na okręgi wyborcze, ich numery oraz granice, a także siedziby okręgowych komisji wyborczych.

Liczbę posłów wybieranych w okręgu na rok następny, w myśl dodawanych do art. 202 § 2a–2c, określi Państwowa Komisja Wyborcza w drodze obwieszczenia ogłaszanego w Dzienniku Ustaw w terminie do 31 grudnia każdego roku. W sytuacji, w której Państwowa Komisja Wyborcza nie dopełni tego obowiązku, uchwałę w tej sprawie podejmie Naczelny Sąd Administracyjny w składzie 7 sędziów. NSA będzie obowiązany podjąć stosowną uchwałę w terminie 30 dni od upływu terminu, o którym mowa w art. 202 § 2a.

W myśl art. 3 ust. 5 projektu ustawy Państwowa Komisja Wyborcza ogłosi pierwsze takie obwieszczenie na okres od dnia wejścia w życie ustawy do dnia 31 grudnia tego samego roku. Przepis ten ma na celu zapewnienie stosowania przepisów ustawy od dnia jej wejścia w życie.

2.7. Powoływanie obwodowych komisji wyborczych

Aktualne brzmienie przepisu art. 182 § 2 sprzyja nadużyciom, szczególnie widocznym przy okazji wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej w 2025 r. Państwowa Komisja Wyborcza w *Informacji o realizacji przepisów Kodeksu wyborczego oraz propozycjach ich zmiany*⁴⁾ zwracała uwagę już w 2024 r., że: „Przepisy Kodeksu wyborczego nie przewidują natomiast wymogu, że komitet wyborczy musi zarejestrować listę kandydatów albo kandydata w celu zgłoszenia na danym obszarze kandydatów na członków obwodowych komisji wyborczych. Jest to nieuzasadnione i powoduje, że niejednokrotnie w przypadku przeprowadzania losowania składów obwodowych komisji wyborczych, o czym mowa w § 7 tego przepisu, do składu tych komisji powoływani są ostatecznie kandydaci zgłoszeni przez pełnomocników wyborczych tych komitetów wyborczych, które nie zgłosiły żadnej listy kandydatów (albo listy kandydatów na obszarze danego okręgu wyborczego) albo żadnego kandydata na danym obszarze (albo kandydata na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej) w przeprowadzanych wyborach.”.

Wychodząc naprzeciw oczekiwaniom Państwowej Komisji Wyborczej, zaproponowano rozwiązanie, w myśl którego pełnomocnik wyborczy albo upoważniona przez niego osoba będzie mogła zgłosić po jednym kandydacie do każdej obwodowej komisji wyborczej:

- 1) wyłącznie na obszarze okręgu wyborczego, w którym została zarejestrowana zgłoszona przez niego lista kandydatów na posłów, posłów do Parlamentu Europejskiego lub radnych lub w którym zarejestrował kandydata na senatora – w odniesieniu do wyborów do Sejmu, do Parlamentu Europejskiego lub do Senatu;
- 2) na obszarze gminy, w którym komitet ten zarejestrował kandydata na wójta – w odniesieniu do wyborów wójta;
- 3) jeżeli komitet ten zarejestrował kandydata na Prezydenta – w wyborach Prezydenta Rzeczypospolitej.

⁴⁾ *Informacja o realizacji przepisów Kodeksu wyborczego oraz propozycje ich zmiany*, [on-line]: <https://pkw.gov.pl/wybory-i-referenda/wybory-do-sejmu-i-do-senatu/wybory-do-sejmu-i-senatu-w-2023-r/informacje-ogolne/informacja-o-realizacji-przepisow-kodeksu-wyborczego-oraz-propozycje-ich-zmiany>

Przyjęcie takiego brzmienia przepisu wyeliminuje możliwość wystąpienia sytuacji, do jakich dochodziło w 2025 r. przy okazji wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej, gdy znaczną część składu wybranych obwodowych komisji wyborczych stanowiły osoby zgłoszone przez komitety, które ostatecznie nie zarejestrowały kandydata na Prezydenta. Modyfikacja obecnego brzmienia art. 182 § 2 ma także na celu zerwanie z nieuzasadnionym uprzywilejowaniem komitetów, z których list w ostatnich wyborach wybrano radnych do sejmiku województwa albo posłów.

W związku z faktem, iż pełnomocnik jednego komitetu, w sytuacjach wskazanych w ustawie, będzie miał prawo zgłosić dodatkowego kandydata do danej obwodowej komisji wyborczej, przewidziano modyfikację zdania pierwszego w art. 182 § 10. Wykluczy to możliwość wystąpienia sytuacji, w której przewodniczący i zastępca przewodniczącego obwodowej komisji wyborczej będą członkami zgłoszonymi przez tego samego pełnomocnika wyborczego.

2.8. Zmiany dotyczące organizacji wyborów za granicą

Projekt wprowadza także zmiany dotyczące obwodowych komisji wyborczych w obwodach utworzonych za granicą. Zgodnie z obowiązującymi przepisami w skład takich komisji powołuje się od 4 do 12 osób spośród kandydatów zgłoszonych przez pełnomocników wyborczych lub upoważnione przez nich osoby, a także jedną osobę wskazaną przez konsula.

Wziąwszy jednak pod uwagę stale rosnące zainteresowanie Polaków oddaniem głosu za granicą (co potwierdzają wybory do Sejmu i Senatu w 2023 r. – 569 392 głosujących⁵⁾ – oraz ostatnie wybory Prezydenta Rzeczypospolitej w 2025 r. – 604 359 głosujących⁶⁾), projektodawcy proponują zwiększenie maksymalnej liczby członków obwodowych komisji wyborczych w takich obwodach z 12 do 16 w celu usprawnienia obsługi chcących oddać głos, jak i głosujących.

Ponadto projekt prowadzi do wyeliminowania nieznajdującej racjonalnego uzasadnienia sytuacji związanej z uznawaniem polskich dowodów osobistych za równorzędne polskim paszportom jedynie na terenie państw członkowskich Unii Europejskiej. W ocenie

⁵⁾ Wyniki głosowania w wyborach do Sejmu w 2023 r. Polska, statki i zagranica, <https://sejmsenat2023.pkw.gov.pl/sejmsenat2023/pl/sejm/wynik/pl>

⁶⁾ Wyniki ponownego głosowania w wyborach Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w 2025 r. Zagranica, <https://prezydent2025.pkw.gov.pl/prezydent2025/pl/2/wynik/pow/149900>

projektodawców każdy obywatel Rzeczypospolitej przebywający za granicą powinien móc dopisywać się do spisu wyborców oraz podlegać takim samym zasadom weryfikacji tożsamości przy wydawaniu karty do głosowania, jak obywatel przebywający na terenie innego państwa członkowskiego Unii Europejskiej. Konsekwencją przyjęcia tej zmiany jest także przyznanie konsulom dostępu do danych zawartych w Rejestrze Dowodów Osobistych, o którym mowa w ustawie z dnia 6 sierpnia 2010 r. o dowodach osobistych, w celu umożliwienia realizacji zadań związanych z weryfikacją tożsamości wyborców.

2.9. Termin przekazania wyników głosowania w obwodzie

Przepis art. 230 § 2 zdanie pierwsze w obecnym brzmieniu stanowi, że jeżeli właściwa okręgowa komisja wyborcza nie uzyska wyników głosowania w obwodach głosowania za granicą albo na polskich statkach morskich w ciągu 24 godzin od zakończenia głosowania, głosowanie w tych obwodach uważa się za niebyłe. Projekt zmierza do wydłużenia tego terminu z 24 do 48 godzin, zgodnie z postulatem Państwowej Komisji Wyborczej.

W tym zakresie projekt opiera się na założeniu, że przekazanie protokołu wyniku głosowania zarówno w obwodzie głosowania utworzonym za granicą czy na polskim statku morskim w ciągu 48 godzin od godziny 21⁰⁰ czasu miejscowego, jak i w obwodzie utworzonym w kraju, nie jest zawsze możliwe. Proponuje się zatem utrzymanie, co do zasady, terminu dla obwodowej komisji wyborczej na przekazanie protokołu wyników głosowania okręgowej komisji wyborczej, z jednoczesnym jego wydłużeniem z 24 do 48 godzin. Projekt przewiduje jednak umożliwienie PKW przedłużenia tego terminu, ale jedynie wyjątkowo, w uzasadnionych przypadkach. Nieuzyskanie przez okręgową komisję wyborczą wyników głosowania w przedłużonym terminie będzie skutkowało uznaniem głosowania w danym obwodzie za niebyłe.

Podkreślenia wymaga, że zasada ta – w myśl projektu – zostanie rozszerzona również na obwody głosowania utworzone w kraju. Ponadto objęte nią zostaną wybory do Senatu (art. 272 § 2–2b), wybory Prezydenta Rzeczypospolitej (art. 314 § 2–2b) oraz wybory do Parlamentu Europejskiego (art. 353 § 2–2b).

2.10. *Vacatio legis* a cisza legislacyjna w prawie wyborczym

Przepis art. 4 projektu przewiduje standardowy, 14-dniowy okres spoczywania ustawy. Jednocześnie projektodawcy zwracają uwagę na treść przepisów art. 3 ust. 1, który stanowi, że przepisy Kodeksu wyborczego w projektowanym niniejszą ustawą brzmieniu znajdą zastosowanie po raz pierwszy do wyborów zarządzonych po upływie 6 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy. Uczyni to zadość wyznaczonemu przez Trybunał Konstytucyjny standardowi dochowania ciszy legislacyjnej w prawie wyborczym. Jak stwierdził Trybunał, „[w] wypadku ustaw, które wprowadzają istotną zmianę prawa wyborczego, okres *vacatio legis* ma – w pewnym sensie – drugorzędne znaczenie, bo ustawy takie, niezależnie od tego, kiedy wejdą w życie, nie mogą być stosowane do wyborów zarządzonych przed upływem sześciu miesięcy od ich uchwalenia”⁷⁾. W ocenie projektodawców brzmienie art. 3 ust. 1 projektu zapewnia dochowanie tego wymogu. Nie stoi to jednak na przeszkodzie samemu wejściu w życie ustawy.

3. Konsultacje

Nadesłane w ramach konsultacji opinie i uwagi zostały zamieszczone na senackiej stronie internetowej. Oczekiwane skutki społeczne, gospodarcze i finansowe oraz wyniki konsultacji zostały przedstawione w ocenie skutków regulacji.

4. Oświadczenie o zgodności z prawem Unii Europejskiej

Przedmiot projektowanej ustawy nie jest objęty prawem Unii Europejskiej.

⁷⁾ Wyrok TK z 20.07.2011 r., K 9/11, OTK-A 2011, nr 6, poz. 61

Tytuł projektu: ustawa o zmianie ustawy – Kodeks wyborczy oraz ustawy o referendum lokalnym

Data sporządzenia: 22 maja 2026 r.

Przedstawiciel wnioskodawcy:
senator Waldy Dzikowski

Źródło: inicjatywa grupy senatorów

Osoby odpowiedzialne za projekt w Biurze Legislacyjnym:

Adam Oleksy, ekspert, tel. 22 694 93 38

w zakresie OSR:

Katarzyna Majewska, główny ekspert, tel. 22 694 92 59

Marian Fałek, główny ekspert, tel. 22 694 90 82

Nr druku: 638, 638 S, 638 X

OCENA SKUTKÓW REGULACJI

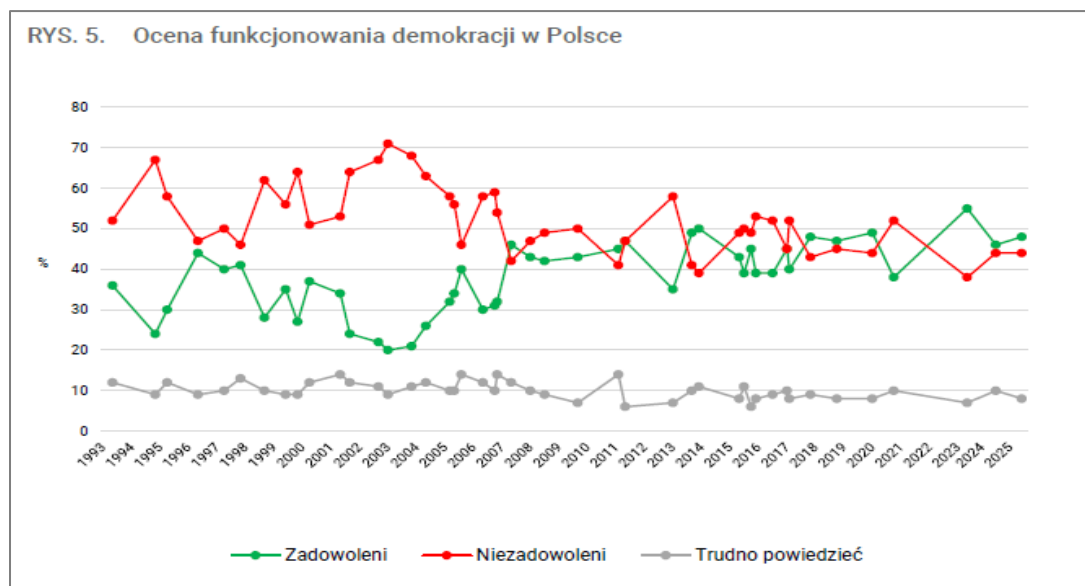
1. Jaki problem jest rozwiązywany?

Demokracja jest formą ustroju państwa, w którym obywatele sprawują władzę bezpośrednio lub za pośrednictwem wybranych przez siebie przedstawicieli. Wybory są kluczową instytucją współczesnej demokracji. Istotą systemu wyborczego stanowi proces umożliwiający wyrażenie preferencji wyborczych w postaci głosów oraz transformację głosów oddanych na poszczególne partie w uzyskane przez nie mandaty. W Polsce przeprowadzanie wyborów parlamentarnych, prezydenckich, samorządowych i do Parlamentu Europejskiego reguluje ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy (dalej: „Kodeks wyborczy”). Ustawa zawiera również przepisy regulujące powoływanie i funkcjonowanie organów wyborczych, a także warunki ważności wyborów oraz przepisy karne za wykroczenia i niektóre przestępstwa popełnione przeciwko wyborom. Głębokiej nowelizacji prawa wyborczego dokonano w 2018 r., przyjmując ustawę z 11 stycznia 2018 r. o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych.

Ocena funkcjonowania demokracji i znaczenie wyborów wg obywateli

Z badań sondażowych przeprowadzanych cyklicznie wśród Polaków przez CBOS na temat postaw wobec demokracji oraz opinii na temat jej funkcjonowania w naszym kraju wynika, że w ostatnich latach wśród ankietowanych nieznacznie przeważają pozytywne oceny funkcjonowania polskiej demokracji (48% wobec 44% ocen negatywnych), co na przestrzeni ostatnich trzech dekad stanowi raczej wyjątek.¹ Od początku lat 90. XX wieku aż do wyborów parlamentarnych w 2007 r. zdecydowanie przeważały negatywne oceny funkcjonowania demokracji w Polsce. Po wyborach w 2007 r. nastąpiła krótkotrwała poprawa. Następnie do wyborów parlamentarnych w 2015 r. wyniki były zróżnicowane – mniej więcej tak samo często występowała przewaga zadowolonych z funkcjonowania demokracji, jak odwrotny układ ocen. Przez dwa kolejne lata, 2016 i 2017 r., wśród ankietowanych przeważały osoby rozczarowane demokracją nad zadowolonymi z niej. W 2018 roku oceny na pewien czas się poprawiły. Ich znaczne pogorszenie nastąpiło w roku 2021.² Od roku 2023 obserwujemy wzrost zadowolenia z funkcjonowania demokracji w naszym kraju i przewagę ocen pozytywnych nad negatywnymi.

Wykres 1 Ocena funkcjonowania demokracji w Polsce w latach 1993-2025



Źródło: CBOS, *Stosunek Polaków do demokracji*, Komunikat z badań Nr 114/2025, 2025

¹ CBOS, *Stosunek Polaków do demokracji*, Komunikat z badań Nr 114/2025, 2025

² CBOS, *Demokracja – postawy i oceny*, Komunikat z badań Nr 128/2024, 2024

Do **najważniejszych zasad demokracji**, według ankietowanych (uważa je za takie więcej niż ośmiu na dziesięciu badanych), zaliczają się te, które wiążą się z wyborem przedstawicieli politycznych, a więc **wolne, uczciwe i powszechne wybory** (za bardzo ważne dla uznania państwa za demokratyczne uważa je 93%) oraz **powszechne prawa wyborcze** (86%).³ Jednocześnie zdaniem większości badanych w Polsce przestrzegane są zasady dotyczące demokratycznych wyborów, które są powszechne (93%), wolne i uczciwe (73%).⁴

W ostatnich latach wyraźnie widać również wzrost zainteresowania obywateli udziałem w wyborach. W latach 2010-2015 frekwencja w wyborach parlamentarnych oraz prezydenckich wyniosła średnio 52,4%. Od wyborów parlamentarnych w 2019 r. nastąpił wyraźny wzrost frekwencji wyborczej w ww. wyborach, średnia frekwencja w wyborach do Sejmu i Senatu oraz Prezydenta RP, które odbyły się w Polsce w okresie od 2019 do 2025 r. wyniosła 67,96%. Rekordową frekwencję, wynoszącą 74,38%, odnotowano w wyborach parlamentarnych w 2023 r.

Stale rośnie także liczba osób głoszących za granicą. W ostatnich wyborach Prezydenta RP, które odbyły się w 2025 r., osiągnęła rekordowy poziom – w I turze w głosowaniu za granicą oraz na statkach morskich udział wzięło około 467,8 tys. obywateli Polski, zaś w II turze – **około 608 tys. osób**. W porównaniu do poprzednich wyborów Prezydenta RP, które odbyły się w 2020 r., liczba osób głoszących za granicą i na statkach morskich wzrosła w obu turach 1,5-krotnie.

Szczegółowe informacje nt. frekwencji w wyborach parlamentarnych i prezydenckich, które przeprowadzono w latach 2010–2025, w tym liczby osób głoszących za granicą, przedstawiono w załączniku nr 1 do OSR.

Informacje PKW o realizacji przepisów Kodeksu wyborczego i ewentualnych propozycji ich zmian

Zgodnie z postanowieniami przepisów Kodeksu wyborczego, Państwowa Komisja Wyborcza (PKW) przedstawia po każdym wyborach Prezydentowi Rzeczypospolitej, Marszałkowi Sejmu, Marszałkowi Senatu oraz Prezesowi Rady Ministrów informacje o realizacji przepisów kodeksu i ewentualnych propozycji ich zmian.

PKW w informacjach przedstawianych po wyborach przeprowadzanych w ostatnich latach stwierdza, że generalnie przepisy Kodeksu wyborczego pozwalają na sprawne, rzetelne i prawidłowe zorganizowanie oraz przeprowadzenie wyborów. Jednakże na podstawie zgromadzonych doświadczeń wskazuje na konieczność poprawienia niektórych rozwiązań prawnych, a także technicznych i organizacyjnych.^{5, 6, 7}

PKW w szczególności wskazuje, że aktualny podział na okręgi wyborcze określone w załącznikach do ustawy jest nieadekwatny do aktualnej liczby mieszkańców poszczególnych okręgów, tym samym narusza przepisy Kodeksu wyborczego. W efekcie interesy niektórych grup wyborców są niedoreprezentowane, a innych nad reprezentowane. W związku z tym powstaje konieczność dokonania zmiany liczby posłów wybieranych w poszczególnych okręgach wyborczych w wyborach do Sejmu oraz zmian w okręgach wyborczych w wyborach do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej. Ponadto PKW wskazuje na konieczność zmniejszenia maksymalnej liczby mieszkańców w stałym obwodzie głosowania, np. do 3 000 mieszkańców, ponieważ jest ona zbyt duża, co powoduje, że w niektórych obwodach głosowania, w szczególności w dużych miastach, w trakcie głosowania tworzą się kolejki, gdyż obwodowa komisja wyborcza nie jest w stanie obsłużyć tak licznej grupy wyborców. Ponadto wynikający z przepisu maksymalny limit mieszkańców w stałym obwodzie głosowania nie obejmuje wyborców, którzy są ujmowani w obwodach głosowania w związku ze zmianą miejsca głosowania, w szczególności dokonywaną w trybie art. 28 § 1 Kodeksu wyborczego oraz wyborców głoszących na podstawie zaświadczenia o prawie do głosowania (czego nie da się przewidzieć).

PKW wskazuje również na konieczność zmian w innych obszarach, m.in. w zakresie:

- z uwagi na stale rosnącą liczbę wyborców głoszących za granicą - możliwości powoływania obwodowych komisji wyborczych w obwodach głosowania za granicą w większych składach,
- ponieważ ograniczenie czasu na przesłanie wyników unieważnia proces wyborczy należy wydłużyć 24-godzinny okres na przesłanie wyników z zagranicy,
- wprowadzenia ograniczenia wieku dla pełnienia funkcji członka obwodowej komisji wyborczej do 70. roku życia – tak jak to ma miejsce w przypadku członków okręgowych i rejonowych komisji wyborczych; wykonywanie obowiązków członka ww. komisji wiąże się z koniecznością wykonywania licznych zadań niejednokrotnie dłużej

³ CBOS, *Zasady demokracji*, Komunikat z badań Nr 18/2026, 2026

⁴ *Ibid.*

⁵ Państwowa Komisja Wyborcza, *Informacja o realizacji przepisów Kodeksu wyborczego oraz propozycje ich zmiany* z dnia 4 marca 2024 r. nr ZPOW.502.1.2024

⁶ Państwowa Komisja Wyborcza, *Informacja o realizacji przepisów Kodeksu wyborczego oraz propozycje ich zmiany* z dnia 2 grudnia 2024 r. nr ZPOW.502.2.2024

⁷ Państwowa Komisja Wyborcza, *Informacja o realizacji przepisów Kodeksu wyborczego oraz propozycje ich zmiany* z dnia 12 stycznia 2026 r. nr ZPOW.502.1.2026

niż przez dobę, również w godzinach nocnych, co może być zbyt dużym obciążeniem dla osób powyżej 70. roku życia,

- rezygnacji z uprawnień przysługujących mężom zaufania dotyczących diety oraz zwolnienia od pracy na dzień głosowania oraz liczenia głosów, a także na dzień następujący po dniu, w którym zakończono liczenie głosów, z zachowaniem prawa do świadczeń z ubezpieczenia społecznego oraz uprawnień ze stosunku pracy – weryfikacja uprawnień do diety mężów zaufania jest dodatkowym i czasochłonnym zajęciem komisji; ponadto istnieje ryzyko, że część osób zgłasza się do pełnienia tej funkcji w celu osiągnięcia korzyści wynikających z przysługującej diety i płatnego zwolnienia od pracy, a funkcja ta powinna mieć charakter społeczny,
- ograniczenia uprawnień do zgłaszania kandydatów na członków obwodowych komisji wyborczych tylko do tych komitetów wyborczych, które zarejestrowały listę kandydatów albo kandydata na danym obszarze w przeprowadzanych wyborach – należy wyeliminować sytuację, w której komitety wyborcze, które zgłosiły listę kandydatów na obszarze danego okręgu wyborczego lub kandydata na danym obszarze (albo kandydata na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej) w wyborach, ze względu na ograniczoną liczbę członków obwodowych komisji wyborczych, nie posiadają swoich przedstawicieli w tych komisjach, a przedstawiciele takich mają komitety wyborcze, które nie zgłosiły np. żadnej listy kandydatów lub żadnego kandydata w danych wyborach ani nawet nie próbowały dokonać takiego zgłoszenia; obecne rozwiązanie prowadzi także do sytuacji, w których część komitetów wyborczych jest tworzona z założenia wyłącznie w celu zgłoszenia kandydatów na członków obwodowych komisji wyborczych (a w konsekwencji uzyskania ewentualnych korzyści przez zgłoszonych przez nie kandydatów na członków obwodowych komisji wyborczych polegających na otrzymaniu zryczałtowanych diet).

Pogłębiona informacja nt. postulowanych przez PKW zmian w Kodeksie wyborczym znajduje się w załączniku nr 2 do OSR.

Ponadto nieprawidłowości, które wystąpiły m.in. przy wydawaniu kart do głosowania oraz przeliczaniu głosów w wyborach Prezydenta RP w 2025 r., a także złożenie przez obywateli ponadprzeciętnej liczby protestów wyborczych oraz zawiadomień o podejrzeniu popełnienia przestępstwa bezpośrednio do jednostek prokuratury uzasadniają wprowadzenie czynnika profesjonalnego do składu obwodowej komisji wyborczej.

W związku z wyborami Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej przeprowadzonymi w 2025 r. do Sądu Najwyższego wpłynęło 55 274 protestów wyborczych, przy czym w większości protestów podnoszono zarzuty tego samego rodzaju. Większość złożonych protestów Sąd Najwyższy pozostawił bez dalszego biegu ze względu na braki formalne protestów (54 025) lub uznał za niezasadne, natomiast w 22 przypadkach Sąd Najwyższy wyraził opinię, że zarzuty protestu są zasadne, lecz nie mają wpływu na wynik wyborów.⁸ Dla porównania – w związku z wyborami Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej przeprowadzonymi w 2020 r. do Sądu Najwyższego w repertorium NSW, prowadzonym m.in. dla protestów wyborczych, zarejestrowano 5 847 spraw wywołanych wniesieniem protestów.⁹

W związku z wniesionymi do prokuratury zawiadomieniami o podejrzeniu popełnienia przestępstwa oraz wpływającymi do niej materiałami związanymi z protestami wyborczymi, w Prokuraturze Krajowej powołano Zespół prokuratorów, którego zadaniem jest m.in. koordynacja postępowań przygotowawczych dotyczących przestępstw zaistniałych w związku z wyborami Prezydenta RP. W toku prowadzonych postępowań dokonano m.in. analizy protokołów z oględzin kart do głosowania w 13 obwodowych komisjach wyborczych, która wykazała, że przedstawione w protokole wyborczym wyniki głosowanie nie odzwierciedlały rzeczywistego wyniku głosowania na każdego z kandydatów w dniu 1 czerwca 2025 r. W związku z tym uzyskano dowód z opinii biegłych z zakresu ekonometrii oraz socjologii, którzy wskazali na istnienie anomalii statystycznych w obwodowych komisjach wyborczych, będących efektem zaistnienia różnic pomiędzy rzeczywistym wynikiem wyborów, a tym wynikającym z przyjętego modelu. Biegli wskazali 250 obwodowych komisji wyborczych, dla których przypisano bardzo wysokie i wysokie ryzyko błędu komisji. Z oględzin kart wyborczych w ww. 250 obwodowych komisjach wyborczych wynikało, że w 166 komisjach (66%) nie stwierdzono rozbieżności pomiędzy oficjalnymi protokołami do głosowania a ustaleniami wynikającymi z oględzin kart, w 84 (33%) ujawniono rozbieżności pomiędzy oficjalnymi wynikami podanymi w protokołach głosowania a ustaleniami wynikającymi z oględzin kart, w tym w 6 komisjach doszło do odwrotnego przypisania głosów kandydatom.¹⁰

⁸ Uchwała Sądu Najwyższego z dnia 1 lipca 2025 r. w sprawie ważności wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej przeprowadzonych 18 maja 2025 r. i 1 czerwca 2025 r., Sygn. akt I NSW 9779/25

⁹ Uchwała Sądu Najwyższego z dnia 3 sierpnia 2020 r. w sprawie ważności wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej przeprowadzonych 28 czerwca 2020 r. i 12 lipca 2020 r., Sygn. akt I NSW 5890/20

¹⁰ Informacja Prokuratora Generalnego dla Marszałka Senatu z dnia 30 października 2025 r. nr 1001-2.Ko 2897.2025

Wnioskodawcy projektu ustawy, dostrzegając sygnalizowane przez Państwową Komisję Wyborczą i Krajowe Biuro Wyborcze postulaty, zauważają konieczność wzmocnienia zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz zniwelowania negatywnych społecznych skutków wydarzeń związanych z wyborami Prezydenta Rzeczypospolitej w 2025 r., i przedkładają propozycje regulacji zmierzające do usunięcia podnoszonych w przestrzeni publicznej problemów.

2. Rekomendowane rozwiązanie, w tym planowane narzędzia interwencji i oczekiwany efekt.

Rekomendowanym rozwiązaniem jest wprowadzenie do Kodeksu wyborczego następujących zmian:

- 1) zmniejszenie maksymalnej liczby mieszkańców, dla których tworzy się stałe obwody głosowania (z 4 000 do 3 000);
- 2) określanie liczby posłów wybieranych w każdym okręgu przez Państwową Komisję Wyborczą w drodze uchwały podejmowanej w terminie do 31 grudnia każdego roku, na rok następny, ogłaszanej w formie obwieszczenia w Dzienniku Ustaw; w przypadku niedopełnienia przez Państwową Komisję Wyborczą powyższego obowiązku liczbę posłów wybieranych w każdym okręgu określa Naczelny Sąd Administracyjny w drodze uchwały podejmowanej przez 7 sędziów w terminie 30 dni;
- 3) zniesienie uprawnienia do diety przysługującego mężowi zaufania (z konsekwencją zawartą w nowelizacji ustawy *o referendum lokalnym*);
- 4) w zakresie funkcji **komisarza wyborczego**:
 - a. zmniejszenie liczby komisarzy wyborczych (w każdym województwie powoływanych będzie od 2 do 6 komisarzy wyborczych);
 - b. zawężenie kręgu osób mogących pełnić funkcję komisarza wyborczego do sędziów (a nie – jak dotychczas: osób mających wykształcenie wyższe prawnicze); komisarzem wyborczym będzie mógł być również sędzia w stanie spoczynku, który nie ukończył 70 lat;
 - c. zgłaszanie kandydatów na komisarzy wyborczych przez prezesa właściwego miejscowo sądu apelacyjnego, po zasięgnięciu opinii kolegium tego sądu;
- 5) w zakresie **okręgowych komisji wyborczych**:
 - a. zawężenie kręgu osób powoływanych na członków okręgowych komisji wyborczych do osób wykonujących zawód adwokata, radcy prawnego albo notariusza (a nie – jak dotychczas – osób mających wykształcenie wyższe prawnicze oraz dających rękojmię należytego pełnienia tej funkcji);
 - b. możliwość zwiększenia w szczególnie uzasadnionych przypadkach składu okręgowej komisji wyborczej maksymalnie do 16 osób;
 - c. zgłaszanie kandydatów na członków okręgowej komisji wyborczej przez komisarzy wyborczych, najpóźniej w 52. dniu przed dniem wyborów, w liczbie uzgodnionej z Państwową Komisją Wyborczą;
- 6) zawężenie kręgu osób powoływanych na członków **rejonowych komisji wyborczych** do osób wykonujących zawód adwokata, radcy prawnego albo notariusza (a nie – jak dotychczas – osób mających wykształcenie wyższe prawnicze oraz dających rękojmię należytego pełnienia tej funkcji);
- 7) w zakresie **obwodowych komisji wyborczych**:
 - a. możliwość zgłoszenia przez pełnomocników wyborczych po 1 kandydacie:
 - na obszarze okręgu wyborczego, w którym komitet ten zarejestrował listę kandydatów na posłów, posłów do Parlamentu Europejskiego lub radnych lub kandydata na senatora,
 - na obszarze gminy, w której komitet ten zarejestrował kandydata na wójta,
 - w wyborach Prezydenta Rzeczypospolitej – jeżeli komitet ten zarejestrował kandydata na Prezydenta;
 - b. uzupełnianie składu liczbowego komisji przez komisarza wyborczego spośród dodatkowych osób zgłoszonych przez pełnomocników wyborczych (a nie – jak dotychczas – w drodze losowania publicznego);
 - c. dostosowanie maksymalnej liczby osób powoływanych do składu komisji do zmienianej maksymalnej liczby mieszkańców, dla których tworzy się obwód głosowania, tj. 11 osób w obwodach głosowania od 2 001 do 2 500 mieszkańców oraz 13 osób w obwodach głosowania powyżej 2 500 mieszkańców;
- 8) zwiększenie maksymalnej liczby osób powoływanych w skład **obwodowych komisji wyborczych w obwodach głosowania utworzonych za granicą** (z 12 do 16);
- 9) zniesienie ograniczenia powoływania **urzędników wyborczych** spośród pracowników urzędu gminy;
- 10) zastosowanie zasady przekazania wyników głosowania w określonym terminie (z uwzględnieniem wydłużenia tego terminu z 24 do 48 godzin od zakończenia głosowania) również w odniesieniu do obwodów głosowania utworzonych w kraju, przy czym możliwe będzie wydłużenie tego terminu w uzasadnionych przypadkach do 72 godzin;
- 11) uznanie polskiego dowodu osobistego za dokument równorzędny z ważnym polskim paszportem również poza obszarem państw członkowskich Unii Europejskiej oraz państw, na terytorium których można wjechać na podstawie polskiego dowodu osobistego w odniesieniu do ujęcia w spisie wyborców oraz wydania karty do głosowania w przypadku wyborców przebywających za granicą.

Oczekiwany efekt regulacji według wnioskodawców będzie usprawnienie procesu wyborczego, pogłębienie profesjonalizacji aparatu wyborczego, co przełoży się na wzmocnienie zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa.

3. Jak problem został rozwiązany w innych krajach, w szczególności krajach członkowskich OECD/UE?

Pod koniec 2014 r. Biuro Analiz i Dokumentacji Kancelarii Senatu zwróciło się za pośrednictwem Europejskiego Centrum Badań Parlamentarnych i Dokumentacji (The European Centre for Parliamentary Research and Documentation – ECPRD) do państw członkowskich organizacji z ankietą, zawierającą pytania dotyczące podstawowych informacji nt. systemów wyborczych oraz obowiązujących w danym państwie procedur wyborczych. Odpowiedzi udzieliło łącznie 36 państw należących do ECPRD. Na podstawie udzielonych odpowiedzi Biuro Analiz i Dokumentacji Kancelarii Senatu opracowało publikację „Procedury wyborcze w krajach europejskich” (Opracowania tematyczne Nr OT-635, 2015). Poniżej przytoczono fragmenty ww. opracowania dotyczące powoływania członków komisji wyborczej szczebla podstawowego, sposób przeliczania głosów w komisjach obwodowych oraz metod społecznej kontroli procesu wyborczego i liczenia głosów:

Powoływanie członków komisji wyborczej szczebla podstawowego:

„Powoływanie komisji wyborczych należy analizować w dwóch aspektach: kto ma uprawnienia do powołania komisji oraz kto jest wybierany do składu komisji.

Wyjątkowym rozwiązaniem jest wyznaczanie członków komisji szczebla podstawowego poprzez losowanie spośród wyborców – takie rozwiązanie przyjęła jedynie Hiszpania. Rumunia przyjęła również rozwiązanie jedyne w swoim rodzaju: przewodniczący komisji wyborczych wybierani są drogą losowania spośród prawników i sędziów pokoju zamieszkujących w danym okręgu wyborczym. Równie rzadkim rozwiązaniem jest powoływanie komisji przez krajową komisję wyborczą – tak jest w przypadku Albanii i Słowenii. W przypadku Niemiec komisję lokalną powołuje rząd kraju związkowego. Rzadkim rozwiązaniem jest powoływanie komisji przez sędziego lub poprzez lokalny sąd – tak jest w Belgii, Grecji i Luksemburgu.

Najczęściej jednak powołanie komisji wyborczej stopnia podstawowego powierzane jest samorządowi lokalnemu: radzie gminy bądź burmistrzowi (wójtowi). Tak jest w przypadku Bośni i Hercegowiny, Holandii, Islandii, Norwegii, Polski, Portugalii, Serbii i Szwecji. Do składu komisji szczebla podstawowego najczęściej powoływani są przedstawiciele partii politycznych: tak jest w przypadku Albanii, Litwy, Polski, Portugalii, Rumunii, Szwajcarii, Turcji i Ukrainy. W Austrii, Chorwacji, Estonii, Francji i Słowenii do składu komisji powoływani są przedstawiciele partii politycznych i kandydatów oraz urzędnik bądź urzędnicy. W przypadku Słowenii i Włoch przewodniczącym komisji musi być prawnik lub sędzia, natomiast członkowie komisji delegowani są przez partie polityczne. Wyłącznie urzędnicy powoływani są do komisji szczebla podstawowego w Belgii, Bośni i Hercegowinie oraz na Cyprze. W kilku krajach w skład tych komisji obligatoryjnie powoływani są radni i przedstawiciele partii biorących udział w wyborach: tak jest w przypadku Mołdawii i Węgier. Natomiast w Danii do komisji szczebla podstawowego powoływani są radni i urzędnicy.”

Sposoby przeliczania głosów w komisjach obwodowych:

„Wśród analizowanych krajów rozwiązaniem najczęściej przyjętym jest dokonywanie przeliczania oddanych głosów przez wszystkich członków komisji. Jednak w niektórych krajach realizowane są odmienne scenariusze. W Albanii, Belgii i Portugalii prawo przeliczania służy upoważnionej części członków komisji. We Francji i na Islandii głosy przeliczają skrutatorzy, powoływani spośród wyborców, z tym, że we Francji głosy przeliczane są w lokalu komisji szczebla podstawowego, natomiast na Islandii przeliczanie odbywa się w centrum liczenia głosów. W Rosji głosy przeliczają wszyscy obecni w lokalu wyborczym: członkowie komisji obwodowej, pracownicy administracyjni, kandydaci, ich pełnomocnicy, a także osoby upoważniane przez kandydatów do nadzorowania wyborów oraz osoby reprezentujące koalicje wyborcze.

Przeliczanie poza lokalem wyborczym, w okręgowym lub regionalnym centrum przeliczania głosów, odbywa się, poza Islandią, także w Finlandii, Irlandii oraz w Wielkiej Brytanii. W Bośni i Hercegowinie liczenie głosów dokonuje się w lokalach wyborczych, z wyjątkiem przypadków, gdy Centralna Komisja Wyborcza decyduje, że karty do głosowania powinny być liczone w jednym lub więcej Głównych Centrach Liczenia Głosów. W takim przypadku wyniki głosowania z Głównego Centrum Liczenia Głosów są przesyłane do lokalu wyborczego, aby wyniki zostały podane lokalnie do wiadomości publicznej. W Norwegii okręgowa komisja wyborcza podejmuje decyzję, gdzie będzie się odbywać liczenie głosów: czy wstępne liczenie odbędzie się w lokalu wyborczym, czy głosy zostaną przekazane do innego lokalu wyborczego w celu policzenia, czy też liczenie odbędzie się w okręgowej komisji wyborczej.”

Metody społecznej kontroli procesu wyborczego i liczenia głosów:

„We wszystkich krajach, które udzieliły odpowiedzi, zapewniona jest społeczna kontrola procesu wyborczego oraz liczenia głosów. Jednak i tu przyjmowane są rozmaite rozwiązania. Najpowszechniejszą praktyką jest umożliwienie pobytu w lokalach wyborczych i obserwacji liczenia głosów przedstawicielom partii politycznych i koalicji wyborczych. W pewnych przypadkach prawo krajowe umożliwia bezpośrednio kandydatom wystawienie swoich obserwatorów (w Polsce określanych jako mężowie zaufania). Jest to przypadek Cypru, Luksemburga, Portugalii, Słowenii i Wielkiej Brytanii. W dwóch przypadkach, Chorwacji i Czarnogóry, obserwatorów wysuwają organizacje pozarządowe. Natomiast w Estonii, Francji, Hiszpanii i Norwegii każdy obywatel ma prawo być obserwatorem.

Metodą społecznej kontroli liczenia oddanych w wyborach głosów jest powierzenie przeliczania osobom niezależnym od komisji wyborczej i od partii politycznych. We Francji przeliczaniem głosów zajmują się skrutatorzy (członkowie komisji skrutacyjnej) pod kontrolą członków komisji wyborczej. Skrutatorzy (liczący głosy) są wyznaczani spośród obecnych wyborców. Mogą ich wyznaczyć również kandydaci. Wyłącznie przy braku dostatecznej liczby osób liczących głosy mogą w tej czynności uczestniczyć członkowie komisji wyborczej. Natomiast na Islandii przeliczanie odbywa się w centrach liczenia głosów, a głosy liczą (pod kontrolą komisji) wolontariusze, którzy otrzymują zapłatę i wyżywienie.”

4. Podmioty, na które oddziałuje projekt.

Grupa	Wielkość	Źródło danych	Oddziaływanie
Wyborcy	29 363 722 – liczba uprawnionych do głosowania w wyborach Prezydenta RP w 2025 r.	Państwowa Komisja Wyborcza, Serwisy informacyjne wyborów i referendów ogólnokrajowych	Zmniejszenie maksymalnej liczby mieszkańców, dla których tworzy się stałe obwody głosowania – w efekcie zmniejszenie ryzyka tworzenia się kolejek wyborców oczekujących na oddanie głosu oraz przypadków głosowania po godzinie 21.00 wyborców, którzy przybyli do lokalu wyborczego przed tą godziną. Lepsza reprezentacja wszystkich grup wyborców w związku z dopasowaniem liczby mandatów obsadzanych w danym okręgu do aktualnej liczby mieszkańców tego okręgu.
Kandydaci na posłów w wyborach do Sejmu	6 333 kandydatów zarejestrowanych w wyborach do Sejmu w 2023 r.	Krajowe Biuro Wyborcze, Dane wyborcze	Dostosowanie liczby mandatów w okręgach wyborczych.
Organy wyborcze (PKW, komisarze wyborczy, okręgowe, rejonowe oraz obwodowe komisje wyborcze)	49 okręgowych komisji wyborczych		Zmiany w zakresie powoływania i funkcjonowania poszczególnych organów wyborczych (szczegółowo opisane w pkt 2 OSR).
Prezesa sądów apelacyjnych	11		Zgłaszanie kandydatów na komisarzy wyborczych.
Naczelny Sąd Administracyjny	1		Określenie w drodze uchwały podejmowanej przez 7 sędziów liczby posłów wybieranych w każdym okręgu – w przypadku niedopełnienia tego obowiązku przez Państwową Komisję Wyborczą.
Urzędy gmin (wójt, pracownicy urzędu)	2479 gmin (wg stanu na dzień 1 stycznia 2026 r.)		Umożliwienie powoływania urzędników wyborczych także spośród pracowników urzędu gminy, w której miałyby wykonywać swoją funkcję.
Mężowie zaufania	W I turze wyborów Prezydenta RP w 2025 r. uprawnienia do diety nabyło 40 870 mężów zaufania, w II turze wyborów – 25 478	PKW, Sprawozdanie z wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych na dzień 18 maja 2025 r.	Zniesienie uprawnienia do diety.

5. Informacje na temat zakresu, czasu trwania i podsumowanie wyników konsultacji.

Projekt *ustawy o zmianie ustawy – Kodeks wyborczy oraz ustawy o referendum lokalnym* w dniu 20 lutego 2026 r. został przesłany w ramach konsultacji następującym podmiotom: Ministrowi Spraw Wewnętrznych i Administracji; Ministrowi Sprawiedliwości; Wiceprezesowi Rady Ministrów Ministrowi Cyfryzacji; I Zastępcy Prokuratora Generalnego Prokuratorowi Krajowemu; Ministrowi Finansów i Gospodarki; Wiceprezesowi Rady Ministrów Ministrowi Spraw Zagranicznych; Sądowi Najwyższemu; Naczelnemu Sądowi Administracyjnemu; Krajowej Radzie Sądownictwa; Państwowej Komisji Wyborczej; Krajowemu Biuru Wyborczemu; Rzecznikowi Praw Obywatelskich; Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej; Forum Obywatelskiego Rozwoju; Instytutowi Prawa i Społeczeństwa; Stowarzyszeniu Sędziów Polskich "IUSTITIA"; Stowarzyszeniu Sędziów THEMIS; Ogólnopolskiemu Stowarzyszeniu Sędziów Sądów Administracyjnych; Stowarzyszeniu Prokuratorów „Lex super omnia”; Związkowi Miast Polskich; Związkowi Polskich Samorządów; Związkowi Gmin Wiejskich RP; Śląskiemu Związkowi Gmin i Powiatów; Unii Metropolii Polskich; Unii Miasteczek Polskich; Związkowi Powiatów Polskich; Związkowi Województw Rzeczypospolitej Polskiej; Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka; Fundacji im. Stefana Batorego; Krajowej Radzie Radców Prawnych; Naczelnej Radzie Adwokackiej; Krajowej Radzie Regionalnych Izb Obrachunkowych. Termin przekazania opinii został wyznaczony na dzień 13 marca 2026 r.

Sąd Najwyższy stwierdził, że projekt w wielu aspektach stanowi konstruktywną propozycję zmian. Z aprobatą należy przyjąć propozycje wprowadzenia instytucji sekretarza obwodowej komisji wyborczej oraz przepisy dotyczące zmniejszenia stałych obwodów głosowania czy dostosowania liczby posłów wybieranych w okręgu wyborczym do zmian demograficznych. Projekt w większym niż dotychczas stopniu uwzględnia szczególną pozycję ustrojową Sądu Najwyższego jako instytucji niezależnej od władzy wykonawczej oraz sędziów jako podmiotów niezawisłych, dających rękojmię bezstronności. Aprobata tych aspektów projektu nie może przesłonić jednak poważnych wątpliwości konstytucyjnych odnośnie do zagadnienia przerywania kadencji komisarzy i urzędników wyborczych. Także względy prakseologiczne przemawiają za potrzebą dopracowania projektu w sposób, który zagwarantuje ciągłość instytucjonalną Krajowego Biura Wyborczego i prawidłową oraz sprawną organizację wyborów.

Krajowa Rada Sądownictwa opiniuje **negatywnie** projekt ustawy z uwagi na brzmienie zawartych w niej przepisów dostosowujących, które przewidują wygaśnięcie kadencji dotychczasowych komisarzy i urzędników wyborczych z dniem wejścia w życie ustawy (art. 4 i art. 5 projektu ustawy).

Pierwszy Zastępca Prokuratora Generalnego Prokurator Krajowy z aprobatą przyjął **wprowadzenie** stałego **mechanizmu dostosowania liczby mandatów** w okręgach wyborczych w wyborach do Sejmu od liczby osób uprawnionych do głosowania w Centralnym Rejestrze Wyborców; jednakże mechanizm nie uwzględnia wyborców głosujących za granicą. Dla zachowania zasady proporcjonalności należałoby rozważyć uwzględnienie tych wyborców przy podziale na okręgi wyborcze.

Minister Finansów i Gospodarki stwierdził, że projekt nie budzi wątpliwości, które mogłyby stanowić podstawę zgłoszenia zastrzeżeń. W celu analizy proponowanych zmian pod kątem finansowym konieczna jest ocena skutków regulacji.

Minister Spraw Zagranicznych stwierdził, że część proponowanych zmian dotyczących sposobu i przebiegu głosowania za granicą, budzi pewne wątpliwości. Jeżeli wymagania, które miałby spełniać kandydat na sekretarza komisji stosowałyby się również do osoby wykonującej zadania sekretarza w obwodowych komisjach wyborczych za granicą, utrudniałoby to obsada tej funkcji, a w niektórych przypadkach – wręcz to uniemożliwiło.

Państwowa Komisja Wyborcza zgłosiła następujące uwagi:

1. rozważyć skreślenie projektowanego art. 83a § 2 omyłkowo oznaczonego jako ustęp,
2. należy jednoznacznie przesądzić, że organ zgłaszający kandydatów musi zgłosić co najmniej dwóch kandydatów na jedną funkcję komisarza wyborczego,
3. konieczna jest zmiana umożliwiająca powołanie Okręgowej Komisji Wyborczej w Warszawie w większym składzie liczbowym,
4. dotyczące proponowanego art. 182 § 3, tj. wskazanie kandydatów na sekretarzy obwodowych komisji wyborczych przez organ wykonawczy gminy,
5. ujednoczenie, że sekretarzem obwodowej komisji wyborczej nie może być osoba, która w chwili zgłoszenia ma ukończone 70 lat,
6. rozważenia powrotu do wcześniej obowiązujących rozwiązań, gdzie urzędnik wyborczy był powoływany przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta), spośród pracowników samorządowych,
7. rozważenie dokonania zmiany wskazania sądu właściwego do określenia liczby posłów wybieranych w każdym okręgu, w przypadku niewykonania tego zadania przez Państwową Komisję Wyborczą,
8. rozważenie propozycji, że głosowanie uważa się za niebyłe, gdy właściwa okręgowa komisja wyborcza nie uzyska wyników głosowania w ciągu 48, a nie 24, godzin, oraz rozważenie propozycji, że w uzasadnionych przypadkach

Państwowa Komisja Wyborcza a nie okręgowa komisja wyborcza, może przedłużyć terminy określone w § 2, do 72, a nie 48 godzin,

9. rozważenia wydłużenia terminu, w którym Państwowa Komisja Wyborcza powołuje nowych komisarzy wyborczych, powinien to być termin 30 dni od dnia przedstawienia jej kandydatów przez Ministra Sprawiedliwości.

Szef Krajowego Biura Wyborczego stwierdził, że z uwagi na charakter zadań i kompetencji nie jest uprawniony do zajmowania stanowisk w sprawach rozwiązań o charakterze politycznym, a większość proponowanych rozwiązań dotyczących kształtu organów wyborczych ma charakter *stricte* polityczny, dlatego nie mogą być przedmiotem opinii Krajowego Biura Wyborczego. Zgłoszone zostały natomiast uwagi do projektu odnoszące się do kwestii techniczno-organizacyjnych.

Marszałek Województwa Mazowieckiego **poparł projekt ustawy.**

Śląski Związek Gmin i Powiatów przekazał szereg uwag sugerujących zmianę brzmienia niektórych przepisów dot. sekretarzy obwodowych komisji wyborczych i relacji sekretarzy z wójtem (burmistrzem, prezydentem miasta) oraz urzędem gminy.

Związek Powiatów Polskich **pozytywnie** ocenia **wprowadzenie funkcji sekretarza**, może przyczynić się do większego profesjonalizowania działania tych ciał oraz usprawnienie funkcjonowania komisji. Jednocześnie przedstawiono uwagi, które mają na celu usunięcie wątpliwości i wzmocnienie efektywności takiego rozwiązania:

- do katalogu osób, które można powołać na funkcję sekretarza zaproponowano dodać osoby, które mogą posiadać wiedzę z zakresu prawa wyborczego,
- postuluje się skreślić przesłankę wieku maksymalnego, ewentualnie znaczące podniesienie limitu,
- należy uściślić przepisy określające procedurę wskazania kandydatów na sekretarzy przez wójta,
- projekt powinien przewidzieć przepisy regulujące szkolenia przyszłych sekretarzy.

Krajowa Izba Radców Prawnych stwierdziła, że 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.

W opinii Krajowej Izby Radców Prawnych wątpliwości natury konstytucyjnej wywołują:

- przyznanie Sądowi Najwyższemu 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 głosowania,
- wyposażenie Ministra Sprawiedliwości w kompetencje zgłaszania kandydatów na członków okręgowych i rejonowych komisji wyborczych.

Naczelna Rada Adwokacka wnosi o uwzględnienie postulatu obywatelskiego dotyczącego rozszerzenia katalogu osób mogących pełnić funkcję sekretarza obwodowej komisji wyborczej o osoby wykonujące zawód adwokata lub radcy prawnego.

Stowarzyszenie Adwokackie Defensor IURIS pozytywnie oceniło postulat wprowadzenia instytucji sekretarza w obwodowych komisjach wyborczych, jednocześnie poddało pod wątpliwość obecnie projektowane brzmienie art. 182 par. 4a pkt. 3 oraz art. 184 par. 4b. Stowarzyszenie postuluje, aby brzmienie było następujące: „Wymogu określonego w §4a pkt. 3 nie stosuje się do osób wykonujących zwód adwokata, radcy prawnego lub doradcy podatkowego, a także członków w/w korporacji zawodowych”.

Fundacja Odpowiedzialna Polityka docenia, iż projekt ustawy stał się przedmiotem prac i obejmuje szeroki zakres zmian, jednak w ocenie Fundacji ta ambitna propozycja wymaga dalszych, pogłębionych prac legislacyjnych, refleksji oraz w wielu miejscach doprecyzowania.

KOD Zagranica oraz Stowarzyszenie KOD UK wyraziło wsparcie dla inicjatywy i doceniło propozycje ulepszenia obowiązujących przepisów, w szczególności wprowadzenie funkcji sekretarza, usunięcie czynnika politycznego z tzw. korekty demograficznej; jednocześnie wskazało na kwestie dotyczące zagranicy i ogólne, które mogą stwarzać trudności przy organizacji wyborów, czy na rozwiązania niespotykane w państwach demokratycznych, przedstawiając propozycje doprecyzowania rozwiązań.

Naczelny Sąd Administracyjny, Regionalne Izby Obrachunkowe nie zgłosili uwag.

Uwagi obywateli:

- skupiono się na doprecyzowaniu kwestii ustalania przez Państwową Komisję Wyborczą podziału mandatów poselskich pomiędzy okręgami, zaproponowano dwa warianty brzmienia art. 202 § 2a,
- wskazano, iż istotnym problemem jest brak odrębnego okręgu wyborczego dla Polonii, podniesiono pozytywny i negatywny aspekt związany z wprowadzeniem funkcji sekretarza.

W dniu 17 marca 2026 r. na wspólnym posiedzeniu Komisja Ustawodawcza, Komisja Praw Człowieka i Praworządności oraz Komisja Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej rozpatrywały projekt ustawy. Posiedzenie zostało odroczone w celu zapoznania się z uwagami i opiniami oraz przygotowania propozycji poprawek wychodzących naprzeciw zgłaszanym w toku konsultacji uwagom.

Na wspólnym posiedzeniu w dniu 8 kwietnia 2026 r. Komisja Ustawodawcza, Komisja Praw Człowieka i Praworządności oraz Komisja Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej przyjęły projekt ustawy z poprawkami.

Podczas drugiego czytania zgłoszono poprawki mające na celu rezygnację z utworzenia funkcji sekretarza obwodowej komisji wyborczej, zawężenie kręgu osób powoływanych na członków okręgowych i rejonowych komisji wyborczych do osób wykonujących zawód adwokata, radcy prawnego albo notariusza (a nie sędziego, jak pierwotnie projektowano), a także przerehabrowanie przepisów przejściowych tak, aby przepisy ustawy Kodeks wyborczy w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą miały zastosowanie po raz pierwszy do wyborów zarządzonych po upływie 6 miesięcy od dnia wejścia w życie niniejszej ustawy oraz kadencja obecnie powołanych komisarzy wyborczych wygasła z upływem dnia 4 kwietnia 2028 r.

Senat uchwalił projekt wraz ze zmianami wynikającymi z przyjętych poprawek.

6. Wpływ na sektor finansów publicznych.

(ceny stałe z 2026 r.)	Skutki w okresie 10 lat od wejścia w życie zmian [mln zł]												
	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	Łącznie (0-10)	
Dochody ogółem	0	0	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.
budżet państwa	0	0	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.
JST	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Wydatki ogółem	0	0	-6,2	-4,1	-17,8	-13,9	-11,6	-5,4	-11,6	-11,6	-20,1	-102,3	-102,3
budżet państwa	0	0	-6,2	-4,1	-17,8	-13,9	-11,6	-5,4	-11,6	-11,6	-20,1	-102,3	-102,3
JST	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Saldo ogółem	0	0	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.
budżet państwa	0	0	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.
JST	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0

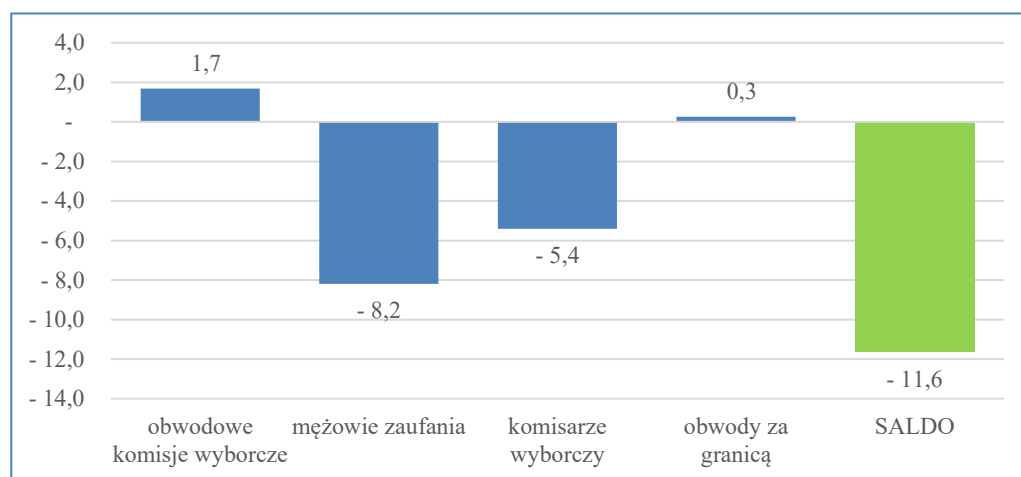
Źródła finansowania

Dodatkowe informacje, w tym wskazanie źródeł danych i przyjętych do obliczeń założeń

Projektowa ustawa będzie wpływała przede wszystkim na wydatki budżetu państwa. Zaproponowane w niej rozwiązania będą powodowały zarówno wzrost wydatków, jak i ich spadek (oszczędności) w stosunku do obecnie obowiązujących przepisów. Szacuje się, że projektowane zmiany spowodują *per saldo* spadek wydatków budżetu państwa (oszczędności) **w wysokości od około 4 do około 20 mln zł rocznie** w zależności od tego, czy w danym roku będą przeprowadzane wybory i jakie wybory (czy będą to wybory z I czy z II turami).

Na wysokość tej kwoty będzie wpływać przede wszystkim regulacja przewidująca rezygnację z diety przysługującej mężom zaufania (oszczędność w wysokości około 8,2 mln zł). Szacunek skutków poszczególnych zmian w typowym roku wyborczym (kiedy odbywają się jedne wybory z jedną turą) przedstawiono w tabeli nr 1 oraz na wykresie nr 2. Dla rozwiązania dotyczącego zmiany liczby komisarzy wyborczych pokazano maksymalne oszczędności przy założeniu, że w każdym województwie powołanych będzie tylko 2 komisarzy; w przypadku powołania większej liczby komisarzy kwota ww. oszczędności będzie ulegała zmniejszeniu.

Wykres 2. Zestawienie skutków finansowych (wpływ na wydatki) zaproponowanych zmian przepisów w przypadku wyborów z jedną turą [mln zł]



Źródło: Opracowanie własne.

Tabela 1. Zestawienie skutków finansowych (wpływ na wydatki) zaproponowanych zmian przepisów.

Lp.	Projektowana zmiana	Wpływ na wydatki budżetu państwa	Szacunkowa kwota zmiany wydatków budżetu państwa (w mln zł)	Komentarz
1	zmniejszenie maksymalnej liczby mieszkańców, dla których tworzy się stałe obwody głosowania (z 4 000 do 3 000)	wzrost	1,7	w skali wyborów – I tura
			1,3	w skali wyborów – II tura
2	zniesienie uprawnienia do diety przysługującego mężowi zaufania	spadek (oszczędności)	-8,2	w skali wyborów – I tura
			-3,8	w skali wyborów – II tura
3	zmniejszenie liczby komisarzy wyborczych	spadek (oszczędności)	-5,4	<u>maksymalnie</u> w skali roku
4	zwiększenie maksymalnej liczby osób powoływanych w skład obwodowych komisji wyborczych w obwodach głosowania utworzonych za granicą	wzrost	0,3	w skali wyborów – I tura
			0,2	w skali wyborów – II tura

Źródło: Szacunki własne na podstawie informacji publikowanych przez PKW.

Szczegółowe szacunki kwot poszczególnych pozycji zostały przedstawione w załączniku nr 4 do OSR.

7. Wpływ na konkurencyjność gospodarki i przedsiębiorczość, w tym funkcjonowanie przedsiębiorców oraz na rodzinę, obywateli i gospodarstwa domowe.

Skutki

Czas w latach od wejścia w życie zmian		0	1	2	3	5	10	Łącznie (0-10)
W ujęciu pieniężnym (w mln zł, ceny stałe z 2026 r.)	duże przedsiębiorstwa	0	0	0	0	0	0	0
	sektor mikro-, małych i średnich przedsiębiorstw	0	0	0	0	0	0	0
	rodzina, obywatele oraz gospodarstwa domowe	0	0	0	0	0	0	0
W ujęciu niepieniężnym	duże przedsiębiorstwa	Przedmiotowa ustawa <u>nie będzie miała bezpośredniego wpływu</u> na konkurencyjność gospodarki i przedsiębiorczość, w tym funkcjonowanie przedsiębiorców oraz na rodzinę, obywateli i gospodarstwa domowe.						
	sektor mikro-, małych i średnich przedsiębiorstw	<p>Oddziaływanie projektowanej ustawy na ww. sektory będzie występować w sposób pośredni. Wybory są najważniejszą instytucją współczesnej demokracji. Jednakże badania wpływu instytucji publicznych na efektywność polityki ekonomicznej państwa są w fazie początkowej¹¹.</p> <p>Po drugie, instytucje stanowią strukturę złożoną z wielu powiązanych ze sobą norm prawnych i społecznych oraz mechanizmów ich egzekwowania. W związku z tym eksponowanie znaczenia którejkolwiek z nich w wyjaśnianiu przyszłej polityki ekonomicznej państwa nasuwa wątpliwości.</p> <p>W związku z tym trudno sformułować uogólnienia, odpowiedzieć jednoznacznie jakie znaczenie mogą mieć proponowane zmiany kodeksu wyborczego na kształt przyszłej polityki ekonomicznej państwa i jej skutków.</p>						
	rodzina, obywatele oraz gospodarstwa domowe							
Dodatkowe informacje, w tym wskazanie źródeł danych i przyjętych do obliczeń założeń								

8. Zmiana obciążeń regulacyjnych (w tym obowiązków informacyjnych) wynikających z projektu.

Brak wpływu.

9. Wpływ na rynek pracy.

Brak skutków.

10. Wpływ na pozostałe obszary.

środowisko naturalne
 sytuacja i rozwój regionalny
 inne: ustrój wyborczy

demografia
 mienie państwowe

informatyzacja
 zdrowie

Demokracja jest formą ustroju państwa, w którym obywatele sprawują władzę bezpośrednio lub za pośrednictwem wybranych przez siebie przedstawicieli. Wybory są kluczową instytucją współczesnej demokracji. Wnioskodawcy projektu ustawy, dostrzegając negatywne społeczne skutki wydarzeń związanych z wyborami Prezydenta Rzeczypospolitej w 2025 r., przedkładają propozycje regulacji w celu wzmocnienia zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz ograniczenia nieprawidłowości związanych z wyborami.

¹¹ Bożena Borkowska „Ustrój demokratycznego państwa a jego zawodność”.

11. Planowane wykonanie przepisów aktu prawnego.

Projektowana ustawa wejdzie w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia.

12. W jaki sposób i kiedy nastąpi ewaluacja efektów projektu oraz jakie mierniki zostaną zastosowane?

Projektowana ustawa z uwagi na jej wpływ na przebieg wyborów powinna podlegać ewaluacji każdorazowo po przeprowadzonych wyborach.

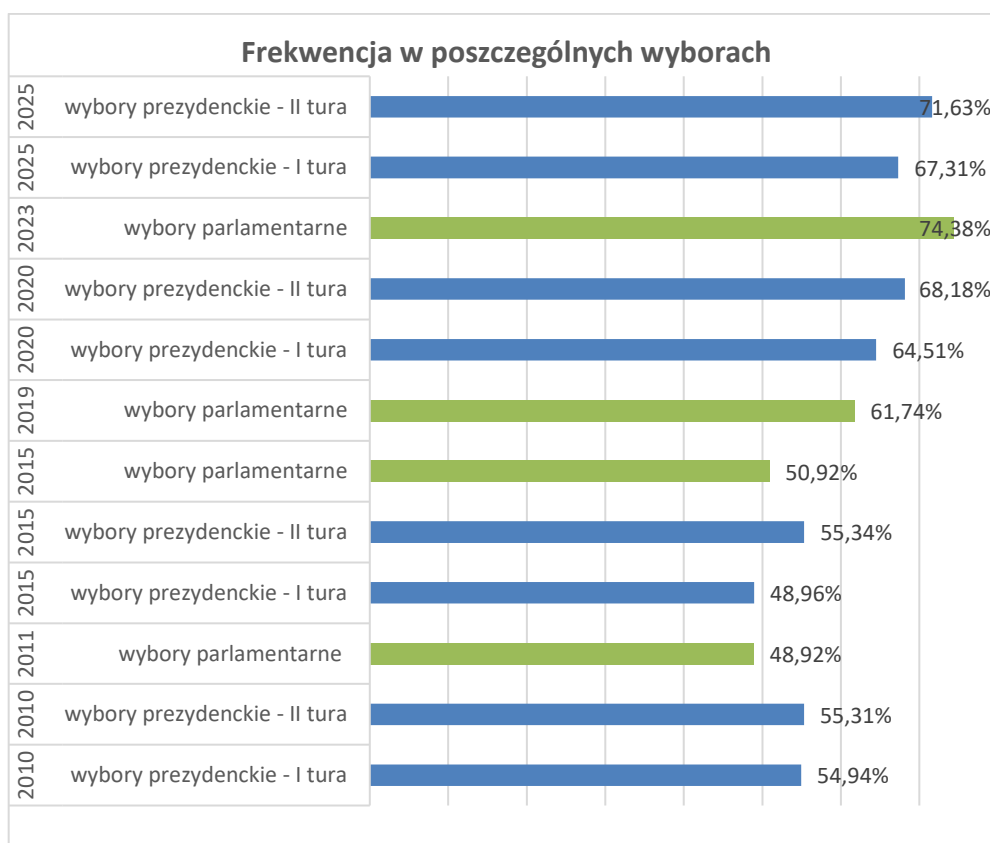
13. Załączniki (istotne dokumenty źródłowe, badania, analizy itp.).

1. Frekwencja w wyborach parlamentarnych i prezydenckich w Polsce w latach 2010-2025.
2. Informacje PKW o realizacji przepisów Kodeksu wyborczego i ewentualnych propozycji ich zmian.
3. Migracje.
4. Szacunki skutków finansowych projektowanych zmian przepisów.

Frekwencja w wyborach parlamentarnych i prezydenckich w Polsce w latach 2010-2025

W ostatnich latach wyraźnie widać również wzrost zainteresowania obywateli udziałem w wyborach. W latach 2010-2015 frekwencja w wyborach parlamentarnych oraz prezydenckich wyniosła średnio 52,4%. Od wyborów parlamentarnych w 2019 r. nastąpił wyraźny wzrost frekwencji wyborczej w ww. wyborach, średnia frekwencja w wyborach do Sejmu i Senatu oraz Prezydenta RP, które odbyły się w Polsce w okresie od 2019 do 2025 r. wyniosła 67,96%. Rekordową frekwencję, wynoszącą 74,38%, odnotowano w wyborach parlamentarnych w 2023 r.

Wykres 3 Frekwencja w wyborach parlamentarnych i prezydenckich w Polsce w latach 2010-2025

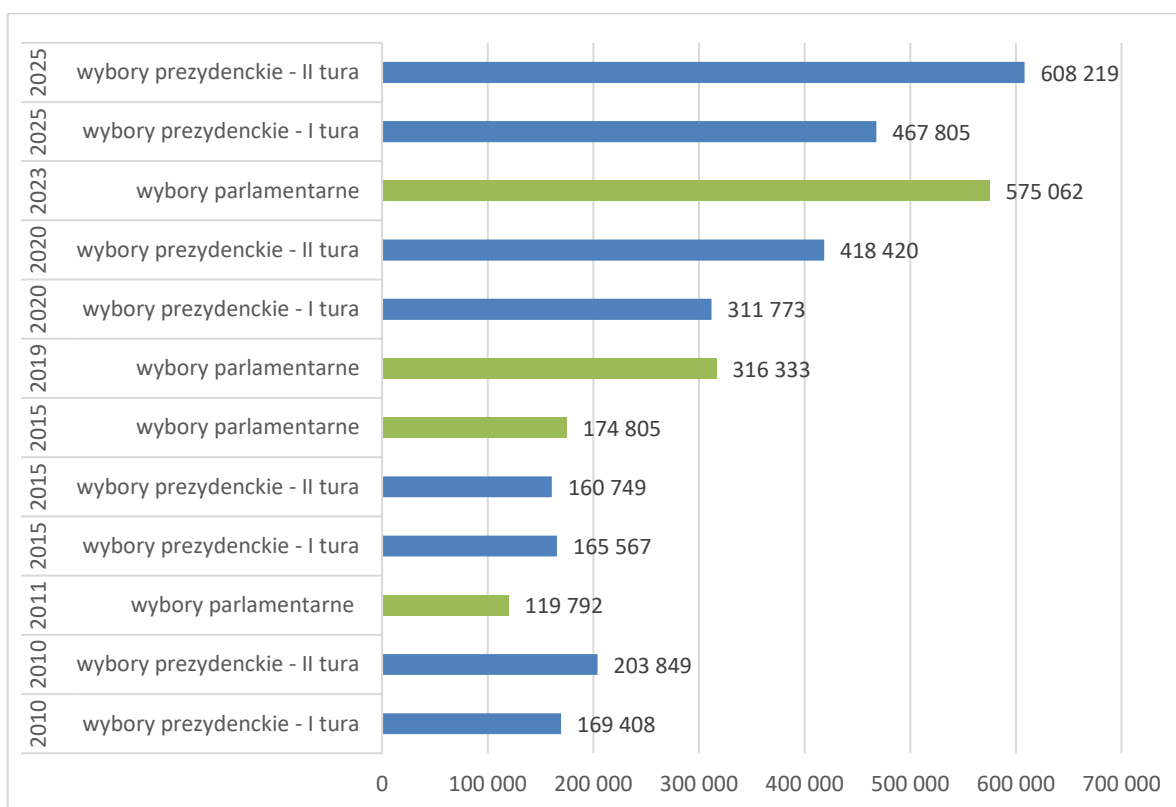


Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych PKW.

Stale rośnie także liczba osób głosujących za granicą. W ostatnich wyborach Prezydenta RP, które odbyły się w 2025 r., osiągnęła rekordowy poziom – w I turze w głosowaniu za granicą oraz na statkach morskich udział wzięło około 467,8 tys. obywateli Polski, zaś w II turze – **około 608 tys. osób**. W porównaniu do poprzednich wyborów Prezydenta RP, które odbyły się w 2020 r., liczba osób głosujących za granicą i na statkach morskich wzrosła w obu turach 1,5-krotnie.

Najwięcej obywateli Polski, głosujących poza granicami kraju w II turze wyborów Prezydenta RP w 2025 r. swoje głosy oddało w okręgach wyborczych utworzonych na terenie Wielkiej Brytanii (około 153,5 tys. osób), Niemiec (około 99,3 tys. osób), Stanów Zjednoczonych (około 49,8 tys. osób), Irlandii (około 21,9 tys. osób) oraz Holandii (około 30,7 tys. osób).

Wykres 4. Liczba osób głoszących za granicą i na statkach morskich



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych PKW.

Informacje PKW o realizacji przepisów Kodeksu wyborczego i ewentualnych propozycji ich zmian

Zgodnie z postanowieniami przepisów ustawy – *Kodeks wyborczy* Państwowa Komisja Wyborcza (PKW) przedstawia po każdym wyborach Prezydentowi Rzeczypospolitej, Marszałkowi Sejmu, Marszałkowi Senatu oraz Prezesowi Rady Ministrów informację o realizacji przepisów kodeksu i ewentualnych propozycji ich zmian.

PKW w informacjach przedstawianych po wyborach przeprowadzanych w ostatnich latach stwierdza, że generalnie przepisy Kodeksu wyborczego pozwalają na sprawne, rzetelne i prawidłowe zorganizowanie oraz przeprowadzenie wyborów. Jednakże na podstawie zgromadzonych doświadczeń wskazuje na konieczność poprawienia niektórych rozwiązań prawnych, a także technicznych i organizacyjnych.^{12, 13, 14}

PKW w szczególności wskazuje na konieczność dokonania zmiany liczby posłów wybieranych w poszczególnych okręgach wyborczych w wyborach do Sejmu oraz zmian w okręgach wyborczych w wyborach do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej, a także konieczność zmniejszenia maksymalnej liczby mieszkańców w stałym obwodzie głosowania, np. do 3 000 mieszkańców.

PKW zwraca uwagę, że aktualny podział na okręgi wyborcze określone w załącznikach do ustawy jest nieadekwatny do aktualnej liczby mieszkańców poszczególnych okręgów, tym samym narusza przepisy Kodeksu wyborczego. W efekcie interesy niektórych grup wyborców są niedoreprezentowane, a innych nad reprezentowane. Należy przy tym mieć na uwadze, że interesy ww. grup wyborców mogą być zróżnicowane, a nawet sprzeczne.

Z wniosku w sprawie zmiany granic okręgów wyborczych i liczby posłów w nich wybieranych składanych przez PKW Sejmowi^{15,16} wynika, że na podstawie danych według stanu na dzień 30 września 2022 r., PKW dokonała analizy zgodności liczby posłów wybieranych w okręgach wyborczych do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, określonej w załączniku nr 1 do Kodeksu wyborczego. Z przeprowadzonej analizy wynika, że w porównaniu z liczbą mandatów ustaloną w załączniku nr 1 do Kodeksu wyborczego w okręgach wyborczych nr 1, 2, 5, 6, 7, 9, 31, 32, 33, 34 i 40 należy zmniejszyć o 1 liczbę wybieranych posłów, natomiast:

- 1) w okręgach nr 3, 13, 19, 23, 25, 26, 37, 38 i 39 liczbę wybieranych posłów należy zwiększyć o 1,
- 2) w okręgu nr 20 liczbę wybieranych posłów należy zwiększyć o 2.¹⁷

¹²Państwowa Komisja Wyborcza, *Informacja o realizacji przepisów Kodeksu wyborczego oraz propozycje ich zmiany* z dnia 4 marca 2024 r. nr ZPOW.502.1.2024

¹³Państwowa Komisja Wyborcza, *Informacja o realizacji przepisów Kodeksu wyborczego oraz propozycje ich zmiany* z dnia 2 grudnia 2024 r. nr ZPOW.502.2.2024

¹⁴Państwowa Komisja Wyborcza, *Informacja o realizacji przepisów Kodeksu wyborczego oraz propozycje ich zmiany* z dnia 12 stycznia 2026 r. nr ZPOW.502.1.2026

¹⁵Państwowa Komisja Wyborcza, zgodnie z art. 203 § 1 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. – *Kodeks wyborczy*, zobowiązana jest do przedłożenia Sejmowi wniosku w sprawie zmiany granic okręgów wyborczych i liczby posłów w nich wybieranych, jeżeli konieczność taka wynika ze zmian w zasadniczym podziale terytorialnym państwa lub ze zmiany liczby mieszkańców w okręgu wyborczym lub w kraju.

¹⁶Wniosek Państwowej Komisji Wyborczej w sprawie zmiany granic okręgów wyborczych i liczby posłów w nich wybieranych z dnia 21 października 2022 r. nr ZPOW.520.1.2022

¹⁷*Ibid.*

Tabela 2. Proponowana zmiana liczby mandatów w poszczególnych okręgach wyborczych wg liczby mieszkańców na dzień 30.09.2022 r.

Nr okr.	OKW	Obecna liczba mandatów określona w zał. nr 1 do Kodeksu wyb.	Liczba mieszkańców	Obecna norma przedstawicielstwa	Liczba mieszkańców okręgu/norma	Zaokr.	Norma	Rezultat – liczba mandatów zgodnie z liczbą mieszkańców na 30.09. 2022 r.	Zmiana
1	Legnica	12	893 996	74 500	11,4	11	81 272	11	-1
2	Wałbrzych	8	587 775	73 472	7,49	7	83 968	7	-1
3	Wrocław	14	1 200 619	85 759	15,31	15	80 041	15	+1
4	Bydgoszcz	12	932 918	77 743	11,9	12	77 743	12	–
5	Toruń	13	976 275	75 098	12,45	12	81 356	12	-1
6	Lublin	15	1 135 941	75 729	14,48	14	81 139	14	-1
7	Chełm	12	888 630	74 053	11,33	11	80 785	11	-1
8	Zielona Góra	12	937 294	78 108	11,95	12	78 108	12	–
9	Łódź	10	698 658	69 866	8,91	9	77 629	9	-1
10	Piotrków Trybunalski	9	686 481	76 276	8,75	9	76 276	9	–
11	Sieradz	12	912 747	76 062	11,64	12	76 062	12	–
12	Kraków I	8	627 784	78 473	8	8	78 473	8	–
13	Kraków II	14	1 139 569	81 398	14,53	15	75 971	15	+1
14	Nowy Sącz	10	788 549	78 855	10,05	10	78 855	10	–
15	Tarnów	9	726 505	80 723	9,26	9	80 723	9	–
16	Płock	10	788 281	78 828	10,05	10	78 828	10	–
17	Radom	9	674 912	74 990	8,61	9	74 990	9	–
18	Siedlce	12	934 096	77 841	11,91	12	77 841	12	–
19	Warszawa I	20	1 646 386	82 319	20,99	21	78 399	21	+1
20	Warszawa II	12	1 115 626	92 969	14,23	14	79 688	14	+2
21	Opole	12	910 700	75 892	11,61	12	75 892	12	–
22	Krosno	11	844 713	76 792	10,77	11	76 792	11	–
23	Rzeszów	15	1 225 218	81 681	15,62	16	76 576	16	+1
24	Białystok	14	1 116 422	79 744	14,24	14	79 744	14	–
25	Gdańsk	12	1 002 786	83 566	12,79	13	77 137	13	+1
26	Słupsk	14	1 178 785	84 199	15,03	15	78 586	15	+1
27	Bielsko-Biała I	9	740 988	82 332	9,45	9	82 332	9	–
28	Częstochowa	7	552 071	78 867	7,04	7	78 867	7	–
29	Katowice I	9	681 636	75 737	8,69	9	75 737	9	–
30	Bielsko-Biała II	9	675 054	75 006	8,61	9	75 006	9	–
31	Katowice II	12	864 547	72 046	11,02	11	78 595	11	-1
32	Katowice III	9	616 773	68 530	7,86	8	77 097	8	-1
33	Kielce	16	1 178 159	73 635	15,02	15	78 544	15	-1
34	Elbląg	8	582 539	72 817	7,43	7	83 220	7	-1
35	Olsztyn	10	747 176	74 718	9,53	10	74 718	10	–
36	Kalisz	12	963 132	80 261	12,28	12	80 261	12	–
37	Konin	9	746 870	82 986	9,52	10	74 687	10	+1
38	Piła	9	749 262	83 251	9,55	10	74 926	10	+1
39	Poznań	10	864 830	86 483	11,03	11	78 621	11	+1
40	Koszalin	8	588 812	73 602	7,51	8	73 602	7	-1
41	Szczecin	12	951 645	79 304	12,13	12	79 304	12	–
	Polska	460	36 075 160	78 424	x	461	x	460	x

Źródło: PKW, Wniosek Państwowej Komisji Wyborczej w sprawie zmiany granic okręgów wyborczych i liczby posłów w nich wybieranych z dnia 21 października 2022 r. nr ZPOW.520.1.2022

Państwowa Komisja Wyborcza ww. wniosku do Sejmu ponadto poinformowała, że zgodnie z art. 261 § 5 w związku z art. 203 § 1 Kodeksu wyborczego dokonała również analizy podziału na okręgi wyborcze do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej, ustalonego w załączniku Nr 2 do Kodeksu wyborczego.

Z dokonanej analizy wynika, że w województwach małopolskim i mazowieckim liczba wybieranych senatorów jest zbyt niska, a w województwie śląskim zbyt wysoka.

Państwowa Komisja Wyborcza w swoich wystąpieniach do Prezydenta RP oraz Sejmu i Senatu wnosi o rozważenie nowelizacji Kodeksu wyborczego w zakresie automatycznej zmiany liczby posłów wybieranych w poszczególnych okręgach wyborczych do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, np. przez Państwową Komisję Wyborczą na podstawie aktualnych danych z Centralnego Rejestru Wyborców.

W odniesieniu do obowiązującej maksymalnej liczby mieszkańców, którą może obejmować stały obwód głosowania, PKW wyraża opinię, że jest ona zbyt duża, co powoduje, że w niektórych obwodach głosowania, w szczególności w dużych miastach, w trakcie głosowania tworzą się kolejki, gdyż obwodowa komisja wyborcza nie jest w stanie obsłużyć tak licznej grupy wyborców. Ponadto wynikający z przepisu maksymalny limit mieszkańców w stałym obwodzie głosowania nie obejmuje wyborców, którzy są ujmowani w obwodach głosowania w związku ze zmianą miejsca głosowania, w szczególności dokonywaną w trybie art. 28 § 1 Kodeksu wyborczego oraz wyborców głosujących na podstawie zaświadczenia o prawie do głosowania (czego nie da się przewidzieć).

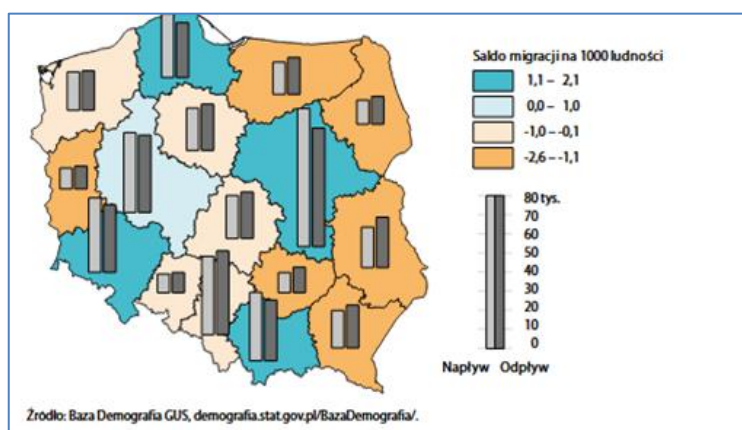
PKW wskazuje również na konieczność zmian w innych obszarach, m.in. w zakresie:

- możliwości powoływania obwodowych komisji wyborczych w obwodach głosowania za granicą w większych składach – z uwagi na stale rosnącą liczbę wyborców głosujących za granicą,
- wydłużenia 24-godzinnego okresu na przesłanie wyników z zagranicy,
- wprowadzenia ograniczenia wieku dla pełnienia funkcji członka obwodowej komisji wyborczej do 70. roku życia – analogiczne rozwiązanie ma miejsce w przypadku członków okręgowych i rejonowych komisji wyborczych; ponadto wykonywanie obowiązków członka ww. komisji wiąże się z koniecznością wykonywania licznych zadań niejednokrotnie dłużej niż przez dobę, również w godzinach nocnych, co może być zbyt dużym obciążeniem dla osób powyżej 70. roku życia,
- rezygnacji z uprawnień przysługujących mężom zaufania dotyczących diety oraz zwolnienia od pracy na dzień głosowania oraz liczenia głosów, a także na dzień następujący po dniu, w którym zakończono liczenie głosów, z zachowaniem prawa do świadczeń z ubezpieczenia społecznego oraz uprawnień ze stosunku pracy – weryfikacja uprawnień do diety mężów zaufania jest dodatkowym i czasochłonnym zajęciem komisji; ponadto istnieje ryzyko, że część osób zgłasza się do pełnienia tej funkcji w celu osiągnięcia korzyści wynikających z przysługującej diety i płatnego zwolnienia od pracy, a funkcja ta powinna mieć charakter społeczny,
- ograniczenia uprawnień do zgłaszania kandydatów na członków obwodowych komisji wyborczych tylko do tych komitetów wyborczych, które zarejestrowały listę kandydatów albo kandydata na danym obszarze w przeprowadzanych wyborach – należy wyeliminować sytuację, w której komitety wyborcze, które zgłosiły listę kandydatów na obszarze danego okręgu wyborczego lub kandydata na danym obszarze (albo kandydata na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej) w wyborach, ze względu na ograniczoną liczbę członków obwodowych komisji wyborczych, nie posiadają swoich przedstawicieli w tych komisjach, a przedstawicieli takich mają komitety wyborcze, które nie zgłosiły np. żadnej listy kandydatów lub żadnego kandydata w danych wyborach ani nawet nie próbowały dokonać takiego zgłoszenia; obecne rozwiązanie prowadzi także do sytuacji, w których część komitetów wyborczych jest tworzona z założenia wyłącznie w celu zgłoszenia kandydatów na członków obwodowych komisji wyborczych (a w konsekwencji uzyskania ewentualnych korzyści przez zgłoszonych przez nie kandydatów na członków obwodowych komisji wyborczych polegających na otrzymaniu przyzwoitych diet),
- wprowadzenia czynnika profesjonalnego do składu obwodowej komisji wyborczej.

Migracje

W latach 2020-2024 dodatnie saldo migracji odnotowano w 5 województwach, w tym najwyższe w województwie mazowieckim (w 2024 r. 10,3 tys. osób), natomiast najniższe ujemne saldo migracji odnotowano w województwie lubelskim (minus 5,2 tys. osób). Niezależnie od kierunku migracji w 2024 r. migrowały zwłaszcza osoby w wieku produkcyjnym (71,5%) oraz przedprodukcyjnym (21,7%). W latach 2020-2024 w grupie miast liczących 100 tys. i więcej mieszkańców jedynie Warszawa oraz Gdańsk, Kraków, Rzeszów, Wrocław i Zielona Góra miały corocznie dodatnie saldo migracji wewnętrznych.¹⁸

Mapa 1. Migracje wewnętrzne ludności na pobyt stały w 2024 r.



Źródło: GUS „Kapitał ludzki w Polsce w latach 2020-2024”, s. 29.

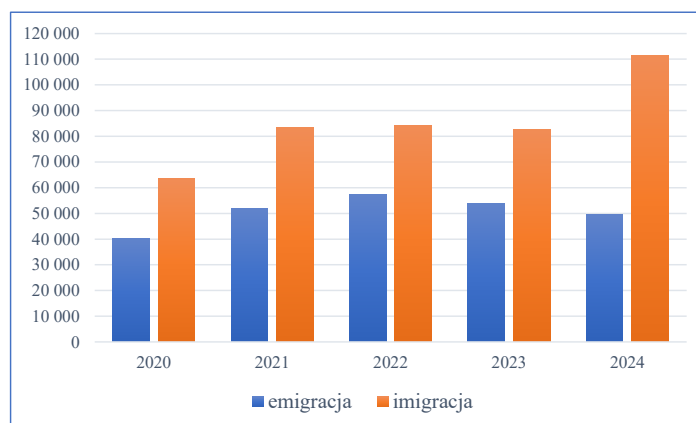
Dane o migracjach długookresowych, pochodzące ze źródeł administracyjnych (dotyczą tylko migracji zarejestrowanych), które są związane ze zmianą kraju zamieszkania na okres co najmniej 12 miesięcy, wykazują, że w 2024 r. liczba osób emigrujących była wyższa niż w 2020 r. o 9,4 tys. osób (16,3%), natomiast liczba imigrantów wzrosła o 47,8 tys. (56,8%).

Tabela 3. Migracje zagraniczne długookresowe w latach 2020-2024.

		2020	2021	2022	2023	2024
emigracja	[osób]	40 127	51 818	57 584	53 829	49 507
imigracja		63 509	83 451	84 088	82 521	111 308

Źródło: Na podstawie danych GUS „Kapitał ludzki w Polsce w latach 2020-2024”, s. 30.

Wykres 5. Migracje zagraniczne długookresowe w latach 2020-2024.



Źródło: Na podstawie danych GUS „Kapitał ludzki w Polsce w latach 2020-2024”, s. 30.

¹⁸ GUS, „Kapitał ludzki w Polsce w latach 2020-2024”.

Szacunki skutków finansowych projektowanych zmian przepisów

Projektowa ustawa będzie wpływała przede wszystkim na wydatki budżetu państwa. Zaproponowane w niej rozwiązania będą powodowały zarówno wzrost wydatków, jak i ich spadek (oszczędności) w stosunku do obecnie obowiązujących przepisów. Szacuje się, że projektowane zmiany spowodują *per saldo* spadek wydatków budżetu państwa (oszczędności) **w wysokości od około 4 do około 20 mln zł rocznie**, w zależności od tego, czy w danym roku będą przeprowadzane wybory i jakie wybory (czy będą to wybory z I czy z II turami).

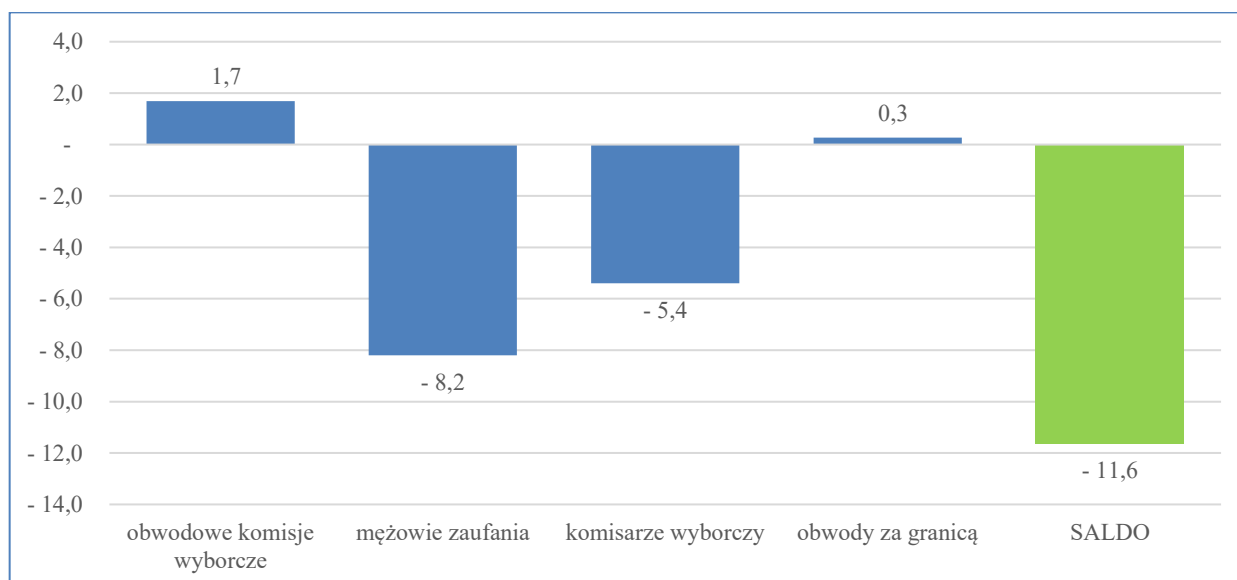
Na wysokość tej kwoty będzie wpływać przede wszystkim regulacja przewidująca rezygnację z diety przysługującej mężom zaufania (oszczędność w wysokości około 8,2 mln zł). Szacunek skutków poszczególnych zmian w typowym roku wyborczym (kiedy odbywają się jedne wybory z jedną turą) przedstawiono w tabeli nr 4 oraz na wykresie nr 6. Dla rozwiązania dotyczącego zmiany liczby komisarzy wyborczych pokazano maksymalne oszczędności przy założeniu, że w każdym województwie powołanych będzie tylko 2 komisarzy; w przypadku powołania większej liczby komisarzy kwota ww. oszczędności będzie ulegała zmniejszeniu.

Tabela 4. Zestawienie skutków finansowych (wpływ na wydatki) zaproponowanych zmian przepisów.

Lp.	Projektowana zmiana	Wpływ na wydatki budżetu państwa	Szacunkowa kwota zmiany wydatków budżetu państwa (w mln zł)	Komentarz
1	zmniejszenie maksymalnej liczby mieszkańców, dla których tworzy się stałe obwody głosowania (z 4 000 do 3 000)	wzrost	1,7	w skali wyborów – I tura
			1,3	w skali wyborów – II tura
2	zniesienie uprawnienia do diety przysługującego mężowi zaufania	spadek (oszczędności)	-8,2	w skali wyborów – I tura
			-3,8	w skali wyborów – II tura
3	zmniejszenie liczby komisarzy wyborczych	spadek (oszczędności)	-5,4	<u>maksymalnie</u> w skali roku
4	zwiększenie maksymalnej liczby osób powoływanych w skład obwodowych komisji wyborczych w obwodach głosowania utworzonych za granicą	wzrost	0,3	w skali wyborów – I tura
			0,2	w skali wyborów – II tura

Źródło: Szacunki własne na podstawie informacji publikowanych przez PKW.

Wykres 6. Zestawienie skutków finansowych (wpływ na wydatki) zaproponowanych zmian przepisów – w odniesieniu do wyborów z jedną turą [mln zł].



Źródło: Opracowanie własne.

Informacja o sposobie policzenia skutków finansowych poszczególnych zmian przepisów:

- **Zmniejszenie maksymalnej liczby mieszkańców, dla których tworzy się stałe obwody głosowania (z 4 000 do 3 000).** Szacuje się, że zmniejszenie maksymalnej liczby mieszkańców, dla których tworzy się stałe obwody głosowania (z 4 000 do 3 000) spowoduje skutki finansowe w postaci wzrostu wydatków w przedziale **od 0,4 mln zł do 1,7 mln zł**. Wzrost liczby obwodów będzie powodował wzrost liczby członków komisji i wysokości wypłacanych im diet.

Tabela 5. Szacunek skutków zmniejszenia maksymalnej liczby mieszkańców, dla których tworzy się stałe obwody głosowania (z 4 000 do 3 000).

	Jednostka	WARIANT	WARIANT		WARIANT
		MIN	POŚREDNI		MAX
Szacunkowy wzrost liczby obwodów		89	207		445
			118	89	
Liczba członków komisji	[osób]	9	7	9	7
Wysokość diet:					
przewodniczący	[zł]	700	1	1	700
zastępca przewodniczącego	[zł]	600	1	1	600
członek	[zł]	500	5	7	500
Skutki finansowe	[zł]	427 200	875 600		1 691 000
	[mln zł]	0,4	0,9		1,7

Źródło: Obliczenia własne.

- **Zniesienie uprawnienia do diety przysługującej mężom zaufania.** Szacuje się, że zniesienie uprawnienia do diety przysługującej mężom zaufania spowoduje zmniejszenie wydatków (oszczędności) w kwocie **od 8,2 mln zł do 12,0 mln zł**, wysokość skutków uzależniona jest od liczby mężów zaufania uprawnionych do wypłaty diety.

Zgodnie z informacjami zawartymi w Sprawozdaniu z wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych na dzień 18 maja 2025 r. w I turze tych wyborów uprawnienia do wypłaty diety nabyło 40 870 mężów zaufania, zaś w II turze wyborów – 25 478. Przyjmując do szacunków powyższe wielkości, można wnioskować, że spadek wydatków budżetu państwa z powyższego tytułu wyniesie około 8,2 mln zł w przypadku wyborów z jedną turą lub 12,0 mln zł w przypadku wyborów z dwiema turami.

Tabela 6. Szacunek skutków zniesienia wypłaty diety dla mężów zaufania.

	jedn.	I tura wyborów	II tura wyborów
liczba mężów zaufania	[osób]	40 870	25 478
wynagrodzenie	[zł]	200	150
skutki regulacji			
skutki finansowe (oszczędności)	[zł]	-8 174 000	-3 821 700
	[mln zł]	-8,2	-3,8

Zródło: Obliczenia własne.

- **Zmiana liczby komisarzy wyborczych.** Projektowana ustawa spowoduje zmniejszenie wydatków związanych z wypłatą wynagrodzeń komisarzom wyborczym. W projekcie ustawy zaproponowano zmniejszenie liczby komisarzy wyborczych, w każdym województwie powoływanych będzie od 2 do 6 komisarzy wyborczych. W związku z tym kwota oszczędności będzie proporcjonalna do zmniejszonej liczby komisarzy wyborczych i wyniesie **od 320,5 tys. zł/rok** w przypadku powołania maksymalnej liczby komisarzy w każdym województwie do **5,4 mln zł/rok** w przypadku powołania minimalnej liczby komisarzy w każdym województwie (maksymalne oszczędności).

Tabela 7. Szacunek skutków zmiany liczby komisarzy wyborczych.

założenia	wielkość	jedn.	komentarz	
aktualna liczba komisarzy wyborczych	100		Art. 166 § 6.	
nowa liczba komisarzy wyborczych	max. 96	osób	W każdym województwie powoływanych będzie od 2 do 6 komisarzy wyborczych.	
	min. 32		Komisarzom wyborczym przysługuje wynagrodzenie miesięczne ustalane na podstawie kwoty bazowej przyjmowanej do ustalenia wynagrodzenia osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe.	
wynagrodzenie komisarza	6 676,65	zł	z zastosowaniem mnożnika 3,45, z zastrzeżeniem § 10. Przepis art. 159 § 3 stosuje się odpowiednio.	
mnożnik	3,45		ustawa Kodeks wyborczy	Art. 159 § 3.
kwota bazowa	1 935,26	zł	ustawa budżetowa na 2026 rok	Wynagrodzenie, o którym mowa w § 2, przysługuje niezależnie od uposażenia lub wynagrodzenia wypłacanego z innego tytułu.
szacunek skutków				
Oszczędności w skali roku	-320 479	zł/rok	zmniejszenie wydatków (oszczędności) gdy zostanie powołanych 96 komisarzy wyborczych	
	-5 448 144	zł/rok	zmniejszenie wydatków (oszczędności) gdy zostanie powołanych 32 komisarzy wyborczych	
	-5,4	mln zł/rok		

Zródło: Obliczenia własne.

Administracja wyborcza odgrywa kluczową rolę w procesie wyborczym, co związane jest z nierozzerwalnie z przygotowaniem i przeprowadzeniem wyborów. W budowaniu autorytetu władzy istotną rolę odgrywają organy administracji wyborczej, w tym komisarze wyborczy, którzy są pełnomocnikami terenowi Państwowej Komisji Wyborczej.

Polskie prawo wyborcze poddawane było licznym zmianom. Szczególna miała miejsce w 2018 r., przyjęta została *ustawa z 11 stycznia 2018 r. o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych*, która wprowadziła zmiany dotyczące instytucji komisarzy wyborczych. Nowelizacja ustawy m. in. obejmowała obowiązek powołania 100 komisarzy wyborczych, na okres 5 lat.

Państwowa Komisja Wyborcza uchwałą z 26 marca 2018 r. powołała komisarzy wyborczych. Warto podkreślić, że na 100 nowo powołanych komisarzy prawie połowa, mimo że nowelizacja odeszła od sędziowskiego systemu struktury organów wyborczych, była sędziami. Z informacji wskazanych przez Przewodniczącego PKW Sylwestra Marciniaka wynika, że na kadencję 2023-2028 kandydowało 150 osób, a ponad 2/3 wybranych komisarzy już pełniło tę funkcję w poprzedniej kadencji.

Komisarz wyborczy to jednoosobowy, kadencyjny organ wyborczy powoływany do przeprowadzenia wyborów. Pełnienie funkcji komisarza wyborczego nie ma umocowania w stosunku pracy ani innym stosunku zatrudnienia. Komisarz wyborczy wykonuje swoje zadania w ustalonym przez siebie i uzgodnionym z dyrektorem właściwej delegatury Krajowego Biura Wyborczego porządku czasowym, gwarantującym wykonanie wszystkich czynności w określonym terminie oraz zapewniającym ciągłość realizacji zadań. Co do zasady pełnienie funkcji komisarza wyborczego nie wymaga codziennej obecności w jego siedzibie (siedzibie delegatury Krajowego Biura Wyborczego). Wynagrodzenie komisarza wyborczego określone jest w Kodeksie wyborczym jest stałe, nie zależy od nakładu pracy w danym miesiącu. Komisarzami wyborczymi, zgodnie z projektem ustawy, będą sędziowie, w związku z czym od wynagrodzenia komisarza wyborczego będzie musiał być naliczony jedynie podatek dochodowy od osób fizycznych.

- **Zwiększenie maksymalnej liczby osób powoływanych do komisji obwodowej za granicą (z 12 do 16).** Szacuje się, że skutki wprowadzenia tej regulacji spowodują niewielki wzrost wydatków, prawdopodobnie ok. **0,3 mln zł.**

Tabela 8. Szacunek skutków wzrostu finansowych wynikający ze wzrostu liczby komisji obwodowych za granicą.

założenia	jedn.	wielkość	komentarz
liczba komisji za granicą		511	
liczba komisji z max liczbą członków		133	
wzrost liczby członków komisji	[osób]	4	
wynagrodzenie członka komisji	[zł]	500	(dieta)
skutki regulacji			
skutki finansowe	[zł]	266 000	wzrost wydatków
	[mln zł]	0,3	

Źródło: Obliczenia własne.

Warszawa, 3 czerwca 2026 r.

BEOS-WPEiM-1209/26

WYDZIAŁ OBSŁUGI PREZYDIUM SEJMU

L. dz. SPS-III, 020, 45, M, 2026

Data wpływu 03. 06. 26r.

Pan
Włodzimierz Czarzasty
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

Opinia w sprawie zgodności z prawem Unii Europejskiej senackiego projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks wyborczy oraz ustawy o referendum lokalnym (przedstawiciel wnioskodawcy: senator Waldy Dzikowski)

Na podstawie art. 34 ust. 9 uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r. – Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (Monitor Polski z 2022 r. poz. 990, ze zm.) sporządza się następującą opinię:

1. Przedmiot projektu ustawy

Projekt ustawy przewiduje nowelizację ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy¹, zwanej dalej „Kodeksem wyborczym”, oraz ustawy z dnia 15 września 2000 r. o referendum lokalnym², zwanej dalej „ustawą o referendum lokalnym” (art. 1 i art. 2). Projekt obejmuje zmiany organizacyjne i proceduralne dotyczące przeprowadzania wyborów oraz funkcjonowania organów wyborczych.

Projekt przewiduje m.in. zmianę zasad tworzenia stałych obwodów głosowania przez określenie, że stały obwód głosowania obejmuje od 200 do 3000 mieszkańców, z możliwością odstępstwa w przypadkach uzasadnionych miejscowymi warunkami, przy zachowaniu maksymalnej liczby 4000 mieszkańców. Projekt zakłada również zmianę przepisów dotyczących głosowania za granicą, w tym przyznanie konsulowi dostępu do danych zawartych w rejestrze PESEL, rejestrze dokumentów paszportowych oraz rejestrze dowodów osobistych w celu weryfikacji danych wyborcy, a także uznanie ważnego polskiego dowodu osobistego za dokument równorzędny z ważnym polskim paszportem. W odniesieniu do wydawania kart do głosowania za granicą projekt przewiduje, że wyborca otrzyma kartę po okazaniu ważnego polskiego paszportu lub ważnego polskiego dowodu osobistego, natomiast

¹ Dz. U. z 2025 r. poz. 365, ze zm.

² Dz. U. z 2025 r. poz. 472.

obywatel Unii Europejskiej niebędący obywatelem polskim – po okazaniu innego ważnego dokumentu stwierdzającego tożsamość³.

Projekt zakłada uchylenie art. 103aa Kodeksu wyborczego, określającego uprawnienie mężów zaufania do diety, zmianę trybu powoływania komisarzy wyborczych, ograniczenie kręgu osób mogących pełnić tę funkcję do sędziów oraz dopuszczenie do jej pełnienia także sędziów w stanie spoczynku, którzy nie ukończyli 70 lat⁴. Projekt przewiduje również zmianę zasad powoływania okręgowych i rejonowych komisji wyborczych. Członkowie tych komisji mieliby być powoływani spośród osób wykonujących zawód adwokata, radcy prawnego albo notariusza, a przewodniczącym komisji pozostawałby z urzędu komisarz wyborczy⁵.

Projekt modyfikuje zasady powoływania obwodowych komisji wyborczych, w tym ich skład, zgłaszanie kandydatów oraz uzupełnianie i losowanie członków komisji. Zmienia także skład obwodowych komisji wyborczych za granicą oraz przepisy dotyczące urzędników wyborczych⁶.

Zaproponowano zmiany dotyczące okręgów wyborczych do Sejmu: projekt przewiduje, że załącznik do Kodeksu wyborczego będzie określał granice okręgów, ich numery i siedziby komisji, natomiast liczbę posłów wybieranych w okręgach będzie corocznie ogłaszać Państwowa Komisja Wyborcza (PKW), a w razie jej bezczynności – określać Naczelny Sąd Administracyjny⁷.

Projekt przewiduje zmianę przepisów dotyczących terminu uzyskania wyników głosowania z obwodów. W przypadku nieuzyskania przez właściwą okręgową komisję wyborczą wyników głosowania w ciągu 48 godzin od zakończenia głosowania, głosowanie w tych obwodach ma być uznawane za niebyłe. W uzasadnionych przypadkach PKW będzie mogła przedłużyć ten termin do 72 godzin. Rozwiązanie to ma znaleźć zastosowanie w wyborach do Sejmu i Senatu, wyborach Prezydenta Rzeczypospolitej oraz wyborach do Parlamentu Europejskiego⁸.

Zmiana ustawy o referendum lokalnym ma charakter dostosowujący i polega na usunięciu odesłania do uchylanego art. 103aa Kodeksu wyborczego (art. 2 projektu).

Projekt zawiera przepisy przejściowe dotyczące stosowania nowych regulacji do wyborów zarządzonych po upływie sześciu miesięcy od dnia wejścia ustawy w życie, dostosowania właściwości terytorialnej komisarzy wyborczych, wygaśnięcia kadencji dotychczasowych komisarzy, stosowania nowych przepisów o urzędnikach wyborczych oraz pierwszego obwieszczenia PKW w sprawie liczby posłów wybieranych w okręgach (art. 3 projektu).

³ Art. 1 pkt 1-3 projektu – zmiana art. 12, art. 35 i art. 52 Kodeksu wyborczego.

⁴ Art. 1 pkt 4 i 5 projektu – odpowiednio uchylenie art. 103aa i zmiana art. 103c Kodeksu wyborczego.

⁵ Art. 1 pkt 6-9 projektu – zmiana art. 166, art. 170, art. 171 i art. 174 Kodeksu wyborczego.

⁶ Art. 1 pkt 10-15 projektu – odpowiednio zmiana art. 182, art. 183, art. 191b, art. 191d i art. 195 oraz uchylenie art. 191ca Kodeksu wyborczego.

⁷ Art. 1 pkt 16, 17 i 22 projektu – odpowiednio zmiana art. 202 i art. 203 Kodeksu wyborczego oraz załącznika nr 1 do Kodeksu wyborczego.

⁸ Art. 1 pkt 18-21 projektu – zmiana art. 230, art. 272, art. 314 i art. 353 Kodeksu wyborczego.

Projektowana ustawa ma wejść w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia (art. 4 projektu).

2. Stan prawa Unii Europejskiej w materii objętej projektem ustawy

2.1. Z uwagi na przedmiot projektu należy uwzględnić:

- art. 14 ust. 3 Traktatu o Unii Europejskiej oraz art. 39 ust. 2 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej (KPPUE), zgodnie z którym członkowie Parlamentu Europejskiego są wybierani w powszechnych wyborach bezpośrednich, w głosowaniu wolnym i tajnym;
- art. 20 ust. 2 lit. b oraz art. 22 ust. 1 i 2 TfUE Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TfUE), a także art. 39 ust. 1 i art. 40 KPPUE, przyznające obywatelom Unii prawo do głosowania i kandydowania w wyborach do Parlamentu Europejskiego oraz w wyborach lokalnych w państwie członkowskim miejsca zamieszkania na takich samych zasadach jak obywatele tego państwa;
- Akt dotyczący wyboru członków Parlamentu Europejskiego w powszechnych wyborach bezpośrednich⁹ (dalej: Akt), który w art. 8 stanowi, że z zastrzeżeniem postanowień Aktu procedura wyborcza w każdym państwie członkowskim podlega przepisom krajowym, zaś te przepisy krajowe, które mogą ewentualnie uwzględniać szczególne warunki w państwach członkowskich, nie naruszają zasadniczo proporcjonalnego charakteru systemu wyborczego;
- dyrektywę Rady 93/109/WE z dnia 6 grudnia 1993 r. ustanawiającą szczególne warunki wykonywania prawa głosowania i kandydowania w wyborach do Parlamentu Europejskiego przez obywateli Unii mających miejsce zamieszkania w państwie członkowskim, którego nie są obywatelami¹⁰ (dalej: dyrektywa 93/109/WE); dyrektywa ta ustanawia szczególne warunki, według których obywatele UE mający miejsce zamieszkania w państwie członkowskim, którego nie są obywatelami, wykonują prawo głosowania i kandydowania w wyborach do Parlamentu Europejskiego, jeśli spełniają warunki określone w dyrektywie oraz pozostałe wymogi określone w prawie krajowym dla obywateli tego państwa (art. 1 i art. 3 dyrektywy);
- dyrektywę Rady 94/80/WE z dnia 19 grudnia 1994 r. ustanawiającą szczególne warunki wykonywania prawa głosowania i kandydowania w wyborach lokalnych przez obywateli Unii mających miejsce zamieszkania w Państwie Członkowskim, którego nie są obywatelami¹¹ (dalej: dyrektywa 94/80/WE); dyrektywa ta ustanawia szczególne warunki, według których obywatele UE mający miejsce zamieszkania w państwie członkowskim, którego nie są obywatelami, wykonują prawo głosowania i kandydowania

⁹ Dz. Urz. L 278 z 8.10.1976, s. 5, ze zm.; Dz. U. z 2004 r. Nr 90, poz. 864, ze zm.

¹⁰ Dz. Urz. WE L 329 z 30.12.1993, s. 34, oraz Dz. Urz. UE L 26 z 26.1.2013, s. 27; Dz. Urz. UE Polskie wydanie specjalne rozdz. 20, t. 1, s. 7; ELI: <http://data.europa.eu/eli/dir/1993/109/2013-01-27>.

¹¹ Dz. Urz. WE L 368 z 31.12.1994, s. 38, ze zm.; Dz. Urz. UE Polskie wydanie specjalne rozdz. 20, t. 1, s. 12; ELI: <http://data.europa.eu/eli/dir/1994/80/2013-07-01>.

w wyborach lokalnych, jeśli spełniają warunki określone w dyrektywie oraz pozostałe wymogi określone w prawie krajowym dla obywateli tego państwa (art. 1 i art. 3 dyrektywy);

- dyrektywę Rady (UE) 2025/1788 z dnia 24 czerwca 2025 r. w sprawie ustanowienia szczegółowych warunków wykonywania prawa głosowania i kandydowania w wyborach do Parlamentu Europejskiego przez obywateli Unii mających miejsce zamieszkania w państwie członkowskim, którego nie są obywatelami (wersja przekształcona)¹² (dalej: dyrektywa 2025/1788); dyrektywa ta ustanawia szczegółowe warunki, według których obywatele UE mający miejsce zamieszkania w państwie członkowskim, którego nie są obywatelami, wykonują prawo głosowania i kandydowania w wyborach do Parlamentu Europejskiego, jeśli spełniają warunki określone w dyrektywie oraz pozostałe wymogi określone w prawie krajowym dla obywateli tego państwa (art. 1 i art. 3 dyrektywy).

Jak wynika z motywu piątego dyrektywy 93/109 i motywu czwartego dyrektywy 94/80, dyrektywy te nie dokonują pełnej harmonizacji ordynacji wyborczych państw członkowskich. W orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (TSUE) przyjmuje się, że państwa członkowskie zachowują znaczną swobodę w określaniu szczegółów procedury wyborczej, ale wykonując kompetencje w zakresie objętym prawem Unii, muszą respektować prawo UE, w tym zasadę równego traktowania i skuteczności praw wyborczych. W sprawach C-145/04 *Hiszpania przeciwko Zjednoczonemu Królestwu* oraz C-300/04 *Eman i Sevinger* TSUE podkreślił, że choć państwa członkowskie określają krąg osób uprawnionych do głosowania i kandydowania w wyborach do Parlamentu Europejskiego, to czynią to z poszanowaniem prawa Unii¹³. W sprawie C-650/13 *Delvigne* TSUE uznał, że ograniczenia prawa głosowania w wyborach do Parlamentu Europejskiego podlegają ocenie w świetle art. 39 i art. 52 ust. 1 KPPUE¹⁴. W wyroku w sprawie C-814/21 *Komisja przeciwko Polsce* TSUE uznał, że art. 22 TfUE ustanawia szczególną zasadę niedyskryminacji ze względu na obywatelstwo w zakresie prawa głosowania i kandydowania w wyborach lokalnych i do Parlamentu Europejskiego, a obywatelom Unii zamieszkałym w państwie członkowskim, którego nie są

¹² Dz. Urz. UE L, 2025/1788, 8.9.2025, ELI: <http://data.europa.eu/eli/dir/2025/1788/oj>. Dyrektywa ta uchyla i zastępuje od dnia 30 września 2027 r. dyrektywę 93/109/WE.

¹³ Wyrok TSUE z 12 września 2006 r., *Hiszpania przeciwko Zjednoczonemu Królestwu*, C-145/04, ECLI:EU:C:2006:543, pkt 65-66, 70 i 78; wyrok TSUE z 12 września 2006 r., *Eman i Sevinger*, C-300/04, ECLI:EU:C:2006:545, pkt 40-45 i 52-55. W wyrokach tych TSUE stwierdził, że art. 1 ust. 3 i art. 8 Aktu nie wskazują w sposób wyraźny i szczegółowy osób, którym przysługuje prawo głosowania w wyborach do Parlamentu Europejskiego i że zatem na obecnym etapie rozwoju prawa Unii określenie osób, którym przysługuje wspomniane prawo, należy – z poszanowaniem prawa Unii – do kompetencji każdego państwa członkowskiego.

¹⁴ Wyrok TSUE z 6 października 2015 r., *Delvigne*, C-650/13, ECLI:EU:C:2015:648, pkt 31-33, 41-46 i 48-52. TSUE wskazał, że państwo członkowskie, określając w prawie krajowym osoby uprawnione do głosowania w wyborach do Parlamentu Europejskiego, wykonuje prawo Unii w rozumieniu art. 51 ust. 1 KPPUE.

obywatelami, należy zapewnić równy dostęp do środków dostępnych obywatelom tego państwa dla skutecznego wykonywania tych praw¹⁵.

2.2. Z uwagi na przedmiot art. 1 pkt 6 lit. e projektu należy uwzględnić dyrektywę Rady 2000/78/WE z dnia 27 listopada 2000 r. ustanawiającą ogólne warunki ramowe równego traktowania w zakresie zatrudnienia i pracy¹⁶. Dyrektywa ta ustanawia ogólne ramy równego traktowania w zakresie zatrudnienia i pracy oraz zakazuje m.in. dyskryminacji ze względu na wiek (art. 1 oraz art. 2 ust. 1 i 2). Dopuszcza odmienne traktowanie ze względu na wiek, jeżeli jest ono obiektywnie i racjonalnie uzasadnione zgodnym z przepisami celem, a środki służące realizacji tego celu są właściwe i konieczne (art. 6 ust. 1).

2.3. W zakresie, w jakim projekt przewiduje przetwarzanie danych osobowych, należy także uwzględnić rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE¹⁷ (dalej: RODO).

RODO chroni podstawowe prawa i wolności osób fizycznych, w szczególności ich prawo do ochrony danych osobowych (art. 1 ust. 2) i ma zastosowanie do przetwarzania danych osobowych w sposób całkowicie lub częściowo zautomatyzowany oraz do przetwarzania w sposób inny niż zautomatyzowany danych osobowych stanowiących część zbioru danych lub mających stanowić część zbioru danych (art. 2 ust. 1). RODO określa zasady dotyczące przetwarzania danych osobowych (art. 5), a także przypadki, w których przetwarzanie danych osobowych jest zgodne z prawem (art. 6).

3. Analiza przepisów projektu ustawy pod kątem ustalonego stanu prawa Unii Europejskiej

3.1. Projektowane przepisy w przeważającej części dotyczą organizacji wyborów krajowych oraz funkcjonowania krajowej administracji wyborczej. W tym zakresie projekt mieści się w kompetencji państwa członkowskiego i nie jest objęty pełną harmonizacją prawa Unii Europejskiej. Dotyczy to w szczególności zmian odnoszących się do organizacji stałych obwodów głosowania (art. 1 pkt 1 projektu), statusu i trybu powoływania komisarzy wyborczych (art. 1 pkt 6 projektu), składu komisji wyborczych (art. 1 pkt 7-11 projektu), liczby posłów wybieranych w okręgach wyborczych do Sejmu (art. 1 pkt 16, 17 i 22 projektu) oraz terminu uzyskania wyników głosowania z obwodów (art. 1 pkt 18-21 projektu).

Część projektowanych rozwiązań może mieć jednak znaczenie także dla wyborów do Parlamentu Europejskiego albo wyborów lokalnych, w zakresie,

¹⁵ Wyrok TSUE z 19 listopada 2024 r., Komisja przeciwko Polsce, C-814/21, ECLI:EU:C:2024:963, pkt 91-95, 100-105, 119-125, 132-139, 150 i 161.

¹⁶ Dz. Urz. WE L 303 z 2.12.2000, s. 16, ze zm.; Dz. Urz. UE Polskie wydanie specjalne rozdz. 5, t. 4, s. 79; ELI: <http://data.europa.eu/eli/dir/2000/78/oj>.

¹⁷ Dz. Urz. UE L 119 z 4.5.2016, s. 1, ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2016/679/2016-05-04>.

w jakim Kodeks wyborczy reguluje wspólne elementy procedury wyborczej. Dotyczy to w szczególności przepisów dotyczących wydawania kart do głosowania za granicą (art. 1 pkt 3 projektu), zgłaszania kandydatów do obwodowych komisji wyborczych (art. 1 pkt 10 projektu), składu obwodowych komisji wyborczych za granicą (art. 1 pkt 11 projektu) oraz terminu uzyskania wyników głosowania z obwodów w wyborach do Parlamentu Europejskiego (art. 1 pkt 21 projektu).

Projekt nie narusza art. 14 ust. 3 TUE, art. 20 ust. 2 lit. b i art. 22 TfUE ani art. 39 i art. 40 KPPUE. Nie ogranicza prawa obywateli Unii do głosowania ani kandydowania w wyborach do Parlamentu Europejskiego lub w wyborach lokalnych w państwie członkowskim miejsca zamieszkania na takich samych zasadach jak obywatele tego państwa. Projekt nie wprowadza również rozwiązań różnicujących sytuację wyborców lub kandydatów ze względu na obywatelstwo.

Projekt nie narusza także Aktu. Nie zmienia proporcjonalnego charakteru wyborów do Parlamentu Europejskiego ani nie odchodzi od systemu list, o którym mowa w art. 1 Aktu¹⁸. Nie modyfikuje również okręgów wyborczych do Parlamentu Europejskiego ani innego podziału obszaru wyborczego w tych wyborach w rozumieniu art. 2 Aktu¹⁹. Projektowane zmiany dotyczące okręgów wyborczych i liczby mandatów nie odnoszą się do wyborów do Parlamentu Europejskiego. Dotyczą one wyborów do Sejmu, w tym zasad określania liczby posłów wybieranych w okręgach oraz załącznika nr 1 do Kodeksu wyborczego obejmującego wykaz okręgów wyborczych do Sejmu (art. 1 pkt 16, 17 i 22 projektu).

Projektowane przepisy nie są sprzeczne z dyrektywą 93/109/WE, dyrektywą 2025/1788 ani dyrektywą 94/80/WE. Nie zmieniają one warunków wykonywania prawa głosowania i kandydowania przez obywateli Unii mających miejsce zamieszkania w państwie członkowskim, którego nie są obywatelami. Zmiany dotyczące dokumentów stwierdzających tożsamość wyborcy głosującego za granicą mają charakter organizacyjny i nie pogarszają sytuacji obywateli Unii niebędących obywatelami polskimi, którzy zgodnie z projektem będą mogli otrzymać kartę do głosowania po okazaniu innego ważnego dokumentu stwierdzającego tożsamość (art. 1 pkt 3 projektu).

Zmiany dotyczące powoływania komisji wyborczych, zgłaszania kandydatów do obwodowych komisji wyborczych oraz terminu uzyskania wyników głosowania z obwodów również mieszczą się w zakresie krajowej autonomii proceduralnej (art. 1 pkt 7-11 i 18-21 projektu). Mają one charakter organizacyjny i nie prowadzą do ograniczenia skutecznego wykonywania praw wyborczych wynikających z prawa Unii. Projektowane wydłużenie terminu

¹⁸ Zgodnie z art. 1 ust. 1 Aktu w każdym państwie członkowskim członkowie Parlamentu Europejskiego są wybierani na zasadzie proporcjonalnej z zastosowaniem systemu list lub pojedynczego głosu podlegającego przeniesieniu.

¹⁹ Przepis ten stanowi, że odpowiednio do szczególnych krajowych uwarunkowań państwa członkowskie mogą tworzyć okręgi wyborcze do celów wyborów do Parlamentu Europejskiego lub podzielić obszar wyborczy w inny sposób, ogólnie nie naruszając proporcjonalnego charakteru systemu wyborczego.

uzyskania wyników głosowania z obwodów do 48 godzin, z możliwością jego przedłużenia przez PKW do 72 godzin, może ograniczać ryzyko nieuwzględnienia głosów oddanych przez wyborców, w tym w wyborach do Parlamentu Europejskiego (art. 1 pkt 21 projektu).

3.2. Zgodnie z dodawanym art. 166 § 4a Kodeksu wyborczego (art. 1 pkt 6 lit. e projektu) komisarzem wyborczym może być także sędzia w stanie spoczynku, który nie ukończył 70 lat. Przepis ten nie jest sprzeczny z dyrektywą Rady 2000/78/WE, w szczególności z jej art. 1, art. 2 oraz art. 6 ust. 1. Ustanowienie górnej granicy wieku może stanowić odmienne traktowanie ze względu na wiek, jednak dotyczy dodatkowej funkcji publicznej w administracji wyborczej, a nie statusu sędziego ani zakończenia służby sędziowskiej. Granica ta może być uzasadniona potrzebą zapewnienia sprawności, dyspozycyjności i prawidłowego wykonywania zadań przez organy wyborcze, a przyjęty próg 70 lat nie wydaje się środkiem nieproporcjonalnym do tego celu.

3.3. Przepisy projektu ustawy przewidują przetwarzanie danych osobowych. W szczególności projekt przewiduje przyznanie konsulowi dostępu do danych zawartych w rejestrze PESEL, rejestrze dokumentów paszportowych oraz rejestrze dowodów osobistych w celu weryfikacji danych wyborcy (art. 1 pkt 2 lit. a projektu – proponowany art. 35 § 2b Kodeksu wyborczego).

Proponowaną regulację należy uznać za niesprzeczną z RODO, w szczególności z jego art. 6 ust. 1 lit. e (przetwarzanie jest zgodne z prawem, jeżeli jest niezbędne do wykonania zadania realizowanego w interesie publicznym lub w ramach sprawowania władzy publicznej powierzonej administratorowi).

4. Konkluzja

Senacki projekt ustawy o zmianie ustawy – Kodeks wyborczy oraz ustawy o referendum lokalnym nie jest sprzeczny z prawem Unii Europejskiej.

Autor:

Marcin Fryźlewicz
ekspert ds. legislacji
w Biurze Ekspertyz
i Oceny Skutków Regulacji

Akceptował:
Wicedyrektor Biura Ekspertyz
i Oceny Skutków Regulacji

Ziemowit Cieślik
/podpisano elektronicznie/

Warszawa, 3 czerwca 2026 r.

BEOS-WPEiM-1210/26

WYDZIAŁ OBSŁUGI PREZYDIUM SEJMU

L. dz. SPS-III, ORO, 45, 12, 2026

Data wpływu 03.06.26r.

Pan
Włodzimierz Czarzasty
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

Opinia w sprawie stwierdzenia, czy senacki projekt ustawy o zmianie ustawy – Kodeks wyborczy oraz ustawy o referendum lokalnym (przedstawiciel wnioskodawcy: senator Waldy Dzikowski) jest projektem ustawy wykonującej prawo Unii Europejskiej w rozumieniu art. 95a regulaminu Sejmu

Projekt ustawy przewiduje nowelizację ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy¹, zwanej dalej „Kodeksem wyborczym”, oraz ustawy z dnia 15 września 2000 r. o referendum lokalnym², zwanej dalej „ustawą o referendum lokalnym” (art. 1 i art. 2). Projekt obejmuje zmiany organizacyjne i proceduralne dotyczące przeprowadzania wyborów oraz funkcjonowania organów wyborczych.

Projekt przewiduje m.in. zmianę zasad tworzenia stałych obwodów głosowania przez określenie, że stały obwód głosowania obejmuje od 200 do 3000 mieszkańców, z możliwością odstępstwa w przypadkach uzasadnionych miejscowymi warunkami, przy zachowaniu maksymalnej liczby 4000 mieszkańców. Projekt zakłada również zmianę przepisów dotyczących głosowania za granicą, w tym przyznanie konsulowi dostępu do danych zawartych w rejestrze PESEL, rejestrze dokumentów paszportowych oraz rejestrze dowodów osobistych w celu weryfikacji danych wyborcy, a także uznanie ważnego polskiego dowodu osobistego za dokument równorzędny z ważnym polskim paszportem. W odniesieniu do wydawania kart do głosowania za granicą projekt przewiduje, że wyborca otrzyma kartę po okazaniu ważnego polskiego paszportu lub ważnego polskiego dowodu osobistego, natomiast

¹ Dz. U. z 2025 r. poz. 365, ze zm.

² Dz. U. z 2025 r. poz. 472.

obywatel Unii Europejskiej niebędący obywatelem polskim – po okazaniu innego ważnego dokumentu stwierdzającego tożsamość³.

Projekt zakłada uchylenie art. 103aa Kodeksu wyborczego, określającego uprawnienie mężów zaufania do diety, zmianę trybu powoływania komisarzy wyborczych, ograniczenie kręgu osób mogących pełnić tę funkcję do sędziów oraz dopuszczenie do jej pełnienia także sędziów w stanie spoczynku, którzy nie ukończyli 70 lat⁴. Projekt przewiduje również zmianę zasad powoływania okręgowych i rejonowych komisji wyborczych. Członkowie tych komisji mieliby być powoływani spośród osób wykonujących zawód adwokata, radcy prawnego albo notariusza, a przewodniczącym komisji pozostawałby z urzędu komisarz wyborczy⁵.

Projekt modyfikuje zasady powoływania obwodowych komisji wyborczych, w tym ich skład, zgłaszanie kandydatów oraz uzupełnianie i losowanie członków komisji. Zmienia także skład obwodowych komisji wyborczych za granicą oraz przepisy dotyczące urzędników wyborczych⁶.

Zaproponowano zmiany dotyczące okręgów wyborczych do Sejmu: projekt przewiduje, że załącznik do Kodeksu wyborczego będzie określał granice okręgów, ich numery i siedziby komisji, natomiast liczbę posłów wybieranych w okręgach będzie corocznie ogłaszać Państwowa Komisja Wyborcza (PKW), a w razie jej bezczynności – określać Naczelny Sąd Administracyjny⁷.

Projekt przewiduje zmianę przepisów dotyczących terminu uzyskania wyników głosowania z obwodów. W przypadku nieuzyskania przez właściwą okręgową komisję wyborczą wyników głosowania w ciągu 48 godzin od zakończenia głosowania, głosowanie w tych obwodach ma być uznawane za niebyłe. W uzasadnionych przypadkach PKW będzie mogła przedłużyć ten termin do 72 godzin. Rozwiązanie to ma znaleźć zastosowanie w wyborach do Sejmu i Senatu, wyborach Prezydenta Rzeczypospolitej oraz wyborach do Parlamentu Europejskiego⁸.

Zmiana ustawy o referendum lokalnym ma charakter dostosowujący i polega na usunięciu odesłania do uchylanego art. 103aa Kodeksu wyborczego (art. 2 projektu).

Projekt zawiera przepisy przejściowe dotyczące stosowania nowych regulacji do wyborów zarządzonych po upływie sześciu miesięcy od dnia wejścia ustawy w życie, dostosowania właściwości terytorialnej komisarzy wyborczych, wygaśnięcia kadencji dotychczasowych komisarzy, stosowania nowych

³ Art. 1 pkt 1-3 projektu – zmiana art. 12, art. 35 i art. 52 Kodeksu wyborczego.

⁴ Art. 1 pkt 4 i 5 projektu – odpowiednio uchylenie art. 103aa i zmiana art. 103c Kodeksu wyborczego.

⁵ Art. 1 pkt 6-9 projektu – zmiana art. 166, art. 170, art. 171 i art. 174 Kodeksu wyborczego.

⁶ Art. 1 pkt 10-15 projektu – odpowiednio zmiana art. 182, art. 183, art. 191b, art. 191d i art. 195 oraz uchylenie art. 191ca Kodeksu wyborczego.

⁷ Art. 1 pkt 16, 17 i 22 projektu – odpowiednio zmiana art. 202 i art. 203 Kodeksu wyborczego oraz załącznika nr 1 do Kodeksu wyborczego.

⁸ Art. 1 pkt 18-21 projektu – zmiana art. 230, art. 272, art. 314 i art. 353 Kodeksu wyborczego.

przepisów o urzędnikach wyborczych oraz pierwszego obwieszczenia PKW w sprawie liczby posłów wybieranych w okręgach (art. 3 projektu).

Projekt ustawy nie zawiera przepisów mających na celu wykonanie prawa Unii Europejskiej.

Senacki projekt ustawy o zmianie ustawy – Kodeks wyborczy oraz ustawy o referendum lokalnym **nie jest projektem ustawy wykonującej prawo Unii Europejskiej** w rozumieniu art. 95a regulaminu Sejmu.

Autor:

Marcin Fryźlewicz
ekspert ds. legislacji
w Biurze Ekspertyz
i Oceny Skutków Regulacji

Akceptował:

Wicedyrektor Biura Ekspertyz
i Oceny Skutków Regulacji

Ziemowit Cieślik

/podpisano elektronicznie/