



Warszawa, 23-07-2026 r.

RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

VII.602.10.2026.KNK

Pani

Barbara Dolniak

**Przewodnicząca Komisji Nadzwyczajnej
do spraw zmian w kodyfikacjach**

Kancelaria Sejmu RP

AE:PL-30275-59799-JADHJ-27

Szanowna Pani Przewodnicząca,

w związku z pracami nad projektem ustawy o zmianie ustawy Kodeks wyborczy oraz ustawy o referendum lokalnym (druk nr 2670), działając na podstawie art. 16 ust. 1 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz. U. z 2024 r. poz. 1264 ze zm.) — przedstawiam uwagi dotyczące projektowanych rozwiązań z uprzejmą prośbą o ich doręczenie członkom komisji oraz uwzględnienie w trakcie prac legislacyjnych.

Niektóre spośród poruszonych w projekcie problemów stanowią przedmiot wniosków obywateli do Rzecznika Praw Obywatelskich, a część zawartych w nim rozwiązań, tj. określanie liczby posłów wybieranych w każdym okręgu przez Państwową Komisję Wyborczą w drodze uchwały oraz 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 przypadku wyborców przebywających za granicą, stanowi realizację rekomendacji RPO dotyczących zmian w prawie wyborczym¹.

Należy dostrzec, że rozwiązania organizacyjne, takie jak zmniejszenie maksymalnej liczby mieszkańców, dla których tworzy się stałe obwody głosowania (z 4 000 do 3 000) czy zwiększenie maksymalnej liczby osób powoływanych w skład obwodowych komisji wyborczych w obwodach głosowania utworzonych za granicą (z 12 do 16), mogą ułatwić obywatelom skuteczne wykonywanie ich czynnego prawa wyborczego. Z kolei rozwiązania polegające na zwiększeniu wymagań wobec osób powoływanych na komisarzy wyborczych oraz członków okręgowych i rejonowych komisji wyborczych nie wykraczają poza zakres uznania ustawodawcy. Zadaniem ustawodawcy jest bowiem takie ukształtowanie wymogów stawianych kandydatom na członków organów wyborczych, by zagwarantować niezależność tych organów oraz zapewnić im sprawność działania.

Równocześnie w kontekście projektu należy przedstawić dwie uwagi.

Po pierwsze, zastosowanie reguły, zgodnie z którą w sytuacji braku uzyskania wyników głosowania w określonym terminie – wydłużonym do 48 godzin – głosowanie w danym obwodzie uważa się za niebyłe, zarówno w stosunku do obwodów głosowania utworzonych w kraju jak i tych utworzonych za granicą, rodzi poważne wątpliwości. Sama konstrukcja prawna, zakładająca, że ważne głosowanie części obywateli można ustawowo uznać za niebyłe – co siłą rzeczy prowadzi do naruszenia istoty ich czynnego prawa wyborczego – była w przeszłości przedmiotem krytycznych uwag Rzecznika Praw Obywatelskich². Niezależne od obywatela okoliczności o charakterze organizacyjno-technicznym nie powinny bowiem sprawiać, że obywatel ten zostaje pozbawiony wpływu na wynik wyborów.

¹ Zob. załącznik do wystąpienia z dnia 27.11.2025 r., <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/rpo-prawo-wyborcze-rekomendacje-senacka-komisja-wideo>

² Tamże, s. 47

Uzasadnieniem stosowania tego rodzaju reguły do wyborów przeprowadzanych poza granicami RP i na polskich statkach morskich pozostaje ryzyko wystąpienia obiektywnych okoliczności znacznie opóźniających lub uniemożliwiających ustalenie wyników głosowania, którym polskie władze publiczne nie mogą zapobiec, takich jak działania wojenne lub terrorystyczne, zamachu stanu, epidemia lub innego rodzaju katastrofy, np. zatonięcie statku, na którym utworzono obwód głosowania.

Równocześnie, biorąc powyższe uzasadnienie pod uwagę, Rzecznik krytycznie oceniał swoiste domniemanie rzeczywistego ryzyka wystąpienia tego typu okoliczności, zgodnie z którym po pewnym z góry określonym czasie, wobec nieustalenia wyników w obwodzie, głosowanie należy uznać za niebyłe. Wraz z regularnie wzrastającą liczbą obywateli głosujących za granicami RP obawy dotyczące nieuzyskania wyników głosowania w obwodach zagranicznych w następstwie li tylko nazbyt dużej liczby głosów do przeliczenia, stają się coraz poważniejsze i niemożliwe do zaakceptowania.

Mając na uwadze uzasadnienie omawianego rozwiązania, odniesienie go także do pracy obwodowych komisji wyborczych w kraju wymaga głębszej refleksji i uzasadnienia. W tym kontekście należy bowiem przypomnieć, że na organach władzy publicznej ciąży pozytywny obowiązek organizowania wolnych wyborów, a zatem takiego działania, które umożliwi obywatelom skuteczne oddanie głosu³. Przy przeprowadzaniu wyborów w kraju obowiązek ten nie doznaje podobnych ograniczeń, co w przypadku obwodów zagranicznych⁴. Trudno zaakceptować sytuację, w której nieskuteczność organów państwa w przeciwdziałaniu i zwalczaniu zagrożeń utrudniających ustalenie wyników głosowania na części terytorium RP – które nie osiągają jednak progu „szczególnego zagrożenia”, o którym mowa w art. 228 ust. 1 Konstytucji RP – skutkuje automatycznym uznaniem za niebyłe głosowania w obwodach obejmujących to terytorium.

³ Zob. m.in. wyrok EPTCz z dnia 22 lipca 2025 w sprawie Bradshaw i inni przeciwko Wielkiej Brytanii, nr skargi 15653/22, pkt 117-126.

⁴ Zob. m.in. postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 17 czerwca 2025 r., I NSW 81/25, LEX nr 3907642.

Mając powyższe na uwadze, należy wskazać na konieczność zmiany projektowanych przepisów w taki sposób, aby uznanie głosowania w obwodzie za niebyłe było możliwe po stwierdzeniu wystąpienia szczególnych okoliczności znacznie opóźniających lub uniemożliwiających ustalenie wyników głosowania w tych obwodach, w drodze uchwały PKW⁵, podjętej nie wcześniej niż po upływie 48 godzin od zakończenia głosowania w tych obwodach.

Takie rozwiązanie, odchodzące od automatyzmu i realnie wiążące uznanie głosowania w obwodzie za niebyłe wyłącznie z nadzwyczajnymi i nagłymi sytuacjami, nie zaś ze sprawnością działania obwodowych komisji wyborczych wzmocni gwarancje wykonywania czynnego prawa wyborczego obywateli.

Jeśli powyższa propozycja nie spotka się z akceptacją komisji, należy rozważyć ograniczenie projektowanych zmian art. 230 § 2, art. 272 § 2, art. 314 § 2 i art. 353 § 2 Kodeksu wyborczego wyłącznie do ustalania wyników głosowania w obwodach głosowania za granicą i na polskich statkach morskich, pozostawiając poza zakresem ich normowania obwody głosowania w kraju.

Po drugie, jak wskazano już w uwagach Prokuratora Krajowego, projektowane rozwiązania mające na celu zapewnienie standardu równości materialnej wyborów do Sejmu nie uwzględniają problemu zaliczenia głosów obywateli polskich głosujących za granicą⁶ do okręgu wyborczego właściwego dla dzielnicy Śródmieście miasta stołecznego Warszawy. W 2023 roku w wyborach do Sejmu w obwodach zagranicznych oddano około 569 tysięcy głosów ważnych⁷, co stanowiło ok. 1/3 wszystkich głosów przypisanych do okręgu warszawskiego. Powyższe sprawia, że

⁵ Zob. R. Balicki, *Prawa wyborcze nierezydentów*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2023, nr 5, s. 42, <https://doi.org/10.15804/ppk.2023.05.02>

⁶ Głosowanie na polskich statkach morskich nie wpływa obecnie na przestrzeganie zasady równości.

⁷ Dane za stroną internetową Państwowej Komisji Wyborczej <https://sejmsenat2023.pkw.gov.pl/sejmsenat2023/pl/sejm/wynik/pow/149900> [dostęp: 22.07.2026].

przypisanie tych głosów do okręgu warszawskiego powoduje osłabienie wagi zarówno głosów mieszkańców stolicy, jak i obywateli głosujących za granicą.

W doktrynie, w ujęciu prawnoporównawczym, wskazuje się na wiele możliwych rozwiązań wskazanego wyżej problemu⁸, np. w drodze wyodrębnienia osobnego okręgu lub okręgów dla wyborców głosujących za granicą; przypisania zagranicznych obwodów głosowania do różnych okręgów wyborczych w kraju; losowego przydziału głosów do wybranych okręgów krajowych lub przypisanie wyborców głosujących za granicą do okręgów krajowych według ostatniego miejsca zamieszkania.

Wybór jednego z możliwych rozwiązań ukierunkowanych na wzmocnienie zasady równości do Sejmu RP należy do ustawodawcy, konieczność wzmocnienia tej konstytucyjnej zasady w praktyce wyborczej nie jest już wyborem ustawodawcy zwykłego⁹.

Z poważaniem

Stanisław Trociuk

Zastępca Rzecznika Praw Obywatelskich

/-wydano i podpisano elektronicznie/

⁸ Zob. w szczególności aktualne omówienie rozwiązań stosowanych w innych państwach europejskich zawarte w A. Jackiewicz, *Poza granicami równości. W poszukiwaniu remedium na dysfunkcje głosowania zagranicznego w polskim prawie wyborczym*, „Studia Wyborcze” 41, 9–52, <https://doi.org/10.26485/SW/2026/41/1>; zob. też A. Juškevičiūtė-Vilienė, K. Skotnicki., *Ewolucja Litewskiego rozwiązania odnośnie do okręgu wyborczego dla wyborców głosujących za granicą*, „Studia Wyborcze” 2025, 39 (czerwiec), s. 75-89, <https://doi.org/10.26485/SW/2025/39/5> i R. Balicki, op. cit. S. 41-42.

⁹ Por. E. Śliwiński, *Materiałna równość wyborów do Sejmu w Polsce a standard Konwencji o ochronie praw człowieka*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2024, nr 2, s. 4-11.