

<http://dx.doi.org/10.16926/gea.2025.02.02.14>

dr hab. Aldona DOMAŃSKA, prof. UŁ

<https://orcid.org/0000-0002-9343-6932>

Uniwersytet Łódzki

e-mail: adomanska@wpia.uni.lodz.pl

mgr Magdalena WRZALIK

<https://orcid.org/0000-0003-4179-9659>

Uniwersytet Jana Długosza w Częstochowie

e-mail: m.wrzalik@ujd.edu.pl

O potrzebie uregulowania statusu Państwowej Komisji Wyborczej w Konstytucji RP

Streszczenie

Postulat konstytucjonalizacji Państwowej Komisji Wyborczej (PKW) znajduje swoje podstawy zarówno w polskiej doktrynie, jak i w regulacjach innych państw. Celem artykułu jest analiza potrzeby konstytucyjnego uregulowania PKW, by zapewnić jej stabilność, niezależność, a przede wszystkim odporność na wpływy polityczne. W artykule autorki przedstawiły ewolucję polskich regulacji dotyczących tego organu, a następnie wykazały, jak w innych systemach prawnych uregulowana jest pozycja ustrojowa naczelnych organów wyborczych. Autorki wykazują, że konstytucyjne umocowanie organu wyborczego może zwiększyć jego niezależność, legitymizację i odporność na polityczny nacisk. Sformułowały także własną propozycję brzmienia nowego przepisu Konstytucji RP.

Słowa kluczowe: Konstytucja RP, Państwowa Komisja Wyborcza, wybory, zmiana konstytucji, organy wyborcze.

Wprowadzenie

Co pewien czas politycy, ale także przedstawiciele nauki prawa konstytucyjnego, zgłaszają postulaty, propozycje dotyczące zmiany obowiązującej Konstytucji. Realnym wyrazem tych postulatów były zgłaszane już od czasu uchwalenia Konstytucji RP w 1997 r. projekty¹. Dyskusja na temat potrzeby czy możliwości

¹ *Zmiany Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej w latach 1997–2011 w świetle projektów ustaw oraz uchwalonych nowelizacji*, Biuro Analiz i Dokumentacji, Zespół Analiz i Opracowań Tematycznych, OT-605, Kancelaria Senatu Październik 2011.

zmiany Konstytucji przybrała na sile w ostatnich latach, w związku z pogłębiającym się od 2016 r. kryzysem konstytucyjnym². Nowo wybrany Prezydent RP Karol Nawrocki zapowiedział, że najpóźniej w listopadzie 2025 r. przy prezydencie powstanie rada konstytucyjna, której celem będzie przygotowanie projektu nowej konstytucji. I choć można zastanawiać się, czy w obecnej sytuacji politycznej mamy do czynienia z tzw. momentem konstytucyjnym³, to warto zasygnalizować potrzebę uregulowania w ustawie zasadniczej pozycji Państwowej Komisji Wyborczej. Jest to stały organ w polskim systemie wyborczym, odpowiadający za organizację i nadzorowanie wyborów oraz referendum. Obecnie status PKW reguluje przede wszystkim Kodeks wyborczy, co rodzi pytania o niezależność tego organu. Celem niniejszego artykułu jest analiza potrzeby konstytucyjnego uregulowania PKW w celu zapewnienia jej stabilności, niezależności, a przede wszystkim odporności na wpływy polityczne. W niniejszym artykule autorki przedstawiły ewolucję polskich regulacji dotyczących tego organu, a następnie wykazały, jak w innych systemach prawnych uregulowana jest pozycja ustrojowa naczelnych organów wyborczych. By zrealizować wyżej wskazany cel, posłużono się przede wszystkim metodą historyczną, prawnoporównawczą, a także prawnodogmatyczną.

Ewolucja regulacji konstytucyjnych dotyczących Państwowej Komisji Wyborczej

Institucja Państwowej Komisji Wyborczej pojawiła się w polskim prawie w 1922 r. Od początku istnienia nie był to organ konstytucyjny. Konstytucja marcowa⁴ nie wskazywała żadnych organów wyborczych. W art. 18 odsyłała jedynie do szczegółowych regulacji zawartych w ordynacji wyborczej. Art. 15 ust. 1 Ustawy z 28 lipca 1922 r. Ordynacji wyborczej do Sejmu⁵, stanowił, że do przeprowadzenia wyborów będą ustanowione: Państwowa Komisja Wyborcza oraz okręgowe

² W. Mojski, *Kryzys konstytucyjny. Zagadnienia teorii konstytucji*, Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin 2023; P. Radziejewicz, *Kryzys konstytucyjny i paradygmatyczna zmiana konstytucji*, „Państwo i Prawo” 2020, z. 10, s. 3–24; M. Derlatka, Trybunał Konstytucyjny i kryzys konstytucyjny w Polsce, „Toruńskie Studia Polsko-Włoskie” 2019, nr XV, s. 7–26.

³ L. Garlicki, *O powołaniu naszych czasów do uchwalania konstytucji*, „Państwo i Prawo” 2017, z. 9, A. Młynarska-Sobaczewska, *Wokół pojęcia momentu konstytucyjnego*, [w:] R. Balicki, M. Jabłoński (red.), *Dookoła Wojtek... Księga pamiątkowa poświęcona Doktorowi Arturowi Wojciechowi Preisnerowi*, Wrocław 2018, s. 133–143.

⁴ Ustawa z dnia 17 marca 1921 roku Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, Dz. U. z 1921 r., nr 44, poz. 267 z późn. zm.

⁵ Ustawa z dnia 28 lipca 1922 r. Ordynacja wyborcza do Sejmu, Dz. U. z 1922 r., nr 66, poz. 590 z późn. zm.

komisje wyborcze po jednej dla każdego okręgu wyborczego i obwodowe komisje wyborcze po jednej dla każdego obwodu głosowania. Państwowa Komisja Wyborcza będzie ustanowiona niezwłocznie po ogłoszeniu wyborów i urzęduje aż do wygaśnięcia mandatów (art. 11 Konstytucji), względnie aż do rozwiązania Sejmu (art. 26 Konstytucji).

Państwowa Komisja Wyborcza składała się z Generalnego Komisarza Wyborczego, jako przewodniczącego oraz 8 członków lub ich zastępców, przedstawionych Generalnemu Komisarzowi Wyborczemu przez osiem najliczniejszych klubów poselskich ustępującego Sejmu (art. 17 ustawy). Generalnego Komisarza Wyborczego i jego zastępcę mianował natomiast na wniosek Prezesa Rady Ministrów Prezydent Rzeczypospolitej spośród trzech kandydatów, przedstawionych przez zebranie Prezesów Sądu Najwyższego (art. 16 ust 2 ustawy).

Kolejna ordynacja wyborcza z 1935 r.⁶ nie przewidywała powołania Państwowej Komisji Wyborczej. Art. 12 tego aktu stanowił, że do przeprowadzenia wyborów powołuje się:

Generalnego Komisarza Wyborczego, okręgowe komisje wyborcze i obwodowe komisje wyborcze (art. 12). Generalnego Komisarza Wyborczego i jego zastępcę powoływał, nie później niż następnego dnia po zarządzeniu wyborów do Sejmu, Prezydent Rzeczypospolitej spośród sędziów lub osób odpowiadających warunkom, wymaganym do objęcia stanowiska sędziowskiego (art. 13 ordynacji).

Po II wojnie światowej PKW nie funkcjonowała w sposób ciągły. Zgodnie z art. 13 Ordynacji do Sejmu Ustawodawczego z 1946 r.⁷ organ ten składał się z Generalnego Komisarza Wyborczego jako przewodniczącego, jego zastępcy oraz 6 członków reprezentujących 6 klubów poselskich Krajowej Rady Narodowej, powołanych przez Prezydium Krajowej Rady Narodowej spośród kandydatów przedstawionych przez poszczególne kluby w liczbie co najmniej trzech. Generalnego Komisarza Wyborczego mianowało Prezydium Krajowej Rady Narodowej na wniosek Prezesa Rady Ministrów spośród członków Sądu Najwyższego, Najwyższego Trybunału Narodowego lub Sądu Apelacyjnego. Niestety Konstytucja z 22 lipca 1952 r., podobnie jak poprzedniczki, milczała w sprawie PKW. Przepisy dotyczące tego organu znalazły się natomiast w kolejnych ordynacjach wyborczych z 1956⁸ i 1976 r.⁹. Zgodnie z art. 21 pierwszego z przywołanych aktów w skład Państwowej Komisji Wyborczej wchodziło: przewodniczący, dwaj zastępcy przewodniczącego,

⁶ Ustawa z dnia 8 lipca 1935 r. Ordynacja wyborcza do Sejmu, Dz. U. z 1935 r., nr 47, poz. 319.

⁷ Ustawa z dnia 22 września 1946 r. Ordynacja wyborcza do Sejmu Ustawodawczego, Dz. U. z 1946 r., nr 48, poz. 274.

⁸ Ustawa z dnia 24 października 1956 r. Ordynacja wyborcza do Sejmu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, tekst jedn.: Dz.U. z 1960 r., nr 58, poz. 325 z późn. zm.

⁹ Ustawa z dnia 17 stycznia 1976 r. Ordynacja wyborcza do Sejmu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej i rad narodowych, Dz. U. z 1976 r., nr 2, poz. 15 z późn. zm.

sekretarz i 12 członków. Państwową Komisję Wyborczą powoływała Rada Państwa spośród osób wysuniętych przez naczelne władze organizacji politycznych i społecznych. Do zadań Państwowej Komisji Wyborczej należało:

1. nadzór nad ścisłym przestrzeganiem przepisów ordynacji wyborczej przez okręgowe i obwodowe komisje wyborcze,
2. rozpatrywanie skarg na działalność okręgowych komisji wyborczych, a w szczególności na decyzje w przedmiocie nieważności zgłoszenia listy, w całości lub w części,
3. ustalenie i ogłoszenie wyników wyborów,
4. zarejestrowanie wybranych posłów i wydanie im zaświadczeń o wyborze,
5. złożenie Sejmowi Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej sprawozdania z wyborów, w trybie ustalonym przez Radę Państwa,
6. przekazanie akt wyborczych Sejmowi Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej w celu stwierdzenia ważności wyborów (art. 18).
7. Sprawując nadzór nad ścisłym przestrzeganiem ordynacji wyborczej i przepisów na jej podstawie wydanych, Państwowa Komisja Wyborcza miała udzielać w miarę potrzeby okręgowym i obwodowym komisjom wyborczym wytycznych i wyjaśnień.

Art. 23 ordynacji wyborczej z 1975 r. w zakresie składu i procedury powołania powieilił rozwiązanie przyjęte w ordynacji z 1956 r. Ustawodawca wśród zadań Państwowej Komisji Wyborczej wskazał zaś:

1. sprawowanie nadzoru nad ścisłym przestrzeganiem przepisów Ordynacji wyborczej,
2. rozpatrywanie skarg na działalność okręgowych komisji wyborczych oraz terytorialnych komisji wyborczych stopnia wojewódzkiego,
3. ustalenie i ogłoszenie wyników wyborów do Sejmu,
4. zarejestrowanie wybranych posłów i wydanie im zaświadczeń o wyborze,
5. złożenie Sejmowi sprawozdania z wyborów do Sejmu, w trybie ustalonym przez Radę Państwa,
6. przekazanie Sejmowi akt z wyborów do Sejmu, w celu stwierdzenia ważności wyborów,
7. podanie do wiadomości publicznej zbiorczych wyników wyborów do rad narodowych.
8. Podobnie jak w roku 1956 ustawodawca wyposażył PKW w prawo do wydawania wytycznych i udzielania wyjaśnień.

Kolejną zmianę przyniosło uchwalenie Ustawy z dnia 29 maja 1985 r. – Ordynacji wyborczej do Sejmu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej¹⁰. Art. 35 tego aktu

¹⁰ Ustawa z dnia 29 maja 1985 r. Ordynacja wyborcza do Sejmu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, Dz. U. z 1985 r., nr 26, poz. 112.

stanowił, że Państwową Komisję Wyborczą powołuje Rada Państwa, najpóźniej w 85. dniu przed dniem wyborów, spośród wyborców wysuniętych przez Komitet Wykonawczy Rady Krajowej Patriotycznego Ruchu Odrodzenia Narodowego oraz przez naczelne władze: Polskiej Zjednoczonej Partii Robotniczej, Zjednoczonego Stronnictwa Ludowego, Stronnictwa Demokratycznego, Stowarzyszenia „PAX”, Chrześcijańskiego Stowarzyszenia Społecznego i Polskiego Związku Katolicko-Społecznego.

Zmiana nastąpiła w związku z uchwaleniem Ustawy z dnia 7 kwietnia 1989 r.¹¹. Mocą art. 34 ustawodawca zmienił procedurę powołania PKW. Państwową Komisję Wyborczą powoływać miała Rada Państwa, najpóźniej w 40. dniu przed dniem wyborów, spośród wyborców wysuniętych przez naczelne władze organizacji politycznych i społecznych lub ich porozumienia. Rada Państwa mogła także powołać w skład Komisji innych wyborców.

Państwową Komisję Wyborczą powołaną na podstawie wyżej przywołanej ustawy rozwiązano zgodnie z dyspozycją art. 141 nowej ordynacji wyborczej¹². W akcie tym podkreślono, że Państwowa Komisja Wyborcza jest stałym organem właściwym w sprawach przygotowania, organizacji oraz przeprowadzania wyborów (art. 48). W skład Państwowej Komisji Wyborczej Prezydent powoływał: 3 sędziów Sądu Najwyższego wskazanych przez Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego, 3 sędziów Trybunału Konstytucyjnego wskazanych przez Prezesa Trybunału Konstytucyjnego, 3 sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego wskazanych przez Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego.

Kodeks wyborczy z 2011 r. przyjął taki sam skład PKW – tj. 9 członków (po 3 sędziów SN, NSA oraz TK). Wprowadzenie przepisów Ustawy z 11 stycznia 2018 r. o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych¹³ zmieniło sposób wybierania składu Państwowej Komisji Wyborczej. Art. 157 § 2 Kodeksu wyborczego¹⁴ stanowi, iż w skład PKW wchodzi: jeden sędzia Trybunału Konstytucyjnego, wskazany przez Prezesa Trybunału Konstytucyjnego; jeden sędzia Naczelnego Sądu Administracyjnego, wskazany przez Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego oraz 7 osób mających kwalifikacje do zajmowania stanowiska sędziego, wskazanych przez Sejm.

¹¹ Ustawa z dnia 7 kwietnia 1989 r. Ordynacja wyborcza do Sejmu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej X kadencji, na lata 1989–1993, Dz. U. z 1989 r., nr 19, poz. 102 z późn. zm.

¹² Ustawa z dnia 28 czerwca 1991 r. Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, Dz. U. z 1991 r., nr 59, poz. 252.

¹³ Ustawa z dnia 11 stycznia 2018 r. o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych, Dz. U. z 2018 r., poz. 130 z późn. zm.

¹⁴ Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy, tekst jedn.: Dz. U. z 2025 r., poz. 365.

Nowelizacja KW z 2018 r., na mocy której nastąpiło odejście od sędziowskiego składu PKW, jest krytykowane przez niektórych przedstawicieli doktryny jako „wątpliwe rozwiązanie, w którym trudno nie dostrzec upolitycznienia tego organu”¹⁵. Podnosi się w literaturze przedmiotu, że choć w pierwszym składzie PKW „znalazło się miejsce dla osób rekomendowanych przez kluby opozycyjne, to nowy model jej powoływania może zachęcać do rozszerzenia procesu politycznej absorpcji na kolejny organ, który – w założeniach konstytucyjnych – ma pozostawać odseparowany od aktualnego układu politycznego”¹⁶. W opinii doktryny formuła uczynienia sędziów „kustoszami (strażnikami) wyborów” przesądzała o postrzeganiu PKW jako organu niezależnego, obiektywnego i apolitycznego¹⁷.

Obecnie skład, kompetencje i tryb działania PKW – stałego organu wyborczego określane są na poziomie ustawowym, co oznacza, że mogą ulegać zmianom wraz z decyzjami parlamentu, które mogą mieć charakter polityczny. Brak konstytucyjnej regulacji powoduje, że organ ten nie ma wystarczających gwarancji trwałości i niezależności.

Konstytucjonalizacja organu wyborczego

Międzynarodowa Fundacja Systemów Wyborczych w Waszyngtonie (IFES) na zlecenie Organizacji Narodów Zjednoczonych opracowała w 2000 r. dokument, w którym możemy przeczytać: „Instytucjonalny kształt komisji wyborczych zmienia się w zależności od tradycji politycznych i kulturowych danego kraju oraz jego doświadczeń wynikających z ewolucji demokracji. Głównymi czynnikami warunkującymi rozwój systemów wyborczych w różnych częściach świata wydają się być: tradycja konstytucjonalizmu; gotowość przywódców do negocjacji w okresie przejściowym; skala gospodarki; oraz skala masowych protestów”. Ponadto wskazuje, że z prawnego punktu widzenia większość komisji wyborczych jest uregulowana w konstytucjach jako mechanizm ograniczający nagłe zmiany wprowadzane przez władzę wykonawczą lub zwykłe procesy legislacyjne. Dotyczy to większości krajów Ameryki

¹⁵ K. Skotnicki, *Warunki brzegowe wolnych i uczciwych wyborów w demokratycznym państwie prawnym. Czy potrzebne są zmiany polskiego prawa wyborczego?*, [w:] M. Granat (red.), *Wolne i uczciwe wybory. Sądownictwo konstytucyjne – teoria i praktyka*, t. VI, Warszawa 2023, s. 35.

¹⁶ L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2022, s. 192.

¹⁷ W. Czaplicki, *Pozycja ustrojowa Przewodniczącego Państwowej Komisji Wyborczej*, [w:] D. Dudek, M. Gapski, W. Łączkowski, red., *Amicus Hominis et Defensor Iustitiae. Przyjaciel Człowieka i obrońca Sprawiedliwości. Księga Jubileuszowa w 70. rocznicę urodzin Sędziego Ferdynanda Rymarza*, Lublin 2010, s. 109.

łacińskiej. W Kostaryce i Wenezueli Konstytucja ustanawia władzę wyborczą jako czwartą władzę obok ustawodawczej, wykonawczej i sędziowskiej¹⁸.

Przykładem państwa, w którego ustawie zasadniczej odnajdujemy przepisy statuujące organy wyborcze jest Kazachstan. W konstytucji tego państwa czytamy, że jednolitym systemem komisji wyborczych kieruje Centralna Komisja Wyborcza. Jest ona stałym, konstytucyjnym organem władzy publicznej, gotowym do działania niezależnie od zarządzenia konkretnych wyborów. W skład Centralnej Komisji Wyborczej wchodzi przewodniczący i sześciu członków Komisji. Od 1995 r. członków CKW wybierał Mażilis (izba niższa parlamentu Kazachstanu) na wniosek Prezydenta. Od 2007 r. skład osobowy CKW jest wyznaczany na zasadzie parytetu: przewodniczącego i dwóch członków wyznacza Prezydent, a po dwóch członków wybierają Mażilis i Senat. Czynią to samodzielnie, bez udziału drugiej izby. Zastępca przewodniczącego i sekretarz Centralnej Komisji Wyborczej wybierani są na posiedzeniu Komisji, spośród jej członków¹⁹.

Przykładem, który dowodzi, że konstytucjonalizacja organów wyborczych nie eliminuje konfliktów politycznych, ale może stać na straży uczciwości wyborów, jest Meksyk²⁰. Instituto Nacional Electoral (INE)²¹ o randze konstytucyjnej (art. 41 i powiązane przepisy), ma silną pozycję. Niezależność INE próbowali zniszczyć politycy, podważając autonomię i budżet organu. Próba podporządkowania Instytutu politykom był rządowy projekt reformy, jednak dzięki masowym protestom nowelizacja została zablokowana²².

Na kontynencie europejskim taka regulacja obowiązuje we Francji, gdzie organem, który czuwa nad prawidłowością wyboru Prezydenta Republiki oraz nad prawidłowością przeprowadzania referendów, a także orzeka w przypadku zakwestionowania prawidłowości wyborów deputowanych i senatorów, jest Rada Konstytucyjna. Organ ten rozpatruje także protesty wyborcze i ogłasza wyniki głosowania. Jego status uregulowany został w rozdziale 7 Konstytucji Republiki Francuskiej z dnia 4 października 1958 r.²³

Nawet tak marginalnie przedstawione regulacje pozwalają wnioskować, że nie ma jednolitego modelu konstytucyjnej regulacji naczelných organów wyborczych na świecie.

¹⁸ R. Lopez-Pintor, *Electoral Management Bodies as Institutions of Governance*, wrzesień 2000, s. 20, <https://www.eods.eu/library/UNDP.Electoral%20Management%20Bodies%20as%20Institutions%20of%20Governance.pdf> [pobrano dn.: 4.10.2025].

¹⁹ J. Zaleśny, *Republika Kazachstanu*, [w:] M. Maksymiuk, G. Pastuszko (red.), *Organy stojące na straży uczciwości procesu wyborczego w kontekście zapobiegania przestępczości, jej przyczynom i uwarunkowaniom na tle prawnoporównawczym*, t. II, Warszawa 2022, s. 50.

²⁰ A. García Magos, *En defensa del INE y la democracia en México*, <https://latinoamerica21.com/en/in-defense-of-ine-and-democracy-in-mexico/> [pobrano dn.: 4.10.2025].

²¹ <https://www.ine.mx/sobre-el-ine/> [pobrano dn.: 4.10.2025].

²² Ibidem.

²³ https://biblioteka.sejm.gov.pl/wp-content/uploads/2015/10/Francja_pol_010711.pdf [pobrano dn.: 4.10.2025].

Potrzeba konstytucyjnej regulacji PKW

W Polsce propozycje ukonstytuowania PKW były zgłaszane już podczas prac nad ustawą zasadniczą w roku 1994 i 1995 i dyskutowane w Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego. Podczas posiedzenia Komisji w dniu 8 grudnia 1994 r. został przedstawiony przez grupę posłów projekt podrozdziału Konstytucji, zatytułowany „Państwowa Komisja Wyborcza”. Przepisy te zamieszczono po podrozdziale „Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji”. W dniu 3 października 1995 r. odbyła się dyskusja na ten temat, zaś 17 października 1995 r. w wyniku głosowania 13 posłów opowiedziało się za skreśleniem przepisów dotyczących konstytucjonalizacji PKW, 12 było za przyjęciem takiej regulacji, a 5 posłów wstrzymało się od głosu. Tym samym jednym głosem przesądzono o niekonstytucjonalizowaniu Państwowej Komisji Wyborczej²⁴.

Potrzebę konstytucjonalizacji PKW dostrzegali także przedstawiciele doktryny²⁵. Podstawowy problem, jaki nasuwa się przy próbie określenia statusu PKW, jest umiejscowienie tego organu w systemie władzy państwowej. Z całą pewnością nie jest ona instytucją władzy wykonawczej, choć wykonuje zadania państwowe, mające na celu przeprowadzenie wyborów. Nie jest także władzą ustawodawczą, choć ma kompetencje prawotwórcze (uchwały PKW). Nie reprezentuje tym bardziej władzy sądowniczej.

Jest stałym organem państwowym właściwym do przygotowania, organizacji i przeprowadzania wyborów. Jest to organ niezależny, co wyraża się przede wszystkim w autonomii budżetowej. By realizować swą naczelną funkcję, musi współpracować z władzą wykonawczą, ustawodawczą i sądowniczą.

Obecny status PKW oznacza, że każda zmiana Kodeksu wyborczego może znacząco wpłynąć na funkcjonowanie tego organu. Wprowadzenie przepisów statuujących ją do Konstytucji RP zapewniłoby większą stabilność tej instytucji, uniemożliwiając łatwe modyfikacje jej struktury i kompetencji w zależności od politycznych potrzeb rządzącej większości. Dodatkowo konstytucyjne

²⁴ Szerzej F. Rymarz, *Konstytucjonalizacja Państwowej Komisji Wyborczej (wnioski de lege ferenda)*, [w:] F. Rymarz (red.), *Demokratyczne standardy prawa wyborczego Rzeczypospolitej Polskiej. Teoria i praktyka*, Krajowe Biuro Wyborcze, Warszawa 2005, s. 237–257.

²⁵ Zob. np.: A. Sokala, *Administracja wyborcza w obowiązującym prawie polskim. Struktura organizacyjna, charakter prawny*, Toruń 2010, s. 114; L. Garlicki, *Stabilność prawa wyborczego*, [w:] W. Hermeliński, B. Tokaj (red.), *25 lat demokratycznego prawa wyborczego i organów wyborczych w Polsce (1991–2016)*, cz. 2, Warszawa 2016, s. 57; R. Balicki, *Pozawyborcze zadania Państwowej Komisji Wyborczej*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2021, nr 2, s. 95–109; P. Jakubowski, *Postulaty de lege ferenda usprawniające funkcjonowanie administracji wyborczej w Polsce*, [w:] M. Kolczyński, *Polskie wybory 2014–2015*, t. II, Katowice 2017, s. 38–59; K. Rydel, M.P. Kaczmarczyk, *Niezależność polskiej administracji wyborczej – uwagi de lege lata i postulaty de lege ferenda*, „Acta Iuris Stetinensis” 2023, nr 4, vol. 45, s. 61–73.

umocowanie PKW mogłoby ograniczyć ryzyko częstych nowelizacji Kodeksu wyborczego, które niekiedy wprowadzane są tuż przed wyborami, co budzi kontrowersje i oskarżenia o manipulowanie regułami wyborczymi.

Konstytucyjna regulacja PKW z jednej strony umożliwiłaby wprowadzenie gwarancji jej niezależności, podobnie jak w przypadku Trybunału Konstytucyjnego, Najwyższej Izby Kontroli czy Rzecznika Praw Obywatelskich, z drugiej zaś mogłaby wzmocnić legitymizację wyborów w oczach obywateli.

W wielu demokratycznych państwach, takich jak Niemcy czy Francja, organy nadzorujące wybory są ujęte w aktach o najwyższej randze, co zwiększa ich autorytet. Dodatkowo zapisanie PKW w Konstytucji mogłoby umożliwić jej skuteczniejszą współpracę z innymi instytucjami państwowymi oraz międzynarodowymi organizacjami nadzorującymi procesy wyborcze. Ustanowienie Komisji organem konstytucyjnym rozwiązałoby również wątpliwości, jakie związane są z normatywnym charakterem jej uchwał²⁶.

Aby zapewnić niezależność i stabilność PKW, można rozważyć wprowadzenie kilku zmian w obowiązujących przepisach. Obejmowałyby one:

1. nowelizację przepisów rozdziału IX Konstytucji RP dotyczącego organów kontroli państwowej i ochrony prawa przez wprowadzenie unormowań odnoszących się do PKW,
2. określenie składu i zasad powoływania członków PKW w sposób eliminujący wpływy polityczne,
3. zapewnienie konstytucyjnych gwarancji finansowania i autonomii działania PKW;
4. powrót do sądowego modelu PKW.

Autorki proponują następujące brzmienie nowego przepisu Konstytucji:

1. Państwowa Komisja Wyborcza (PKW) jest konstytucyjnym, niezależnym organem państwowym powołanym do zapewnienia zgodnego z prawem przeprowadzenia wyborów powszechnych oraz referendum, ochrony praw wyborczych oraz nadzoru nad prawidłowością procesu wyborczego.
2. Szczegółową organizację, sposób powoływania członków, kompetencje i tryb działania PKW określa ustawa.
3. Członkowie PKW są niezależni oraz apolityczni. Nie mogą prowadzić działalności publicznej niedającej się pogodzić z godnością urzędu.
4. Kadencja członków PKW trwa X lat i jest [nieodnawialna / odnawialna raz — do decyzji projektodawców]; odwołanie członka przed upływem kadencji może nastąpić wyłącznie w przypadkach i w trybie przewidzianym w Konstytucji i ustawie.
5. Zasady finansowania PKW określa ustawa.

²⁶ B. Michalak, *Kierunki reformy systemu wyborczego na tle praktyki wyborczej w Polsce*, „Athenaeum. Polskie Studia Politologiczne” 2009, vol. 21, s.168–170.

Oczywiście proces tworzenia odpowiednich regulacji konstytucyjnych może być instrumentalizowany i sam stać się polem sporu o wpływy polityczne, jednak argument ten nie powinien przesądzać o zaniechaniu podjęcia tego wyzwania. Z tego względu proponowana zmiana postanowień ustawy zasadniczej we wskazanym zakresie powinna być szeroko konsultowana nie tylko ze specjalistami z zakresu prawa wyborczego, ale także z NGO, w których zakresie działania pozostają kwestie wyborów i referendum.

Zakończenie

Brak konstytucyjnego uregulowania Państwowej Komisji Wyborczej stanowi istotne zagrożenie dla stabilności procesu wyborczego w Polsce. Włączenie PKW do Konstytucji RP zapewniłoby jej trwałość, niezależność i autorytet, co jest kluczowe dla demokratycznych procedur wyborczych. Reformy w tym zakresie powinny być priorytetem dla ustrojodawcy.

Konstytucjonalizacja przyczyniłaby się do wzmocnienia legitymacji gdyż konstytucyjna ranga regulacji dotyczącej tego organu służyłaby zwiększeniu zaufania obywateli i uczestników procesu wyborczego. W ustawie zasadniczej powinny zostać wprowadzone gwarancje finansowe, które mogą chronić PKW przed politycznym szantażem budżetowym.

Regulacje takie służyłyby ograniczeniu ryzyka manipulacji wyborczych oraz zapewnieniu większej kontroli nad przejrzystością procesu wyborczego, co przełożyłoby się na wzrost zaufania obywateli do demokratycznych instytucji państwowych.

Dodatkowo powrót do sędziowskiego modelu PKW, w skład której wchodziłby sędziowie z dużym doświadczeniem, daje rękojmię fachowości, a zarazem apolityczności, co uznać trzeba za jedną z podstawowych gwarancji przestrzegania zasady wolnych i uczciwych wyborów. Natomiast uzależnienie kształtu PKW od woli politycznej, ze szczególnym uwzględnieniem dyskrecjonalnej możliwości zmian ustalonego składu PKW, może negatywnie wpłynąć na profesjonalizm działania PKW oraz całej administracji wyborczej²⁷.

²⁷ P. Jakubowski, *Naczelne zasady administracji wyborczej*, [w:] W. Hermeliński, B. Tokaj, red., *25 lat demokratycznego prawa wyborczego i organów wyborczych w Polsce (1991–2016)*, Warszawa 2016, s. 59.

Bibliografia

Literatura

- Balicki R., *Pozawyborcze zadania Państwowej Komisji Wyborczej*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2021, nr 2.
- Czaplicki W., *Pozycja ustrojowa Przewodniczącego Państwowej Komisji Wyborczej*, [w:] D. Dudek, M. Gapski, W. Łączkowski (red.), *Amicus Hominis et Defensor Iustitiae. Przyjaciel Człowieka i Obrońca Sprawiedliwości. Księga Jubileuszowa w 70. rocznicę urodzin Sędziego Ferdynanda Rymarza*, Lublin 2010.
- Derlatka M., *Trybunał Konstytucyjny i kryzys konstytucyjny w Polsce*, „Toruńskie Studia Polsko-Włoskie” 2019, nr XV.
- Garlicki L., *O powołaniu naszych czasów do uchwalania konstytucji*, „Państwo i Prawo” 2017, z. 9.
- Garlicki L., *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2022.
- Garlicki L., *Stabilność prawa wyborczego*, [w:] W. Hermeliński, B. Tokaj (red.), *25 lat demokratycznego prawa wyborczego i organów wyborczych w Polsce (1991–2016)*, cz. 2, Warszawa 2016.
- Jakubowski P., *Naczelne zasady administracji wyborczej*, [w:] W. Hermeliński, B. Tokaj (red.), *25 lat demokratycznego prawa wyborczego i organów wyborczych w Polsce (1991–2016)*, Warszawa 2016.
- Jakubowski P., *Postulaty de lege ferenda usprawniające funkcjonowanie administracji wyborczej w Polsce*, [w:] M. Kolczyński (red.), *Polskie wybory 2014–2015*, t. II, Katowice 2017.
- Michalak B., *Kierunki reformy systemu wyborczego na tle praktyki wyborczej w Polsce*, „Athenaeum. Polskie Studia Politologiczne” 2009, vol. 21.
- Młynarska-Sobaczewska A., *Wokół pojęcia momentu konstytucyjnego*, [w:] R. Balicki, M. Jabłoński (red.), *Dookoła Wojtek... Księga pamiątkowa poświęcona Doktorowi Arturowi Wojciechowi Preisnerowi*, Wrocław 2018.
- Mojski W., *Kryzys konstytucyjny. Zagadnienia teorii konstytucji*, Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin 2023.
- Radziewicz P., *Kryzys konstytucyjny i paradygmatyczna zmiana konstytucji*, „Państwo i Prawo” 2020, z. 10.
- Rydel K., Kaczmarczyk M.P., *Niezależność polskiej administracji wyborczej – uwagi de lege lata i postulaty de lege ferenda*, „Acta Iuris Stetinensis” 2023, vol. 45, nr 4.
- Rymarz F., *Konstytucjonalizacja Państwowej Komisji Wyborczej (wnioski de lege ferenda)*, [w:] F. Rymarz (red.), *Demokratyczne standardy prawa wyborczego Rzeczypospolitej Polskiej. Teoria i praktyka*, Krajowe Biuro Wyborcze, Warszawa 2005.

Skotnicki K., *Warunki brzegowe wolnych i uczciwych wyborów w demokratycznym państwie prawnym. Czy potrzebne są zmiany polskiego prawa wyborczego?*, [w:] M. Granat (red.), *Wolne i uczciwe wybory. Sądownictwo konstytucyjne – teoria i praktyka*, t. VI, Warszawa 2023.

Sokała A., *Administracja wyborcza w obowiązującym prawie polskim. Struktura organizacyjna, charakter prawny*, Toruń 2010.

Zaleśny J., *Republika Kazachstanu*, [w:] M. Maksymiuk, G. Pastuszko (red.), *Organy stojące na straży uczciwości procesu wyborczego w kontekście zapobiegania przestępczości, jej przyczynom i uwarunkowaniom na tle prawno-porównawczym*, t. II, Warszawa 2022.

Zmiany Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej w latach 1997–2011 w świetle projektów ustaw oraz uchwalonych nowelizacji, Biuro Analiz i Dokumentacji, Zespół Analiz i Opracowań Tematycznych, OT-605, Kancelaria Senatu październik 2011.

Źródła internetowe

Lopez-Pintor R., *Electoral Management Bodies as Institutions of Governance*, September 2000, <https://www.eods.eu/library/UNDP.Electoral%20Management%20Bodies%20as%20Institutions%20of%20Governance.pdf> [pobrano dn.: 4.10.2025].

Magos A.G., *En defensa del INE y la democracia en México*, <https://latinoamerica21.com/en/in-defense-of-ine-and-democracy-in-mexico/> [pobrano dn.: 4.10.2025].

<https://www.ine.mx/sobre-el-ine/> [pobrano dn.: 04.10.2025].

https://biblioteka.sejm.gov.pl/wp-content/uploads/2015/10/Francja_pol_010711.pdf [pobrano dn.: 4.10.2025].

Akty prawne

Ustawa z dnia 17 marca 1921 r. – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, Dz. U. z 1921 r., nr 44, poz. 267 z późn. zm.

Ustawa z dnia 28 lipca 1922 r. – Ordynacja wyborcza do Sejmu, Dz. U. z 1922 r., nr 66, poz. 590 z późn. zm.

Ustawa z dnia 8 lipca 1935 r. – Ordynacja wyborcza do Sejmu, Dz. U. z 1935 r., nr 47, poz. 319.

Ustawa z dnia 22 września 1946 r. – Ordynacja wyborcza do Sejmu Ustawodawczego, Dz. U. z 1946 r., nr 48, poz. 274.

Ustawa z dnia 24 października 1956 r. – Ordynacja wyborcza do Sejmu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, tekst jedn.: Dz. U. z 1960 r., nr 58, poz. 325 z późn. zm.

Ustawa z dnia 17 stycznia 1976 r. – Ordynacja wyborcza do Sejmu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej i rad narodowych, Dz. U. z 1976 r., nr 2, poz. 15 z późn. zm.

Ustawa z dnia 29 maja 1985 r. – Ordynacja wyborcza do Sejmu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, Dz. U. z 1985 r., nr 26, poz. 112.

Ustawa z dnia 7 kwietnia 1989 r. – Ordynacja wyborcza do Sejmu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej X kadencji, na lata 1989–1993, Dz. U. z 1989 r., nr 19, poz. 102 z późn. zm.

Ustawa z dnia 28 czerwca 1991 r. – Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, Dz. U. z 1991 r., nr 59, poz. 252.

Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy, tekst jedn.: Dz. U. z 2025 r., poz. 365.

Ustawa z dnia 11 stycznia 2018 r. o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych, Dz. U. z 2018 r., poz. 130 z późn. zm.

On the Need to Regulate the Status of the National Electoral Commission in the Constitution of the Republic of Poland

Abstract

The proposal to constitutionalize the National Electoral Commission (NEC) finds its foundation in both Polish doctrine and the regulations of other countries. The aim of this article is to analyze the need for constitutional regulation of the NEC to ensure its stability, independence, and, above all, resistance to political influence. In this article, the authors present the evolution of Polish regulations concerning this body and then demonstrate how the constitutional position of supreme electoral bodies is regulated in other legal systems. The authors demonstrate that constitutionally establishing an electoral body can increase its independence, legitimacy, and resistance to political pressure. They also formulate their own proposal for the wording of the new provision of the Polish Constitution.

Keywords: Constitution of the Republic of Poland, National Electoral Commission, elections, constitutional amendment, electoral bodies.