KRAJOWA IZBA
RADCÓW PRAWNYCH

OŚRODEK BADAŃ, STUDIÓW I LEGISLACJI KRAJOWEJ RADY RADCÓW PRAWNYCH

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

Warszawa, 24 czerwca 2026 r.

Opinia
Ośrodka Badań, Studiów i Legislacji
Krajowej Rady Radców Prawnych
(Zespół do spraw Ustroju Państwa i Wymiaru Sprawiedliwości)
dotycząca poselskiego projektu ustawy z 27 maja 2026 r.
o zmianie ustawy – Kodeks wyborczy oraz ustawy o zmianie ustawy – Kodeks wyborczy
(RPW/18450/2026)

Spis treści
I. Przedmiot opinii
II. Podstawy prawne opinii
III. Główne założenia opiniowanego projektu ustawy
IV. Analiza szczegółowa
VI. Konkluzje

I. Przedmiot opinii

Przedmiotem niniejszej opinii jest analiza prawna i ocena konstytucyjnoprawna przedstawionego do zaopiniowania poselskiego projektu ustawy z 27 maja 2026 r. o zmianie ustawy – Kodeks wyborczy oraz ustawy o zmianie ustawy – Kodeks wyborczy (RPW/18450/2026).

II. Podstawy prawne opinii

1/ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., (Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483, z 2001 r. Nr 28, poz. 319, z 2006 r. Nr 200, poz. 1471, z 2009 r., Nr 114, poz. 946 – dalej też jako: „Konstytucja RP" lub „Konstytucja");

2/ Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności z 4 listopada 1950 r., (Dz.U. z 1993 r., nr 61, poz. 284 – dalej też jako: „EKPC");

3/ Karta Praw Podstawowych UE, (Dz. Urz. UE C 202 z 7.6.2016, s. 389–405, Dz.U. z 2009 r., nr 203, poz. 1569 – dalej też jako: „KPP UE);

4/ ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. Kodeks wyborczy, (t.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 365, 1792, z 2026 r. poz. 17 – dalej też jako: „Kodeks wyborczy");

5/ poselski projekt ustawy z 27 maja 2026 r. o zmianie ustawy – Kodeks wyborczy oraz ustawy o zmianie ustawy – Kodeks wyborczy (RPW/18450/2026) - dalej też jako: „projekt ustawy”, „projekt”, „projektowana regulacja”;
6/ inne akty normatywne wskazane w treści opinii.

III. Główne założenia opiniowanego projektu ustawy

Opiniowany poselski projekt ustawy nowelizacji Kodeksu wyborczego (oraz ustawy nowelizującej Kodeks wyborczy) koncentruje się przede wszystkim na zakładanej przez projektodawców modyfikacji zasad zgłaszania kandydatów do komisji wyborczych oraz na zmianach o charakterze dostosowawczym i porządkującym. Podstawowym założeniem projektu, wyraźnie wskazanym w jego uzasadnieniu, jest ograniczenie zjawiska tzw. „komitetów-widm” oraz zwiększenie przejrzystości i uczciwości procesu wyborczego poprzez powiązanie prawa zgłaszania członków komisji wyborczych z faktyczną aktywnością wyborczą danego komitetu.

Najistotniejsze zmiany merytoryczne objęte projektowaną regulacją dotyczą art. 178 i art. 182 Kodeksu wyborczego (art. 1 pkt 3–4 projektu). W art. 178 § 2a Kodeksu wyborczego projekt zakłada wprowadzenie normy, zgodnie z którą pełnomocnik wyborczy może zgłosić jednego kandydata do każdej terytorialnej komisji wyborczej działającej na obszarze komitetu, natomiast zmiana w § 3 polegać ma na zastąpieniu pojęcia „powołanych” określeniem „zgłoszonych” oraz wprowadzenie losowania w przypadku nadmiaru kandydatów, co ma doprecyzować procedurę wyłaniania składu komisji. Z kolei w art. 182 § 2 Kodeksu wyborczego analogicznie proponuje się ograniczenie możliwości zgłoszenia kandydatów do obwodowych komisji wyborczych wyłącznie do okręgów, w których komitet faktycznie zarejestrował listy lub kandydatów, a nowy § 3b rozszerza tę zasadę także na odrębne obwody głosowania.

Uzasadnienie opiniowanego projektu ustawy nowelizującej Kodeks wyborczy wskazuje, że proponowane zmiany stanowią powrót do rozwiązań normatywnych sprzed 2018 r., kiedy preferowana była zasada większego uprzywilejowania komitetów realnie uczestniczących w wyborach. Obowiązujące regulacje są przez projektodawców krytykowane (z odwołaniem się do poglądów wyrażonych w doktrynie prawa), ponieważ w ich ocenie umożliwiają dominację w komisjach przedstawicieli komitetów nieprowadzących faktycznej działalności wyborczej. Proponowane w projekcie rozwiązanie, poprzez ograniczenie uprawnień zgłoszeniowych, ma w ocenie wnioskodawców przeciwdziałać obsadzaniu komisji wyborczych przez podmioty nieuczestniczące w procesie wyborczym i tym samym wzmacniać demokratyczną legitymację organów wyborczych. Ponadto proponowane jest też w projekcie wprowadzenie mechanizmu publicznego losowania kandydatów w razie przekroczenia ustawowego składu komisji (art. 178 § 3

pkt 2 oraz art. 182 § 7 pkt 2 Kodeksu wyborczego). Uzasadnienie tej propozycji wskazuje, że mechanizm ten ma zapewnić transparentność procedury i równość szans kandydatów, eliminując arbitralność w obsadzaniu składów komisji.

Kolejną grupę postulowanych zmian objętych projektem stanowią normatywne zmiany terminologiczne i dostosowawcze. W art. 1 pkt 1 oraz art. 2 projektu ustawy proponuje się skreślenie wyrazu „ewidencyjny" w licznych jednostkach redakcyjnych Kodeksu wyborczego, co ma na celu dostosowanie nomenklatury do aktualnych regulacji dotyczących ewidencji ludności. Zmiana ta ma w ocenie projektodawców charakter techniczny i służy zapewnieniu spójności systemowej regulacji prawnych. Podobny charakter ma też proponowana zmiana w art. 182 § 1b Kodeksu wyborczego (art. 1 pkt 4 lit. a projektu), gdzie odniesienie do „rejestru wyborców" zastąpiono odwołaniem do „stałego obwodu głosowania", co wynika z wprowadzenia Centralnego Rejestru Wyborców i wymaga ujednolicenia terminologii w całym Kodeksie wyborczym.

Opiniowany projekt zawiera również poprawki do Kodeksu wyborczego o charakterze *stricte* legislacyjnym. W art. 1 pkt 2 proponuje się zastąpienie w art. 100 § 1 pkt 3 wyrazu „uwzględniającego" słowem „oddalającego", co ma na celu prawidłowe opisanie skutku prawnego orzeczenia i co jak podkreślono w uzasadnieniu projektu wynika z konieczności zachowania logicznej spójności przepisu. Z kolei w art. 1 pkt 5 projektu usuwa się błędne odesłanie do uchylonego przepisu (art. 69 § 3 Kodeksu wyborczego), co klasyfikowane jest jako eliminacja usterki legislacyjnej.

Ponadto proponuje się też zmiany w załącznikach nr 1 i 2 do Kodeksu wyborczego (art. 1 pkt 6 i 7), które polegają na zastąpieniu nazwy „powiat jeleniogórski" nazwą „powiat karkonoski", co wynika z reformy podziału administracyjnego z 2021 r. i ma charakter porządkujący oraz aktualizujący. Pod względem systemowym projekt przewiduje również zróżnicowane *vacatio legis*. Zasadnicza część przepisów ma wejść w życie po 14 dniach, natomiast regulacje dotyczące komisji wyborczych (art. 178 i 182 w nowym brzmieniu) będą stosowane dopiero do wyborów zarządzonych po 6 miesiącach od wejścia ustawy w życie (art. 3 projektu). Uzasadnieniem tego rozwiązania jest konieczność zapewnienia organom wyborczym i komitetom odpowiedniego czasu na dostosowanie się do nowych zasad, co ma stanowić rozwiązanie racjonalne z punktu widzenia stabilności procesu wyborczego.

Podsumowując powyższe ustalenia należy zauważyć, że opiniowany projekt ustawy łączy propozycje zmian w Kodeksie wyborczym o charakterze ustrojowo-proceduralnym z technicznymi korektami legislacyjnymi tej ustawy (i wcześniejszej ustawy nowelizującej). Najistotniejsze znaczenie mają przy tym proponowane modyfikacje art. 178 i 182 Kodeksu wyborczego, które ograniczają możliwość zgłaszania kandydatów do komisji wyborczych wyłącznie do komitetów

faktycznie uczestniczących w wyborach, co zgodnie z uzasadnieniem projektu ma przeciwdziałać patologiom w postaci „komitetów-widm" i wzmocnić transparentność oraz zaufanie do procesu wyborczego.

IV. Analiza szczegółowa

Projektowana nowelizacja Kodeksu wyborczego wymaga oceny przede wszystkim przez pryzmat konstytucyjnych zasad prawa wyborczego, standardów wynikających z orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, a także europejskich gwarancji praw wyborczych, w tym w szczególności tych z art. 3 Protokołu nr 1 do EKPC oraz pośrednio z art. 39 i 40 Karty praw podstawowych UE. Analiza ta powinna uwzględniać w konsekwencji zasadę rzetelności wyborów z art. 2 Konstytucji i analogicznych norm europejskich, ale też zasadę proporcjonalności ograniczeń praw wyborczych (art. 31 ust. 3 w zw. z art. 62 ust. 1 Konstytucji) i zasadę prawidłowej legislacji z art. 2 polskiej ustawy zasadniczej. Wskazane wzorce konstytucyjne odnosić trzeba przy tym zarówno do zasadniczych zmian proponowanych w zakresie kształtowania składów komisji wyborczych (art. 178 i 182 Kodeksu wyborczego), jak i do zmiany o charakterze techniczno-legislacyjnym.

Najistotniejszym elementem projektu jest ograniczenie uprawnienia do zgłaszania kandydatów do komisji wyborczych wyłącznie do komitetów, które faktycznie uczestniczą w wyborach poprzez rejestrację list lub kandydatów w danym okręgu (art. 182 § 2 w nowym brzmieniu) oraz wprowadzenie zasady „jednego kandydata" na komisję (art. 178 § 2a). Z punktu widzenia norm Konstytucji RP zmiany te należy, poza przywołanymi już wzorcami, analizować przez pryzmat zasady powszechności i równości wyborów (art. 96 ust. 2, art. 127 ust. 1 Konstytucji) oraz zasady wolności tworzenia i działania komitetów wyborczych jako elementu szeroko pojmowanych wolności politycznych, które znajdują pełne zastosowanie także w uczciwej procedurze demokratycznych wyborów (np. art. 11 – pluralizm polityczny i art. 54 Konstytucji – wolność wypowiedzi w procedurze wyborczej). Należy przy tym także zauważyć, że Trybunał Konstytucyjny w kontekście standardów demokratycznych wyborów (np. wyrok w sprawie K 9/11) wielokrotnie podkreślał, że ustawodawca posiada stosunkowo szeroki margines regulacyjny w zakresie organizacji procedur wyborczych, o ile nie narusza istoty praw wyborczych i nie wprowadza ich nieproporcjonalnych ograniczeń (tak np. w orzecznictwie dotyczącym progów wyborczych czy zasad rejestracji list wyborczych – odpowiednio K 31/06 oraz przywołana sprawa K 9/11).

W powyższym kontekście ustrojowym projektowana zmiana powinna być oceniana jako dopuszczalne jednak ograniczenie wskazanych uprawnień. Głównie jako restrykcja o charakterze

funkcjonalnym, gdyż jest ona uzasadniona konstytucyjnie warunkowaną potrzebą zapewnienia realnego związku między danym komitetem wyborczym a danym procesem wyborczym, w którym ten komitet uczestniczy. Z perspektywy konstytucyjnej kluczowa jest przy tym ocena proporcjonalności *sensu stricto* tego ograniczenia. Projekt nie eliminuje zaś całkowicie możliwości udziału komitetów w procesie wyborczym i nie stanowi tym samym ograniczenia nadmiernego lub naruszającego istotę prawa, lecz uzależnia określone uprawnienia (zgłaszanie członków komisji) od minimalnego poziomu aktywności wyborczej. Takie rozwiązanie jest zgodne z zasadą proporcjonalności (art. 31 ust. 3 Konstytucji), gdyż służy ochronie innych wartości konstytucyjnych, w szczególności rzetelności i przejrzystości wyborów, a jednocześnie nie zamyka drogi do uczestnictwa w procesie wyborczym obywatelom i ich zrzeszeniom.

Potencjalne ryzyko konstytucyjne w zakresie oceny analizowanej powyżej propozycji pojawić się też może w ramach ustrojowej zasady równości (art. 32 Konstytucji). Projekt wprowadza bowiem zróżnicowanie sytuacji prawnej komitetów w zależności od zakresu ich aktywności. Ocena tego zróżnicowania zależy od tego, czy uzna się je za relewantne i racjonalnie uzasadnione, a także czy stanowi ono proporcjonalne odstępstwo od zasady równości, tj. odstępstwo celowe, niezbędne i nie nazbyt uciążliwe. Argument wskazany przez projektodawców o przeciwdziałaniu nadużyciom w procesie wyborczym przez funkcjonowanie „komitetów-widm" wydaje się spełniać ten warunek w całości.

Kolejno należy też wskazać, że również na gruncie normatywnych standardów Europejskiej Konwencji Praw Człowieka, szczególnie art. 3 Protokołu nr 1, istotne jest zapewnienie „wolnych wyborów" obejmujących nie tylko samo głosowanie, ale także warunki jego organizacji. ETPC przyznaje przy tym państwom stosunkowo szeroki margines uznania w zakresie szczegółowej organizacji systemu wyborczego (przykładowo sprawy takie jak *Mathieu-Mohin i Clerfayt przeciwko Belgii, o*rzeczenie z 2 marca 1987 roku, skarga nr 9267/81) czy *Yumak i Sadak przeciwko Turcji,* orzeczenie z 8 lipca 2008 roku, skarga nr 10226/03). Ograniczenia mogą być wprowadzane, o ile nie prowadzą do arbitralnego wykluczenia uczestników procesu wyborczego. Projektowane przepisy, poprzez uzależnienie prawa zgłaszania kandydatów do komisji od rejestracji list, nie naruszają jednak samego prawa do kandydowania ani prawa wyborczego *sensu stricto*, lecz regulują organizację administracyjnej strony procedury wyborczej. W świetle orzecznictwa ETPC takie regulacje są dopuszczalne, gdyż nie wpływają na uczciwość procesu wyborczego w sposób dyskryminujący. Propozycje te wręcz wzmacniają integralność procesu wyborczego przez wyeliminowanie z niego możliwości nadużyć, co przemawia za ich pełną zgodnością ze standardami normatywnymi EKPC. Analogiczne wnioski dotyczą spełnienia standardu ochrony z KPP UE, który jest zbliżony do norm EKPC. Trybunał Sprawiedliwości UE również dopuszcza

bowiem istnienie ograniczeń organizacyjnych, pod warunkiem że są one proporcjonalne i nie naruszają istoty prawa wyborczego (por. wyrok Wielkiej Izby TSUE z dnia 6 października 2015 r. w sprawie *Thierry Delvigne przeciwko Commune de Lesparre-Médoc,* sygn. akt C-650/13). Projektowane zmiany nie ingerują bezpośrednio w prawo do głosowania ani kandydowania, lecz dotyczą mechanizmów organizacyjnych, co przemawia za ich zgodnością także z regulacjami KPP UE.

Kolejnym istotnym ustrojowo elementem projektu, który należy poddać ocenie, jest ponadto wprowadzenie mechanizmu publicznego losowania w przypadku nadmiaru kandydatów do komisji (art. 178 § 3 oraz art. 182 § 7 Kodeksu wyborczego w nowym proponowanym brzmieniu). Z perspektywy konstytucyjnej rozwiązanie to należy ocenić pozytywnie jako wzmacniające ustrojową zasadę równości oraz przejrzystości działania organów publicznych (tu wyborczych) w państwie demokratycznym (art. 2, art. 32 i art. 61 Konstytucji). Losowanie jako metoda rozstrzygania sytuacji konfliktowych, w szczególności o charakterze subsydiarnym, jest powszechnie akceptowane w prawie ustrojowym pod warunkiem zachowania transparentności tej metody. W orzecznictwie międzynarodowym również podkreśla się zaś znaczenie przejrzystości procedur wyborczych jako elementu „wolnych wyborów", co potwierdzają przywołane powyżej judykaty. Należy zatem stwierdzić, że w tym zakresie projekt wpisuje się w standardy konstytucyjne i europejskie.

Odnosząc się wreszcie do proponowanych w projekcie zmian o charakterze porządkowym, takich jak usunięcie wyrazu „ewidencyjny", dostosowanie terminologii do Centralnego Rejestru Wyborców, czy proponowana korekta odesłań legislacyjnych, trzeba wskazać, że nie budzą one wątpliwości konstytucyjnych. Wręcz przeciwnie, służą realizacji zasady poprawnej legislacji wynikającej z art. 2 Konstytucji. TK konsekwentnie wskazuje bowiem, że przepisy prawne powinny być jasne, spójne i niesprzeczne, a usuwanie błędnych odesłań (jak w art. 229 Kodeksu wyborczego), czy też aktualizacja terminologii jest działaniem ustrojowo pożądanym. Podobnie pozytywnie ocenić należy wprowadzenie odroczonego stosowania części przepisów dotyczących komisji wyborczych (6-miesięczne vacatio legis), co znajduje pełne potwierdzenie w orzecznictwie TK dotyczącym tzw. „ciszy legislacyjnej".

Podsumowując powyższą analizę i ocenę należy wskazać, że projektowane zmiany są **zgodne** z normami Konstytucji RP, tezami orzecznictwa TK oraz standardami EKPC i KPP UE, a także właściwym orzecznictwem ETPC i TSUE. Najdalej idące wątpliwości mogą co prawda dotyczyć ograniczenia uprawnień komitetów wyborczych w kontekście zasady równości, jednak przy uwzględnieniu celu regulacji, tj. przeciwdziałania nadużyciom i wzmocnienia tym samym rzetelności wyborów, należy je uznać za uzasadnione i proporcjonalne, a także zgodne z zasadą

równości. Pozostałe rozwiązania, w szczególności w zakresie zakładanej poprawy transparentności procedur i poprawy jakości legislacji, zasługują na ocenę pozytywną jako wzmacniające standardy demokratycznego państwa prawnego w zakresie tworzenia rzetelnych procedur wyborczych.

VI. Konkluzje

Mając na uwadze powyższe ustalenia szczegółowe, w konkluzjach niniejszej opinii należy wskazać, że:

1/ opiniowany projekt ustawy jest **zgodny** z normami Konstytucji RP oraz ze standardami europejskimi dotyczącymi rzetelnych wyborów w państwie demokratycznym;

2/ proponowane w projektowanej regulacji zmiany w art. 178 i 182 Kodeksu wyborczego, ograniczające możliwość zgłaszania kandydatów do komisji wyborczych do komitetów faktycznie uczestniczących w wyborach, należy uznać za **zgodne** z postanowieniami Konstytucji RP, gdyż mieszczą się one w zakresie swobody regulacyjnej ustawodawcy w organizacji procesu wyborczego i służą realizacji zasady rzetelności wyborów (art. 2 Konstytucji), a proponowane ograniczenia mają ponadto charakter proporcjonalny i nie naruszają istoty praw wyborczych ani prawa tworzenia komitetów (art. 31 ust. 3 Konstytucji), lecz jedynie uzależniają dodatkowe uprawnienie (zgłaszanie członków komisji) od realnego udziału w wyborach;

3/ proponowane w projekcie wprowadzenie zróżnicowania sytuacji komitetów wyborczych ma racjonalne i relewantne uzasadnienie (eliminacja „komitetów-widm"), co przemawia za jego **dopuszczalnością** w świetle tez orzecznictwa TK dotyczących konstytucyjnej zasady równości (art. 32 Konstytucji);

4/ opiniowany projekt ustawy **nie narusza** zasady powszechności wyborów, ponieważ nie ogranicza czynnego ani biernego prawa wyborczego, a jedynie reguluje organizację administracyjnej strony procedury wyborczej;

5/ ewentualne wprowadzenie publicznego losowania w przypadku nadmiaru kandydatów do komisji (zakładana nowelizacja art. 178 § 3 i art. 182 § 7 Kodeksu wyborczego) należy ocenić jednoznacznie **pozytywnie**, gdyż proponowane rozwiązanie normatywne wzmacnia transparentność, równość i bezstronność organów wyborczych, co jest w pełni zgodne z wynikającymi z art. 2 Konstytucji standardami demokratycznego państwa prawnego;

6/ proponowane w projekcie zmiany należy uznać za w pełni zgodne ze standardami EKPC (art. 3 Protokołu nr 1), ponieważ nie ograniczają one prawa do udziału w wyborach, a jedynie regulują organizację procesu wyborczego, w którym to zakresie państwa mają szeroki margines uznania, a ponadto wzmacniają integralność procesu wyborczego przeciwdziałając nadużyciom i poprawiając rzeczywistą reprezentatywność komisji wyborczych;

7/ proponowane w projekcie zmiany normatywne **nie nasuwają** też wątpliwości w zakresie ich zgodności z normami KPP UE;

8/ **pozytywnie** należy też ocenić proponowane w projekcie ustawy zmiany techniczno-legislacyjne – są to zmiany konieczne i jednoznacznie pozytywne z punktu widzenia zasad poprawnej legislacji wynikających z art. 2 Konstytucji;

9/ zaproponowany w projekcie okres *vacatio legis* należy ocenić w pełni **pozytywnie**.

Opracował:
dr hab. Wojciech Mojski, prof. UMCS
Katedra Prawa Konstytucyjnego, Instytut Nauk Prawnych, Wydział Prawa i Administracji
Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie
radca prawny, Okręgowa Izba Radców Prawnych w Lublinie