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, 23 czerwca 2026 r.

Opinia
Ośrodka Badań, Studiów i Legislacji
Krajowej Rady Radców Prawnych
(Zespół do spraw Ustroju Państwa i Wymiaru Sprawiedliwości)
dotycząca senackiego projektu ustawy z 21 maja 2026 r.
o zmianie ustawy – Kodeks wyborczy oraz ustawy o referendum lokalnym
(RPW/17975/2026)

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 senackiego projektu ustawy z 21 maja 2026 r. o zmianie ustawy – Kodeks wyborczy oraz ustawy o referendum lokalnym (RPW/17975/2026).

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/ senacki projekt ustawy z 21 maja 2026 r. o zmianie ustawy – Kodeks wyborczy oraz ustawy o referendum lokalnym (RPW/17975/2026) - dalej też jako: „projekt ustawy”, „projekt”, „projektowana regulacja”;
6/ inne akty normatywne wskazane w treści opinii.

III. Główne założenia opiniowanego projektu ustawy

Opiniowany projekt ustawy nowelizacji ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. Kodeks wyborczy stanowi propozycję istotnej reformy organizacji i funkcjonowania polskiego systemu wyborczego, której zasadniczym celem wskazanym w uzasadnieniu jest zwiększenie profesjonalizmu organów wyborczych oraz odbudowanie zaufania społecznego po nieprawidłowościach odnotowanych w wyborach Prezydenta RP w 2025 r. W tym kontekście projektodawcy proponują szereg powiązanych ze sobą zmian o charakterze ustrojowym oraz organizacyjnym, które można przyporządkować do kilku kluczowych obszarów normatywnych.

Pierwszy z nich dotyczy proponowanych w projekcie zmian w zakresie struktury i profesjonalizacji organów wyborczych. W odniesieniu do komisarzy wyborczych projektowana regulacja przewiduje zmianę art. 166 Kodeksu wyborczego (art. 1 pkt 6 projektu), wprowadzając model, w którym komisarze powoływani są wyłącznie spośród sędziów (także w stanie spoczynku do 70. roku życia), a ich liczba w każdym województwie ma wynosić od 2 do 6 (§ 3 i § 4a). Jednocześnie zmienia się tryb ich powoływania, gdyż kandydatów zgłasza prezes sądu apelacyjnego (§ 3a–3b). Rozwiązanie to w ocenie projektodawców eliminuje dotychczasowy wpływ organów władzy wykonawczej i ma zapewnić większą niezależność oraz profesjonalizm tej funkcji.

Zbliżony kierunek zmian normatywnych dotyczy okręgowych i rejonowych komisji wyborczych. Zgodnie z nowym brzmieniem art. 170 (art. 1 pkt 7 projektu) oraz art. 174 (art. 1 pkt 9), członkami tych komisji mogą być wyłącznie osoby wykonujące zawód adwokata, radcy prawnego lub notariusza, zaś przewodniczącym komisji pozostaje komisarz wyborczy. Opiniowany projekt wprowadza także możliwość zwiększenia liczebności okręgowej komisji wyborczej do maksymalnie 16 osób (art. 170 § 2). Zgodnie z intencją projektodawców celem tych zmian jest zapewnienie wysokiego poziomu wiedzy prawniczej i bieżącej praktyki zawodowej członków komisji, co ma ograniczyć ryzyko błędów przy ustalaniu wyników wyborów.

Drugi istotny obszar proponowanej w projekcie reformy obejmuje organizację obwodów głosowania oraz funkcjonowanie obwodowych komisji wyborczych. Projekt zakłada zmianę art. 12 § 3 Kodeksu wyborczego (art. 1 pkt 1), obniżając maksymalną liczbę mieszkańców przypadających na jeden obwód z 4000 do 3000, przy jednoczesnym wprowadzeniu wyjątku pozwalającego w

szczególnych warunkach na zwiększenie tej liczby do 4000 (§ 3a). Zmiana ta ma w założeniu przeciwdziałać problemowi kolejek do urn wyborczych i zwiększyć komfort głosowania wyborców. Równolegle w projektowanej regulacji proponuje się modyfikację zasad tworzenia i obsadzania obwodowych komisji wyborczych (art. 182 Kodeksu wyborczego – art. 1 pkt 10 projektu). Proponowana nowelizacja tych regulacji określa precyzyjnie liczbę członków komisji w zależności od wielkości obwodu (§ 1a) oraz wprowadza zasadę, zgodnie z którą kandydatów do komisji mogą zgłaszać jedynie komitety wyborcze, które zarejestrowały listy lub kandydatów na danym obszarze (§ 2). Dodatkowo proponuje się zmianę procedury uzupełniania składu komisji (§ 7–8a), zakładając mechanizm ograniczający losowania i wzmacniający rolę komisarza wyborczego. Celem tych zmian jest zdaniem projektodawców eliminacja nadużyć oraz zapewnienie bardziej reprezentatywnego i sprawnego składu komisji.

Kolejnym zasadniczym elementem projektowanej regulacji jest zmiana zasad reprezentacji wyborców poprzez modyfikację sposobu ustalania liczby mandatów do obsadzenia w poszczególnych okręgach wyborczych. Zakładana nowelizacja art. 202 Kodeksu wyborczego (art. 1 pkt 16 projektu) wprowadza mechanizm corocznego określania liczby posłów wybieranych w okręgach przez Państwową Komisję Wyborczą (§ 2a). W razie niedopełnienia tego obowiązku kompetencję tę przejmuje Naczelny Sąd Administracyjny (§ 2b). Równocześnie załącznik do ustawy określa jedynie granice okręgów, a nie liczbę mandatów, które mają w nich zostać obsadzone. Rozwiązanie to ma zgodnie z intencją wyrażoną w uzasadnieniu projektu ustawy zapewnić bieżące dostosowanie reprezentacji parlamentarnej do zmian demograficznych oraz realizację konstytucyjnej zasady równości wyborów.

Istotne ustrojowo znaczenie mają też proponowane w projektowanej regulacji zmiany dotyczące przebiegu głosowania i ustalania jego wyników. W wielu objętych projektem ustawy przepisach Kodeksu wyborczego (m.in. art. 230, art. 272, art. 314 i art. 353 – art. 1 pkt 18–21) proponuje się wydłużenie terminu przekazania wyników głosowania z 24 do 48 godzin, z dodatkową możliwością jego przedłużenia do 72 godzin przez Państwową Komisję Wyborczą (§ 2a). Jednocześnie zaproponowano w projekcie zasadę, że w przypadku niedotrzymania tego terminu głosowanie w danym obwodzie uznaje się za niebyłe. Rozwiązanie to ma zwiększyć zdaniem projektodawców realność terminów oraz ograniczyć problemy organizacyjne, zwłaszcza w obwodach zagranicznych.

Opiniowany projekt ustawy nowelizującej Kodeks wyborczy przewiduje ponadto zmiany dotyczące głosowania za granicą. W art. 35 i 52 Kodeksu wyborczego (art. 1 pkt 2–3 projektu) wprowadza się propozycję możliwości posługiwania się dowodem osobistym jako dokumentem równorzędnym paszportowi we wszystkich państwach, a nie tylko w państwach Unii Europejskiej.

Ponadto przewiduje się zwiększenie maksymalnego składu obwodowych komisji działających za granicą do 16 osób (art. 183 Kodeksu wyborczego – art. 1 pkt 11 projektu). Zmiany te mają zdaniem projektodawców odpowiadać rosnącej liczbie wyborców głosujących poza granicami kraju oraz usprawnić proces weryfikacji ich tożsamości.

Ważnym elementem proponowanej nowelizacji jest zniesienie diet dla mężów zaufania poprzez uchylenie art. 103aa Kodeksu wyborczego (art. 1 pkt 4 projektu ustawy). Zmiana ta ma w ocenie wnioskodawców przywrócić społeczny charakter tej funkcji oraz ograniczyć nadużycia związane z motywacją finansową. Jednocześnie wymusza ona zmiany dostosowujące w innych przepisach (np. art. 103c oraz ustawie o referendum lokalnym).

Projekt zawiera również zmiany organizacyjne, takie jak umożliwienie powoływania urzędników wyborczych spośród pracowników urzędów gmin (m.in. uchylenie art. 191ca – art. 1 pkt 13), co ma w założeniu wyrażonym w uzasadnieniu projektu zwiększyć elastyczność kadrową systemu wyborczego.

W ramach proponowanych przepisów przejściowych i końcowych istotne znaczenie ma art. 3 projektu, który wprowadza zasadę, że nowe regulacje będą stosowane dopiero do wyborów zarządzonych po upływie 6 miesięcy od wejścia w życie ustawy. Rozwiązanie to ma zrealizować konstytucyjny standard tzw. ciszy legislacyjnej w prawie wyborczym.

Podsumowując powyższe ustalenia należy wskazać, że opiniowany projekt nowelizacji Kodeksu wyborczego opiera się na trzech zasadniczych założeniach ogólnych, tj. 1/ profesjonalizacji organów wyborczych (art. 166, 170, 174), 2/ usprawnieniu organizacji procesu wyborczego (art. 12, 182, przepisy o terminach przekazywania wyników) oraz 3/ dostosowaniu systemu reprezentacji do zmian demograficznych (art. 202). Wspólnym mianownikiem tych proponowanych rozwiązań jest dążenie do zwiększenia przejrzystości, sprawności i wiarygodności wyborów, co w ocenie projektodawców ma przyczynić się do odbudowy zaufania obywateli do państwa i jego instytucji.

IV. Analiza szczegółowa

Konstytucyjną ocenę zgodności proponowanych w opiniowanym projekcie zmian Kodeksu wyborczego należy przede wszystkim przeprowadzić w ogólnym wymiarze w kontekście ich zgodności lub niezgodności z zasadą uczciwych (rzetelnych, sprawiedliwych) wyborów. Zasada ta stanowi bowiem najbardziej ogólną i zarazem podstawową zasadę ustrojową dotyczącą wyborów w państwie demokratycznym (metazasadę prawa wyborczego)[1]. W efekcie wszystkie działania organów takiego państwa, które biorą udział w normatywnym kształtowaniu procedur wyborczych

[1] Por. G. Kryszeń, *Uczciwość wyborów jako zasada prawa wyborczego*, „Studia wyborcze" 2016, t. 21, s. 7 i n.

oraz w praktycznym stosowaniu norm prawa wyborczego, powinny być ukierunkowane na jak najpełniejszą realizację tej fundamentalnej dyrektywy na etapie tworzenia norm wyborczych oraz na każdym etapie wyborów. W aspekcie negatywnym zasada uczciwych wyborów zakazuje jednocześnie działań prawodawczych (i tych z obszaru stosowania prawa), które wiązałyby się z naruszaniem jej istoty, w tym także przez naruszanie innych demokratycznych zasad wyborczych, które stanowią jej ustrojowe rozwinięcie. Zasada uczciwych wyborów „spina" zatem cały system prawa wyborczego państwa demokratycznego zarówno w ujęciu pozytywnym, jak też negatywnym.

Powyższa zasada znajduje swoje głównie normatywne umocowanie w polskim porządku prawnym w art. 2 Konstytucji (zasada państwa demokratycznego), ale też pośrednio w art. 3 Protokołu dodatkowego Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności z 4 listopada 1950 r., a także w art. 39 i 40 Karty Praw Podstawowych UE. Ustrojowa (konstytucyjna i międzynarodowa) ocena proponowanych w opiniowanym projekcie rozwiązań normatywnych wymaga w konsekwencji odniesienia się przede wszystkim do standardów wynikających z powyższych regulacji dotyczących uczciwego demokratycznego prawa wyborczego i powiązanych z tym założeniem zasad państwa prawnego, równości wyborów oraz gwarancji udziału obywateli w życiu publicznym. Już w tym miejscu należy zauważyć, że projekt w przeważającej mierze zmierza do realizacji standardów uczciwych (rzetelnych) wyborów w państwie demokratycznym, choć niektóre proponowane w nim rozwiązania budzą wątpliwości natury konstytucyjnej.

Punktem wyjścia dla analizy szczegółowej propozycji objętych projektowaną regulacją jest art. 2 Konstytucji RP, ustanawiający zasadę demokratycznego państwa prawnego, z której zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego (np. wyrok TK z 20 lipca 2011 r., K 9/11) wynika m.in. nakaz zapewnienia stabilności i przewidywalności prawa wyborczego oraz ochrona zaufania obywateli do państwa. Opiniowany projekt przewiduje zastosowanie nowych przepisów dopiero do wyborów zarządzonych po upływie 6 miesięcy od wejścia ustawy w życie (art. 3 projektu), co należy ocenić w pełni pozytywnie jako realizację standardu tzw. ciszy legislacyjnej. TK w tym ujęciu konsekwentnie podkreślał bowiem, że istotne zmiany prawa wyborczego, a projekt je niewątpliwie zawiera, nie mogą być wprowadzane bez odpowiedniego wyprzedzenia, gdyż naruszałoby to zasadę rzetelności (uczciwości) procedury wyborczej. W tym zakresie projekt pozostaje w pełni zgodny z konstytucyjnymi wymogami normatywnymi.

Istotne znaczenie w kontekście szczegółowej oceny propozycji normatywnych objętych opiniowanym projektem ma również art. 96 ust. 2 Konstytucji, który ustanawia zasadę równości wyborów do Sejmu, w tym w szczególności w aspekcie równości materialnej głosu. Proponowane w projekcie wprowadzenie mechanizmu corocznego określania liczby mandatów w okręgach wyborczych przez PKW (art. 202 § 2a–2c) należy uznać za krok zgodny z normami konstytucyjnymi

w tym zakresie, gdyż propozycja sprzyja zdecydowanie pełniejszemu odzwierciedleniu zmian demograficznych i wyrównywaniu siły głosu wyborców, co z kolei czyni zadość wymogom związanym z jednolitą normą przedstawicielstwa stanowiącą immanentną część zasady równości wyborów w aspekcie materialnym. Trybunał Konstytucyjny w swoim orzecznictwie akcentował konieczność zachowania „rozsądnych granic odchylenia" liczby mieszkańców przypadających na mandat, który ma zostać obsadzony w danym okręgu wyborczym (por. cyt. orzeczenie TK w sprawie K 9/11), a proponowane rozwiązanie czynią zadość temu wymogowi. Nie budzi też zastrzeżeń konstytucyjnych powierzenie tej kompetencji PKW jako niezależnemu organowi wyborczemu, który potencjalnie posiada też pełny zakres danych dotyczących konieczności ewentualnej korekty jednolitej normy przedstawicielstwa. Jednakże powierzenie ewentualnej kompetencji zastępczej w tym zakresie Naczelnemu Sądowi Administracyjnemu rodzi wątpliwości natury konstytucyjnej w szczególności w świetle zasady podziału władz (art. 10 Konstytucji) oraz wynikającego z niej zasadniczo zakazu powierzania sądom funkcji normotwórczych w postaci zadań quasi-legislacyjnych. W orzecznictwie TK wskazywano w tym kontekście, że sądy nie powinny generalnie podejmować decyzji o charakterze normotwórczym, gdyż może to z dużym prawdopodobieństwem prowadzić do zasadnego zarzutu przekroczenia konstytucyjnie określonej roli sądownictwa (por. wyrok TK z dnia 7 listopada 2013 r., sygn. akt K 31/12). W projekcie przewiduje się jednak taką w istocie kompetencję, co należy ocenić negatywnie.

Przechodząc kolejno do oceny projektowanych zmian dotyczących profesjonalizacji organów wyborczych, w szczególności przez powierzenie funkcji komisarzy wyborczych wyłącznie sędziom oraz obsadzanie komisji okręgowych i rejonowych przez przedstawicieli zawodów prawniczych zaufania publicznego (adwokaci, radcowie prawni, notariusze), należy wskazać, że są one w całości zgodne z Konstytucją i standardami międzynarodowymi dotyczącymi uczciwych wyborów. W świetle art. 7 Konstytucji (zasada legalizmu formalnego) oraz art. 2, 96 i 127 ustawy zasadniczej (wolne i uczciwe wybory), państwo polskie ma obowiązek takiego ukształtowania aparatu wyborczego, aby zapewnić pełną rzetelność procesu wyborczego. Warto zaś zauważyć, że ETPC w sprawach między innymi takich jak *Davydov i inni przeciwko Rosji* (skarga nr 75947/11, wyrok z 30 maja 2017 roku) podkreślał znaczenie integralności procesu wyborczego, który obejmuje także między innymi bezstronności i profesjonalizm organów wyborczych, co ma służyć realizacji zasady wolnych wyborów z art. 3 Protokołu nr 1 do EKPC. W tym kontekście kierunek reformy proponowanej w projekcie należy uznać za w pełni zgodny ze standardami konwencyjnymi, gdyż wzmacnia on niezależność organów wyborczych przez wprowadzenie do ich składu wyłącznie niezależnych przedstawicieli prawniczych zawodów zaufania publicznego.

Pewne wątpliwości natury konstytucyjnej może jednak budzić proponowane w projektowanej regulacji wygaśnięcie kadencji dotychczasowych komisarzy wyborczych w określonym terminie (art. 3 projektu). TK wielokrotnie wskazywał, że wcześniejsze wygaszanie kadencji organów publicznych może naruszać zasadę zaufania do państwa oraz zasadę legalizmu formalnego (por. np. wyrok TK z 23 marca 2006 r., K 4/06). Jeżeli zmiana nie jest bowiem odpowiednio uzasadniona względami konstytucyjnymi i proporcjonalna, z dużym prawdopodobieństwem może zostać uznana za naruszającą standardy z art. 2 i 7 Konstytucji. Proponowane w projekcie rozwiązania powinny zostać w konsekwencji ponownie przemyślane w zakresie ich celowości, niezbędności i proporcjonalności sensu stricto z uwzględnieniem właściwej perspektywy czasowej ich wprowadzenia.

Dokonując kolejno analizy szczegółowej i oceny konstytucyjnej proponowanych zmian dotyczących obwodów głosowania i liczebności komisji (art. 12, art. 182) należy ocenić jako zgodne z postanowieniami Konstytucji i ze standardami europejskimi dotyczącymi uczciwości demokratycznej procedury wyborczej. Proponowane w opiniowanym projekcie ustawy zmiany w tym zakresie rzeczywiście służą bowiem zwiększeniu dostępności głosowania i efektywności jego organizacji. Warto odnotować w tym kontekście, że w orzecznictwie ETPC (np. sprawa *Sitaropoulos i Giakoumopoulos przeciwko Grecji,* skarga nr 42202/07, wyrok z 15 marca 2012 r.) podkreślono, że państwa mają stosunkowo szeroki margines uznania przy ustalaniu szczegółowych zasad organizacji procedury wyborczej, w tym poza granicami państwa, o ile nie dochodzi przy tym do nieproporcjonalnego i nieuzasadnionego ograniczenia praw wyborczych obywateli. W tym kontekście należy wskazać, że proponowane w projektowanej regulacji zmniejszenie liczebności uprawnionych do głosowania w poszczególnych obwodach głosowania, a przez to zwiększenie ich ogólnej liczby (zagęszczenie sieci obwodów) może wręcz wzmacniać realizację czynnego prawa wyborczego (art. 62 ust. 1 Konstytucji), gdyż zwiększy się dostępność lokali wyborczych dla mieszkańców mniejszych miejscowości i ułatwi im dotarcie do urn oraz oddanie głosu. Z perspektywy widzenia standardów EKPC, ale też KPP UE (art. 39 i 40) kluczowe jest przy tym to, aby nie dochodziło w ten sposób do arbitralnych ograniczeń prawa udziału obywateli w wyborach. W tym kontekście w pełni pozytywnie należy też ocenić przewidziane w projekcie ułatwienia dla wyborców głosujących za granicą, w tym uznanie dowodu osobistego za dokument równorzędny paszportowi. ETPC w swoim orzecznictwie wskazywał (przywołana sprawa *Sitaropoulos i Giakoumopoulos przeciwko Grecji*), że utrudnienia formalne w korzystaniu z prawa wyborczego mogą naruszać art. 3 Protokołu nr 1, jeżeli są nadmierne lub nieproporcjonalne. Za takie nie mogą być jednak z pewnością uznane proponowane w opiniowanym projekcie ustawy rozwiązania ułatwiające, a nie utrudniające głosowanie.

Wątpliwości konstytucyjne i konwencyjne dotyczą natomiast przewidzianej w projektowanej regulacji propozycji zniesienia diet dla mężów zaufania. Choć sama instytucja obserwatorów wyborczych nie wynika wprost z norm Konstytucji, to jednak należy podkreślić, że pełni ona istotną ustrojową funkcję gwarancyjną w zakresie transparentności procesu wyborczego i zachowania standardu uczciwości wyborczych procedur demokratycznych. W szczególności ETPC w swoim orzecznictwie podkreśla w tym kontekście znaczenie społecznej kontroli wyborów jako elementu „wolnych wyborów" (por. przywołana sprawa *Davydov i inni przeciwko Rosji*). Jeżeli zniesienie diet znacząco ograniczy faktyczną możliwość udziału mężów zaufania, może to pośrednio wpływać na nieproporcjnalne ograniczenie konstytucyjnego i europejskiego standardu rzetelności wyborów. Jednakże ze względu na równocześnie dość szeroki margines regulacyjny państwa w tym zakresie trudno uznać tę zmianę za jednoznacznie sprzeczną z normami EKPC.

Odnosząc się kolejno do propozycji wydłużenia terminów przekazywania wyników głosowania (do 48 lub wyjątkowo do 72 godzin) oraz wprowadzenia zasady uznawania głosowania za niebyłe w przypadku niedotrzymania tych terminów, należy przede wszystkim zauważyć, że również ta propozycja wymaga oceny pod kątem zachowania wymogu proporcjonalności ograniczenia praw wyborczych. Z jednej strony trzeba wskazać, że proponowane rozwiązanie odpowiada realiom organizacyjnym i może zapobiegać naruszeniom procedur, z drugiej jednak należy zauważyć, że analizowana regulacja może prowadzić do sytuacji pozbawienia w istocie wyborców efektów oddanego głosu. Powoduje to istotne zastrzeżenia w kontekście treści art. 31 ust. 3 zdanie ostanie Konstytucji RP, który wprost zakazuje naruszania istoty wolności i praw jednostki, co znajduje pełne zastosowanie do praw wyborczych z art. 62 ust. 1 Konstytucji. Także ETPC w swoim orzecznictwie wskazywał w tym ujęciu, że wszelkie ograniczenia skuteczności głosu muszą być proporcjonalne i uzasadnione (np. *Hirst przeciwko Zjednoczonemu Królestwu, w*yrok Wielkiej Izby ETPC z 6 października 2005 r., skarga nr 74025/01). Kluczowe w kontekście standardu konwencyjnego będzie więc praktyczne stosowanie tych przepisów, ale w kontekście standardu konstytucyjnego budzą one poważne wątpliwości w zakresie naruszenia zasady nieingerencji w istotę prawa do głosowania. Propozycja ta wymaga tym samym ponownego gruntownego przemyślenia.

Podsumowując powyższe ustalenia szczegółowe należy wskazać, że opiniowany tutaj senacki projekt nowelizacji Kodeksu wyborczego w zasadniczej mierze realizuje standardy konstytucyjne i europejskie dotyczące uczciwych (rzetelnych) procedur wyborczych w państwie demokratycznym, zwłaszcza w zakresie zakładanej profesjonalizacji aparatu wyborczego, poprawy organizacji wyborów oraz dostosowania reprezentacji parlamentarnej do zmian demograficznych. Najistotniejsze potencjalne zastrzeżenia konstytucyjne i prawnomiędzynarodowe zawarte w projekcie dotyczą zaś: 1/ powierzenia NSA kompetencji quasi-legislacyjnych, 2/ wygaszania kadencji

komisarzy wyborczych oraz 3/ niektórych rozwiązań mogących wpływać na efektywność kontroli społecznej wyborów.

VI. Konkluzje

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

1/ opiniowany senacki projekt ustawy z ustawy z 21 maja 2026 r. o zmianie ustawy – Kodeks wyborczy oraz ustawy o referendum lokalnym zasadniczo rzeczywiście zmierza do wzmocnienia uczciwości i rzetelności procesu wyborczego, co jest zgodne z art. 2 Konstytucji RP oraz standardami wynikającymi z EKPC w zakresie standardu „wolnych wyborów" z art. 3 Protokołu nr 1 do EKPC i z art. 39 i 40 KPP UE – projekt nie wprowadza zasadniczo dodatkowych ograniczeń biernego ani czynnego prawa wyborczego, ułatwia udział w głosowaniu wyborców za granicą, co należy ocenić **generalnie pozytywnie**;

2/ wprowadzenie w projekcie 6-miesięcznego okresu stosowania nowych przepisów (tzw. ciszy legislacyjnej), zwiększenie profesjonalizmu organów administracji wyborczej **jest zgodne** z zasadami prawa wyborczego demokratycznego państwa prawnego;

3/ proponowany mechanizm corocznej korekty liczby mandatów przez niezależną ustrojowo Państwową Komisję Wyborczą wzmacnia równość materialną głosu i jest tym samym **zgodny** z zasadą równości wyborów w ujęciu materialnym (art. 96 ust. 2 Konstytucji);

4/ projekt poprawia dostępność głosowania i tym samym sprzyja szerszym możliwościom korzystania z czynnego prawa wyborczego (mniejsze obwody głosowania i ich większa liczba, ułatwienia w głosowaniu za granicą), co **spełnia** standardy konstytucyjne i międzynarodowe uczciwych wyborów;

5/ proponowana profesjonalizacja organów wyborczych dotycząca komisarzy i komisji (sędziowie, prawnicy wykonujący zawody adwokata, radcy prawnego, notariusza) należy ocenić **pozytywnie**, gdyż zwiększają kompetencje i bezstronność tych organów, są zgodne ze standardami ETPC dotyczącymi rzetelności procesu wyborczego, a także eliminują zasadniczo wpływ organów wykonawczych na niezależność organów administracji wyborczej;

4/ **wątpliwości konstytucyjne** budzi jednak przekazanie Naczelnemu Sądowi Administracyjnemu kompetencji do określania liczby mandatów, gdyż stanowi to potencjalne naruszenie zasady podziału władz przez przyznanie NSA kompetencji legislacyjnych i normotwórczych (art. 10 Konstytucji);

5/ proponowane w projekcie wygaszenie kadencji komisarzy wyborczych budzi **wątpliwości** konstytucyjne w zakresie zgodności z zasadą zaufania obywateli do państwa z art. 2 Konstytucji i

wymaga ponownej wnikliwej oceny z uwzględnieniem szczegółowych elementów zasady proporcjonalności;

6/ przyjęcie zawartych w projekcie propozycji w zakresie zniesienia diet mężów zaufania może pośrednio ograniczyć efektywność społecznej kontroli wyborów, co budzi **wątpliwości** w zakresie jego zgodności w tym obszarze z normami konstytucyjnymi i międzynarodowymi;

7/ analogiczne **wątpliwości** budzi propozycja uznania głosowania za niebyłe przy przekroczeniu terminów, gdyż w tym zakresie wymagane jest szczególnie restrykcyjne zachowanie zasady proporcjonalności ograniczeń praw wyborczych i zachowania konstytucyjnego wymogu nienaruszania istoty tych praw.

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