



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, 28 czerwca 2025 r.

Opinia

Ośrodka Badań, Studiów i Legislacji

Krajowej Rady Radców Prawnych

(Zespół do spraw Ustroju Państwa i Wymiaru Sprawiedliwości)

do poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy - Kodeks wyborczy

- I. Przedmiot opinii**
- II. Podstawy prawne opinii**
- III. Zasadnicze założenia projektu ustawy**
- IV. Wzorce ustrojowe**
- V. Analiza szczegółowa**
- VI. Konkluzje**

I. Przedmiot opinii

Przedmiotem niniejszej opinii jest ocena konstytucyjna wniesionego do Marszałka Sejmu 30 maja 2025 roku poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy - Kodeks wyborczy.

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/ Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych otwarty do podpisu w Nowym Jorku dnia 16 grudnia 1966 r., (Dz. U. z 1977 r. nr 38, poz. 167 – dalej też jako: „MPPOiP”);
- 3/ 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”);
- 4/ Protokół Nr 1 do Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności sporządzony w Paryżu dnia 20 marca 1952 r.:

5/ 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”);

6/ ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. Kodeks wyborczy (t.j. Dz. U. z 2025 r., poz. 365.);

7/ wniesiony do Marszałka Sejmu 30 maja 2025 roku poselski projekt ustawy o zmianie ustawy - Kodeks wyborczy – dalej też jako „projekt”, „projekt ustawy”, „projektowana regulacja”.

III. Zasadnicze założenia projektu ustawy

Grupa posłów w dniu 30 maja 2025 roku wniosła do Marszałka Sejmu projekt ustawy o zmianie ustawy - Kodeks wyborczy. W uzasadnieniu projektowanej regulacji wskazano w szczególności, że jej zasadniczym celem jest *„wprowadzenie ułatwienia dla wyborców polegającego na rozszerzeniu możliwości głosowania w trybie korespondencyjnym dla wszystkich wyborców”*. W dalszej części uzasadnienia podkreślono, że skorzystanie z możliwości głosowania korespondencyjnego *„będzie dobrowolne”* i *„korzystnie wpłynie na frekwencję wyborczą”*. Projekt ustawy przewiduje jednak, że głosowanie korespondencyjne nie będzie możliwe w wyborach do organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego oraz w wyborach wójta, choć *„wyborca niepełnosprawny o znacznym lub umiarkowanym stopniu niepełnosprawności w rozumieniu ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (Dz. U. z 2024 r. poz. 44, 858, 1089, 1165, 1494, 1961) będzie mógł głosować korespondencyjnie także w wyborach zarówno do organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego, jak i w wyborach wójta”*. W uzasadnieniu projektu wskazano ponadto, że *„Głosowanie korespondencyjne zostało już w przeszłości wprowadzone na mocy ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. - Kodeks wyborczy (Dz. U. Nr 21, poz. 112), zwany dalej „Kw”. Na samym początku ta forma głosowania została dopuszczona w odniesieniu do Polaków głosujących za granicą. Od tego czasu przepisy w przedmiotowym zakresie były kilkakrotnie zmieniane. Rozszerzenie uregulowań w zakresie głosowania korespondencyjnego zostało dokonane w ustawie z dnia 11 lipca 2014 r. o zmianie ustawy - Kodeks wyborczy oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 1072). Wówczas z tego prawa mógł skorzystać każdy wyborca. Istotne zmiany w zakresie głosowania korespondencyjnego zostały wdrożone 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 (Dz. U. poz. 130), w wyniku których uprawnionym do głosowania korespondencyjnego został wyłącznie wyborca niepełnosprawny o znacznym lub umiarkowanym stopniu niepełnosprawności, z wyjątkiem przypadków głosowania w obwodach utworzonych w jednostkach, o których mowa w art. 12 § 4 i 7 Kw oraz w obwodach głosowania utworzonych za granicą i na polskich statkach morskich, a także w przypadku udzielenia przez*

wyborcę niepełnosprawnego pełnomocnictwa do głosowania. W 2020 roku, ustawą z dnia 31 marca 2020 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 568), wprowadzono kolejne zmiany, umożliwiające korespondencyjne oddanie głosu przez osoby przebywające na kwarantannie lub izolacji, a także osoby powyżej 60 roku życia”.

Wskazane cele projektodawcy normatywnie umocowali w treści art. 1 projektu, który to przepis zawiera odpowiednie regulacje szczegółowe nowelizujące przepisy Kodeksu wyborczego, w tym w szczególności w zakresie zmian Rozdziału 6a Głosowanie korespondencyjne. W art. 2 projektu, w ramach przepisu przejściowego, wskazano, że do wyborów zarządzonych przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy stosuje się przepisy w brzmieniu dotychczasowym, a w przepisie końcowym art. 3, że ustawa nowelizująca wejdzie w życie po upływie 6 miesięcy od dnia jej ogłoszenia.

IV. Wzorce ustrojowe

Fundamentalną zasadą charakteryzującą każdą demokratyczną procedurę wyborczą jest zasada uczciwość wyborów¹. Ta swoista metazasada prawa wyborczego wynika pośrednio choćby z art. 2 i 4 polskiej Konstytucji i ma swoje rozwinięcie w innych szczegółowo regulowanych w kilku postanowieniach ustawy zasadniczej zasadach wyborczych, tj. w zasadzie powszechności, bezpośredniości, równości oraz tajności głosowania. Wskazane zasady wynikają też z wiążącego Polskę prawa międzynarodowego i europejskiego, tj. z art. 25 lit. b) MPPOiP, który wskazuje wyraźnie, że każdy obywatel ma prawo i możliwości, bez żadnej dyskryminacji i bez nieuzasadnionych ograniczeń korzystania z czynnego i biernego prawa wyborczego w rzetelnych wyborach, przeprowadzanych okresowo, opartych na głosowaniu powszechnym, równym i tajnym, gwarantujących wyborcom swobodne wyrażenie woli; z art. 3 Protokołu Nr 1 do EKPC, z którego treści wynika, że Polska jest zobowiązana organizować w rozsądnych odstępach czasu wolne wybory, oparte na tajnym głosowaniu, w warunkach zapewniających swobodę wyrażania opinii ludności w wyborze ciała ustawodawczego, a także z art. 39 ust. 2 KPP UE w odniesieniu do wyborów członków Parlamentu Europejskiego. Nie ulega zatem wątpliwości, że polskie regulacje ustrojowe nakazują kształtowanie norm prawa wyborczego w zgodzie z zasadą rzetelności wyborów oraz z innymi przywołanymi zasadami szczegółowymi prawa wyborczego państwa demokratycznego. Analizowany tutaj projekt nie jest w tym zakresie wyjątkiem, przy czym ze

¹ G. Kryszewski, *Uczciwość wyborów jako zasada prawa wyborczego*, „Studia wyborcze” 2016, t. 21, s. 7 i n.

względem na jego wskazany cel główny, należy go przede wszystkim oceniać przez pryzmat zasady równości, bezpośredniości wyborów oraz z uwzględnieniem zasady tajności głosowania.

Do problematyki konstytucyjnego sensu tych zasad i w ścisłym powiązaniu z zagadnieniem korzystania z tzw. alternatywnych metod głosowania, do których zalicza się między innymi głosowanie korespondencyjne, odniósł się już Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 20 lipca 2011 r. w sprawie o sygn. K 9/11. W orzeczeniu tym polski sąd konstytucyjny wskazał w szczególności, że zarówno instytucja pełnomocnika do głosowania, jak też instytucja głosowania korespondencyjnego, są zgodne z wzorcami konstytucyjnymi, w tym z zasadą równości praw wyborczych oraz z zasadami bezpośredniości wyborów i tajności głosowania. W uzasadnieniu tego judykatu Trybunał Konstytucyjny podkreślił, że rekonstruowane na podstawie art. 62 ust. 1 w zw. z art. 32 ust. 1 Konstytucji zasada równości praw wyborczych oraz zasada bezpośredniości wyborów (art. 96 ust. 2 Konstytucji w odniesieniu do wyborów do Sejmu, art. 97 ust. 2 Konstytucji w odniesieniu do wyborów do Senatu, z art. 127 ust. 1 Konstytucji w odniesieniu do wyborów na urząd Prezydenta RP i z art. 169 ust. 2 zdanie pierwsze Konstytucji w odniesieniu do wyborów samorządowych), nie zostają naruszone w sytuacji wprowadzenia ustawowo tych alternatywnych w stosunku do osobistego głosowania metod oddania głosu. Trybunał Konstytucyjny podkreślił w tym kontekście przede wszystkim, że głosowania alternatywne są dodatkową gwarancją korzystania przez obywateli z czynnego prawa wyborczego, że instytucje głosowania przez pełnomocnika lub korespondencyjnie są zgodne z zasadą bezpośredniości wyborów, która oznacza „jednostopniowość aktu wyborczego i nie rodzi obowiązku głosowania osobistego”. Głosowania alternatywne nie są też sprzeczne z zasadą równości wyborów w sensie formalnym. Trybunał Konstytucyjny orzekł równocześnie, że regulacje kodeksowe o głosowaniu korespondencyjnym, dopuszczające głosowanie poza lokalem wyborczym, są zgodne z zasadą tajności głosowania w wyborach, przy czym obowiązek dochowania tej zasady spoczywa na organach państwa, które muszą zapewnić odpowiednie mechanizmy techniczne i organizacyjne w tym zakresie. Z uwzględnieniem wzorców wynikających także z tego orzeczenia należy zatem oceniać przedmiotowy projekt ustawy.

Z kolei konstytucyjny kontekst oceny przepisów przejściowego (art. 2 projektu) i końcowego (art. 3 projektu) oceniać należy z uwzględnieniem zasad prawidłowej legislacji (art. 2 Konstytucji) odnoszonych do wprowadzania zmian w prawie wyborczym. Do tego zagadnienia Trybunał Konstytucyjny odniósł się między innymi w wyroku z 3 listopada 2006 r. (sygn. K 31/06), w którego uzasadnieniu wskazał, że „Konieczne zatem w tym zakresie (swoistym minimum minimorum) powinno być uchwalanie istotnych zmian w prawie wyborczym (a do takich z pewnością należy zaliczyć określanie algorytmów rozdziału mandatów oraz tzw. progów), co najmniej sześć miesięcy przed kolejnymi wyborami, rozumianymi nie tylko jako sam akt głosowania,

ale jako całość czynności objętych tzw. kalendarzem wyborczym. Ewentualne wyjątki od tak określonego wymiaru mogłyby wynikać jedynie z nadzwyczajnych okoliczności o charakterze obiektywnym”. Konieczność zachowania co najmniej sześciomiesięcznego terminu, w którym nie są dokonywane istotne zmiany w prawie wyborczym, należy przy tym odnosić do pierwszej czynności kalendarza wyborczego. Trybunał Konstytucyjny wskazał przy tym jednocześnie w innych orzeczeniach, że wskazany minimalny okres tzw. „ciszy legislacyjnej” stanowi w istocie immanentną część normatywną zasady demokratycznego państwa prawnego i jest stałym oraz utrwalonym standardem konstytucyjnym (zob. wyrok TK z 28 października 2009 r. sygn. Kp 3/09), z którego wynika, że na co najmniej sześć miesięcy przed zarządzeniem wyborów muszą być znane wszelkie istotne reguły prawa wyborczego, według których wybory te zostaną przygotowane i przeprowadzone (zob. wyrok TK z 20 lipca, sygn. K 9/11). Do istotnych zmian w prawie wyborczym zaliczyć należy przy tym generalnie te zmiany, które dotyczą podmiotowych praw wyborczych i mają lub mogą mieć wpływ na wynik wyborów, tj. w szczególności regulacje dotyczące czynnego i biernego prawa wyborczego, zasad oddawania głosu, określania granic okręgów wyborczych, ustalania zasad przeliczania głosów na mandaty, jak też ustalania liczby elektorów lub liczebności kolegialnych organów elekcyjnych. Zmiany w zakresie tych kwestii wyborczych muszą zatem zostać wprowadzane z zachowaniem wymogu „ciszy legislacyjnej”.

W zakończeniu tej części analizy należy też przywołać wzorzec konstytucyjny z art. 31 ust. 3 Konstytucji, który stanowi w polskim porządku prawnym ustrojową podstawę zasady proporcjonalności, która to zasada ma też pełne zastosowanie do oceny regulacji projektu w zakresie zachowania wymogu celowości, niezbędności i proporcjonalności *sensu stricto* przy kształtowaniu metod głosowania. Zgodnie z tą zasadą ustawodawca ma zaś w szczególności obowiązek wskazania wartości konstytucyjnej, która stoi u podstaw ewentualnego ograniczenia możliwości głosowania w dany sposób. Musi też wykazać, że ograniczenie to jest niezbędne do osiągnięcia danego celu ochronnego, a także, że nie narusza to w sposób nieproporcjonalny w sensie wąskim praw wyborczych obywateli.

IV. Analiza szczegółowa

Zawarta w ocenianym projekcie ustawy zasadnicza i generalna propozycja wprowadzenia możliwości głosowania w trybie korespondencyjnym dla wszystkich wyborców jest z pewnością zgodna z przywołanymi wzorcami ustrojowymi. Nie ulega bowiem wątpliwości, że przywołane powyżej normy konstytucyjne, a także międzynarodowe i europejskie, nie zostają naruszone w sytuacji poszerzenia możliwości głosowania korespondencyjnego. Potwierdził to już wprost cytowany wyrok Trybunału Konstytucyjnego. Nie budzą przy tym zasadniczo wątpliwości

konstytucyjnych szczegółowe proponowane w projektowanej regulacji rozwiązania normatywne, które zmierzają do osiągnięcia zakładanego celu głównego. Proponowane regulacje są ponadto w pełni zgodne ze wskazanymi normami wiążącego Polskę prawa międzynarodowego (MPPOiP) oraz europejskiego (Protokół dodatkowy do EKPC i KPP UE), które werbalizują zasady uczciwych, wolnych, powszechnych, bezpośrednich, równych i odbywających się w tajnym głosowaniu wyborów.

Na pełną aprobatę zasługuje ponadto proponowana w projekcie regulacja przejściowa oraz końcowa (art. 2 i 3 projektu). Projektodawcy w pełni nawiązali bowiem w tym zakresie do wskazanych zasad prawidłowej legislacji w ramach kształtowania lub zmian regulacji demokratycznego prawa wyborczego. Projekt w pełni nawiązuje w szczególności wprost do wskazanej zasady „ciszy legislacyjnej” i jest w pełni zgodny z ukształtowanym przez Trybunał Konstytucyjny wymogiem zachowania co najmniej sześciomiesięcznego terminu, w którym nie są dokonywane istotne zmiany w prawie wyborczym, a do takich niewątpliwie należy zmiana w zakresie metod głosowania.

Pomimo zasadniczo bardzo pozytywnej oceny proponowanych rozwiązań normatywnych należy jednak wskazać, że ponownego rozważenia i **bardziej szczegółowego uzasadnienia wymaga** zawarta w projekcie propozycja wykluczenia możliwości głosowania korespondencyjnego w wyborach do organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego oraz podczas wyborów wójta. Z uzasadnienia projektu ustawy nie wynika bowiem jakie są w istocie powody, dla których projektodawcy zdecydowali się na takie rozwiązanie. W szczególności brak jest argumentów związanych z tą propozycją, które odnoszą się do przywołanych powyżej szczegółowych elementów zasady proporcjonalności z art. 31 ust. 3 Konstytucji, tj. w zakresie celowości, niezbędności i proporcjonalności *sensu stricto* tego rozwiązania. Można się jedynie domyślać, że intencją projektodawców jest wykluczenie sytuacji, w której osoba nieprzebywająca (być może przez dłuższy okres) w dacie głosowania na terytorium danej gminy ma jednak wpływ na wybór jej organów stanowiących lub wykonawczych. Intencje projektodawców są jednak być może inne, a ta domysłna i wskazana tutaj nie jest zbyt przekonująca w kontekście zachowania wymogu proporcjonalności ograniczenia metody głosowania korespondencyjnego. Konstytucyjnym wymogiem jest zaś wyjaśnienie tej kwestii i wskazanie skonkretyzowanych przesłanek przez ustawodawcę, które stoją za ewentualną zasadnością i w efekcie konstytucyjnością tej propozycji. Należy więc precyzyjnie wykazać, że to rozwiązanie normatywne jest niezbędne ze względu na ochronę innej wartości konstytucyjnej, że jest konieczne w celu jej właściwej ochrony oraz że pozostaje we właściwej proporcji do zamiaru osiągnięcia zakładanego celu w powiązaniu z

ograniczeniem tej możliwości głosowania. W tym zakresie należy więc postulować uzupełnienie uzasadnienia projektu ustawy, co może też jednak nastąpić już w toku prac parlamentarnych.

VI. Konkluzje

Mając na względzie powyższą analizę, w konkluzjach niniejszej opinii należy wskazać, że:

- 1/ wniesiony do Marszałka Sejmu 30 maja 2025 roku poselski projekt ustawy o zmianie ustawy - Kodeks wyborczy, którego zasadniczym celem jest wprowadzenie ułatwienia dla wyborców polegającego na rozszerzeniu możliwości głosowania w trybie korespondencyjnym dla wszystkich wyborców – **jest zgodny** z normami Konstytucji RP i z wiążącym Polskę prawem międzynarodowym oraz europejskim, w tym w szczególności z ustrojowymi zasadami uczciwości, bezpośrednio i równości wyborów oraz z zasadą tajności głosowania;
- 2/ przewidziane w projekcie regulacje przejściowe i wprowadzające **są zgodne** z normami konstytucyjnymi dotyczącymi zasad prawidłowej legislacji z art. 2 Konstytucji, w tym w szczególności w kontekście normatywnym dotyczącym obowiązku zachowania „ciszy legislacyjnej” w zakresie istotnych zmian procedury wyborczej;
- 3/ ponownego rozważenia i **bardziej szczegółowego uzasadnienia** w zakresie celowości, niezbędności i proporcjonalności *sensu stricto* tego rozwiązania **wymaga** propozycja wykluczenia możliwości głosowania korespondencyjnego w wyborach do organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego oraz w wyborach wójta.

Opracował:

dr hab. Wojciech Mojski

Katedra Prawa Konstytucyjnego, Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie

radca prawny, Okręgowa Izba Radców Prawnych w Lublinie