



KANCELARIA SEJMU
BIURO EKSPERTYZ I OCENY SKUTKÓW REGULACJI

BEOS-1272/26

Warszawa, 8 lipca 2026 r.

WYDZIAŁ OBSŁUGI PREZYDIUM SEJMU

L. dz.: SP5-III.020.163.12.2026

Data wpływu: 09.07.26r.

Pan
Włodzimierz Czarzasty
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

**Opinia w sprawie oceny skutków regulacji poselskiego projektu ustawy
o zmianie ustawy – Kodeks wyborczy oraz ustawy
o zmianie ustawy – Kodeks wyborczy
(druk sejmowy nr 2705)**

Na podstawie art. 34 ust. 9a uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r.
– Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (Monitor Polski z 2026 r. poz. 573)
sporządza się następującą opinię:

I. Problem, który zamierzają rozwiązać Wnioskodawcy

Na podstawie uzasadnienia projektu ustawy i deklarowanych skutków regulacji (DSR) należy przyjąć, że problem, który zamierzają rozwiązać Wnioskodawcy, dotyczy głównie zasad zgłaszania kandydatów do terytorialnych i obwodowych komisji wyborczych oraz wyłaniania składów komisji wyborczych. Wnioskodawcy wskazują w szczególności na kwestię tworzenia swoistych „komitetów widm”, które nie zarejestrowały swoich kandydatów w danym lub jakimkolwiek okręgu wyborczym. W ocenie Wnioskodawców niepokojące są sytuacje, w których komisje wyborcze są obsadzone w większości, a nawet w całości osobami wskazanymi przez takie komitety.

II. Rozwiązanie rekomendowane przez Wnioskodawców

Projekt zawiera zmiany w ustawie z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy¹ oraz ustawie z dnia 23 stycznia 2026 r. o zmianie ustawy – Kodeks wyborczy².

Zmiany w Kodeksie wyborczym dotyczą zasad zgłaszania kandydatów do terytorialnych i obwodowych komisji wyborczych. W tym zakresie proponuje się, żeby pełnomocnik wyborczy albo osoba przez niego upoważniona mogli zgłosić:

¹ Dz. U. z 2025 r. poz. 365.

² Dz. U. poz. 178.

- do terytorialnej komisji wyborczej – jednego kandydata na obszarze działania tego komitetu wyborczego (art. 1 pkt 3 lit. a);
- do obwodowej komisji wyborczej – jednego kandydata na obszarze okręgu, w którym komitet ten zarejestrował listę kandydatów na posłów, posłów do Parlamentu Europejskiego lub radnych lub kandydata na Prezydenta, senatora lub wójta (art. 1 pkt 4 lit. b).

Jednocześnie doprecyzowano, że w przypadku zgłoszenia większej liczby kandydatów niż przewiduje ustawowy skład komisji o składzie komisji rozstrzyga publiczne losowanie spośród kandydatów zgłoszonych zgodnie z ustawą (art. 1 pkt 3 lit. b i pkt 4 lit. d).

W projekcie zawarto ponadto zmiany o charakterze porządkującym i legislacyjnym, m.in.:

- dostosowujące terminologię Kodeksu wyborczego do przepisów ustawy z dnia 24 września 2010 r. o ewidencji ludności³ (art. 1 pkt 1 i art. 2 projektu);
- zmieniające przepisy Kodeksu wyborczego w związku z wprowadzeniem Centralnego Rejestru Wyborców (art. 1 pkt 4);
- wynikające ze zmian nazw jednostek samorządu terytorialnego (art. 1 pkt 6 i 7).

Zgodnie z przepisem przejściowym zmienione przepisy Kodeksu wyborczego dotyczące zasad zgłaszania kandydatów do terytorialnych i obwodowych komisji wyborczych będą miały zastosowanie po raz pierwszy do wyborów zarządzonych po upływie 6 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy zmieniającej.

Projektowana ustawa ma wejść w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia.

III. Inne rozwiązania rozważane przez Wnioskodawców

Wnioskodawcy wskazali, że nie rozważano innych rozwiązań.

IV. Rozwiązania przyjmowane w innych państwach, w szczególności państwach członkowskich OECD/UE

Konstrukcje zagranicznych komitetów wyborczych i ich wpływ na obsadę komisji wyborczych są ściśle związane z krajowym modelem organizacji wyborów w danym państwie. W państwach europejskich skład organów wyborczych szczebla podstawowego jest kształtowany w zróżnicowany sposób, np. przez administrację wyborczą, administrację lokalną albo w drodze losowania spośród obywateli. Poniżej wskazano przykładowe rozwiązania z Niemiec, Hiszpanii i Wielkiej Brytanii.

W Niemczech obwodowe organy wyborcze działające w lokalach wyborczych mają charakter administracyjno-obywatelski. Komisja wyborcza właściwa dla lokalu wyborczego (*Wahlvorstand*) składa się z przewodniczącego, jego zastępcy oraz od

³ Dz. U. z 2026 r. poz. 384.

trzech do siedmiu członków pomocniczych. Członkowie ci są co do zasady powoływani spośród osób uprawnionych do głosowania w gminie, w miarę możliwości z danego obwodu głosowania, a same komisje powoływane są przez organy gminne⁴. Przy powoływaniu członków komisji należy uwzględnić partie reprezentowane w danym okręgu. Nikt nie może być członkiem więcej niż jednego organu wyborczego. Do komisji nie można także powołać kandydatów w wyborach ani osób pełniących funkcję pełnomocników wyborczych lub zastępców pełnomocników. W celu powołania komisji wyborczej władze gminne są uprawnione do gromadzenia i przetwarzania danych osobowych osób uprawnionych do głosowania. Ponadto władze gminne mogą zwrócić się do organów federalnych, instytucji prawa publicznego, krajów związkowych, gmin i innych podmiotów o wskazanie spośród swoich pracowników osób, które mieszkają na terenie wnioskującej gminy. Funkcja członka komisji w Niemczech ma charakter społeczny. Każda osoba uprawniona do głosowania jest zobowiązana do przyjęcia tej funkcji, a odmowa jest możliwa wyłącznie z ważnych przyczyn.

W Hiszpanii podstawową jednostką organizacji głosowania są komisje wyborcze (*mesas electorales*), tworzone wyłącznie na dzień głosowania, składające się z przewodniczącego i dwóch członków. Zgodnie z ustawą organiczną o ogólnym systemie wyborczym⁵ członkowie komisji wyborczych są wyznaczeni w drodze losowania publicznego spośród wszystkich osób wpisanych na listę wyborców danego obwodu wyborczego, które potrafią czytać i pisać i nie ukończyły 70 lat. Osoby, które ukończyły 65 lat, mogą w ciągu siedmiu dni zrezygnować z pełnienia funkcji. Dla pozostałych pełnienie funkcji jest co do zasady obowiązkowe. Przewodniczący musi posiadać wykształcenie średnie lub zawodowe drugiego stopnia. Losowanie odbywa się między 25. a 29. dniem po ogłoszeniu wyborów, a o powołaniu na stanowisko w komisji wyborczej należy poinformować jej członków w ciągu trzech dni. Wybrani członkowie mają wówczas tydzień na ewentualne przedstawienie uzasadnionej i udokumentowanej przyczyny, która uniemożliwia im przyjęcie stanowiska⁶. Osoby pracujące i urzędnicy państwowi wybrani na stanowisko w komisji wyborczej mają prawo do płatnego urlopu na dzień wyborów, o ile przypada on w dniu roboczym. Mają ponadto prawo do skróconego o pięć godzin dnia pracy w dniu następującym po dniu wyborów. Członkom komisji wyborczych przysługuje dieta. Razem z powiadomieniem o nominacji członkowie komisji wyborczej otrzymują instrukcję dotyczącą sprawowania funkcji. Jednocześnie odrębnie uregulowano udział przedstawicieli podmiotów

⁴ § 6 federalnej ordynacji wyborczej: *Bundeswahlordnung in der Fassung der Bekanntmachung vom 19. April 2002*, BGBl. I S. 1376 ze zm., tekst w j. niemieckim: https://www.gesetze-im-internet.de/bwo_1985/BJNR017690985.html [wszystkie źródła internetowe cytowane w niniejszej opinii zostały sprawdzone 8 VII 2026 r.].

⁵ *Ley Orgánica 5/1985 del Régimen Electoral General*, BOE núm. 147, de 20/06/1985 ze zm., tekst w j. hiszpańskim: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1985-11672>.

⁶ Przeszkody zostały określone w instrukcji Centralnej Komisji Wyborczej: *Instrucción 6/2011, de 28 de abril, de la Junta Electoral Central, de interpretación del artículo 27.3 de la Ley Orgánica del Régimen Electoral General, sobre impedimentos y excusas justificadas para los cargos de Presidente y Vocal de las Mesas Electorales*, BOE núm. 103, de 30 de abril de 2011 ze zm., tekst w j. hiszpańskim: https://www.juntaelectoralcentral.es/cs/jec/doctrina/instrucciones?packedargs=esinstruccion=true&idacueroinstruccion=28832&template=Doctrina%252FJEC_Detalle.

zgłaszających kandydatów (*interventores*). Przedstawiciele ci mogą być wyznaczani przez podmioty uczestniczące w wyborach i akredytowani przy danej komisji wyborczej, gdzie są uprawnieni do udziału w jej pracach wyłącznie z głosem doradczym.

W Wielkiej Brytanii organizacja głosowania w lokalu wyborczym ma charakter przede wszystkim administracyjny. Zgodnie z wytycznymi Komisji Wyborczej (*Electoral Commission*)⁷, właściwy urzędnik odpowiedzialny za przeprowadzenie wyborów (komisarz wyborczy – *returning officer*, RO) powołuje zespoły lokali wyborczych, składające się z przewodniczącego oraz urzędników wyborczych, najczęściej spośród pracowników władz lokalnych lub osób z odpowiednim doświadczeniem. Na przewodniczącym oraz urzędnikach lokalu spoczywają kluczowe funkcje organizacyjne i protokolarne. Ustawa o reprezentacji ludu⁸ stanowi, że RO powołuje i opłaca przewodniczącego lokalu wyborczego oraz taką liczbę urzędników, jaka jest niezbędna do przeprowadzenia wyborów, przy czym nie może powołać osoby, która była zatrudniona przez kandydata albo działała na jego rzecz w danych wyborach. Wytyczne Komisji Wyborczej określają obowiązek przeszkolenia, znajomości procedur głosowania i odpowiedzialności za przebieg głosowania, liczenie głosów oraz sporządzanie dokumentacji. Zespół lokalu wyborczego nie powinien wykonywać zadań na rzecz komitetów lub kandydatów w danych wyborach i podlega ograniczeniom służącym zachowaniu bezstronności procesu wyborczego.

V. Skutki prawne projektowanej ustawy

1.

Projekt przewiduje dwie kategorie zmian – zmiany o charakterze ustrojowo-proceduralnym i zmiany o charakterze dostosowawczym i porządkującym.

W pierwszym ze wskazanych zakresów projektowane przepisy dotyczą przede wszystkim modyfikacji zasad zgłaszania kandydatów do terytorialnych i obwodowych komisji wyborczych.

Opiniowany projekt nadaje nowe brzmienie art. 178 § 2a Kodeksu wyborczego, przewidując, że „[p]ełnomocnik wyborczy komitetu wyborczego albo upoważniona przez niego osoba mogą zgłosić jednego kandydata do każdej terytorialnej komisji wyborczej na obszarze działania tego komitetu wyborczego”. Ponadto przewiduje on zastąpienie we wprowadzeniu do wyliczenia w art. 178 § 3 wyrazu „powołanych” wyrazem „zgłoszonych” oraz zmianę art. 178 § 3 pkt 2, który ma otrzymać następujące brzmienie: „miała być większa niż ustawowy skład liczbowy komisji – kandydatów do składu komisji wyłania się w drodze publicznego losowania spośród osób zgłoszonych zgodnie z § 2a”

⁷ Wytyczne Komisji Wyborczej można znaleźć na stronie: <https://www.electoralcommission.org.uk/our-guidance/electoral-administrator>.

⁸ *Representation of the People Act 1983*, UK Public General Acts 1983 c. 2, tekst w j. angielskim: <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/1983/2/contents?utm>.

Obok zmian dotyczących terytorialnych komisji wyborczych, projekt modyfikuje zasady zgłaszania kandydatów obwodowych komisji wyborczych. Problematyka wyznaczania składu i powoływania tych organów została uregulowana w art. 182 Kodeksu wyborczego, który ma następujące brzmienie:

„Obwodową komisję wyborczą powołuje się spośród kandydatów zgłoszonych przez pełnomocników wyborczych lub upoważnione przez nich osoby:

1) w liczbie nie mniejszej niż 2/3 ustawowego składu komisji – po jednej osobie zgłoszonej przez każdego z pełnomocników wyborczych reprezentujących komitety wyborcze utworzone przez partie polityczne bądź koalicje partii politycznych, z których list odpowiednio w ostatnich wyborach: wybrano radnych do sejmiku województwa, z tym że kandydatów można zgłaszać tylko na obszarze województwa, na terenie którego komitet wyborczy wprowadził w ostatnich wyborach radnych do sejmiku województwa, albo wybrano posłów do Sejmu; jeżeli liczba takich komitetów wyborczych jest mniejsza niż 2/3 ustawowego składu komisji, prawo wskazania dodatkowej osoby mają pełnomocnicy komitetów wyborczych, o których mowa w pkt 2,

2) po jednej osobie zgłoszonej przez każdego z pełnomocników wyborczych reprezentujących pozostałe komitety wyborcze
– z zastrzeżeniem § 7”.

Projektowana regulacja nadaje powyższemu przepisowi nową treść:

„Pełnomocnik wyborczy komitetu wyborczego albo upoważniona przez niego osoba mogą zgłosić jednego kandydata do każdej obwodowej komisji wyborczej na obszarze okręgu wyborczego, w którym komitet ten zarejestrował listę kandydatów na posłów, posłów do Parlamentu Europejskiego lub radnych lub kandydata na Prezydenta Rzeczypospolitej, senatora lub wójta”.

Dodatkowo opiniowany projekt przewiduje zmianę art. 182 § 7 we wprowadzeniu do wyliczenia oraz w pkt 2 Kodeksu wyborczego, analogiczną do zmiany odnoszącej się do terytorialnych komisji wyborczych w art. 178 § 3 Kodeksu wyborczego.

Istota wprowadzanych w projekcie zmian polega na przyjęciu rozwiązania, w którym kandydat do terytorialnej komisji wyborczej oraz kandydat do obwodowej komisji wyborczej będzie mógł zostać zgłoszony wyłącznie przez komitet, który zarejestrował na obszarze danego okręgu listę kandydatów albo kandydata w odpowiednich wyborach. Projekt jednocześnie całkowicie odchodzi od obowiązującego modelu różnicowania sytuacji komitetów wyborczych ze względu na ich reprezentację parlamentarną albo samorządową.

Skutkiem prawnym tej regulacji będzie z jednej strony wyeliminowanie ustawowego uprzywilejowania komitetów reprezentowanych w Sejmie i sejmikach województw, z drugiej zaś wyłączenie możliwości zgłaszania kandydatów przez komitety, które nie prowadzą rzeczywistej rywalizacji wyborczej na obszarze działania danej komisji. Zmiana realizuje cel wskazany w uzasadnieniu projektu, jakim jest przeciwdziałanie zjawisku „komitetów-widm”, tj. komitetów wyborczych, które korzystają z uprawnień związanych z obsadzaniem składów komisji wyborczych mimo braku rzeczywistego udziału w rywalizacji wyborczej na obszarze

objętym działalnością danej komisji. Projektowana regulacja zmienia kryterium decydujące o udziale komitetów wyborczych w obsadzaniu komisji wyborczych. Dotychczasowym kryterium była przede wszystkim pozycja danego komitetu wynikająca z rezultatów poprzednich wyborów parlamentarnych albo samorządowych. Projekt zastępuje je kryterium aktualnego uczestnictwa w konkretnych wyborach poprzez skuteczną rejestrację listy kandydatów albo kandydata. Tym samym ustawodawca odchodzi od modelu preferencyjnego traktowania określonej kategorii komitetów wyborczych, zachowując jednocześnie wymaganie rzeczywistego uczestnictwa w wyborach jako warunku uzyskania wpływu na skład komisji wyborczych. Projektowana regulacja wzmacnia pozycję komitetów faktycznie uczestniczących w rywalizacji wyborczej i tworzy silniejszy związek pomiędzy realizacją biernego prawa wyborczego i prowadzeniem kampanii wyborczej, a wpływem na skład komisji.

Z punktu widzenia konstytucyjnej zasady równości (art. 32 Konstytucji) projektowana regulacja zmniejsza zakres zróżnicowania sytuacji prawnej komitetów wyborczych w stosunku do obowiązującego stanu prawnego. Rezygnuje bowiem z uprzywilejowania komitetów reprezentowanych w Sejmie oraz sejmikach województw. Jednocześnie utrzymuje odmienne traktowanie komitetów, które zarejestrowały listę kandydatów albo kandydata, oraz komitetów, które tego warunku nie spełniły. Kryterium to pozostaje jednak w bezpośrednim związku z celem regulacji, jakim jest zapewnienie udziału w obsadzaniu komisji wyłącznie podmiotom rzeczywiście uczestniczącym w rywalizacji wyborczej. Jakkolwiek w aspekcie materialnoprawnym projekt należy ocenić jako wprowadzający ograniczenie dotychczasowej swobody tworzenia składów komisji przez komitety wyborcze, ograniczenie to ma charakter funkcjonalny i służy realizacji wartości konstytucyjnych, w szczególności zasady rzetelności procedur wyborczych oraz zasady zaufania obywateli do państwa i prawa (art. 2 Konstytucji). Poprzez uzależnienie prawa zgłaszania kandydatów od faktycznej aktywności wyborczej komitetu w danym okręgu, projekt wzmacnia związek pomiędzy uczestnictwem w rywalizacji wyborczej a wpływem na organizację procesu wyborczego. W konsekwencji prowadzi to do bardziej reprezentatywnego i transparentnego składu komisji wyborczych. Tym samym można przyjąć, że projektowane rozwiązanie nie narusza standardu konstytucyjnego.

Po wejściu w życie projektu rejestracja listy kandydatów lub kandydata stanie się nie tylko warunkiem udziału w wyborach, ale również przesłanką uzyskania wpływu na skład komisji wyborczych. Oznacza to, że procedury rejestracyjne nabrają dodatkowego znaczenia prawnego. Może to bowiem doprowadzić do wzrostu liczby potencjalnych sporów dotyczących odmowy rejestracji list lub kandydatów. Dodatkowo ewentualne uchybienia przy rejestracji będą wywoływać dalej idące skutki prawne niż obecnie.

Projekt prowadzi do zmiany modelu pluralizmu politycznego w składach komisji wyborczych. Dotychczasowy model zakładał zagwarantowanie większości miejsc przedstawicielom komitetów posiadających określone zaplecze parlamentarne lub samorządowe, przy jednoczesnym dopuszczeniu reprezentacji pozostałych

komitetów. Projekt odchodzi od tej konstrukcji, opierając udział komitetów w obsadzaniu komisji wyłącznie na kryterium aktualnego uczestnictwa w danych wyborach. W konsekwencji skład komisji będzie w większym stopniu odzwierciedlał rzeczywisty krąg uczestników konkretnej elekcji, a w mniejszym stopniu rezultaty wyborów przeprowadzonych w przeszłości.

Projekt zmienia art. 178 § 3 pkt 2 oraz art. 182 § 7 pkt 2 Kodeksu wyborczego poprzez jednoznaczne wskazanie, że w przypadku zgłoszenia liczby kandydatów przekraczającej ustawowy skład komisji przeprowadza się publiczne losowanie spośród kandydatów zgłoszonych zgodnie z ustawą. Zmiana ma przede wszystkim charakter doprecyzowujący i dostosowujący do nowego modelu zgłaszania kandydatów określonego w art. 178 § 2a oraz art. 182 § 2 Kodeksu wyborczego. Zmiana zawęży krąg kandydatów uczestniczących w losowaniu wyłącznie do osób zgłoszonych zgodnie z ustawą; eliminuje możliwość powstawania sporów dotyczących udziału kandydatów zgłoszonych wadliwie i zwiększa przewidywalność decyzji komisarzy wyborczych.

W zakresie, w jakim projekt przewiduje zmiany o charakterze dostosowawczym i porządkującym w art. 1 pkt 1 oraz w art. 2, przewiduje on skreślenie wyrazu „ewidencyjny” w licznych przepisach Kodeksu wyborczego (art. 1 projektu) oraz ustawy o zmianie ustawy – Kodeks wyborczy. Zmiana ta ma na celu dostosowanie terminologii zmienianych przepisów do przepisów ustawy z dnia 24 września 2010 r. o ewidencji ludności⁹. Analogiczny charakter ma zmiana art. 182 § 1b Kodeksu wyborczego (art. 1 pkt 4 lit. a) projektu), przewidująca zastąpienie odwołania do „rejestrów wyborców” odwołaniem do „stałego obwodu głosowania”, która jest konsekwencją wprowadzenia Centralnego Rejestru Wyborców. Artykuł 1 pkt 5 projektu usuwa błędne odesłanie do uchylonego art. 69 § 3 Kodeksu wyborczego. Przewidziana w art. 1 pkt 2 projektu zmiana, polegająca na zastąpieniu wyrazu „uwzględniającego” wyrazem „oddalającego” ma charakter porządkujący i wynika z przekonania, iż skutek o którym mowa w przepisie powinien odnosić się do oddalenia skargi albo odwołania, a nie do jej uwzględnienia. Z kolei projektowane zmiany w załącznikach nr 1 i 2 Kodeksu wyborczego (art. 1 pkt 6 i 7 projektu) mają na celu dostosowanie terminologii do zmian wprowadzonych reformą podziału administracyjnego w 2021 r., w której nazwę powiatu jeleniogórskiego zastąpiono nazwą powiat karkonoski.

Wskazane zmiany mają charakter techniczno-legislacyjny, wywołują głównie skutki porządkujące i harmonizujące, tym samym przyczyniają się do zwiększenia spójności systemu prawa wyborczego i eliminacji potencjalnych wątpliwości interpretacyjnych.

Projekt przewiduje wejście ustawy w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia (art. 4). W odniesieniu do zmian porządkowych, terminologicznych i dostosowujących okres ten należy uznać za wystarczający. Regulacje te nie wymagają bowiem podejmowania szczególnych działań organizacyjnych ani dostosowawczych po stronie organów administracji wyborczej.

⁹ Dz.U. z 2026 r. poz. 284.

Istotne jest, że projektowane *vacatio legis* ma charakter zróżnicowany. Artykuł 3 projektu przewiduje bowiem, iż nowe zasady zgłaszania kandydatów do terytorialnych i obwodowych komisji wyborczych będą stosowane po raz pierwszy do wyborów zarządzonych po upływie 6 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy. Projektowana regulacja niewątpliwie dotyczy materii mającej wpływ na przebieg procesu wyborczego. Z tego względu znaczenie ma zachowanie odpowiedniego okresu pomiędzy uchwaleniem zmian a ich pierwszym zastosowaniem. Przyjęte w art. 3 projektu rozwiązanie należy uznać za pozostające w zgodzie ze standardem stabilności prawa wyborczego wypracowanym w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego¹⁰.

Przyjęcie sześciomiesięcznego okresu przejściowego odpowiada utrwalonemu standardowi ochrony pewności prawa wyborczego oraz umożliwia komitetom wyborczym odpowiednie przygotowanie się do nowych zasad powoływania komisji wyborczych.

Opiniowany projekt był przedmiotem analiz Biura Ekspertyz i Oceny Skutków Regulacji Kancelarii Sejmu dotyczących zgodności z prawem Unii Europejskiej¹¹. Projekt ten był także przedmiotem analizy BEOS w trybie art. 95a ust. 3 regulaminu Sejmu¹².

2. Opiniowany projekt dotyczy zagadnień unormowanych w art. 3 Protokołu Dodatkowego nr 1 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (EKPC), poddającym pod ochronę prawa wyborcze w wyborach do organu ustawodawczego. Proponowane rozwiązania nie nasuwają wątpliwości z punktu widzenia EKPC.

VI. Skutki społeczne projektowanej ustawy

A. Podmioty, na które wpływa projekt

Projekt będzie wywierał wpływ na:

- 1) osoby posiadające bierne i czynne prawa wyborcze – t. j. zarejestrowane w Centralnym Rejestrze Wyborców (w 2024 r. w rejestrze ujęto 28 945 200 wyborców¹³), a w szczególności:

¹⁰ Zob. np. wyroki TK z: 3 listopada 2006 r., sygn. akt K 31/06; 20 lipca 2011 r., sygn. akt K 9/11.

¹¹ *Opinia w sprawie zgodności z prawem Unii Europejskiej poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks wyborczy oraz ustawy o zmianie ustawy – Kodeks wyborczy (przedstawiciel wnioskodawców: poseł Mariusz Witczak)*, opinia BEOS z 11 VI 2026 r., BEOS-WPEiM-1267/26.

¹² *Opinia w sprawie stwierdzenia, czy poselski projekt ustawy o zmianie ustawy – Kodeks wyborczy oraz ustawy o zmianie ustawy – Kodeks wyborczy (przedstawiciel wnioskodawców: poseł Mariusz Witczak) jest projektem ustawy wykonującej prawo Unii Europejskiej w rozumieniu art. 95a regulaminu Sejmu*, opinia BEOS z 11 VI 2026 r., BEOS-WPEiM-1268/26.

¹³ Stan na 31 XII 2024. Za: *Sprawozdanie z wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych na dzień 18 maja 2025 r.*, Państwowa Komisja Wyborcza, Warszawa, czerwiec 2025 r., https://prezydent2025.pkw.gov.pl/prezydent2025/pl/pkw_aktualnosci/70244.

- osoby biorące udział w wyborach; zależnie od wyborów ich udział waha się od 40 do 70% osób uprawnionych do głosowania¹⁴;
 - osoby kandydujące w wyborach; na przykładzie ostatnich przeprowadzonych wyborów liczba kandydatów kształtowała się następująco: wybory samorządowe – blisko w sumie 187 tysięcy osób (39 776 komitetów)¹⁵, wybory do Sejmu – 6 333 kandydatów (12 komitetów wyborczych) oraz do Senatu – 360 kandydatów (49 komitetów wyborczych)¹⁶, wybory do Parlamentu Europejskiego – 1 019 kandydatów (105 list)¹⁷, wybory prezydenckie – 13 kandydatów;
- 2) instytucje i osoby zaangażowane w organizację i przeprowadzenie wyborów, w szczególności:
- Państwowa Komisja Wyborcza, Krajowe Biuro Wyborcze oraz komisarze wyborczy (100 osób),
 - powołane przez komisarzy komisje wyborcze, w szczególności obwodowe komisje wyborcze i ich członkowie – przykładowo: w wyborach do Sejmu i Senatu ogółem w skład 31 497 obwodowych komisji powołano 262 525 osób, z tego 149 628 osoby reprezentujące komitety wyborcze¹⁸, a w wyborach prezydenckich – 266 658 osób, z tego 239 863 osoby reprezentujące komitety wyborcze¹⁹;
- 3) partie polityczne – w ewidencji partii politycznych na koniec 2024 r. było 97 ugrupowań, z czego działalność prowadziło 70 partii, które zrzeszały 209,2 tys. członków²⁰;
- 4) osoby i instytucje zaangażowane w kontrolę przebiegu wyborów:
- organizacje pozarządowe, które, jeśli mają w statucie cele dotyczące demokracji/praw obywatelskich, mogą kierować do komisji wyborczych

¹⁴ Frekwencja w ostatnich wyborach: parlamentarnych w 2023 r. wyniosła 74,38%; do Parlamentu Europejskiego w 2024 – 40,06%; w wyborach samorządowych (na wójtów, burmistrzów i prezydentów miast) w 2024 r. – 51,99% (pierwsze głosowanie) oraz 44,06% w ponownym głosowaniu; w wyborach prezydenckich w 2025 r. – 67,31% (I tura), 71,63% (II tura) – Dane ze strony PKW, <https://pkw.gov.pl/>.

¹⁵ Oprac. K. Broda, Wybory samorządowe 2024. Ilu kandydatów na wójtów, burmistrzów, prezydentów miast i radnych zgłosiły poszczególne komitety?, 28 III 2024, <https://www.gazetaprawna.pl/wiadomosci/kraj/artykuly/9474026.wybory-samorzadowe-2024-ilu-kandydatow-na-wojtow-burmistrzow-prezyd.html>.

¹⁶ Sprawozdanie z wyborów do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej przeprowadzonych 15 października 2023 r., Państwowa Komisja Wyborcza, Warszawa, 31 X 2023, https://sejmsenat2023.pkw.gov.pl/sejmsenat2023/statics/PKW_AKTUALNOSCI/uploaded_files/1704931307_sprawozdanie-z-wyborow-do-sejmu-rzeczypospolitej-polskiej.pdf.

¹⁷ Sprawozdanie z wyborów do Parlamentu Europejskiego przeprowadzonych w dniu 9 czerwca 2024 r., Państwowa Komisja Wyborcza, Warszawa, czerwiec 2024, https://www.pkw.gov.pl/uploaded_files/1718945949_zpow742112024.pdf.

¹⁸ Sprawozdanie z wyborów do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej przeprowadzonych 15 października 2023 r., Państwowa Komisja Wyborcza, s. 8, https://sejmsenat2023.pkw.gov.pl/sejmsenat2023/statics/PKW_AKTUALNOSCI/uploaded_files/1704931307_sprawozdanie-z-wyborow-do-sejmu-rzeczypospolitej-polskiej.pdf.

¹⁹ Sprawozdanie z wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych na dzień 18 maja 2025 r., s. 8.

²⁰ Partie polityczne w 2024 r., GUS, <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/gospodarka-spoeczna-wolontariat/gospodarka-spoeczna-trzeci-sektor/partie-polityczne-w-2024-r-7.7.html>.

- obserwatorów społecznych (PKW nie zbiera danych o ich liczbie)²¹ np. Ruch Kontroli Wyborów²² czy Komitet Obrony Demokracji²³;
- mężowie zaufania komitetów wyborczych.

B. Wpływ na społeczeństwo

W uzasadnieniu oraz DSR wskazano, że projekt będzie oddziaływał na ogół społeczeństwa, a jego skutki społeczne będą miały charakter niemierzalny i będą się wyrażały przede wszystkim w zwiększeniu zaufania społecznego do instytucji wyborczych oraz procesu wyborczego.

Projekt dotyczy szczegółowego rozwiązania o charakterze proceduralnym (zob. pkt V opinii), którego znaczenie z perspektywy ogółu społeczeństwa należy uznać za ograniczone. W konsekwencji wpływ projektowanej regulacji na poziom zaufania społecznego do procesu wyborczego jest trudny określenia i będzie zależał przede wszystkim od tego, czy oraz w jakim zakresie i kontekście rozwiązania objęte projektem staną się przedmiotem zainteresowania mediów i debaty publicznej np. w toku tworzenia komisji wyborczych w kolejnych wyborach. Fakt stworzenia rekordowej liczby komitetów wyborczych w wyborach prezydenckich w 2025 r. oraz zasiadania w obwodowych komisjach wyborczych osób zgłoszonych przez komitety, które nie zarejestrowały kandydata, był nagłaśniany w mediach w okresie okołowyborczym. Zaczęto też stosować obrazowe i przyciągające uwagę opinie publicznej określenie „komitety widma”. W przestrzeni medialnej wskazywano, że obecność osób rekomendowanych przez te komitety może służyć uzyskiwaniu korzyści finansowych²⁴. Zakres udziału w komisjach obwodowych osób wskazanych przez komitety niereprezentujące realnego kandydata był szczegółowo opisany w sprawozdaniu PKW²⁵.

Z perspektywy społecznej istotne jest, że proponowana zmiana, będąca rezultatem analizy praktyki stosowania obowiązujących przepisów dotyczących składu komisji, może ograniczyć możliwość formułowania narracji podważających zaufanie do procesu wyborczego. Ma to szczególne znaczenie, ponieważ społeczne zaufanie do wyborów stanowi jeden z podstawowych warunków legitymizacji władzy publicznej i prawidłowego funkcjonowania demokratycznego państwa. Podważanie wiarygodności procesu wyborczego może następować z różnych przyczyn, w tym

²¹ Prawo wyznaczenia po jednym obserwatorem społecznym do komisji mają stowarzyszenia i fundacje, które w celach statutowych mają wpisane m.in.: troskę o demokrację, prawa obywatelskie lub rozwój społeczeństwa obywatelskiego – Zob. R. Horbaczewski, *Nowe zasady weryfikacji obserwatorów społecznych w wyborach prezydenckich*, 14 V 2025, <https://www.prawo.pl/samorzad/obserwatorzy-spoeczni-w-wyborach-prezydenckich-2025-co-sie-zmienia.532941.html>.

²² https://rkwkujawy.ngo24.info/rkw_kujawy_home/rkw_kujawy_home_dzialalnosc_rkw.html.

²³ <https://okw.info.pl/>.

²⁴ R. Horbaczewski, *Kto w komisjach pilnuje wyborów – czas na zmiany?*, 22 V 2025, <https://www.prawo.pl/samorzad/kto-kontroluje-wybory-prezydenckie-rola-komisji-obwodowych.533071.html>.

²⁵ Zob. *Sprawozdanie z wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych na dzień 18 maja 2025 r.*, Warszawa, czerwiec 2025 r., https://pkw.gov.pl/uploaded_files/1750128506_zpow741112025.pdf.

w sposób celowy, jako działanie wymierzone w zaufanie obywateli do instytucji państwa²⁶.

Badania opinii społecznej dotyczące oceny prawidłowości przebiegu wyborów oraz funkcjonowania demokratycznych mechanizmów i procedur wyborczych pokazały, że w wyborach prezydenckich w 2025 r. zdecydowana większość dorosłych Polaków (89%) nie zauważyła żadnych nieprawidłowości. Podane przez Państwową Komisję Wyborczą wyniki wyborów nie budziły wątpliwości u 75% respondentów. Jednocześnie wyniki badań wskazują, że od 2019 r. systematycznie maleje pełne zaufanie Polaków do uczciwości procesu wyborczego, w szczególności do rzetelności liczenia głosów oraz uczciwości członków komisji wyborczych. W porównaniu z czerwcem 2019 r. odsetek respondentów przekonanych, że głosy w wyborach są „zawsze uczciwie liczone”, zmniejszył się o 18 punktów procentowych, natomiast odsetek osób uważających, że członkowie komisji wyborczych „zawsze działają uczciwie” – o 19 punktów procentowych. Wynik z 2025 r. był pod tym względem nawet gorszy od uzyskanego w grudniu 2014 r., czyli po wyborach samorządowych, których wyniki kwestionowano z powodu ponadprzeciętnie dużego odsetka głosów nieważnych. Ponadto w porównaniu z poprzednimi pomiarami wzrósł odsetek badanych uchylających się od zajęcia stanowiska w kwestii uczciwości członków komisji wyborczych²⁷.

Dodajmy, że PKW odnotowała, że większość komisarzy wyborczych sygnalizowała problem związany z koniecznością dokonywania licznych zmian w składach obwodowych komisji wyborczych, zarówno przed pierwszym głosowaniem, jak i między pierwszym a ponownym głosowaniem. Występowały również braki chętnych do pracy. PKW wskazywała, że „[w] świetle dotychczasowych doświadczeń oraz z uwagi na potrzebę dalszego wzmacniania legitymizacji procesu wyborczego, zasadne wydaje się rozważenie zmiany trybu powoływania członków obwodowych komisji wyborczych w kierunku zapewnienia w pierwszej kolejności reprezentacji komitetów wyborczych, które dokonały skutecznej rejestracji kandydatów”²⁸.

C. Konsultacje społeczne

Konsultacje społeczne projektu nie wzbudziły szerszego zainteresowania. Wzięły w nich udział 3 osoby, z których dwie zdecydowanie zanegowały projekt, a jedna go poparła. Przedstawiono w jeden bardziej rozbudowany komentarz, który odnosił się krytycznie do zmian oraz zawierał alternatywną propozycję w zakresie

²⁶ Zob. np. W. Kalus, *Podważanie wiarygodności wyborów nowym celem dezinformacji w mediach społecznościowych*, 8 V 2025, https://demagog.org.pl/analizy_i_raporty/podwazanie-wiarygodnosc-wyborow-nowym-celem-dezinformacji-w-mediach-spolecznosciowych/.

²⁷ Zob. *Ocena prawidłowości przebiegu wyborów oraz funkcjonowania demokratycznych mechanizmów i procedur wyborczych*, oprac. B. Badora, Komunikat z badań CBOS nr 63/2025, lipiec 2025, https://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2025/K_063_25.PDF.

²⁸ *Sprawozdanie z wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych na dzień 18 maja 2025 r.*, op. cit., s.13.

kształtowania składu komisji wyborczych zmierzającą do ich swoistej profesjonalizacji i odpolitycznienia²⁹.

VII. Skutki gospodarcze projektowanej ustawy

W DSR Wnioskodawcy wskazali, że projektowana ustawa nie spowoduje skutków gospodarczych. Biorąc pod uwagę jej zakres przedmiotowy, należy zgodzić się z tą oceną. Projektowana regulacja nie będzie mieć wpływu na gospodarkę w skali makro, w tym dynamikę PKB, na rynek pracy, czy na stopę inflacji. Projekt nie powoduje również zwiększenia wydatków przedsiębiorstw.

W konsultacjach społecznych nie wpłynęły komentarze do projektu, które zawierałyby istotne informacje odnoszące się do skutków gospodarczych.

VIII. Skutki projektowanej ustawy dla sektora finansów publicznych

Projektowana regulacja nie pociąga za sobą obciążenia budżetu państwa lub jednostek samorządu terytorialnego.

Osoby uczestniczące w konsultacjach społecznych nie wypowiadały się odnośnie do skutków finansowych projektu.

IX. Inne skutki projektowanej ustawy

Nie zidentyfikowano innych skutków wejścia w życie projektowanej ustawy.

X. Zmiana obciążeń administracyjnych

Projektowana regulacja wprowadza umiarkowany wzrost obciążeń administracyjnych po stronie organów wyborczych, wynikający z konieczności weryfikacji przesłanek uprawniających komitety do zgłaszania kandydatów.

²⁹ ID ankiety: 173034: „Projekt ten nie rozwiązuje istotnych problemów systemu wyborczego w Polsce, a wręcz jeszcze bardziej go skomplikuje przez zakazanie mniejszym komitetom wyborczym zgłaszania swoich kandydatów do obwodowych komisji wyborczych, co jest antydemokratyczne. Należałoby wprowadzić mechanizmy rekrutacji do obwodowych komisji wyborczych oparte na rekrutacji choćby rachmistrzów spisu powszechnego oraz spisu rolnego: określenie jednoznacznych minimalnych wymagań dla kandydata na członka obwodowej komisji wyborczej oraz procedurę jego szkolenia wstępnego i egzaminu, którego niezdanie wyklucza danego kandydata do obwodowej komisji wyborczej. Należałoby równie wprowadzić w pełni istniejący obecnie elektroniczny system wyborczy tak, żeby wspomagać pracę członka OKW”.

XI. Konkluzje

1. Skutki prawne:

Ograniczenie prawa zgłaszania kandydatów do terytorialnych i obwodowych komisji wyborczych wyłącznie do komitetów, które zarejestrowały listę kandydatów lub kandydata na obszarze właściwego okręgu wyborczego służy przeciwdziałaniu zjawisku tzw. „komitetów-widm” oraz wzmacnia transparentność procesu wyborczego.

Projektowane zróżnicowanie sytuacji prawnej komitetów wyborczych nie narusza konstytucyjnej zasady równości, gdyż opiera się na relewantnym kryterium rzeczywistego udziału w wyborach i pozostaje w bezpośrednim związku z celem projektowanej regulacji, jakim jest zapewnienie rzetelności oraz wiarygodności procedur wyborczych.

Doprecyzowanie zasad przeprowadzania losowania kandydatów do komisji wyborczych, wzmacnia pewność prawa, ogranicza ryzyko sporów interpretacyjnych i zwiększa przejrzystość procedur powoływania komisji.

Zmiany o charakterze dostosowawczym i porządkującym mają charakter techniczno-legislacyjny i przyczyniają się do zwiększenia spójności oraz przejrzystości regulacji prawa wyborczego.

Przewidziany sześciomiesięczny okres przejściowy dotyczący stosowania nowych zasad powoływania komisji wyborczych należy uznać za zgodny ze standardem wypracowanym w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego. Opiniowany projekt nie nasuwa wątpliwości z punktu widzenia EKPC.

2. Skutki społeczne: Projektowana regulacja nie niesie bezpośrednich skutków społecznych. Ewentualne skutki pośrednie związane z ugruntowaniem społecznej wiarygodności wyborów w Polsce będą zależeć od tego, czy i w jakim kontekście materia projektu zaistnieje w przestrzeni medialnej i w świadomości społecznej – już na kanwie kolejnych ogłaszanych wyborów i tworzenia komisji wyborczych. Należy podkreślić, że w ostatnich latach badania społeczne pokazują pewne symptomy erozji społecznego zaufania do komisji liczących głosy w wyborach. Może to wynikać także z intencjonalnych działań zmierzających do dyskredytacji demokratycznych procedur i tym bardziej wymaga przeciwdziałania.

3. Skutki gospodarcze: Projektowana regulacja nie spowoduje skutków w sferze gospodarczej.

4. Skutki finansowe: Projektowana regulacja nie pociąga za sobą obciążenia budżetu państwa lub jednostek samorządu terytorialnego.

5. Rozwiązania zagraniczne: W Niemczech obwodowe organy wyborcze działające w lokalach wyborczych mają charakter administracyjno-obywatelski, a ich członkowie są co do zasady powoływani spośród osób uprawnionych do głosowania w gminie. W Hiszpanii podstawowy skład komisji wyborczej tworzonej na dzień głosowania jest wyłaniany w drodze losowania publicznego spośród wyborców, przy

czym odrębnie uregulowano udział przedstawicieli podmiotów zgłaszających kandydatów. W Wielkiej Brytanii organizacja głosowania w lokalu wyborczym opiera się przede wszystkim na modelu administracyjnym, w którym właściwy urzędnik odpowiedzialny za przeprowadzenie wyborów powołuje przewodniczącego lokalu wyborczego oraz urzędników obsługujących głosowanie.

Autorzy:

Wojciech Miller, ekspert ds. legislacji (pkt I-III)

Daniela Kupis, specjalistka ds. komparatystycznych (pkt IV, XI.5)

dr Ewelina Gierach, ekspert ds. legislacji (pkt V.1, X, XI.1.1)

prof. dr hab. Krzysztof Wojtyczek, ekspert ds. legislacji (pkt V.2, XI.1.2)

Justyna Osiecka-Chojnacka, specjalistka ds. społecznych (pkt. VI, X, XI.2)

dr Piotr Russel, specjalista ds. systemu gospodarczego (pkt. VII, X, XI.3)

Monika Korolewska, naczelnik wydziału (pkt. VIII, X, XI.4)

Akceptował:

Wicedyrektor Biura Ekspertyz
i Oceny Skutków Regulacji

Ziemowit Cieślik

/podpisano elektronicznie/