



PREZYDENT RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
Karol Nawrocki

Warszawa, 30 kwietnia 2026 r.

Sejm
Rzeczypospolitej Polskiej

Wniosek

Na podstawie art. 122 ust. 5 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. odmawiam podpisania ustawy z dnia 27 marca 2026 r. o zmianie ustawy- Kodeks wyborczy.

Odmowę podpisania ustawy motywuję następującymi względami.

W dniu 9 kwietnia 2026 r. Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, działając na podstawie art. 122 ust. 1 Konstytucji, przedstawił mi do podpisu wyżej wymienioną ustawę o zmianie ustawy - Kodeks wyborczy (zwaną dalej ustawą lub kwestionowaną ustawą). Ustawa ta stanowi wynik prac legislacyjnych nad projektem poselskim zawartym w druku sejmowym nr 2006. Podczas trzeciego czytania w Sejmie w dniu 27 marca 2026 r. w głosowaniu wzięło udział 433 posłów. Za przyjęciem ustawy głosowało 232 posłów, przeciw było 178 posłów, 23 posłów wstrzymało się od głosu.

Senat na posiedzeniu w dniu 8 kwietnia 2026 r. podjął uchwałę o przyjęciu ustawy bez poprawek, co oznacza, że tekst ustawy został skierowany do podpisu w brzmieniu uchwalonym przez Sejm.

Ustawa z dnia 27 marca 2026 r. dokonuje zmian w ustawie z dnia 5 stycznia 2011 r. - Kodeks wyborczy (Dz. U. z 2025 r. poz. 365 i 1792 oraz z 2026 r. poz. 178).

Deklarowanym celem ustawy jest usprawnienie oraz profesjonalizacja prac obwodowych komisji wyborczych. Ustawa wprowadza instytucję sekretarza obwodowej komisji wyborczej oraz zmienia zasady zgłaszania i wyboru pełnomocników komitetów wyborczych do terytorialnych komisji wyborczych. Ustawa przewiduje powoływanie sekretarzy obwodowej komisji wyborczej wchodzących w skład obwodowej komisji wyborczej.

Sekretarz miałby być zgłaszany przez wójta i powoływany przez komisarza wyborczego lub w razie braku zgłoszenia byłby wyznaczany przez komisarza wyborczego spośród członków komisji. Sekretarz ma posiadać obywatelstwo polskie, ma mieć wykształcenie wyższe oraz być członkiem korpusu służby cywilnej lub pracownikiem urzędu obsługującego organy administracji rządowej, samorządowej lub jednostek im podległych lub przez nie nadzorowanych lub mieć minimum 2-letni staż pracy w tych jednostkach lub urzędach lub być nauczycielem mianowanym albo dyplomowanym. W/w wymogu zatrudnienia lub stażu pracy nie stosuje się do osób mających wyższe wykształcenie prawnicze lub administracyjne. Sekretarz musi mieć ukończone 25 lat i nie być starszy niż lat 70. Sekretarzem nie może być osoba pełniąca funkcje organu albo wchodząca w skład organu pochodzącego z wyborów powszechnych. Sekretarz nie może należeć do partii politycznej ani prowadzić działalności publicznej nie dającej się pogodzić z pełnioną funkcją. Sekretarzem nie może być osoba skazana prawomocnym wyrokiem za przestępstwo umyślne ścigane z oskarżenia publicznego lub umyślne przestępstwo skarbowe.

W przypadku obwodowych komisji wyborczych w obwodach głosowania utworzonych za granicą osobę wykonującą zadania sekretarza wskazywałby konsul.

Do zadań sekretarza obwodowej komisji wyborczej należałoby zapewnienie prawidłowości oraz koordynacja działań obwodowej komisji wyborczej, w tym:

- przeliczenie i sprawdzenie kart do głosowania przed rozpoczęciem głosowania,
- przeprowadzenie głosowania i ustalenie jego wyników,
- sporządzenie protokołu głosowania i jego podpisanie,
- podanie do publicznej wiadomości wyników głosowania,

- spakowanie dokumentów z głosowania,
- obsługa systemu teleinformatycznego, w tym wprowadzanie wyników głosowania w obecności co najmniej 2/3 składu komisji,
- prowadzenie ewidencji czasu przebywania mężów zaufania w lokalu wyborczym oraz wydawanie zaświadczeń mężom zaufania.

Sekretarz miałby obowiązek współdziałania z przewodniczącym obwodowej komisji wyborczej.

Zgodnie z ustawą sekretarz byłby uprawniony do wniesienia protestu przeciwko ważności wyborów, ważności wyborów w okręgu lub wyborowi określonej osoby. Pod nieobecność sekretarza jego zadania wykonywałby przewodniczący komisji.

Należy przy tym podkreślić, iż ustawodawca nie zwiększa dotychczasowej liczebności obwodowych komisji wyborczych. Oznacza to, że sekretarz nie zostaje ustanowiony jako dodatkowy podmiot wspierający komisję z zewnątrz, lecz jako jeden z jej członków mieszczących się w dotychczasowym limicie osobowym.

Ponadto ustawa przewiduje wprowadzenie zmian w regulacjach dotyczących zgłaszania wyboru pełnomocników komitetów wyborczych do terytorialnych komisji wyborczych. Ustawa przewiduje, że pełnomocnik wyborczy komitetu wyborczego mógłby zgłosić jednego kandydata do każdej terytorialnej komisji wyborczej na obszarze działania tego komitetu. Ponadto pełnomocnik wyborczy komitetu wyborczego mógłby 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 RP, senatora lub wójta.

Zmiany te mają spowodować przyznanie większych uprawnień komitetom wyborczym, które zgłosiły w danych wyborach i w danym okręgu listy lub kandydatów, a więc realnie biorącym udział w wyborach, a równocześnie ma pozwolić na uniknięcie sytuacji obsadzania komisji wyborczych członkami zgłoszonym przez komitety, które nie zarejestrowały swoich kandydatów w danym lub w jakimkolwiek okręgu wyborczym.

Pomimo wskazaniu w uzasadnieniu ustawy, iż wprowadzane zmiany mają zwiększyć profesjonalizację procesu wyborczego, to jednak już na etapie prac sejmowych przyjmowane rozwiązania wzbudzały zastrzeżenia i kontrowersje. Podczas debaty podnoszono wątpliwości dotyczące:

- wskazywania osób na sekretarzy komisji przez wójta - z uwagi na fakt, iż może to stwarzać ryzyko wprowadzania czynnika politycznego do składu komisji,
- niedookreślenia usytuowania sekretarza w strukturze komisji, co może powodować powstawanie sporów kompetencyjnych pomiędzy sekretarzem, a przewodniczącym komisji,
- wprowadzenia sekretarza komisji jako jednego z członków komisji, bez zwiększenia liczebności komisji, co oznacza zwiększenie dla pozostałych członków komisji obowiązków związanych z bezpośrednią obsługą procesu głosowania,
- braku procedur awaryjnych w sytuacji nieobecności lub braku sekretarza w trakcie głosowania,
- wyłączości, a nie pierwszeństwa w zgłaszaniu kandydatów na członków obwodowych komisji wyborczych dla komitetów, które zarejestrowały kandydatów.

Wszystkie te uwagi świadczą o tym, że kontrowersje związane z proponowanymi rozwiązaniami pojawiły się już na wczesnym etapie prac legislacyjnych i były konsekwentnie podnoszone jako argument za potrzebą większej rozważliwości oraz ostrożności przy wprowadzaniu zmian w systemie wyborczym.

Oceniając rozwiązania przyjęte kwestionowaną ustawą należy mieć na uwadze, że częste zmiany zasad prawa wyborczego mogą skutkować utratą zaufania obywateli do całego procesu wyborczego. Prawo wyborcze powinno charakteryzować się stałością, jasnością i transparentnością, aby zapewnić obywatelom zaufanie do procesu wyborczego oraz stabilność systemu demokratycznego. Zasadne jest więc, iż nie powinno się wprowadzać zbyt pospiesznie i zbyt często zmian prawa wyborczego. Istotną kwestią jest również ocena racjonalności i poprawności przyjmowanych w kwestionowanej ustawie rozwiązań.

Moja krytyczna ocena regulacji ustanawiających instytucję sekretarza obwodowej komisji wyborczej nie opiera się na założeniu, że profesjonalizacja prac komisji wyborczych jest zbędna. Przeciwnie, doświadczenia ostatnich procesów wyborczych, w szczególności problemy sygnalizowane po wyborach Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w 2025 r., wskazują na potrzebę wzmocnienia standardów organizacyjnych, szkoleniowych i technicznych. Zastrzeżenia dotyczą natomiast tego, czy przyjęty przez ustawodawcę instrument jest adekwatny do zidentyfikowanych problemów, spójny z dotychczasową konstrukcją organów wyborczych oraz wystarczająco zabezpieczony przed ryzykiem upolitycznienia lub obniżenia zaufania do bezstronności administracji wyborczej.

Zasadnicze wątpliwości dotyczą w tym zakresie jednak dwóch podstawowych kwestii. Po pierwsze, nowa funkcja sekretarza może prowadzić do dublowania zadań wykonywanych obecnie przez urzędników wyborczych i przewodniczących komisji, przy braku jednoznacznego rozgraniczenia kompetencji. Po drugie, sposób wyłaniania sekretarza - poprzez zgłoszenie przez wójta - może rodzić ryzyko zależności od lokalnej władzy wykonawczej albo przynajmniej takiej społecznej percepcji.

Odnosząc się do najistotniejszej zmiany ustawy tj. utworzenia funkcji sekretarza obwodowej komisji wyborczej należy podkreślić, że ustawodawca nie ogranicza tej funkcji do roli pomocniczej, technicznej lub doradczej. Sekretarz ma wchodzić w skład komisji, a więc uczestniczyć w pracach organu kolegialnego na takich samych zasadach jak pozostali członkowie komisji, przy jednoczesnym powierzeniu mu szczególnych zadań koordynacyjnych.

Do zadań sekretarza należeć ma w szczególności zapewnienie prawidłowości prac i koordynacja działań obwodowej komisji wyborczej, w tym czynności związanych z przeliczeniem i sprawdzeniem kart do głosowania, przeprowadzeniem głosowania, ustaleniem jego wyników, sporządzeniem i podpisaniem protokołu, podaniem wyników do publicznej wiadomości, spakowaniem dokumentów z głosowania oraz obsługą systemu teleinformatycznego.

Oznacza to, że nowe zadania sekretarza zostały wpisane w obszar, który obowiązujący Kodeks wyborczy już bardzo precyzyjnie przypisuje komisji jako organowi kolegialnemu. Obecne przepisy stanowią, że po zakończeniu głosowania to obwodowa komisja wyborcza ustala wyniki głosowania w obwodzie; niedopuszczalne jest wykonywanie tych czynności przez grupy członków lub pojedynczych członków oddzielnie; wszystkie czynności związane z liczeniem i ustalaniem wyników wykonuje się wspólnie w obecności co najmniej 2/3 pełnego składu komisji; protokół podpisują wszystkie osoby wchodzące w skład komisji obecne przy jego sporządzaniu; a przekazania dokumentów dokonuje przewodniczący lub jego zastępca. Ta część Kodeksu wyborczego została skonstruowana właśnie po to, aby ograniczyć ryzyko jednostkowej dominacji nad liczeniem głosów i protokołowaniem wyników.

Nowe regulacje art. 185a § 1 - 4 przyjęte w kwestionowanej ustawie nakładają tymczasem na sekretarza zadania określone jako „zapewnienie prawidłowości i koordynację działań” komisji, w szczególności w zakresie: przeliczenia i sprawdzenia kart, przeprowadzenia

głosowania i ustalenia jego wyników, sporządzenia protokołu i jego podpisania, podania wyników do publicznej wiadomości oraz spakowania dokumentów; do tego sekretarz ma obsługiwać system teleinformatyczny. Literalnie czytany powyższy przepis wchodzi więc w obszar czynności, które w obowiązującym Kodeksie wyborczym są ściśle kolegialne i rozpisane na całą komisję albo na przewodniczącego i jego zastępcę. To tworzy realną kolizję interpretacyjną: czy sekretarz ma te czynności „wykonywać”, czy tylko je „koordynować” organizacyjnie? Jeżeli pierwsze, nowelizacja zderza się z nadal obowiązującą zasadą kolegialności prac komisji. Jeżeli drugie, ustawodawca użył języka dalece zbyt szerokiego. Ustanowienie sekretarza jako osoby odpowiedzialnej za koordynację wskazanych w ustawie czynności wyborczych może prowadzić do niejasności, czy jego rola ma charakter wyłącznie organizacyjno-techniczny, czy też faktycznie uzyskuje on szczególną pozycję w stosunku do pozostałych członków komisji. W praktyce może oznaczać to rozmycie odpowiedzialności za ewentualne błędy: nie będzie jasne, czy odpowiada za nie sekretarz, przewodniczący, cała komisja, czy jeszcze urzędnik wyborczy i komisarz, którzy nadzorują przygotowanie i szkolenie.

Warto podkreślić, że w samym Kodeksie wyborczym istnieje już model „sekretarza” na wyższym poziomie administracji wyborczej. W okręgowej komisji wyborczej funkcję sekretarza pełni dyrektor właściwej delegatury Krajowego Biura Wyborczego albo osoba przez niego wskazana, lecz sekretarz ten uczestniczy w pracach komisji wyłącznie z głosem doradczym. Ten wzorzec jest ustrojowo spójny: profesjonalne wsparcie organizacyjne i eksperckie pochodzi z aparatu KBW i nie przekształca sekretarza w kolejnego decydenta w komisji. Kwestionowana ustawa przyjęła rozwiązanie odmienne: sekretarz w obwodowej komisji ma być pełnoprawnym członkiem, a jego wejście do komisji następowałoby z inicjatywy wójta. Jeżeli intencją ustawodawcy była profesjonalizacja, to bardziej spójnym kierunkiem byłoby raczej zbliżenie się do modelu „sekretarza doradczego” związanego z KBW albo wzmocnienie istniejącego korpusu urzędników wyborczych. To jest wniosek interpretacyjny, ale oparty na porównaniu dwóch modeli funkcjonujących w tym samym kodeksie.

Poważne zastrzeżenia budzi również relacja sekretarza do przewodniczącego komisji. Przewodniczący obwodowej komisji wyborczej jest już obecnie podmiotem odpowiedzialnym za organizację pracy komisji, kierowanie jej posiedzeniami i zapewnienie prawidłowego przebiegu czynności wyborczych. Nowelizacja wprowadza obok niego sekretarza, któremu

powierza zadania koordynacyjne, ograniczając się jednocześnie do ogólnego stwierdzenia, że sekretarz współdziała z przewodniczącym. Tego rodzaju konstrukcja może prowadzić do sporów kompetencyjnych, zwłaszcza w sytuacjach wymagających szybkiego rozstrzygnięcia organizacyjnego w dniu głosowania albo podczas ustalania wyników.

W konsekwencji ustawa nie tylko tworzy nową funkcję, lecz także ingeruje w dotychczasową strukturę odpowiedzialności wewnątrz obwodowej komisji wyborczej. Nie czyni tego jednak w sposób dostatecznie precyzyjny. Z perspektywy standardów prawidłowej legislacji, a zwłaszcza standardów dotyczących prawa wyborczego, szczególnie istotne jest, aby przepisy regulujące skład i sposób działania komisji były jednoznaczne, spójne i możliwe do stosowania bez potrzeby dokonywania rozszerzającej wykładni w warunkach presji czasowej.

Krytycznej oceny wymaga również relacja przyjętej w kwestionowanej ustawie funkcji sekretarza do istniejącej instytucji urzędnika wyborczego. Obowiązujący Kodeks wyborczy przewiduje już mechanizm profesjonalnego wsparcia obwodowych komisji wyborczych. Urzędnicy wyborczy wykonują zadania związane z zapewnieniem sprawnego funkcjonowania komisji, organizowaniem i prowadzeniem szkoleń, dostarczaniem kart do głosowania oraz nadzorem nad warunkami pracy komisji.

W tym kontekście powstaje pytanie, czy rzeczywistą potrzebą legislacyjną było wprowadzenie nowego członka komisji o szczególnych kompetencjach, czy raczej wzmocnienie istniejącego systemu urzędników wyborczych, szkoleń, procedur nadzorczych i obsługi technicznej. Problemy ujawnione w praktyce wyborczej, w tym błędy protokolarne czy korzystanie z nieautoryzowanych narzędzi informatycznych, wskazują przede wszystkim na potrzebę standaryzacji procedur, poprawy szkoleń, wzmocnienia nadzoru i zapewnienia bezpiecznych narzędzi teleinformatycznych. Nie wynika z nich wprost konieczność powołania nowego członka komisji zgłaszanego przez organ gminy.

Nowelizacja tworzy więc rozwiązanie równoległe wobec już istniejącej architektury administracji wyborczej. Zamiast doprecyzować i wzmocnić zadania urzędników wyborczych, ustawodawca powołuje nowy podmiot działający wewnątrz komisji. Może to prowadzić do rozproszenia odpowiedzialności. W razie nieprawidłowości nie będzie oczywiste, czy odpowiedzialność organizacyjna spoczywa na przewodniczącym komisji, sekretarzu, całej komisji, urzędniku wyborczym czy komisarzu wyborczym.

Z punktu widzenia efektywności administracji wyborczej bardziej konsekwentnym rozwiązaniem byłoby wzmocnienie już istniejącego modelu profesjonalnego wsparcia komisji, w szczególności przez rozbudowanie szkoleń, obowiązkowe przygotowanie praktyczne osób wykonujących czynności techniczne, jednoznaczne procedury korzystania z systemów informatycznych oraz mechanizmy weryfikacji kompetencji osób odpowiedzialnych za obsługę teleinformatyczną.

Najpoważniejsze zastrzeżenia ustrojowe i polityczne budzi jednak mechanizm zgłaszania kandydatów na sekretarzy obwodowych komisji wyborczych przez wójta. Wójt jest organem wykonawczym gminy, a więc podmiotem funkcjonującym w ramach lokalnego układu politycznego. W praktyce może być osobą bezpośrednio zaangażowaną w lokalną rywalizację polityczną albo powiązaną z określonym środowiskiem politycznym. Nawet jeśli sam sekretarz będzie musiał spełniać wymogi apolityczności, nie usuwa to problemu wynikającego z mechanizmu jego wyłaniania.

W prawie wyborczym znaczenie ma nie tylko rzeczywista bezstronność organów i osób wykonujących zadania wyborcze, lecz także społeczna percepcja tej bezstronności. Proces wyborczy powinien być ukształtowany w taki sposób, aby uczestnicy wyborów i wyborcy nie mieli uzasadnionych podstaw do kwestionowania neutralności osób mających wpływ na przebieg głosowania i ustalenie wyników. Wprowadzenie do składu komisji osoby zgłaszanej przez wójta może rodzić wątpliwości właśnie na tej płaszczyźnie.

Formalne wymogi przewidziane w ustawie - zakaz przynależności do partii politycznej, zakaz pełnienia funkcji organu pochodzącego z wyborów powszechnych, wymóg niekaralności czy określone kwalifikacje zawodowe - mają znaczenie gwarancyjne. Dotyczą jednak przede wszystkim osoby kandydata. Nie rozstrzygają problemu instytucjonalnego, jakim jest powierzenie lokalnemu organowi wykonawczemu zasadniczego wpływu na obsadę istotnej funkcji w obwodowej komisji wyborczej.

Obowiązujący Kodeks wyborczy buduje dziś dość czytelną logikę rozdziału ról. Z jednej strony wójt odpowiada za zaplecze organizacyjne lokali wyborczych; z drugiej strony sprawne funkcjonowanie obwodowych komisji mają zapewniać urzędnicy wyborczy powoływani przez Szefa Krajowego Biura Wyborczego. Co istotne, urzędnikiem wyborczym nie może być osoba zatrudniona w urzędzie gminy, gminnej jednostce organizacyjnej lub osobie prawnej w tej samej gminie, w której miałyby wykonywać funkcję, a do zadań urzędników należy m.in.

przygotowanie i nadzór nad przebiegiem wyborów w komisjach obwodowych oraz tworzenie i prowadzenie szkoleń dla członków tych komisji. Innymi słowy: obecny model świadomie oddziela profesjonalne wsparcie komisji od aparatu organizacyjnego konkretnej gminy.

Kwestionowana ustawa odwraca ten kierunek w jednym z najbardziej wrażliwych punktów procesu wyborczego. Sekretarz ma być bowiem członkiem obwodowej komisji wyborczej, a komisarz wyborczy ma go powoływać spośród osób zgłoszonych przez wójta; dodatkowo sekretarz otrzymuje własną legitymację do wniesienia protestu wyborczego. To nie jest wyłącznie kwestia „technicznej rekomendacji kadrowej”. To jest wprowadzenie do wnętrza obwodowej komisji wyborczej osoby, której wejście do komisji jest uzależnione od decyzji lokalnego organu wykonawczego. Nie usuwa tego problemu fakt, że sama osoba sekretarza nie może należeć do partii politycznej ani prowadzić działalności publicznej niedającej się pogodzić z funkcją. Problemem nie jest wyłącznie osobista stronniczość sekretarza, lecz sama konstrukcja instytucjonalna: to wójt staje się „bramką wejściową” do funkcji o realnym wpływie na przebieg dnia wyborów i fazę powyborczą. Z tego powodu przytoczone w opinii Biura Legislacyjnego Senatu uwagi Unii Metropolii Polskich (opinia z dnia 12 grudnia 2025 r.) trafnie wskazywały, że wskazywanie kandydatów na sekretarzy przez wójtów może prowadzić do upolitycznienia procesu.

Ten zarzut nabiera ciężaru także na tle standardów międzynarodowych. Komisja Wenecka wskazuje, że tam, gdzie nie ma ugruntowanej tradycji niezależności administracji od władzy politycznej, komisje wyborcze powinny być niezależne i bezstronne na wszystkich poziomach, aż po poziom lokalu wyborczego. Z kolei ODIHR konsekwentnie ujmuje administrację wyborczą jako strukturę, która ma działać sprawnie, ale zarazem bezstronnie i transparentnie. Na tym tle trudno uznać, że dopuszczenie personalnego wpływu wójta na obsadę pełnoprawnego członka komisji wzmacnia bezstronność administracji wyborczej; dużo bliższy tym standardom był dotychczasowy model urzędnika wyborczego, wyjątego spod zależności od urzędu tej samej gminy.

Tak więc z punktu widzenia standardów bezstronności administracji wyborczej bardziej właściwe byłoby oparcie naboru sekretarzy na strukturach administracji wyborczej, w szczególności Krajowego Biura Wyborczego, komisarzy wyborczych i urzędników wyborczych. Udział wójta mógłby mieć ewentualnie charakter organizacyjny lub pomocniczy, ale nie powinien przesądzać o wskazaniu osoby, która następnie uzyskuje szczególną pozycję w komisji.

Ustawa nie przewiduje dostatecznie przejrzystej procedury wyłaniania kandydatów na sekretarzy. Nie wprowadza obowiązku publicznego naboru, ogłoszenia kryteriów wyboru, publikacji listy kandydatów, uzasadnienia wskazania konkretnej osoby ani odrębnej procedury kontroli czynności nominacyjnej wójta.

Tego rodzaju rozwiązanie jest problematyczne z punktu widzenia zasady zaufania obywateli do państwa i prawa. Funkcja sekretarza ma dotyczyć bezpośrednio czynności wykonywanych w dniu głosowania i po jego zakończeniu. Osoba pełniąca tę funkcję będzie uczestniczyć w pracach komisji, obsłudze dokumentacji i systemu teleinformatycznego. Wymaga to szczególnie wysokiego poziomu transparentności procesu jej wyłaniania.

Nie oznacza to konieczności tworzenia rozbudowanej, sformalizowanej procedury konkursowej. Wybory są przedsięwzięciem masowym i wymagają sprawności organizacyjnej. Możliwe byłoby jednak wprowadzenie podstawowych mechanizmów jawności, takich jak publiczne ogłoszenie naboru, określenie kryteriów oceny kandydatów, publikacja listy osób spełniających wymogi formalne, losowanie spośród kandydatów spełniających kryteria albo zatwierdzanie kandydatur przez organ administracji wyborczej niezależny od wójta.

Brak takich rozwiązań wzmacnia zarzut, że ustawa nie zapewnia wystarczających gwarancji bezstronności i przejrzystości. Ma to znaczenie nie tylko formalne, lecz także legitymizacyjne. W prawie wyborczym równie istotne jak samo przestrzeganie procedur jest to, aby procedury te były czytelne, weryfikowalne i odporne na zarzuty arbitralności.

Jednym z podstawowych argumentów wskazywanych jako uzasadnienie przyjętej nowelizacji jest potrzeba usprawnienia i profesjonalizacji prac obwodowych komisji wyborczych. Cel ten należy uznać za uzasadniony. Wątpliwości budzi jednak przyjęty w kwestionowanej ustawie dobór środków.

Problemy wskazywane *po* wyborach w 2025 r. dotyczyły w szczególności nieprawidłowości organizacyjnych, błędów w protokołach, niewystarczającej standaryzacji szkoleń oraz ryzyk związanych z korzystaniem z nieautoryzowanych narzędzi informatycznych. Odpowiedzią na tego rodzaju problemy powinny być przede wszystkim: obowiązkowe szkolenia, jednolite materiały instruktażowe, praktyczne przygotowanie członków komisji, precyzyjne procedury korzystania z systemów teleinformatycznych, zakaz używania nieautoryzowanego oprogramowania, rejestrowanie operacji w systemie oraz mechanizmy audytu.

Tymczasem nowelizacja przyznaje sekretarzowi zadania w zakresie obsługi systemu teleinformatycznego, ale nie tworzy kompleksowego modelu przygotowania do wykonywania tych czynności. Nie przewiduje obowiązkowego szkolenia zakończonego weryfikacją wiedzy, nie określa szczególnych wymagań w zakresie znajomości procedur teleinformatycznych, nie wprowadza odrębnej odpowiedzialności za naruszenie zasad korzystania z systemu, ani nie rozbudowuje ustawowych gwarancji audytu i kontroli.

Wymóg wprowadzania wyników do systemu w obecności co najmniej 2/3 składu komisji jest rozwiązaniem trafnym, lecz punktowym. Ogranicza ryzyko działania sekretarza w izolacji, ale nie rozwiązuje problemu jakości danych, prawidłowości wcześniejszych czynności komisji, bezpieczeństwa systemu ani przygotowania osób obsługujących narzędzia teleinformatyczne. W konsekwencji ustawa odpowiada na część problemów, ale nie sięga do ich zasadniczych przyczyn.

Ustawa przyznaje również sekretarzowi obwodowej komisji wyborczej prawo wniesienia protestu wyborczego. Rozwiązanie to może być uzasadniane potrzebą umożliwienia osobie najlepiej zorientowanej w przebiegu czynności komisji formalnego zasygnalizowania nieprawidłowości. Z tej perspektywy dodatkowa legitymacja protestowa może służyć ochronie legalności wyborów.

Jednocześnie należy zauważyć, że przyznanie takiego uprawnienia wzmacnia pozycję sekretarza jako szczególnego uczestnika procesu wyborczego. Nie jest on wyłącznie osobą wykonującą czynności techniczno-organizacyjne, ale staje się również podmiotem uprawnionym do inicjowania kontroli ważności wyborów. W powiązaniu z mechanizmem zgłaszania sekretarza przez wójta może to rodzić dodatkowe wątpliwości co do równowagi między administracyjnym a społecznym komponentem kontroli wyborów.

Nie oznacza to, że samo przyznanie sekretarzowi prawa wniesienia protestu należy uznać za niedopuszczalne. Wymagałoby ono jednak silniejszych gwarancji niezależności sekretarza, większej przejrzystości jego powołania oraz jednoznacznego określenia jego pozycji wobec przewodniczącego i pozostałych członków komisji.

Prawo wyborcze pełni funkcję nie tylko organizacyjną, lecz także legitymizacyjną. Celem regulacji wyborczych jest nie tylko sprawne przeprowadzenie głosowania, ale również zapewnienie obywatelom przekonania, że wynik wyborów został ustalony w sposób rzetelny, bezstronny i przejrzysty.

Z tego punktu widzenia szczególne znaczenie ma unikanie rozwiązań, które mogą wywoływać uzasadnione podejrzenia co do neutralności osób uczestniczących w czynnościach wyborczych. Konstrukcja sekretarza zgłaszanego przez wójta może być postrzegana jako osłabiająca ten standard, zwłaszcza w warunkach silnej polaryzacji politycznej i lokalnych zależności personalnych.

Etyczny problem tej regulacji polega nie tylko na potencjalnym konflikcie interesów w sensie ścisłym. Istotny jest również konflikt postrzegany, a więc sytuacja, w której obywatele lub uczestnicy wyborów mogą racjonalnie powziąć wątpliwość, czy dana osoba działa w pełni niezależnie od lokalnego układu władzy. W procesie wyborczym samo istnienie takich wątpliwości może osłabiać zaufanie do wyniku wyborów.

Z tego względu ustawodawca powinien projektować instytucje wyborcze w sposób maksymalnie odporny na zarzut stronnictwa. W kwestionowanej ustawie tego standardu nie osiągnięto w pełni. Przyjęty model opiera się na formalnych wymogach wobec osoby sekretarza, ale nie tworzy wystarczających gwarancji instytucjonalnych dotyczących sposobu jego wyłaniania, kontroli jego przygotowania oraz przejrzystości wykonywanych czynności.

Drugim istotnym elementem nowelizacji jest ograniczenie prawa zgłaszania kandydatów do komisji wyborczych do tych komitetów, które zarejestrowały odpowiednie listy albo kandydatów na danym obszarze. Intencja ustawodawcy jest zrozumiała. Chodzi o przeciwdziałanie sytuacjom, w których komitety formalnie zarejestrowane, lecz niestartujące realnie w wyborach na danym terenie, uzyskują wpływ na obsadę komisji.

Nie można wykluczyć, że takie zjawisko może występować i wymagać reakcji ustawodawcy. Problem polega jednak na tym, że przyjęte rozwiązanie ma charakter wyłączający, a nie stopniowalny. Ustawodawca nie wprowadza pierwszeństwa dla komitetów rzeczywiście uczestniczących w rywalizacji wyborczej na danym obszarze, lecz zamyka możliwość zgłaszania kandydatów przez inne komitety. Przyjęte rozwiązanie ograniczające uprawnienia komitetów wyborczych do zgłaszania kandydatów do komisji może osłabić pluralistyczny charakter obsady komisji wyborczych.

Istotne przy tym jest, iż obowiązujący obecnie art. 182 § 2 Kodeksu wyborczego przyznaje co najmniej 2/3 ustawowego składu komisji pełnomocnikom komitetów partyjnych lub koalicyjnych mających odpowiednią „historię” parlamentarną lub sejmikową, a pozostałym komitetom pozostawia udział w obsadzaniu dalszych miejsc. Jednocześnie, jeśli liczba

członków okaże się zbyt mała, przewidziano publiczne losowanie spośród osób zgłoszonych przez wszystkich pełnomocników wyborczych, a jeżeli nadal brakuje osób do minimum, komisarz może uzupełnić skład spośród wyborców. Tak więc obecny model zachowuje element inkluzywności i mechanizmy awaryjne.

Tymczasem kwestionowana ustawa idzie dalej. Nowe brzmienie art. 182 § 2 ogranicza prawo zgłaszania kandydatów do każdej obwodowej komisji wyborczej do tych komitetów, które w danym okręgu zarejestrowały listę kandydatów na posłów, posłów do Parlamentu Europejskiego lub radnych albo kandydata na Prezydenta RP, senatora lub wójta. Deklarowany cel jest czytelny: ograniczyć ryzyko „komitetów-widm”, czyli formalnie istniejących komitetów, które nie prowadzą realnej rywalizacji na danym obszarze, ale uczestniczą w obsadzaniu komisji. Z perspektywy racjonalizacji składu komisji ten argument nie jest pozbawiony sensu. Problem polega jednak na proporcjonalności. Skoro obecny system i tak przewiduje publiczne losowanie oraz możliwość uzupełniania składów przez komisarza, a dodatkowo przebieg czynności komisji może być rejestrowany przez mężów zaufania, którzy mają także prawo do kopii protokołu, całkowite odcięcie komitetów niezarejestrowanych lokalnie od możliwości współkształtowania składu komisji wydaje się środkiem dalej idącym, niż wymaga deklarowany cel. W praktyce nowe rozwiązanie wzmacnia komitety już silniejsze organizacyjnie i terytorialnie, a ogranicza obecność mniejszych lub nowych komitetów na poziomie najbardziej podstawowym dla procesu wyborczego, czyli w lokalu wyborczym. To nie musi prowadzić do naruszenia standardu równości wyborów w sensie ścisłym, ale osłabia pluralistyczny, społeczny komponent obsady komisji.

Z punktu widzenia zasady proporcjonalności bardziej wyważonym rozwiązaniem byłby model sekwencyjny. W pierwszej kolejności kandydatów mogłyby zgłaszać komitety, które zarejestrowały listy albo kandydatów na danym obszarze. Jeżeli jednak w tym trybie nie udałoby się obsadzić komisji w wymaganym składzie, możliwe byłoby otwarcie dodatkowej puli kandydatów zgłaszanych przez pozostałe zarejestrowane komitety, a następnie - w dalszej kolejności - uzupełnienie składu przez komisarza wyborczego. Takie rozwiązanie pozwalałoby osiągnąć cel, nie prowadząc jednocześnie do nadmiernego ograniczenia pluralizmu. Komisje wyborcze pełnią bowiem nie tylko funkcję organizacyjną, lecz także gwarancyjną. Ich pluralistyczna obsada sprzyja wzajemnej kontroli, zwiększa transparentność i wzmacnia społeczne zaufanie do prawidłowości ustalenia wyników głosowania.

Dodatkowo należy wskazać, że sama redakcja przyjętego przepisu nie jest wolna od wady. Biuro Legislacyjne Senatu wprost zwróciło uwagę, że w wyborach Prezydenta RP nie dokonuje się podziału kraju na okręgi wyborcze, więc przyjęte sformułowanie art. 182 § 2 jest mylące i sugeruje istnienie takich okręgów; z tego powodu zarekomendowano poprawkę redakcyjną, która odrębnie ujęłaby wybory prezydenckie. Senat przyjął jednak całą ustawę bez poprawek. To znaczy, że w jednym z kluczowych przepisów nowelizacji pozostawiono nieusuniętą nieścisłość zidentyfikowaną przez Biuro Legislacyjne Senatu. W ustawie ingerującej w „członkostwo” komisji wyborczych i zasady ich powoływania taki deficyt precyzji należy ocenić krytycznie.

Ustawa z dnia 27 marca 2026 r. odpowiada na rzeczywisty problem wymagający interwencji ustawodawcy, jednak przyjęte w niej rozwiązania budzą istotne zastrzeżenia. Profesjonalizacja obwodowych komisji wyborczych jest celem uzasadnionym, lecz powinna następować przy zachowaniu zasad bezstronności, kolegialności, przejrzystości i proporcjonalności.

Model sekretarza obwodowej komisji wyborczej przyjęty w kwestionowanej ustawie łączy funkcję organizacyjno-techniczną z członkostwem w organie kolegialnym. Nie zwiększa liczebności komisji, lecz wprowadza do jej dotychczasowego składu osobę zgłaszaną przez wójta i wyposażoną w szczególne zadania. Takie rozwiązanie może prowadzić do niejasności kompetencyjnych, osłabienia pluralistycznego charakteru komisji oraz powstania wątpliwości co do pełnej bezstronności procesu wyłaniania sekretarza.

Najpoważniejszy zarzut wobec ustawy polega na tym, że nie odpowiada ona w sposób dostatecznie precyzyjny na problemy ujawnione w praktyce wyborczej. Zamiast skoncentrować się na wzmocnieniu szkoleń, procedur, nadzoru i bezpieczeństwa teleinformatycznego, ustawodawca tworzy nową funkcję wewnątrz komisji, której status i relacje z istniejącymi organami nie zostały wystarczająco jasno określone.

Z punktu widzenia standardów państwa prawnego i rzetelności procesu wyborczego bardziej właściwy byłby model, w którym profesjonalne wsparcie komisji pozostaje wyraźnie oddzielone od jej kolegialnego składu, jest oparte na strukturach niezależnej administracji wyborczej oraz podlega przejrzystym zasadom naboru, przygotowania i kontroli. Obecna regulacja może przynieść pewne usprawnienia organizacyjne, ale jednocześnie generuje nowe ryzyka ustrojowe, polityczne i legitymizacyjne.

Najbardziej przekonujący wniosek końcowy brzmi zatem tak: profesjonalizacja obwodowych komisji wyborczych była celem uzasadnionym, ale dobrany w kwestionowanej ustawie instrument legislacyjny jest ustrojowo niespójny i tylko częściowo trafia w rzeczywiste źródła problemów.

Należy przy tym wskazać, iż każda zmiana systemowa powinna być projektowana w sposób racjonalny, proporcjonalny i przewidywalny - tak, aby przepisy nie naruszały zaufania obywateli do państwa i prawa, a jednocześnie skutecznie realizowały cele ochronne, w tym zapobieganie nadużyciom. Państwo, korzystając ze swoich kompetencji regulacyjnych, powinno wzmacniać mechanizmy stabilizujące system, a nie prowadzić do jego niejasności i w efekcie powodować osłabienie instrumentów kontrolnych, nadzorczych i gwarancyjnych.

. Natomiast rozwiązania przewidziane w kwestionowanej ustawie rodzą poważne wątpliwości, gdyż zamiast wzmacniać istniejące regulacje prawa wyborczego, mogą one w praktyce prowadzić do ich osłabienia. Brak proporcjonalności między celem regulacyjnym a zastosowanymi środkami, oraz niewystarczające uwzględnienie skutków systemowych i praktycznych, stawia pod znakiem zapytania zgodność przyjętych rozwiązań z konstytucyjną zasadą pewności i stabilności prawa oraz zasadą zaufania obywateli do państwa.

Podsumowując, w mojej ocenie przyjęte w kwestionowanej ustawie zmiany zasad prawa wyborczego niosą ze sobą realne ryzyko osłabienia zasad obowiązujących w wyborach powszechnych oraz erozji zaufania do instytucji państwa, co może wywołać negatywne konsekwencje w wymiarze prawnoustrojowym, i na to nie ma mojej zgody.

Przedstawiając Wysokiej Izbie motywy wniosku o ponowne rozpatrzenie ustawy z dnia 27 marca 2026 r. o zmianie ustawy- Kodeks wyborczy, wyrażam jednocześnie przekonanie, że Sejm dokonując powtórnej oceny przyjętych w ustawie rozwiązań, podzieli przedstawione przeze mnie stanowisko.

Karol Nawrocki