



Fundacja
**Odpowiedzialna
Polityka**

Fundacja Odpowiedzialna Polityka

Aleja Stanów Zjednoczonych 16/76
03-965 Warszawa

Warszawa, 14 marca 2026 r.

Sz. P

Zygmunt Frankiewicz
Marcin Karpiński
Krzysztof Kwiatkowski

Szanowni Panowie Przewodniczący,

jakość procesu wyborczego w Polsce od lat pozostaje przedmiotem prac Fundacji Odpowiedzialna Polityka o czym świadczyć może chociażby niedawna publikacja [“Równe i powszechne 2.0: społeczne propozycje zmian w prawie wyborczym”](#)¹. W tym kontekście doceniamy, iż projekt z druku nr 638 stał się przedmiotem prac Wysokiej Izby i obejmuje szeroki zakres zmian – od kwestii systemowych, takich jak korekta demograficzna, przez strukturę administracji wyborczej, po szczegółowe regulacje dotyczące pracy obwodowych komisji wyborczych. To ambitna propozycja, jednak wymagająca dalszej refleksji oraz w wielu miejscach doprecyzowania.

Korekta demograficzna

Jedną z najważniejszych i najbardziej potrzebnych – zwłaszcza w perspektywie wyborów parlamentarnych w 2027 roku – kwestii jest tzw. korekta demograficzna. Liczba mandatów przypisanych do okręgów wyborczych nie była zmieniana od kilkunastu lat, mimo że struktura demograficzna Polski uległa istotnym przeobrażeniom. Rodzimy się, umieramy i zmieniamy miejsce zamieszkania – system wyborczy powinien te zmiany odzwierciedlać. Model, w którym dostosowanie liczby mandatów do zmian liczby ludności pozostaje pod wpływem bieżących decyzji politycznych oceniamy krytycznie jako prowadzący do zaburzenia równości materialnej wyborów. Proponowana automatyzacja tego mechanizmu oraz powierzenie określania liczby mandatów Państwowej Komisji Wyborczej to krok w stronę większej neutralności i przewidywalności systemu.

Wątpliwości budzi jednak rozwiązanie przewidujące, że w razie niewykonania tej kompetencji przez PKW przejmowałby ją Sąd Najwyższy. Rozdział mandatów jest istotnym elementem systemu wyborczego i uregulowań dotyczących ustalania wyniku wyborów - jako taki może stać się przedmiotem protestu wyborczego. W proponowanym modelu mogłoby więc dojść do sytuacji, w której Sąd Najwyższy orzekałby de facto we

¹ Fundacja Odpowiedzialna Polityka i inni, *Równe i powszechne 2.0: społeczne propozycje zmian w prawie wyborczym*, ISBN 978-83-979314-1-1, styczeń 2026,
https://odpowiedzialnapolityka.pl/sites/default/files/publikacje/rowne-i-powszechne_digital_2026-01-22-1.pdf

własnej sprawie. Aby tego uniknąć warto rozważyć przekazanie tego zadania Naczelnemu Sądowi Administracyjnemu.

Administracja wyborcza

W części dotyczącej administracji wyborczej projekt zawiera zarówno racjonalne propozycje, jak i rozwiązania wymagające ostrożności. Zmniejszenie liczby komisarzy wyborczych i bardziej logiczne ich rozmieszczenie geograficzne można ocenić pozytywnie. Warto jednak doprecyzować zasady wyboru – rozważyć, czy minister nie powinien obligatoryjnie przedstawiać większej liczby kandydatów niż liczba stanowisk, tak aby Państwowa Komisja Wyborcza miała realny wybór oraz rezerwę na wypadek rezygnacji.

Należy rozważyć, czy właściwość terytorialna komisarza wyborczego dla Warszawy po wejściu w życie nowelizacji nie jest zbyt rozległa, co mogłoby negatywnie wpłynąć na sprawność procesów wyborczych na tym terenie. W swojej właściwości komisarz ten posiadałby największe pod względem liczby wyborców okręgi sejmowe w kraju (nr 19 i 20), w których na ten moment wybiera się łącznie aż 32 posłów (liczba ta może ulec zwiększeniu po odpowiednim dostosowaniu liczby mandatów w okręgach do danych demograficznych) i gdzie tradycyjnie rejestruje się najwięcej komitetów oraz kandydatów. W Warszawie w wyborach samorządowych wybiera się jednocześnie prezydenta miasta, radnych do rady miasta, sejmiku województwa, ale też radnych dzielnicowych. Dodatkowo, zgodnie z Kodeksem wyborczym, to właśnie okręgowa komisja wyborcza właściwa dla dzielnicy Śródmieście m.st. Warszawy jest odpowiedzialna za przetwarzanie wyników głosowania ze wszystkich obwodów głosowania utworzonych za granicą oraz na polskich statkach morskich. Biorąc pod uwagę proponowaną w projekcie z druku 638 redukcję ogólnej liczby komisarzy wyborczych ze 100 do 49, skumulowanie zadań dla tak dużego i newralgicznego obszaru w kompetencji jednego komisarza wyborczego wydaje się ryzykowne, dlatego zasadne byłoby wyznaczenie dla Warszawy dodatkowego komisarza w celu zapewnienia terminowości i sprawności procedur wyborczych. Warto zauważyć, że przed reformą z 2018 r. podobne argumenty dot. liczby wybieranych posłów czy wysokiej liczby obwodów głosowania odnosiły się zarówno do aglomeracji warszawskiej jak i śląskiej - stąd przed reformą liczba komisarzy wynosiła 51.

Jednocześnie uważamy, że zmiany dotyczące liczby i sposobu powoływania komisarzy wyborczych powinny wejść w życie z upływem kadencji komisarzy obecnie sprawujących funkcję, a nie poprzez wygaszanie tychże. Stabilność administracji wyborczej jest wartością samą w sobie.

Zarówno w kontekście proponowanych zmian dotyczących komisarzy wyborczy jak i składów okręgowych i rejonowych komisji wyborczych trudno nie zwrócić uwagi na trwającą debatę o kształcie polskiego sądownictwa. Warto również zauważyć, że sama Państwowa Komisja Wyborcza historycznie wskazywała² na trudności w formowaniu komisji okręgowych w składach wyłącznie sędziowskich. Sugerowalibyśmy więc

² Państwowa Komisja Wyborcza, *Informacja o realizacji przepisów Kodeksu wyborczego oraz propozycje ich zmiany*, ZPOW-502-1/21, styczeń 2021, pkt 13 https://pkw.gov.pl/uploaded_files/1613491481_2-1-21-informacja.pdf

wprowadzenie możliwości obsadzenia wakatów spośród osób wykonujących zawody prawnicze - tak aby zapewnić płynność przebiegu procesu wyborczego również w jego początkowej fazie.

Co się tyczy urzędników wyborczych, uważamy, że powoływanie ich spośród osób zatrudnionych w urzędzie gminy na obszarze której mieliby wykonywać tę funkcję, a więc spośród osób o lepszej znajomości lokalnej specyfiki, może przyczynić się do sprawniejszej obsługi wyborów na poziomie gminy.

Obwody głosowania i obwodowe komisje wyborcze

Przedmiotem największych zmian w projekcie są obwody głosowania, składy i funkcjonowanie obwodowych komisji wyborczych zarówno w kraju, jak i za granicą. Pozytywnie oceniamy propozycje dotyczące zmiany wielkości obwodów głosowania w kraju. Zmniejszenie liczby mieszkańców przypadających na jeden obwód do 3000 może realnie ograniczyć zatłoczenie lokali wyborczych – szczególnie w dużych miastach – poprawić warunki zapewnienia tajności głosowania oraz być może ograniczyć kolejki przed czy w lokalu wyborczym po godz. 21, a także zmniejszyć liczbę kart do głosowania do przeliczenia w noc wyborczą. Co zaś się tyczy obwodów za granicą, choć zgadzamy się z intencją projektodawców, uważamy, że lepszym rozwiązaniem jest nie zwiększanie liczebności składów komisji, a tworzenie mniejszych obwodów głosowania. Rozumiemy jednak, że w niektórych sytuacjach względy organizacyjne mogą to uniemożliwiać.

Pozytywnie należy ocenić przywrócenie zasady równowagi komitetów w składzie obwodowych komisji wyborczych oraz wyłączenie możliwości zgłaszania kandydatów przez tzw. komitety widma. Zmiana będzie systemowo zgodna z postulatami Państwowej Komisji Wyborczej oraz z intencją autorów Kodeksu wyborczego i pozwoli na ograniczenie patologii powstałych jako konsekwencja przepisów obowiązujących w ostatnich latach.

Sekretarz obwodowej komisji wyborczej - sposób powoływania i kompetencje

W przedmiocie propozycji wprowadzenia instytucji sekretarza do obwodowej komisji wyborczej wypowiedzieliśmy się w trakcie prac Sejmu nad projektem z druku sejmowego nr 2006. Zawarte w omawianym projekcie propozycje są właściwie tożsame z treścią pierwotnego projektu, do którego zgłosiliśmy szereg uwag.

Naszym zdaniem, projekt w obecnym kształcie rodzi ryzyka dla społecznego zaufania dla procesu wyborczego wynikające z postrzeganego zwiększenia wpływu organów wykonawczych gminy na pracę obwodowych komisji wyborczych. Choć formalnie sekretarz nie miałby pełnić funkcji nadzorczej, sposób jego rekrutacji może sugerować wzmocnienie nieformalnego wpływu wójta (burmistrza, prezydenta miasta) na funkcjonowanie komisji. Nawet jeśli takie przypadki miałyby charakter marginalny, doświadczenie pokazuje, że pojedyncze incydenty mogą istotnie podważyć społeczne zaufanie do całego procesu wyborczego. Warto więc aby system zgłaszania kandydatów

obudowany był silniejszymi bezpiecznikami, systemowo utrudniającymi ewentualne nadużycia.

W kontekście zgłaszania kandydatów do pełnienia funkcji sekretarza warto rozważyć, czy nie powinni oni samodzielnie zgłaszać się do komisarza wyborczego. W zgłoszeniu wyrażaliby zgodę na kandydowanie, wskazywali obszar terytorialny, w ramach którego gotowi są pełnić funkcję i potwierdzali lub oświadczali, że spełniają wymogi formalne. Kandydatów mógłby opiniować wójt lub urzędnik wyborczy powoływany zgodnie z przedłożeniem, jednak komisarz nie byłby tą opinią związany. Mogłoby to przynieść takie korzyści, jak zwiększenie puli osób, spośród których wybierani byłiby sekretarze, czy zwiększenie elastyczności co do terytorialnego rozmieszczenia - dzięki obszarowemu wskazywaniu. Ponadto wraz ze zgłoszeniem kandydat mógłby określić, czy w razie niepowołania jest gotowy pozostawać w rezerwie oraz czy zgadza się zgłosić swą kandydaturę w trybie art. 182 par. 8c Kodeksu wyborczego (zgłoszenie do komisji wyborcy bez pośrednictwa komitetu wyborczego wprost do komisarza).

Naszym zdaniem projekt ujmuje zadania sekretarza w sposób nadmiernie szeroki i nieprecyzyjny. W praktyce przy wskazaniu, że mają być one wykonywane „we współdziałaniu z przewodniczącym”, trudno ustalić zakres odpowiedzialności poszczególnych osób oraz rozstrzygnąć, kto podejmuje decyzje w sytuacjach spornych. Część wskazanych zadań — w szczególności zapewnienie prawidłowości działań komisji oraz ich koordynacja — ma charakter analogiczny do prowadzenia prac komisji, co rodzi ryzyko konfliktu kompetencyjnego pomiędzy osobą przewodniczącą pracom a sekretarzem. Taki konflikt mógłby w praktyce istotnie utrudniać sprawne funkcjonowanie komisji.

Należy pozytywnie ocenić kierunek polegający na porządkowaniu procedur dokumentacyjnych oraz przypisaniu odpowiedzialności za ich realizację w ramach obwodowej komisji wyborczej. Jednocześnie proponowany art. 183a § 4 ujmuje zadania sekretarza w sposób niewystarczająco konkretny co do relacji wewnątrz komisji (patrz wyżej), a jednocześnie nadmiernie szczegółowy w odniesieniu do wyliczania czynności technicznych dnia głosowania podlegających koordynacji. Uważamy, że wzorując się na sposobie określania roli sekretarza okręgowej czy rejonowej komisji wyborczej, ustawa powinna rozstrzygać o roli sekretarza (koordynacja prac dokumentacyjnych komisji) i charakterze jego członkostwa w komisji (regularny członek czy koordynator/organizator z głosem doradczym). Wyszczególnienie konkretnych czynności powinno zaś mieć miejsce w regulaminie obwodowych komisji wyborczych, stanowiącym załącznik do uchwały Państwowej Komisji Wyborczej. Uproszczenie regulacji ustawowej, poprzez określenie ogólnych obszarów odpowiedzialności sekretarza i sprecyzowanie jego roli oraz odesłanie w zakresie szczegółowych czynności do uchwały PKW, pozwoliłoby na większą elastyczność i dostosowanie procedur do zmieniających się warunków organizacyjnych i technologicznych.

W dalszych dyskusjach nad projektem warto również zwrócić uwagę na wynik prac sejmowej komisji i podkomisji, którego efektem jest m.in.

- powierzenie sekretarzowi obsługi systemu Wsparcia Obsługi Wyborów (systemu informatycznego o którym mowa w Art 162 § 2),
- zniesienie wymogu bycia zatrudnionym w urzędzie lub bycia nauczycielem mianowanym lub dyplomowanym dla osób mających wykształcenie wyższe prawnicze lub administracyjne oraz
- podniesienie górnej granicy wieku dla sekretarzy do 70 lat.

Wyniki głosowania i wynik wyborów

Wątpliwości budzi propozycja rozszerzenia 24-godzinnego terminu na ustalenie wyników głosowania w obwodzie na wszystkie komisje wyborcze zarówno w kraju, jak i za granicą (z możliwością przedłużenia do 48 godzin). Choć doceniamy dostrzeżenie, że nadzwyczajne sytuacje mogą wystąpić nie tylko poza granicami kraju, przepis wymaga precyzyjniejszego określenia przesłanek jego zastosowania. Brak delegacji dla PKW do doprecyzowania zasad może prowadzić do nierównej praktyki w różnych okręgach, a zbyt silne akcentowanie konieczności zmieszczenia się w sztywnym limicie czasu może jeszcze bardziej wzmocnić presję kosztem rzetelności pracy komisji. Nasze obserwacje wskazują, że częstym powodem błędów w pracach komisji jest właśnie atmosfera pośpiechu czy to wytwarzana wewnętrznie w samej komisji, by jak najszybciej zakończyć pracę, czy zewnętrznie np. by zwolnić budynek szkoły.

Niejasne są propozycje dotyczące skutków pozytywnie rozpatrzonych protestów wyborczych w sytuacjach wymagających korekty wyniku głosowania. Projekt nie precyzuje, w jakim składzie Sąd Najwyższy miałby podejmować uchwały w tych sprawach (całej izby czy w składach trójkowych). Niezrozumiałe jest także założenie (tak odczytujemy proponowane brzmienie art. 83a ust. 1 i 2), że wszystkie protesty mające wpływ na wynik głosowania w obwodzie nie będą miały wpływu na wynik wyborów. Jeżeli to właśnie brak takiego wpływu miałby aktywować podjęcie uchwały przez SN, to lepiej wyrazić to jako obowiązek, a nie możliwość. Jeżeli ustawodawca zmierza w stronę większej jawności i możliwości korekty wyników, logicznym zakończeniem tej procedury powinno być przygotowanie przez PKW aneksu do obwieszczenia o wynikach oraz ukazanie zmian w sposób czytelny i zrozumiały na stronie wizualizacji danej elekcji w portalu wybory.gov.pl.

Mężowie zaufania i obserwatorzy społeczni

Zwłaszcza w przypadku ostatnich wyborów widoczne była masowość ruchów dążących do zapewnienia przejrzystości procesu i budowania zaufania obywateli opierającego się o możliwość udziału obywateli w monitoringu dnia głosowania i procesu liczenia głosów. Środowisko obserwatorów systematycznie zwraca uwagę na potrzebę uproszczenia sposobu wskazywania osób prowadzących społeczną obserwację wyborów np. poprzez umożliwienie okazywania przez obserwatora społecznego zaświadczenia w formie innej niż papierowa. Należy przy tym wskazać, że zgodnie z obowiązującymi przepisami, osoba podająca się za męża zaufania czy obserwatora i tak podlega weryfikacji tożsamości wchodząc do lokalu wyborczego, nie jest to więc osoba zupełnie komisji nieznaną. Komisja zaś nie zatrzymuje okazanego przez obserwatora zaświadczenia, gdyż jego

tożsamość – poza weryfikacją samego zaświadczenia – nie jest istotna dla żadnej z procedur przewidzianych Kodeksem wyborczym czy Wytycznymi PKW. W praktyce komisje nie mają obecnie żadnej możliwości weryfikacji autentyczności papierowego zaświadczenia, umożliwienie więc wydawania zaświadczenia w formie elektronicznej nie wprowadziłoby w tym zakresie żadnego nowego zagrożenia. Istniejące ograniczenie ma więc charakter typowo biurokratyczny. Ponieważ materia ta nie budzi większych kontrowersji, postulujemy, by Senat rozszerzył projekt i pochylił się nad zmianami, które umożliwiłyby uproszczenie prowadzenia społecznego monitoringu procesu wyborczego i obniżenie kosztów podmiotów delegujących obserwatorów i mężów zaufania.

Organy wyborcze i organizacje społeczne już w trakcie prac legislacyjnych zgłaszały liczne wątpliwości dotyczące wprowadzenia diet dla mężów zaufania finansowanych bezpośrednio z budżetu państwa. Podkreślano, że to komitety wyborcze powinny finansować tę ważną pracę kontrolną w ramach własnych środków, zamiast generować dodatkowe koszty dla budżetu wyborczego. Podczas wyborów prezydenckich w 2025 roku w pierwszej turze 40 870 mężów zaufania uzyskało prawo do diety, w drugiej turze było to 25 478 osób. Na tej podstawie można wyliczyć, że na diety mężów zaufania w wyborach prezydenckich podatnicy wydali łącznie blisko 12 mln złotych. Wzrost fenomenu tzw. komitetów widmo tworzonych nie w celu udziału w wyścigu o mandaty, a celem umożliwienia zarobku osobom, które często nie są zainteresowane jakością procesu wyborczego, dodatkowo podważa zasadność wynagradzania takich osób z budżetu. Sprzeciw wobec diet dla mężów zaufania jest również związany z zaistnieniem relacji zależności między mężem zaufania, a ewidencjonującym czas jego pracy przewodniczącym komisji. Mąż zaufania powoływany jest przeciwko do komisji, by niejako recenzować sumienność pracy jej członków.

Szereg zmian wprowadzonych w roku 2023 obejmował m.in. także utworzenie systemu służącego przechowywaniu zdjęć i nagrań wykonanych przez mężów zaufania i obserwatorów społecznych o nazwie "Mąż zaufania". Po niespełna 3 latach funkcjonowania tego rozwiązania, należy wskazać, że zgodnie z pierwotnymi zastrzeżeniami strony społecznej, ustawodawca wykazał się daleko idącą niegospodarnością. System nie tylko kosztował już ponad 10 milionów złotych i skorzystano z niego kilkadziesiąt razy na przestrzeni czterech cykli wyborczych, to w praktyce nie przynosi żadnych korzyści dla procesu wyborczego, albowiem zgromadzone w nim materiały nie zostały nigdy wykorzystane w protestach wyborczych. Z kolei opinia publiczna nie może zapoznać się z treścią tych materiałów, gdyż Minister Cyfryzacji odmawia ich udostępnienia w trybie przewidzianym Ustawą o dostępie do informacji publicznej. Co więcej, system został utworzony i jest obsługiwany wadliwie, gdyż wbrew przepisom Kodeksu wyborczego, nie jest dostępny na potrzeby wyborów uzupełniających, przedterminowych czy referendum, a każdorazowe wykorzystanie do wyborów generuje milionowe koszty.³ Postulujemy więc, by materia ta stała się przedmiotem prac legislacyjnych.

³ <https://siecobywatelska.pl/tajemniczy-maz-braku-zaufania/>

Podsumowanie

Podsumowując, projekt zawiera kilka od dawna postulowanych i potrzebnych zmian, ale łączy w jednym akcie kwestie systemowe, organizacyjne i techniczne. Zwiększa to ryzyko, że spór polityczny wokół całości zablokuje również rozwiązania pilne – takie jak korekta demograficzna. Część proponowanych rozwiązań jest już przedmiotem prac sejmowych. W naszej ocenie projekt wymaga dalszych, pogłębionych prac legislacyjnych. Zawarte w projekcie propozycje zmian mogą bezpośrednio wpłynąć na zaufanie do procesu wyborczego. Dlatego powinny być procedowane w sposób przejrzysty, spójny i umożliwiający wypracowanie możliwie szerokiego porozumienia politycznego. Tylko wtedy będą wzmacniać stabilność systemu wyborczego, a nie generować kolejne wątpliwości interpretacyjne i napięcia instytucjonalne.

Jednocześnie zwracamy uwagę na szereg innych kompleksowych kwestii związanych z równością i dostępnością wyborów, przejrzystością systemu finansowania kampanii wyborczej czy cyfryzacją życia publicznego, które również powinny stać się przedmiotem dyskusji i prac legislacyjnych.

Z wyrazami szacunku,



Zofia Lutkiewicz

Prezeska Zarządu