



Fundacja
**Odpowiedzialna
Polityka**

Aleja Stanów Zjednoczonych 16/76
03-965 Warszawa

Warszawa, 12 stycznia 2026 r.

Szanowna Pani

Barbara Dolniak
Posłanka na Sejm RP

Szanowna Pani Przewodnicząca,

Jakość funkcjonowania obwodowych komisji wyborczych od lat pozostaje jednym z kluczowych wyzwań polskiego procesu wyborczego. Fundacja Odpowiedzialna Polityka konsekwentnie wskazuje, że jest ona w istotnym stopniu pochodną jakości szkoleń oraz jasnego podziału ról i odpowiedzialności w komisjach. W tym kontekście bardzo doceniamy, że poselski projekt ustawy o zmianie ustawy – Kodeks wyborczy (druk nr 2006) podejmuje próbę odpowiedzi na ten problem, m.in. poprzez wprowadzenie funkcji sekretarza obwodowej komisji wyborczej. Jednocześnie przedstawione w projekcie szczegółowe rozwiązania niestety budzą istotne wątpliwości co do realizacji zamierzonego celu oraz generują poważne ryzyko wystąpienia nowych problemów organizacyjnych i kompetencyjnych.

Skład komisji

Pozytywnie należy ocenić przywrócenie zasady równowagi komitetów w składzie obwodowych komisji wyborczych oraz wyłączenie z możliwości zgłaszania kandydatów przez tzw. komitetów widm. Niekonsekwencją projektu jest jednak pozostawienie bez zmian art. 182 § 7 Kodeksu wyborczego w jego obecnym brzmieniu. W sytuacji niedoboru kandydatów przepis ten nadal umożliwiałby komitetom zgłaszanie więcej niż jednego członka komisji – w liczbie odpowiadającej brakowi do ustawowego składu – co w skrajnych przypadkach mogłoby prowadzić do uzyskania przez jeden komitet większości w składzie komisji. Zasadne byłoby zatem rozważenie rozwiązania, zgodnie z którym w przypadku niedoborów do losowania pełnomocnicy komitetów mogliby zgłaszać po jednym kandydacie. Mechanizm powołania członków komisji spośród chętnych wyborców, przewidziany w art. 182 § 8b Kodeksu wyborczego, stanowi wystarczający bezpiecznik na wypadek dalszych braków i eliminuje ryzyko niepowołania komisji.

Z kolei zmiana zaproponowana w art. 5 pkt 1 lit. d jest w praktyce nie do zrealizowania. W przypadku gdy liczba zgłoszonych kandydatur przekracza liczbę miejsc w składzie komisji, różnica pomiędzy ustawowym składem a liczbą członków powoływanych na podstawie § 2 przyjmuje wartość ujemną, co uniemożliwia zastosowanie przepisu. Zasadne byłoby przywrócenie rozwiązania funkcjonującego przed 2018 r., polegającego

na przeprowadzeniu losowania spośród zgłoszonych kandydatów w razie nadmiaru chętnych. Brzmienie przepisu mogłoby zostać oparte — z odpowiednimi modyfikacjami — na art. 182 § 7 pkt 1 Kodeksu wyborczego.

Kim może być sekretarz?

Art. 1 pkt 7 w zakresie dodania art. 183a § 3 pkt 2 i 4 budzi wątpliwości interpretacyjne. Z treści projektowanych przepisów nie wynika jednoznacznie, czy wyłączenie możliwości pełnienia funkcji sekretarza dotyczy każdego kandydata w wyborach, czy wyłącznie kandydata z okręgu, w skład którego wchodzi dany obwód. W celu usunięcia tej niejasności zasadne byłoby albo usunięcie pkt. 2, albo doprecyzowanie pkt. 4 poprzez jednoznaczne odesłanie do rodzaju kandydowania, o którym mowa w punkcie 2.

Projekt zakłada wąski katalog osób mogących pełnić funkcję sekretarza obwodowej komisji wyborczej. Uważamy, że zasadne byłoby rozważenie rozszerzenia katalogu osób uprawnionych do pełnienia tej funkcji jednak wyłącznie w trybie rezerwowym, tj. w sytuacji, gdy w ramach podstawowej procedury wójt nie jest w stanie przedstawić wystarczającej liczby kandydatów do powołania. W takim przypadku kompetencja do uzupełnienia składu powinna przysługiwać komisarzowi wyborczemu, który mógłby powołać sekretarza spośród szerszego katalogu osób, obejmującego m.in. osoby wykonujące zawody prawnicze, urzędników innych instytucji publicznych (np. sądów czy Najwyższej Izby Kontroli), a także osoby posiadające wykształcenie prawnicze, administracyjne lub księgowo. Tak skonstruowany mechanizm zwiększa elastyczność systemu w sytuacjach niedoboru kandydatów, a jednocześnie ogranicza ryzyko iluzorycznej weryfikacji kompetencji oraz nadmiernej koncentracji decyzji po stronie organów wykonawczych gmin.

Z drugiej strony, w przypadku zgłoszenia przez wójta większej liczby kandydatów, niż wynika to z potrzeb obsadzenia funkcji sekretarza, decyzję o wyborze osoby do powołania powinien podejmować komisarz wyborczy, przy czym szczegółowy tryb i kryteria tego wyboru powinny zostać określone w uchwale Państwowej Komisji Wyborczej.

W tym kontekście warto również zwrócić uwagę na bardzo delikatny i wymagający starannego dopracowania w uchwale PKW (z art. 183a par. 8 projektu) charakter proponowanych rozwiązań dotyczących weryfikacji braku przynależności partyjnej kandydatów. W praktyce wójt nie dysponuje narzędziami pozwalającymi na taką weryfikację, a ewentualne wprowadzenie wymogu składania wójtowi oświadczeń w tym zakresie naszym zdaniem nie powinno mieć miejsca. Za o wiele bardziej właściwe uznajemy składanie takiego oświadczenia wraz ze zgodą na kandydowanie przed komisarzem wyborczym - bez pośrednictwa wójta.

Projekt w obecnym kształcie rodzi ryzyko niepożądanego zwiększenia wpływu organów wykonawczych gminy na pracę obwodowych komisji wyborczych. Choć formalnie sekretarz nie miałby pełnić funkcji nadzorczej, sposób jego rekrutacji może prowadzić do

wzmocnienia 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. W sytuacji braku przekonujących argumentów, że bilans tej zmiany będzie jednoznacznie pozytywny, decyzja o jej wprowadzeniu ma w istocie charakter polityczny i jako taka powinna być obudowana silniejszymi zabezpieczeniami, 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, 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 wskazywaniu obszarowemu. Ponadto wraz z 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).

Zadania sekretarza

Jeśli dobrze odczytujemy intencję projektodawców, zakres obowiązków sekretarza miałby obejmować przede wszystkim: koordynowanie czynności o charakterze technicznym (w tym przeliczania oraz pakowania kart i dokumentów), przygotowywanie projektów dokumentów komisji (a w niektórych przypadkach także wydawanie dokumentów, takich jak zaświadczenia dla mężów zaufania) oraz wykonywanie czynności członka komisji (wydawanie kart do głosowania, liczenie głosów). 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 rozstrzygnąć 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 naszej ocenie do podstawowych zadań sekretarza obwodowej komisji wyborczej powinno należeć w szczególności:

- prowadzenie dziennika czynności komisji, obejmującego kluczowe dane liczbowe oraz istotne zdarzenia mające miejsce w lokalu wyborczym w toku czynności komisji;
- przygotowywanie projektów dokumentów komisji, zgodnie z wzorami, zakresem i formą określonymi w uchwałach Państwowej Komisji Wyborczej;
- wydawanie zaświadczeń dla członków komisji, mężów zaufania oraz wyborców, w przypadkach przewidzianych przepisami prawa;
- obsługa systemu teleinformatycznego, o którym mowa w art. 162 § 2 Kodeksu wyborczego (system Wsparcia Organów Wyborczych).

Takie ujęcie zakresu obowiązków sekretarza pozwoliłoby jednoznacznie przypisać odpowiedzialność za czynności dokumentacyjne i informatyczne, bez dublowania kompetencji przewodniczącego komisji oraz bez nadmiernego usztywniania procedur na poziomie ustawowym.

Ponadto projekt nie rozstrzyga w sposób wystarczający kwestii zastępowalności sekretarza. Brakuje jasnych regulacji na wypadek jego nieobecności — zarówno usprawiedliwionej, jak i nieusprawiedliwionej — co w realiach dnia wyborów nie jest sytuacją hipotetyczną. Zasadne byłoby wskazanie wprost, że w takich przypadkach obowiązki sekretarza przejmuje zastępca przewodniczącego, przy jednoczesnym wprowadzeniu zasady podwójnego kworum, zgodnie z którą w lokalu wyborczym obecni mieliby być członkowie w określonej części oraz co najmniej dwie osoby funkcyjne spośród przewodniczącego, jego zastępcy oraz sekretarza. Rozwiązanie to poprawiłoby odporność organizacyjną komisji również poza dniem głosowania, np. przy odbiorze kart czy przygotowywaniu pakietów korespondencyjnych.

Projekt wymaga również doprecyzowania roli sekretarza w trakcie głosowania, w szczególności w kontekście jego udziału w czynnościach wykonywanych na bieżąco wobec wyborców. Nie jest wystarczająco jasne, czy sekretarz ma w tym czasie wykonywać zadania jak pozostali członkowie komisji, w tym wydawać karty do głosowania. Jeśli tak, należałoby liczyć się z ryzykiem faktycznego zmniejszenia liczby osób bezpośrednio obsługujących wyborców, co w większych obwodach mogłoby prowadzić do spowolnienia przebiegu głosowania. Trudno przyjąć, że taki efekt był intencją ustawodawcy, dlatego kwestia ta powinna zostać jednoznacznie rozstrzygnięta na poziomie ustawowym.

W projekcie brakuje rozwiązań przewidujących dodatkowe szkolenia dla sekretarzy obwodowych komisji wyborczych. Wprowadzenie takiego obowiązku byłoby zasadne w celu zapewnienia odpowiedniego i jednolitego przygotowania osób pełniących tę funkcję, zwłaszcza wobec zakresu zadań przypisywanych sekretarzowi w projektowanych przepisach.

Sekretarz a funkcje

Wprowadzenie sekretarzy w proponowanym kształcie rodzi pytanie o dalszą zasadność funkcjonowania instytucji urzędników wyborczych. Skoro każda komisja miałaby zostać wyposażona w osobę pełniącą funkcję quasi-urzędniczą, należałoby dokonać całościowej refleksji nad relacją obu tych instytucji, zamiast utrzymywać potencjalnie dublujące się struktury. Istnieje również ryzyko drenażu kadrowego — osoby dotychczas pełniące funkcje przewodniczących lub wchodzące w skład rezerw mogą preferować stabilniejsze i mniej eksponowane stanowisko sekretarza, co paradoksalnie może osłabić kompetencyjnie kluczowe funkcje kierownicze w komisjach. Zakładamy jednak, że wprowadzenie nowej funkcji spowoduje rezygnację przynajmniej z ponoszenia kosztów zatrudniania obsługi informatycznej.

Podsumowanie

Podsumowując, idea wzmocnienia organizacyjnego obwodowych komisji wyborczych zasługuje na poparcie, jednak zaproponowane rozwiązania wymagają istotnego przepracowania. Bez uproszczenia zakresu obowiązków sekretarza, rozszerzenia katalogu osób uprawnionych do pełnienia tej funkcji oraz wprowadzenia jasnych reguł odpowiedzialności i zastępowalności, projekt może nie tylko nie osiągnąć zakładanego celu, ale wręcz pogłębić istniejące problemy.

Warto zaznaczyć że wprowadzenie funkcji sekretarza nie powinno prowadzić do osłabienia znaczenia merytorycznego przygotowania pozostałych członków obwodowych komisji wyborczych ani do przeniesienia ciężaru odpowiedzialności organizacyjnej na jedną osobę. Dlatego, jak każda istotna zmiana, również wprowadzenie sekretarzy do obwodowych komisji wyborczych powinno zostać poddane ewaluacji pod względem realizacji zakładanych celów oraz wpływu na efektywność pracy komisji i dynamikę zespołu. Ze swojej strony pozostajemy do dyspozycji Komisji w zakresie dalszych prac merytorycznych nad projektem.

Z wyrazami szacunku



Zofia Lutkiewicz

Prezeska Zarządu