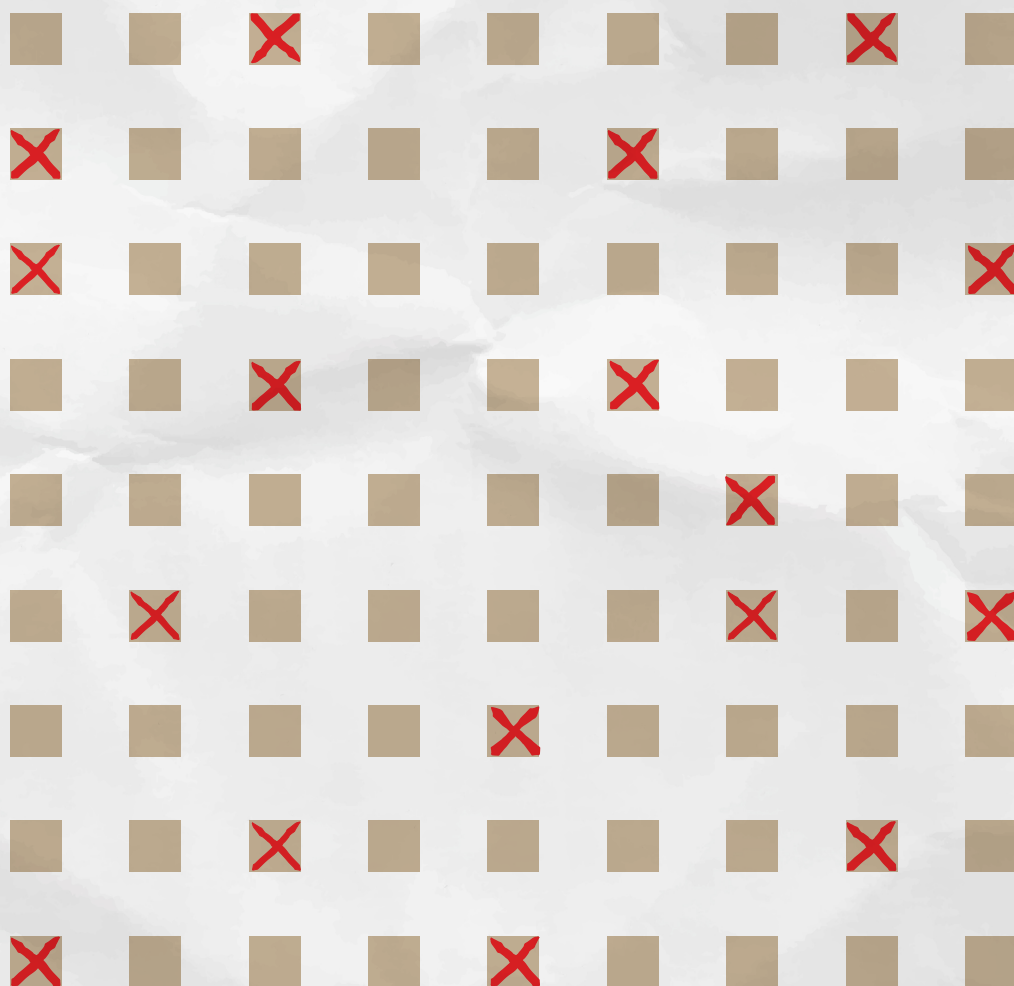


Równe i powszechne v. 2.0:

społeczne propozycje
zmian w prawie wyborczym



KOORDYNACJA MERYTORYCZNA

Zofia Lutkiewicz, Fundacja Odpowiedzialna Polityka

Róża Rzeplińska, Stowarzyszenie 61

AUTORZY

dr Anna Frydrych-Depka, Fundacja Odpowiedzialna Polityka

dr Sonia Horonziak, Instytut Spraw Publicznych

Krzysztof Izdebski, Fundacja im. Stefana Batorego

Konrad Kiljan, Fundacja Obserwatorium Demokracji Cyfrowej

Aleksandra Kobylińska, Instytut Spraw Publicznych

Elżbieta Morawska, Stowarzyszenie 61

Jakub Szymik, Fundacja Obserwatorium Demokracji Cyfrowej

PROJEKT OKŁADKI

Krzysztof Szatkowski

REDAKCJA I SKŁAD

Piotr Kozanecki

KOREKTA

Helena Krajewska, Fundacja Odpowiedzialna Polityka

ISBN

978-83-979314-1-1

Publikacja *Równe i powszechne 2.0. Społeczne propozycje zmian w prawie wyborczym* powstała dzięki wsparciu Funduszu Civitates dla Grupy Wybory





Spis treści

Wprowadzenie	1
1. Administracja wyborcza	4
1.1. Niezależność i kompetencje administracji wyborczej	4
1.2. Transparentność działania administracji wyborczej	12
1.3. Obwodowe komisje wyborcze	14
2. Równość i dostępność wyborów	17
2.1. Równość wyborów w kraju	17
2.2. Równość wyborów za granicą	23
2.3. Dostępność wyborów	26
2.4. Dostępność wyborów za granicą	29
2.5. Ograniczenie czasu na liczenie głosów za granicą	32
2.6. Wielkość obwodów głosowania	34
2.7. Korekta liczebności sejmików	36
2.8. Dostępność wyborów dla osób z niepełnosprawnościami	37
3. Finansowanie kampanii wyborczej, komitetów wyborczych oraz partii politycznych	41
3.1. Prowadzenie kampanii przez podmioty trzecie oraz sankcje za nieprzestrzeganie przepisów	41
3.2. Sprawozdania finansowe komitetów wyborczych	44
3.3. Rejestry wpłat i umów	46
3.4. Nadużywanie zasobów publicznych	48
3.5. Równoległe finansowanie kampanii wyborczej i referendalnej	50
4. Reklama polityczna w Internecie	52
4.1. Wdrożenie Aktu o usługach cyfrowych	52
4.2. Wzmocnienie ochrony kampanii w sieci	55
4.3. Spójne oznaczenia internetowej reklamy politycznej	58
4.4. Regularne aktualizowanie wytycznych i interpretacji w sprawach innowacji w kampanii	59

5. Dzień głosowania	62
5.1. Procedury dnia głosowania	62
5.2. Nieprawidłowości w procesie głosowania i liczenia głosów	63
5.3. Szkolenia członków komisji	65
5.4. Lokale wyborcze	67
6. Obserwatorzy społeczni i mężowie zaufania	69
6.1. Prawa obserwatorów społecznych	69
6.2. Rejestracja prac komisji	70
6.3. Zaświadczenia – obserwatorzy społeczni i mężowie zaufania	72
6.4. Akredytacje – obserwatorzy międzynarodowi	74
6.5. Diety dla mężów zaufania	75
7. Kalendarz wyborczy i kampania wyborcza	77
7.1. Konflikty dotyczące terminów wyborów, kalendarz wyborczy, sytuacje nadzwyczajne	77
8. Edukacja obywatelska	79
9. Protesty wyborcze i ważność wyborów	82
Zakończenie	84



Wprowadzenie

RÓWNE I POWSZECHNE WYBORY są naczelną zasadą ustroju demokratycznego państwa prawa. Jej realizacji nie służy ani chwiejne, wielokrotnie zmieniane prawo, ani niejasne, dające dowolność interpretacji przepisy. Tę niepewność w zasadach organizacji wyborów chętnie w ostatnich latach wykorzystywali sami politycy, podważając zaufanie do głosowania.

W latach 2015–2023 zasady organizacji wyborów zostały zmienione około 10 razy, w latach 2023–2025 Sejm podejmował kolejne próby nadążania za wyzwaniami związanymi z przebiegiem głosowania lub korekty *Kodeksu wyborczego*. W tym czasie odbyło się osiem elekcji: władz samorządowych (lata 2018 i 2024), do Parlamentu Europejskiego (lata 2019 i 2024), na urząd prezydenta RP (lata 2020 i 2025) oraz do parlamentu (lata 2019 i 2023). Zjednoczona Prawica ograniczyła kompetencje Państwowej Komisji Wyborczej (nie zasiadają w niej już wyłącznie sędziowie, PKW nie wskazuje już szefa Krajowego Biura Wyborczego); zwiększyła kompetencje komisarzy wyborczych i obniżyła wymagania wobec ich wyboru, a także wymieniła ich korpus oraz wprowadziła niejasny art. 106 głoszący, że „agitację wyborczą może prowadzić każdy komitet wyborczy i każdy wyborca”. Zmiany zostały wprowadzone niezgodnie z zasadą: „zmiany *Kodeksu wyborczego* powinny być wprowadzone minimum sześć miesięcy przed dniem ogłoszenia wyborów”. W ciągu dwóch lat rządów koalicji dyskusja nad *Kodeksem wyborczym* ograniczała się do głosowania korespondencyjnego i elektronicznej zbiórki podpisów pod listami poparcia. Równocześnie Sejm od ponad dekady nie wprowadza korekty liczby mandatów w okręgach wyborczych, na co Państwowa Komisja Wyborcza zwracała uwagę w latach 2014, 2018 i 2022.

Mimo podważania zaufania do procesu wyborczego obywatele i obywatelki w ostatnich latach dali znać, jak ważne jest dla nich prawo do głosu. W październiku 2023 roku w wyborach parlamentarnych zagłosowało rekordowe 74,38% uprawnionych, w wyborach prezydenckich w 2025 roku frekwencja w drugiej turze również była bardzo wysoka – 71,63%. Za wartościowy należy również uznać proces wyboru Szefa Krajowego Biura Wyborczego, z częściowo jawnym konkursem oraz wysłuchaniem publicznym kandydatów.

W interesie państwa leży, aby wybory cieszyły się zaufaniem społecznym i faktycznie opierały się na zasadach powszechności i równości. Wychodząc naprzeciw potrzebie zagwarantowania tych wartości oraz utrzymania zainteresowania i zaangażowania obywatelskiego, jako przedstawiciele organizacji społecznych widzimy konieczność wprowadzenia nieprzypadkowych, przedyskutowanych i systemowych zmian w zakresie regulacji procesu wyborczego. Wiele problemów da się naprawić szybko, przy zachowaniu określonego w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego sześciomiesięcznego terminu poprzedzającego zarządzenie wyborów. Potrzebujemy jednak rozwiązań kompleksowych, które mają wspierać wyborców, a nie interesy poszczególnych partii i innych ugrupowań politycznych.

Przedstawiamy Państwu społeczne propozycje zmian w *Kodeksie wyborczym*. Celem proponowanych przez nas rozwiązań jest kształtowanie przekonania o uczciwości wyborów, wzmocnienie instytucji odpowiedzialnych za ich przeprowadzanie oraz usprawnienie procedur. Kompleksowa reforma systemu wyborczego wymaga czasu, jednak debatę o jej zasadach należy podjąć jak najszybciej.

Proponowane przez nas kierunki zmian zostały pogrupowane w obszary tematyczne i poprzedza je krótki opis problemu, na który mają stanowić odpowiedź.

Propozycje są wynikiem prac ekspertów reprezentujących organizacje monitorujące zmiany w prawie wyborczym oraz sposób i konsekwencje ich wdrażania od momentu uchwalenia *Kodeksu wyborczego* (k. wyb.) w roku 2011. Niektóre z zaproponowanych rozwiązań Czytelnik już zna – prezentowaliśmy je wiosną 2024 roku. Niniejszy dokument został zaktualizowany o odpowiedź na wyzwania, które pojawiły

się w elekcjach do samorządu lokalnego i Parlamentu Europejskiego w 2024 roku oraz na urząd Prezydenta RP w 2025 roku.

Dokument *Równe i powszechne 2.0. Społeczne propozycje zmian w prawie wyborczym* został przygotowany przez zespół ekspertów pod kierownictwem Zofii Lutkiewicz z Fundacji Odpowiedzialna Polityka oraz Róży Rzeplińskiej ze Stowarzyszenia 61:

- dr Anna Frydrych-Depka, Fundacja Odpowiedzialna Polityka,
- dr Sonia Horonziak, Instytut Spraw Publicznych,
- Krzysztof Izdebski, Fundacja im. Stefana Batorego,
- Konrad Kiljan, Fundacja Obserwatorium Demokracji Cyfrowej,
- Aleksandra Kobylińska, Instytut Spraw Publicznych,
- Elżbieta Morawska, Stowarzyszenie 61,
- Jakub Szymik, Fundacja Obserwatorium Demokracji Cyfrowej.

1. Administracja wyborcza

1.1. Niezależność i kompetencje administracji wyborczej

PROBLEM

Zmiany wprowadzone w *Kodeksie wyborczym* w kolejnych nowelizacjach w latach 2018, 2020 i 2023 doprowadziły m.in. do zmiany modelu funkcjonowania administracji wyborczej oraz obniżenia rangi Państwowej Komisji Wyborczej (PKW):

- odejście od modelu sędziowskiego – obecnie w skład PKW wchodzi jeden sędzia Naczelnego Sądu Administracyjnego, jeden sędzia Trybunału Konstytucyjnego oraz siedem osób wskazywanych przez Sejm, które już nie muszą być sędziami¹,
- Państwowa Komisja Wyborcza straciła część kompetencji: PKW wybiera teraz szefa Krajowego Biura Wyborczego (KBW) oraz komisarzy wyborczych spośród kandydatów przedstawionych przez władzę wykonawczą – ministra spraw wewnętrznych i administracji,
- kandydaci na komisarzy wyborczych już nie muszą być sędziami, wymogami są jedynie wykształcenie wyższe prawnicze oraz rękojmia należytego pełnienia funkcji²,

1 Art. 157 § 2 i 2a *Ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy* (t.j. Dz.U. 2025 poz. 365), dalej: *Kodeks wyborczy* lub k. wyb., https://pkw.gov.pl/uploaded_files/1742944896_kodeks-wyborczy-25-marca-2025.pdf, dostęp 19 października 2025 r.

2 Zob. odpowiednio art. 166 § 3 oraz art. 190 § 2 k. wyb.

- Centralny Rejestr Wyborców (CRW, system zbierający i porządkujący dane o wyborcach) prowadzi nie PKW, a minister właściwy ds. informatyzacji³,
- kandydaci na członków okręgowych i rejonowych komisji wyborczych już nie muszą być sędziami⁴.

Ponadto postępująca cyfryzacja kampanii wyborczych i procesu wyborczego jako całości sprawia, że PKW jako organ prowadzący nadzór nad procesem wyborczym winna posiadać dodatkową wiedzę oraz uzyskać kompetencje związane m.in. z monitorowaniem treści kampanijnych w przestrzeni online (o tym problemie piszemy szerzej w rozdziale 4., poświęconym cyfryzacji wyborów).

Przez lata, pomimo różnych problematycznych sytuacji wokół polskich wyborów, PKW cieszyła się zaufaniem obywateli. Jednak kontrowersje związane z trybem podjęcia decyzji o odrzuceniu sprawozdania finansowego komitetu wyborczego Prawa i Sprawiedliwości z wyborów parlamentarnych w 2023 roku⁵ oraz tryb rozstrzygania

3 W 2023 roku instytucją odpowiedzialną za CRW było Ministerstwo Cyfryzacji, na którego czele stał polityk Janusz Cieszyński, kandydat PiS do Sejmu z pierwszego miejsca na liście wyborczej w okręgu nr 35 (Olsztyn), natomiast w latach 2024 i 2025 Ministerstwem Cyfryzacji kierował polityk Krzysztof Gawkowski, wiceprzewodniczący Nowej Lewicy. Zob. art. 18 § 4 k. wyb.

4 Art. 170 § 1 k. wyb. dla członków okręgowych komisji wyborczych oraz art. 174 § 1 k. wyb. w odniesieniu do członków komisji rejonowych.

5 W sierpniu 2024 roku PKW odrzuciła sprawozdanie finansowe PiS z wyborów parlamentarnych w 2023 roku. PKW wykazywała wówczas nieprawidłowości w wydatkowaniu funduszy na kampanię wyborczą PiS w kwocie 3,6 mln zł. Członek PKW Ryszard Balicki tłumaczył następnie, że PKW nie posiadając uprawnień śledczych, w całości opierała się na dokumentacji przedstawionej przez inne organy państwowe. Wskazał, że wśród powodów odrzucenia sprawozdania komitetu były m.in. agitacja wyborcza PiS podczas pikników wojskowych, spot reklamowy Ministerstwa Sprawiedliwości i prowadzenie kampanii wyborczej przez pracowników Rządowego Centrum Legislacji. Dodał, że sprawy te uznane zostały przez PKW za bezdyskusyjnie naruszające zasady prowadzenia kampanii wyborczej.

W konsekwencji Ministerstwo Finansów zmniejszyło wypłaty dla PiS – dotację za wybory oraz przypadającą na rok 2024 subwencję z budżetu. Partia tę uchwałę zaskarżyła, a rozpatrująca skargę Izba Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych Sądu Najwyższego – uznała. Zgodnie z wyrokami Trybunału Sprawiedliwości

nieprawidłowości w liczeniu głosów podczas wyborów prezydenckich w 2025 roku podważyły społeczne zaufanie do administracji wyborczej – w szczególności do Państwowej Komisji Wyborczej. Działalność PKW pozytywnie ocenia blisko dwie trzecie (64%) Polaków, a 20% – negatywnie⁶. Jak podkreśla CBOS, „mimo iż 75% Polaków uznaje podane przez PKW wyniki ostatnich wyborów Prezydenta RP za mniej lub bardziej wiarygodne, to ich wiarygodność w oczach opinii publicznej jest niższa niż w przypadku wyborów prezydenckich z 2020 roku, a także wyników wyborów do Sejmu i Senatu przeprowadzonych w latach 2019 i 2023, wyborów do Parlamentu Europejskiego z 2019 roku oraz wyborów do sejmików wojewódzkich z 2018 roku”⁷.

KONSEKWENCJE

Od 2019 roku sędziowie stanowią mniejszość członków Państwowej Komisji Wyborczej (w skład PKW wchodzi: sędzia Trybunału Konstytucyjnego (TK) wskazany przez Prezesa TK, sędzia Najwyższego

Unii Europejskiej oraz Europejskiego Trybunału Praw Człowieka IKNiSP SN nie jest sądem. Jej status jest kwestionowany również przez koalicyjny rząd Donalda Tuska, jak i środowiska prawnicze.

Mimo to PKW przyjęła sprawozdanie finansowe partii PiS. PKW zaznaczyła jednak, że nie przesądza, czy IKNiSP SN jest sądem i nie przesądza o skuteczności jej orzeczenia. Wówczas Ministerstwo Finansów zwróciło się do PKW o wykładnię uchwały, gdyż – w jego ocenie – była ona „wewnętrznie sprzeczna”.

Partiom politycznym przysługują subwencje z budżetu państwa uzależnione od wyników w wyborach do Sejmu. Według PKW subwencja dla PiS za rok 2025 powinna wynieść około 15 mln zł. Po odrzuceniu sprawozdania PiS przez PKW Ministerstwo Finansów wypłaciło PiS subwencję zmniejszoną o blisko 11 mln zł. *Mniej pieniędzy dla PiS. Wpłynęła pomniejszona rata subwencji*, TVN24.pl z 9 maja 2025 r., <https://tvn24.pl/polska/mniej-pieniedzy-dla-pis-wplynela-pomniejszona-rata-subwencji-st8453229>, dostęp 14 września 2025 r.

- 6 CBOS, *Oceny działalności parlamentu, prezydenta i Państwowej Komisji Wyborczej w czerwcu*, X.com z 27 czerwca 2025 r., https://x.com/CBOS_Info/status/1938589777491578907, dostęp 14 września 2025 r.
- 7 PAP, *CBOS: 89 proc. badanych nie zauważyło nieprawidłowości w przeprowadzaniu wyborów prezydenckich*, PAP.pl z 1 lipca 2025 r., <https://www.pap.pl/aktualnosci/cbos-89-proc-badanych-nie-zauwazylo-nieprawidlowosci-w-przeprowadzaniu-wyborow>, dostęp 13 września 2025 r.

Sądu Administracyjnego (NSA) wskazany przez Prezesa NSA oraz siedem osób mających kwalifikacje do zajmowania stanowiska sędziego i wskazanych przez Sejm po uprzednim wskazaniu przez kluby parlamentarne lub poselskie). Odejście od modelu sędziowskiego skutkuje upolitycznieniem najwyższego organu wyborczego i prowadzi do tego, że członkowie PKW wskazani przez swoje środowiska polityczne są podatni na ich wpływy, a wypowiadając się publicznie, nie zachowują bezstronności⁸. Polaryzacja społeczna odbija się również na pracy Państwowej Komisji Wyborczej – śledząc posiedzenia PKW w ostatnich kilkunastu miesiącach, nietrudno było zauważyć napięcia pomiędzy członkami oraz stopniowe odchodzenie od konstruktywnej dyskusji na rzecz powielania podziałów politycznych. Fakt, że wiele głosowań członków PKW – zwłaszcza w sprawach kontrowersyjnych – kończy się wynikiem 5:4, czyli zgodnie z liniami podziału politycznego, jedynie potwierdza tezę o negatywnych konsekwencjach odejścia od sędziowskiego modelu PKW.

Pozostałe elementy administracji wyborczej również nie są wolne od elementu politycznego. Na powoływanie szefa Krajowego Biura Wyborczego większy wpływ ma władza wykonawcza w osobie ministra spraw wewnętrznych i administracji, który przedstawia PKW trzech kandydatów. Ponadto w procesie nowelizacji *Kodeksu wyborczego* obniżone zostały wymogi kwalifikacji dla komisarzy wyborczych, a od 2023 roku – także dla członków okręgowych i rejonowych komisji wyborczych.

8 Członkowie PKW w kadencji 2019–2024 – Arkadiusz Pikulik, Dariusz Lasocki i Liwiusz Laska – w trakcie pełnienia funkcji w PKW zasiadali w organach nadzorczych spółek i instytucji powiązanych z władzą, odpowiednio: Galwanizer (spółka zależna od Agencji Rozwoju Przemysłu), Centralny Port Komunikacyjny oraz Zakład Ubezpieczeń Społecznych. W momencie zgłaszania kandydatury na nową kadencję PKW w grudniu 2023 roku Arkadiusz Pikulik nie zasiadał już w radzie nadzorczej Galwanizera. 26 kwietnia 2024 r. członek PKW Maciej Kłis został powołany na stanowisko wiceprezesa Banku Gospodarstwa Krajowego.

Niezależność Państwowej Komisji Wyborczej. Upolitycznienie Państwowej Komisji Wyborczej doprowadziło również do upolitycznienia dyskusji nad jej przyszłym kształtem. Wydaje się, że zmiany w sposobie funkcjonowania PKW są na tym etapie niezbędne. Poniżej przedstawiamy kilka sposobów na zwiększenie niezależności administracji wyborczej⁹.

Wariant pierwszy. Przywrócenie sędziowskiego modelu powoływania najwyższych organów wyborczych – w szczególności Państwowej Komisji Wyborczej oraz okręgowych komisji wyborczych, powracając do przepisów sprzed nowelizacji z lat 2018 i 2023.

Wariant drugi. Ponieważ powrót do sędziowskiego modelu powoływania Państwowej Komisji Wyborczej może być wątpliwy ze względu na niechęć polityków do ograniczenia swoich kompetencji, należy rozważyć:

- zwiększenie prawnych gwarancji niezależności członków PKW **poprzez uszczelnienie przepisów dotyczących zakazu łączenia funkcji publicznych** zawartych w art. 157 § 4e *Kodeksu wyborczego*¹⁰,
- zwiększenie inkluzywności i przejrzystości procedur nominowania osób do PKW, np. poprzez **odejście od nominacji przez prezesów sądów (NSA i TK) w stronę nominacji przez ciała kolektywne** (np. prezydium) tychże instytucji.

Postulujemy wprowadzenie jako stałej, praktyki **wysłuchania publicznego kandydatów** do Państwowej Komisji Wyborczej. Pozytywne doświadczenie wysłuchania kandydatów na szefa Krajowego Biura

9 J. Barrat, A. Frydrych-Depka, Z. Lutkiewicz, *Electoral Administration in Poland: Quo Vadis?*, Fundacja Odpowiedzialna Polityka, Warszawa 2025.

10 Aby zwrócić uwagę na problem konfliktu interesów oraz kwestie bezstronności członków PKW, w marcu 2024 roku, w momencie powołania nowych członków PKW, Fundacja Odpowiedzialna Polityka przygotowała *Kodeks postępowania członka/członkini Państwowej Komisji Wyborczej* oraz wystosowała apel do wszystkich członków PKW o jego podpisanie. Żaden z członków PKW nie odniósł się do treści kodeksu ani go nie podpisał. Por. *Kodeks postępowania członka/członkini Państwowej Komisji Wyborczej*, OdpowiedzialnaPolityka.pl z 6 marca 2024 r., <https://odpowiedzialnapolityka.pl/sites/default/files/publikacje/kodeks-postepowania-czlonka-pkw.pdf>, dostęp 13 września 2025 r., oraz art. 157 § 4e k. wyb.

Wyborczego w lutym 2025 roku, a następnie na prezesa Najwyższej Izby Kontroli we wrześniu 2025 roku¹¹, pokazuje, że jest to właściwy krok w stronę zwiększenia transparentności i uspołecznienia procesu wyboru osób na najważniejsze stanowiska w państwie.

Dodatkowo należy rozważyć zmianę przyjętego przez Sejm sposobu głosowania nad kandydatami do PKW – z głosowania nad siedmioma kandydatami kolektywnie do **głosowania nad każdą kandydaturą oddzielnie**¹². Takie działanie zindywidualizowałoby wybór i pozwoliło zarówno posłom, jak i opinii publicznej na ocenę przymiotów poszczególnych kandydatów.

Wariant trzeci. Wydarzenia ostatnich lat pokazują, że zarówno obecny model parlamentarny, jak i poprzedni model sędziowski niosą ze sobą wyzwania związane z niezależnością organów wyborczych. W związku z tym odpowiednim rozwiązaniem może być model hybrydowy, który – z jednej strony – będzie zapewniał niezależność i bezstronność, a z drugiej – umożliwi kontrolę społeczną zarówno ze strony sił politycznych, jak też społeczeństwa obywatelskiego. W takim modelu **można byłoby zachować zarówno czynnik sędziowski, jak i polityczny, przy jednoczesnym uzupełnieniu składu PKW o przedstawicieli innych środowisk, w szczególności samorządu, świata akademickiego i strony społecznej**. Efektem byłoby zwiększenie różnorodności perspektyw na proces wyborczy, profesjonalizacja dyskusji wewnątrz PKW oraz zmniejszenie liczby członków PKW nominowanych przez parlament tak, aby nie przekraczała 50%.

11 *Kandydaci na prezesa NIK wzięli udział w przesłuchaniu publicznym*, Sejm.gov.pl z 8 września 2025 r., <https://www.sejm.gov.pl/sejm10.nsf/komunikat.xsp?documentId=7E86C95F6CEFE0B5C1258CFF003F807C>, dostęp 13 września 2025 r.; *Publiczne przesłuchanie kandydatów na stanowisko Prezesa Najwyższej Izby Kontroli* – transmisja, Sejm.gov.pl z 8 września 2025 r., https://sejm.gov.pl/Sejm10.nsf/transmisja.xsp?documentId=03E23CF07E23448EC1258CFF00258C47&symbol=TRANSMISJA_ARCH&info=T, dostęp 13 września 2025 r.

12 Łączne głosowanie nad składem PKW wynika z art. 31b ust. 8 *Regulaminu Sejmu*. Wskazanie członków Państwowej Komisji Wyborczej odbywa się łącznie, chyba że Sejm postanowi inaczej.

Kompetencje w zakresie Krajowego Biura Wyborczego. Należy pozbawić ministra spraw wewnętrznych i administracji prawa do przedstawiania kandydatur na szefa Krajowego Biura Wyborczego oraz prawa współdecydowania o jego odwołaniu. Prawo do decydowania o obsadzie kierownictwa organu wykonawczego Państwowej Komisji Wyborczej powinno należeć wyłącznie do jej własnych kompetencji.

Niezależnie od ostatecznie przyjętego modelu proces wyboru szefa Krajowego Biura Wyborczego powinien być maksymalnie transparentny oraz dawać opinii publicznej i decydentom możliwość poznania kompetencji osób ubiegających się o to stanowisko. W 2025 roku, w związku z upływem kadencji ówczesnej szefowej Krajowego Biura Wyborczego, organizacje społeczne podjęły próbę zwiększenia przejrzystości i uspołecznienia procesu wyboru szefa KBW. Udało się doprowadzić do otwartego naboru (niemającego jednak charakteru konkursu), powołania komisji konkursowej, w skład której weszli m.in. przedstawiciele samorządu, organizacji społecznych i świata akademickiego (prace komisji nie były w pełni transparentne), oraz przeprowadzenia wysłuchania publicznego kandydatów organizowanego wspólnie przez kancelarie Sejmu, Senatu i Prezydenta RP¹³. Bazując na tych doświadczeniach, postulujemy ustanowienie nowego modelu wyboru szefa KBW uwzględniającego m.in.:

- przeprowadzenie otwartego konkursu,
- ocenę zgłoszeń przez komisję konkursową złożoną z przedstawicieli administracji, samorządu, świata akademickiego i strony społecznej,
- publikację listy rankingowej,
- organizację wysłuchania publicznego¹⁴.

13 *Wysłuchanie publiczne trzech kandydatów na Szefa Krajowego Biura Wyborczego*, Senat.gov.pl z 11 lutego 2025 r., <https://www.senat.gov.pl/aktualnoscilista/art,16693,wysluchanie-publiczne-trzech-kandydatow-na-szefa-krajowego-biura-wyborczego.html>, dostęp 13 września 2025 r.

14 *Materiały informacyjne przygotowane przed wysłuchaniem kandydatów na szefa KBW Najważniejsza osoba w wyborach. Jak wybrać nowego szefa Krajowego Biura Wyborczego?*, OdpowiedzialnaPolityka.pl z 11 grudnia 2024 r., <https://odpowiedzialna-polityka.pl/sites/default/files/publikacje/jak-wybrac-nowego-szefa-krajowego-biura-wyborczego-1.pdf>, dostęp 13 września 2025 r.; ogłoszenie ministra spraw

Kompetencje w zakresie Centralnego Rejestru Wyborców. Międzynarodową praktyką i jednocześnie podstawową funkcją organu przeprowadzającego wybory jest prowadzenie rejestru wyborców. W Polsce Centralny Rejestr Wyborców (CRW) prowadzi nie Państwowa Komisja Wyborcza, a minister właściwy ds. informatyzacji. PKW jedynie sprawuje nad CRW nadzór (art. 165 *Kodeksu wyborczego*) i realizuje zadania w ramach nadzoru nad aktualizowaniem danych zgromadzonych w CRW, czyli wyłącznie nad tym co robią w CRW gminy, ew. inne podmioty „wprowadzające dane”. PKW nie sprawuje więc nadzoru nad działaniami ministra. Powierzenie tak delikatnej funkcji jak prowadzenie ewidencji wyborców instytucji rządowej (w tym przypadku Ministerstwu Cyfryzacji) nie chroni przed ryzykiem politycznie motywowanych działań. W celu przywrócenia właściwych PKW kompetencji oraz zmniejszenia pokusy manipulowania rejestrem wyborców przez władzę wykonawczą proponujemy dwa warianty rozwiązania.

Wariant pierwszy. Przeniesienie prowadzenia Centralnego Rejestru Wyborców do Państwowej Komisji Wyborczej. Przy czym PKW, przy obecnym aparacie administracyjnym i budżecie KBW, nie jest w stanie prowadzić CRW.

Wariant drugi. Zwiększenie zakresu nadzoru PKW nad działaniami instytucji prowadzącej CRW, w tym przypadku ministra właściwego ds. informatyzacji.

wewnętrznych *Nabór na kandydatów na Szefa Krajowego Biura Wyborczego*, Gov.pl z 16 stycznia 2025 r., <https://www.gov.pl/web/mswia/nabor-na-kandydatow-na-szefa-krajowego-biura-wyborczego>, dostęp 13 września 2025 r.; opis procesu *Konkurs na stanowisko szefa Krajowego Biura Wyborczego*, MamPrawoWiedziec.pl z 24 stycznia 2025 r., <https://mamprawowiedziec.pl/czytelnia/arttykul/konkurs-na-stanowisko-szefa-krajowego-biura-wyborczego>, dostęp 14 września 2025 r.

1.2.

Transparentność działania administracji wyborczej

PROBLEM

Pomimo wprowadzenia w październiku 2024 roku możliwości udostępniania na wniosek linku do transmisji posiedzeń PKW praca Państwowej Komisji Wyborczej w dużym stopniu odbywa się za zamkniętymi drzwiami. Zasadniczo **posiedzenia PKW nie są jawne, protokoły z jej posiedzeń nie są powszechnie dostępne, a obserwatorzy społeczni nie mają formalnie możliwości monitorowania działań PKW czy obecności na posiedzeniach**. Część decyzji podejmowana jest przez Komisję obiegowo – poza posiedzeniami stacjonarnymi – lub na spotkaniach niemających charakteru posiedzenia. To znacznie utrudnia pozyskanie informacji o charakterze publicznym.

Tymczasem Komisja Wenecka zaleca, aby „posiedzenia centralnych komisji wyborczych były otwarte dla wszystkich, łącznie z mediami”¹⁵, a eksperci misji OBWE/ODIHR (Office of Democratic Institutions and Human Rights) w odniesieniu do Polski wprost rekomendują: „Państwowa Komisja Wyborcza mogłaby zwiększyć przejrzystość i dostępność informacji dla niższych szczebli administracji wyborczej i społeczeństwa. Aby zwiększyć przejrzystość procesu decyzyjnego PKW i zaufanie publiczne, posiedzenia tego organu, w tym porządki obrad, powinny być ogłaszane z wyprzedzeniem oraz otwarte dla mediów, obserwatorów społecznych i międzynarodowych, a także zainteresowanych obywateli”¹⁶.

Z kolei w wyborach prezydenckich w 2025 roku brak dostępu do informacji umożliwił kilkutygodniową kampanię podważania wiarygodności wyborów. Głównym zarzutem składających protesty były

15 Komisja Wenecka, *Kodeks dobrych praktyk w sprawach wyborczych*, Strasbourg 2002, https://www.venice.coe.int/images/SITE%20IMAGES/Publications/Code_conduite_PREMS%20026115%20GBR.pdf, dostęp 16 października 2025 r.

16 Międzynarodowa misja obserwacji wyborów OSCE/ODIHR, *Oświadczenie o wstępnych ustaleniach i wnioskach – wybory prezydenckie 18 maja 2025 r.*, https://www.osce.org/files/f/documents/0/3/591074_0.pdf, dostęp 16 października 2025 r.

nieprawidłowości, jakich mieli masowo dopuszczać się członkowie obwodowych komisji wyborczych¹⁷. Drugim – że jeden z kandydatów był w obwodowych komisjach nadreprezentowany przez osoby zgłoszone przez komitety, które nie zarejestrowały swoich kandydatów, ale które w domyśle miały sprzyjać jednemu z kandydatów i, co za tym idzie – były jego stronnikami¹⁸. Zarzuty te były możliwe do weryfikacji na podstawie danych, którymi dysponuje Państwowa Komisja Wyborcza, jednak dane te nie były publikowane, administracja wyborcza nie określiła też trybu ich udostępniania. I chociaż po wyborach prezydenckich w 2025 roku niektórym badaczom¹⁹ udało się uzyskać dostęp do danych o członkach komisji wyborczych poszczególnych szczebli oraz opublikować analizy wskazujące, że podstawą protestów wyborczych było propagandowe założenie niemające odniesienia do danych, to dane tego rodzaju nie są nadal systematycznie publikowane w dostępnych, łatwych do przeszukiwania bazach.

KONSEKWENCJE

Ograniczenie prawa do informacji określone w art. 61 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, a przede wszystkim obniżenie zaufania społecznego do prac organów wyborczych.

17 *Protest Wyborczy Romana Giertycha z czerwca 2025 roku*, <https://protestwyborczy-romanagiertycha.org/>, dostęp 14 września 2025 r.

18 Członkami obwodowych komisji wyborczych mogą być osoby zgłaszane przez zarejestrowane komitety wyborcze, które następnie nie zarejestrowały kandydata. Por. art. 182 § 2 k. wyb.

19 K. Figlarz, Sz. Rębowski, R. Rzeplińska, *Kto (dokładnie) policzył głosy 1 czerwca?*, MamPrawoWiedziec.pl z 30 czerwca 2025 r., <https://mamprawowiedziec.pl/czytelnia/arttykul/kto-dokladnie-policzyl-glosy-1-czerwca>, dostęp 14 września 2025 r.; K. Kłopocka, M. Szczepański, *Politycy w komisjach wyborczych*, MamPrawoWiedziec.pl z 14 października 2025 r., <https://mamprawowiedziec.pl/czytelnia/arttykul/politycy-w-komisjach-wyborczych>, dostęp 19 października 2025 r.

Należy zwiększyć transparentność prac Państwowej Komisji Wyborczej, udostępniając na stronie internetowej Komisji porządki obrad oraz protokoły z posiedzeń.

Transmisje posiedzeń PKW powinny być prowadzone na żywo i dostępne dla każdego zainteresowanego również po ich zakończeniu.

W okresie wyborczym możliwość śledzenia prac PKW powinna być rozszerzona na obserwatorów społecznych – obecnie jedynie komitety wyborcze mają możliwość delegowania męża zaufania do monitorowania pracy PKW. Takie rozwiązania pozwoliłyby zwiększyć zaufanie społeczne do najwyższego organu wyborczego.

Krajowe Biuro Wyborcze powinno przeprowadzić przegląd danych wyborczych, określić tryb ich udostępniania, a następnie udostępniać je w możliwie otwartym dostępie.

1.3.

Obwodowe komisje wyborcze

PROBLEM

Zasady powoływania obwodowych komisji wyborczych zostały zmienione w sposób umożliwiający jednemu komitetowi bycie reprezentowanym w składzie komisji przez więcej niż dwie osoby. Na przykładzie wyborów prezydenckich każdy komitet ma możliwość zgłoszenia po jednym kandydacie do obwodowych komisji wyborczych z zastrzeżeniem, że gdyby liczba członków komisji powołanych w ten sposób miała być większa niż ustawowy skład liczbowy komisji, komisja powoływana jest w drodze publicznego losowania (art. 182 k. wyb.). Komitet wyborczy może utworzyć co najmniej 15 obywateli posiadających czynne prawo wyborcze, którzy przedstawiają listy 1000 podpisów poparcia pod jego utworzeniem. Po zarejestrowaniu komitet ma prawo do zgłoszenia kandydatów na członków obwodowych komisji wyborczych. Komitet nie traci tego prawa, nawet jeśli nie rejestruje ostatecznie kandydata w wyborach na Prezydenta RP. Możliwe jest więc, że w składzie danej komisji wyborczej nie będzie przedstawicieli zgłoszonych przez

komitety, które zarejestrowały kandydatów na Prezydenta RP, a będą ci, których komitety kandydata nie zarejestrowały.

KONSEKWENCJE

Na skutek nieprawidłowości w liczeniu głosów w wyborach prezydenckich 2025 roku w przestrzeni publicznej pojawiły się pytania o to, kto tak naprawdę liczył głosy. Zarzut, że komitety bez kandydata w rzeczywistości były komitetami poparcia kandydata Karola Nawrockiego, a rejestracja tych komitetów umożliwiła powołanie większej liczby członków obwodowych komisji wyborczych, którzy w poszczególnych komisjach byłiby w rzeczywistości stronnikami komitetu Karola Nawrockiego, był jedną z tez złożonego w kilkudziesięciu tysiącach kopii protestu wyborczego²⁰. Jego autor, mecenas i poseł Roman Giertych, wielokrotnie powtarzał, tezę o przejęciu komisji przez osoby w rzeczywistości wspierające Karola Nawrockiego. Ze względu na niedostępność danych o członkach obwodowych komisji wyborczych badacze mieli trudność z weryfikowaniem tej tezy. Dopiero po uzyskaniu danych i przeanalizowaniu składów osobowych obwodowych komisji wyborczych w II turze wyborów prezydenckich można było ustalić, że teza o niedoreprezentowaniu komitetów koalicji rządowej w składach komisji jest mocno przesadzona.

Z analizy składów obwodowych komisji wyborczych w wyborach prezydenckich wynika, że ponad 16% wszystkich członków komisji stanowili przedstawiciele komitetów wyborczych, które nie zarejestrowały w tych wyborach kandydata²¹.

ROZWIĄZANIE

Podstawowym założeniem wyłaniania składów komisji spośród osób zgłaszanych przez komitety wyborcze powinny być zachowanie równowagi między przedstawicielami różnych środowisk politycznych oraz wzajemne kontrolowanie się członków. W tym celu **należy powrócić do**

20 *Protest Wyborczy Romana Giertycha*, op. cit.

21 K. Figlarz, Sz. Rębowski, R. Rzeplińska, op. cit.; K. Kłopocka, M. Szczepański, op. cit.

sytuacji sprzed 2018 roku, kiedy reprezentacja komitetów wyborczych w każdej komisji nie przekraczała dwóch osób.

Ponadto, aby ukrócić fenomen, w którym w komisjach wyborczych zasiadają osoby, które nie mają związku z rzeczywistymi siłami politycznymi startującymi w wyborach, **należy zlikwidować możliwość zgłaszania członków obwodowych komisji wyborczych poprzez komitety, które nie zarejestrowały kandydatów w wyborach.**

Dane o członkach komisji wyborczych (m.in. numer TERYT gminy, nazwa gminy, numer obwodowej komisji wyborczej, imię, drugie imię, nazwisko oraz komitet wyborczy, który reprezentuje) **powinny być dostępne publicznie** w jednej zbiorczej bazie danych, co umożliwi ich sprawną analizę pod kątem reprezentatywności.

2. **Równość i dostępność wyborów**

2.1. **Równość wyborów w kraju**

PROBLEM

Państwowa Komisja Wyborcza jest zobowiązana do przeprowadzenia analizy liczby mandatów na podstawie przepisów art. 203 *Kodeksu wyborczego*. Zmiany demograficzne, w tym także zmiany w terytorialnym rozkładzie ludności, powinny znaleźć odzwierciedlenie w rozdziale mandatów na poszczególne okręgi. Ewentualne przesunięcia w liczbie mandatów w okręgach wyborczych służą realizacji konstytucyjnej zasady równości wyborów. Jednak Sejm nie jest zobowiązany, aby wniosek PKW rozpatrzyć i dokonać koniecznych, z punktu widzenia równości, zmian w podziale mandatów na okręgi wyborcze.

Nie bez znaczenia jest tu ewidentna niefunkcjonalność rozwiązania zawartego w art. 203 § 4 *Kodeksu wyborczego*, z którego wynika, że ustalenie skorygowanego podziału będzie dokonywane dopiero w czwartym kwartale roku przedwyborczego — oznacza to bowiem, że wprowadzaniem zmian Sejm musi się zająć już w okresie bezpośrednio przedwyborczym. O ile w przypadku podziału mandatów sejmowych rzecz jest relatywnie prosta (podział wynika jednoznacznie z przepisów *Kodeksu wyborczego* oraz danych demograficznych oraz jest opracowany i przedstawiony Sejmowi przez PKW), to już korekta podziału kraju na okręgi senackie wymaga arbitralnych, a przy tym trudnych decyzji politycznych o znoszeniu dotychczasowych i tworzeniu nowych okręgów.

Konieczność korekty demograficznej – dostosowania podziału mandatów w Sejmie między okręgi wyborcze (art. 202 k. wyb.), a także podziału kraju na okręgi wyborcze do Senatu (art. 261 k. wyb.) – jest podnoszona przez Państwową Komisję Wyborczą od ponad dekady. Jednak, pomimo jednoznacznych wskazań w odniesieniu do okręgów wyborczych zarówno do Sejmu, jak i do Senatu, ani w latach 2014–2015 (większość sejmowa – PO–PSL), ani w latach 2018–2019 (większość sejmowa – PiS), ani w latach 2022–2023 (większość sejmowa – PiS), ani w latach 2023–2025 (większość sejmowa KO–Lewica–Polska 2050–PSL) Sejm nie tylko nie wprowadził postulowanych przez PKW zmian, ale nawet nie podjął nad nimi prac. W efekcie w wyborach parlamentarnych w roku 2023 nieprawidłowo przypisane były aż 22 mandaty sejmowe (dotyczyło to 21 z 41 okręgów) i co najmniej dwa miejsca w Senacie (dwa województwa mają po jednym mandacie za mało)²².

Pomimo postulatów strony społecznej korekta demograficzna nie została wprowadzona na samym początku kadencji 2023–2027, co gwarantowałoby znaczącą poprawę sytuacji w kolejnych wyborach, niezależnie od woli, motywacji i układu sił w Sejmie pod koniec kadencji.

ROZWIĄZANIA

Należy niezwłocznie dokonać korekty podziału mandatów pomiędzy okręgi sejmowe zgodnie z wnioskiem Państwowej Komisji Wyborczej z 21 października 2022 roku²³.

- 22 J. Haman, *Podział mandatów między okręgi wyborcze w wyborach do Sejmu*, Fundacja im. Stefana Batorego, Warszawa 2022, <https://www.batory.org.pl/wp-content/uploads/2022/10/Korekta-demograficzna.pdf>; E. Morawska, *Na bakier z demografią. Zmiany, których brakuje w Kodeksie wyborczym*, MamPrawoWiedziec.pl z 30 stycznia 2023 r., <https://mamprawowiedziec.pl/czytelnia/arttykul/na-bakier-z-demografia-zmiany-ktorych-brakuje-w-kodeksie-wyborczym>, dostęp 19 października 2025 r.; J. Haman, mapa koniecznej korekty mandatów w okręgach, serwis Wyborcza.pl z 1 sierpnia 2025 r., <https://bi.gazeta.pl/im/7/32142/m32142887,OKREGI-SEJM2.png>, dostęp 19 października 2025 r.
- 23 Państwowa Komisja Wyborcza, *Wniosek PKW w sprawie zmiany granic okręgów wyborczych i liczby posłów*, PKW.gov.pl z 21 października 2022 r., <https://pkw.gov.pl/aktualnosci/informacje/wniosek-panstwowej-komisji-wyborczej-w-sprawie->

Mamy na myśli korektę polegającą na:

- **zwiększeniu o jeden liczby mandatów** obsadzanych w okręgach nr: 3 – Wrocław, 13 – Kraków, 19 – Warszawa I, 23 – Rzeszów, 25 – Gdańsk, 26 – Słupsk, 37 – Konin, 38 – Piła i 39 – Poznań **oraz o dwa mandaty** w okręgu nr 20 – Warszawa II,
- **zmniejszeniu o jeden liczby mandatów** obsadzanych w okręgach nr: 1 – Legnica, 2 – Wałbrzych, 5 – Toruń, 6 – Lublin, 7 – Chełm, 9 – Łódź, 31 – Katowice, 32 – Sosnowiec, 33 – Kielce, 34 – Elbląg i 40 – Koszalin.

Kolejne korekty powinny być dokonywane przez Sejm niezwłocznie po wpłynięciu do Marszałka Sejmu wniosku Państwowej Komisji Wyborczej w tej sprawie, dlatego postulujemy **niezwłoczne poddanie pod głosowanie Sejmu korekty demograficznej zgodnie z ostatnim wskazaniem PKW (bez konieczności zmiany ustawy).**

Należy opracować i wprowadzić korektę podziału kraju na okręgi wyborcze do Senatu, aby usunąć jego niezgodność z wymogami art. 261 k. wyb.

Z treści art. 261 § 1 *Kodeksu wyborczego* wynika nakaz, aby okręg wyborczy do Senatu obejmował obszar zamieszkały przez nie więcej niż 2% i nie mniej niż 0,5% ludności Polski, zaś z § 2 wynika zasada, by w województwie wybierano łącznie liczbę senatorów różniącą się o nie więcej niż 1 od liczby wynikającej z zastosowania jednolitej normy

-zmiany-granic-okregow-wyborczych-i-liczby-poslow-w-ni, dostęp 19 października 2025 r.

Państwowa Komisja Wyborcza jest zobowiązana do przeprowadzenia stosownej analizy na podstawie przepisów *Kodeksu wyborczego*. Dane, z których korzysta, przeprowadzając obliczenia, są przekazywane przez wójtów, burmistrzów i prezydentów miast oraz ustalane według stanu na koniec trzeciego kwartału (koniec września) w roku przypadającym przed rokiem, w którym upływa kadencja Sejmu. W tym przypadku był to wrzesień 2022 roku.

PKW po raz kolejny powołała się na konieczność dokonania korekty demograficznej w *Informacji o realizacji przepisów Kodeksu wyborczego oraz propozycje ich zmiany* z 4 marca 2024 r., https://pkw.gov.pl/uploaded_files/1709823877_zpow-50212024-informacja-o-realizacji-przepisow-kodeksu-wyborczego-oraz-propozycje-ich-zmiany.pdf, dostęp 16 października 2025 r.

przedstawicielstwa. Treść tych przepisów dopuszcza dość dużą elastyczność w kształtowaniu okręgów wyborczych do Senatu, jednakże swoboda ta nie jest nieograniczona – wprowadzić równość wyborów do Senatu (w odróżnieniu od wyborów do Sejmu) nie jest wprost wymogiem wynikającym z Konstytucji RP, jednak obowiązek przynajmniej względnego dążenia do tej równości wynika pośrednio z konstytucyjnej zasady równości obywateli.

W swoim piśmie z 21 października 2022 roku²⁴ Przewodniczący PKW wskazuje, że jakkolwiek wszystkie okręgi wyborcze do Senatu spełniają wymogi art. 261 § 1 k. wyb., to w województwach mazowieckim i małopolskim liczba wybieranych senatorów jest za mała o jednego, zaś w województwie śląskim za duża względem normy wynikającej z art. 261 § 2.

Konkretny podział – zgodny z przepisami *Kodeksu wyborczego* – musi być dokonywany przez Sejm i Senat. Znoszenie i powoływanie okręgów do Senatu musi wywoływać polityczne napięcia, te jednak będą nieporównanie mniejsze, jeśli prace nad nimi będą prowadzone najpóźniej w połowie kadencji – względem przewidywanej daty wyborów.

Należy wprowadzić zmiany w regułach dokonywania korekty demograficznej (zmiana treści art. 203 k. wyb.).

Wprowadzenie zaległych korekt, postulowanych przez Państwową Komisję Wyborczą w roku 2022, stanowiłoby wprawdzie istotny krok do przodu, ale nie rozwiązałoby problemu na przyszłość. **Chcąc usunąć, a przynajmniej ograniczyć problem korekt demograficznych przed kolejnymi wyborami, należy wprowadzić zmiany w procedurze z art. 203 k. wyb.** W tym wypadku można brać pod uwagę zarówno zmiany bardziej ograniczone, jak i dalej idące.

Wariant pierwszy – minimalny. Wskazanie w art. 203 § 4 wcześniejszego momentu ustalenia liczby mieszkańców w okręgach, na podstawie której PKW stwierdza konieczność zmian podziału mandatów w okręgach wyborczych. Obecnie jest to koniec trzeciego

24 Państwowa Komisja Wyborcza, *Wniosek PKW w sprawie zmiany granic okręgów wyborczych i liczby posłów*, op. cit.

kwartału roku poprzedzającego koniec kadencji Sejmu. Cofnięcie tego momentu o 12 czy wręcz o 24 miesiące dałoby Sejmowi więcej czasu na wprowadzenie zmian, zwiększając szanse parlamentu na wywiązanie się ze swego obowiązku. Taka zmiana spowodowałaby jednak dokoonywanie podziałów na podstawie mniej aktualnych (niż w obecnych rozwiązaniach) danych demograficznych.

Wariant drugi, dalej idący – wybory do Sejmu. Przekazanie obecnych kompetencji Sejmu do określania liczby mandatów w okręgach innemu organowi. Właściwa liczba mandatów w okręgach ściśle i bezpośrednio wynika z urzędowych danych demograficznych oraz przepisów prawa, nie pozostawiając decydom w tym zakresie żadnej swobody. Racjonalne byłoby rezygnacja z zapisywania jej w treści ustawy (co wymaga przeprowadzania pełnej procedury nowelizacji *Kodeksu wyborczego* dla jej każdorazowej aktualizacji) oraz wprowadzenie zasady ogłaszania jej w postanowieniu Prezydenta RP o zarządzeniu wyborów – analogicznie do ogłaszania kalendarza wyborczego, którego terminy też są zawarte w ustawie, a organ zarządzający wybory je tylko formalnie „komunikuje”.

Wariant trzeci, dalej idący – wybory do Senatu. W przypadku Senatu decyzja o określeniu granic okręgów zawiera pewien element arbitralności, stąd też konieczne wydaje się pozostawienie tej decyzji w rękach parlamentarzystów. Poza koniecznym przedłużeniem czasu na przeprowadzenie zmian w podziale na okręgi (jak w wariantcie minimalnym) zasadne byłoby zaostrożenie reguł art. 261 § 2, dotyczących liczby senatorów wybieranych w poszczególnych województwach, tak aby była ona jednoznacznie określona. Do określenia liczby senatorów wybieranych w województwie można by użyć albo – jak się to dzieje obecnie przy rozwiązywaniu analogicznych problemów w wyborach do innych organów – reguły z art. 202 k. wyb., albo posłużyć się inną metodą, np. Webstera/Sainte-Laguë²⁵.

25 Metoda Webstera/Sainte-Laguë jest stosowana do podziału mandatów w systemach wyborczych opartych na proporcjonalnej reprezentacji z listami partyjnymi. Główna różnica pomiędzy metodą D’Hondta a metodą Webstera/Sainte-Laguë to liczby wykorzystywane do ustalenia tzw. ilorazów wyborczych. W przypadku metody D’Hondta liczba głosów uzyskanych przez komitet dzielona jest odpowiednio przez

Za rozwiązaniem takim stoją dwie racje. Po pierwsze, prowadziłyby ono do wzmocnienia równości wyborów do Senatu, która — choć nie jest bezpośrednio normą konstytucyjną — stanowi jednak cechę pożądaną. Po drugie, chociaż takie rozwiązanie wymusiłoby częstsze niż obecnie dokonywanie zmian w podziale na okręgi do Senatu, to w powiązaniu z wymogami art. 260 k. wyb. bardzo silnie ograniczałoby dowolność w dokonywaniu takich podziałów. To z kolei oznacza, że w znacznie mniejszym stopniu mogłyby być one przedmiotem politycznych sporów i przetargów, a w konsekwencji — łatwiej byłoby posłom i senatorom dojść do konsensusu w sprawie ostatecznego kształtu okręgów wyborczych.

W dalszej perspektywie można byłoby rozpatrzyć model łączący elementy zarysowanych powyżej wariantów, ale niezbędne jest przy tym, aby doprowadzić do sytuacji, w której organy takie jak Trybunał Konstytucyjny czy Sąd Najwyższy będą spełniały warunki niezależności i niezawisłości.

W takim modelu art. 202 powinien zostać uzupełniony o zapis, że **liczba mandatów w okręgach sejmowych jest ustalana przez PKW na podstawie danych z rejestru PESEL i Centralnego Rejestru Wyborców. PKW ogłasza tę informację w formie obwieszczenia, które następnie zatwierdza Prezydent w drodze postanowienia. Korekta powinna być dokonywana przez PKW niezwłocznie po wyborach na podstawie najnowszych danych demograficznych.** Prezydent powinien być zobowiązany do zatwierdzenia zmian w ciągu trzech miesięcy. W przypadku jego bezczynności decyzja mogłaby zostać zaskarżona do Trybunału Konstytucyjnego.

Konieczne jest także dodanie nowego przepisu, który przewidywałby sankcje instytucjonalne: brak zatwierdzenia korekty przez Prezydenta skutkowałby możliwością postawienia go przed Trybunałem Stanu, natomiast Sąd Najwyższy uzyskałby kompetencję unieważnienia wyborów w okręgach, w których korekta nie została przeprowadzona.

Z kolei art. 261 § 2 powinien zostać zastąpiony obiektywnym algorytmem podziału mandatów w województwach, na przykład metodą

kolejne liczby naturalne (1, 2, 3... itd.), zaś w przypadku metody Sainte-Laguë liczba ta dzielona jest przez kolejne liczby nieparzyste (1, 3, 5... itd.).

Sainte-Laguë, przy czym okręgi senackie muszą w całości wchodzić w skład okręgów sejmowych, a powiaty nie powinny być dzielone (poza największymi miastami). W modelu docelowym tak skonstruowany mechanizm nie tylko usuwa zależność od kalkulacji politycznych, ale również gwarantuje trwałe zabezpieczenie równości wyborów, minimalizuje ryzyko gerrymanderingu i buduje stabilny, odporny na nadużycia model wyborczy.

2.2. Równość wyborów za granicą²⁶

Tabela 1. Liczba głosów i frekwencja w wyborach – zagranica

Rok	Wybierany organ	Uprawnionych do głosowania	Głosów ważnych	Frekwencja
2015	Prezydent RP – I tura	196 204	164 296	84,39%
2015	Prezydent RP – II tura	257 161	158 499	62,51%
2015	Sejm RP	199 451	173 570	87,64%
2019	Sejm RP	349 810	316 160	90,38%
2019	Parlament Europejski	111 630	97 773	88,00%
2020	Prezydent RP – II tura	525 438	415 951	79,56%
2023	Sejm RP	636 099	574 673	90,34%
2024	Parlament Europejski	110 097	96 365	87,91%
2025	Prezydent RP – I tura	524 204	465 696	89,21%
2025	Prezydent RP – II tura	721 608	604 359	84,26%

PROBLEM

Z wyborów na wybory rośnie liczba osób głosujących za granicą (patrz *Tabela 1*). W 2023 roku liczba osób zarejestrowanych w spisie wyborców za granicą w wyborach do Sejmu wyniosła ponad 636 tys.,

26 B. Michalak, *Wyzwania i bariery głosowania Polaków za granicą*, Kancelaria Senatu, Warszawa 2022, <https://www.senat.gov.pl/gfx/senat/pl/senatekspertyzy/6648/plik/oe-431.pdf>, dostęp 19 października 2025 r.

a w 2025 roku w przypadku drugiej tury wyborów prezydenckich było to ponad 721 tys. osób. Głosy oddane za granicą w wyborach do Sejmu i Senatu kwalifikowane są odpowiednio jako oddane w okręgu nr 19 (Warszawa) i w okręgu nr 44 (Warszawa-Białołęka, Bielany, Śródmieście, Żoliborz). W wyborach parlamentarnych w 2023 roku Polacy głosujący za granicą stanowili 66% wyborców ww. okręgów warszawskich w przypadku wyborów do Senatu i 32% w przypadku wyborów do Sejmu. W 2019 roku co czwarty mandat sejmowy w Warszawie nie reprezentował swoich nominalnych wyborców, w 2023 roku – co trzeci²⁷. Sprawia to, że zarówno głosy mieszkańców stolicy ważą jeszcze mniej niż w innych miejscach Polski, jak i głosy Polaków za granicą nie są proporcjonalnie reprezentowane. Wybierani przez Polaków za granicą przedstawiciele nie są związani terytorialnie z tą grupą wyborców, gdyż trudno oczekiwać, żeby każdy Polak mieszkający lub przebywający poza krajem był związany jedynie z wybranymi okręgami Warszawy.

KONSEKWENCJE

W wyborach do Sejmu w 2019 roku głosy oddane poza granicami Polski stanowiły 1,7% ogółu oddanych głosów, w 2023 roku było to aż 2,6% – a więc więcej niż udział głosów w 30 z 41 okręgów wyborczych w kraju. Inaczej rzecz ujmując: 2,6% ogólnej liczby mandatów w Sejmie to blisko 12 mandatów.

W 2023 roku w wyborach do Sejmu głosy oddane za granicą stanowiły 32% wszystkich głosów przypisanych do okręgu nr 19 (okręg Warszawa dla głosujących w stolicy i za granicą). Jeszcze większe dysproporcje widać w wyborach do Senatu, gdzie w okręgu nr 44 w ostatnich wyborach parlamentarnych tylko jeden na trzy oddane głosy to głos osób mieszkających na warszawskiej Białołęce, Bielanych, w Śródmieściu i na Żoliborzu, a dwa z trzech oddanych głosów należały do osób

27 B. Michalak, *Wybory Polaków za granicą. Przegląd najważniejszych problemów i rekomendacji*, [w] *Polonia–Warszawa Wspólna Sprawa. O udziale Polonii w polskich wyborach*, red. M. Kopka-Piątek, J. Kucharczyk, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2025, <https://www.isp.org.pl/pl/publikacje/polonia-warszawa-wspolna-sprawa-o-udziale-polonii-w-polskich-wyborach>, dostęp 16 października 2025 r.

mieszkających za granicą. Gdyby przeliczyć te głosy na mandaty, to w zależności od przyjętych do obliczeń wartości – żeby zachować równość w stosunku do wyborców głosujących w kraju – Polonia powinna otrzymać 1–2 mandaty w wyborach senackich oraz 8–10 mandatów w wyborach do Sejmu²⁸.

ROZWIĄZANIA

Uwzględnianie głosów oddanych za granicą przy podziale mandatów pomiędzy okręgi do Sejmu oraz ustalanie wyników wyborów do Senatu.

Wariant pierwszy. Rozwiązaniem, które można wprowadzić względnie łatwo, jest odpowiednie zastosowanie przepisów obowiązujących przy wyborach do parlamentu Republiki Czeskiej. Przewidują one, że **przed wyborami obwody zagraniczne są losowo przypisywane do różnych okręgów w kraju**. Przyjęcie podobnego systemu w Polsce rozwiązałoby problem zarówno w odniesieniu do wyborów do Sejmu, jak i do Senatu, prowadząc do równego (w pewnym przybliżeniu) rozkładu „obciążenia” okręgów w kraju głosami z zagranicy. **W przypadku Senatu komisje zagraniczne mogłyby zostać podzielone na 100 zbiorów, a następnie przypisane do 100 okręgów senackich.** Choć wyborcy zagraniczni w tym rozwiązaniu nie mieliby ciągle bezpośredniego związku z kandydatami, to wybierani w wylosowanych okręgach posłowie i senatorowie musieliby się liczyć z głosami wyborców z zagranicy i nie byłoby to ograniczone jedynie do okręgów warszawskich, jak ma to miejsce obecnie.

Wariant drugi. Przypisanie wyborcy zagranicznego do okręgu, w którym jest on w Polsce zarejestrowany w Centralnym Rejestrze Wyborców. Dzięki temu rozwiązaniu głosy rozłożyłyby się po tych okręgach, z których wyborcy pochodzą i najprawdopodobniej mają największe związki z krajem, a co za tym idzie – ze startującymi z tamtych obszarów kandydatami. Rozwiązanie to niesie za sobą jednak duże wyzwanie logistyczne związane m.in. z koniecznością udostępniania kart wyborczych ze wszystkich okręgów w każdym punkcie do

28 Ibid., s. 42.

głosowania. Mogłoby to jednak zostać zminimalizowane np. poprzez ograniczenie możliwości przypisania wyborcy do jednego okręgu w województwie (łącznie dałoby to po 16 okręgów sejmowych i senackich).

Wariant trzeci. Wyodrębnienie okręgu wyborczego dla zagranicy. Dzięki temu wyborcy głosujący za granicą posiadaliby faktyczną reprezentację, a wybrani przez nich przedstawiciele mieliby większą legitymację do prowadzenia działań np. na rzecz wsparcia Polonii i Polaków poza granicami kraju.

Wariant czwarty. Możliwością, która mogłaby uprościć logistycznie proces głosowania za granicą, byłoby zdecydowanie się na **wyłączne głosowanie korespondencyjne wyborców poza granicami kraju**. Otrzymywaliby oni wcześniej zamówione karty wyborcze i odsyłali albo bezpośrednio do „swojej” komisji wyborczej w Polsce, albo do konsulatów. Warto jednak zauważyć, że rozwiązanie to znacznie ogranicza możliwości głosowania osobom, które z różnych powodów nie mogły się wcześniej przygotować do głosowania (np. dowiedziały się o wyjeździe na krótko przed dniem głosowania). Jest też automatycznym przerzuceniem kosztu wysyłki pakietu na wyborcę, który za granicą jest często wyższy, choć mógłby zostać on zminimalizowany poprzez udostępnienie możliwości oddania koperty z głosem osobiście w konsulacie. Dodatkowo sam akt oddania głosu w komisji zagranicznej jest często okazją dla Polek i Polaków za granicą do spotkania oraz bezpośredniego wzmocnienia więzi z krajem poprzez wspólne przeżywanie tego święta demokracji. Pozbawienie diaspory tej możliwości mogłoby wyrzucić negatywne skutki dla zacieśniania związków z ojczyzną.

2.3. Dostępność wyborów

PROBLEM

Głosowanie korespondencyjne w ograniczonym zakresie zostało dopuszczone w roku 2011. W 2014 roku uprawnienie to rozszerzono na wszystkich wyborców, co umożliwiło Polkom i Polakom w kraju i za granicą skorzystanie z niego w wyborach do Parlamentu Europejskiego

w 2014 roku oraz w wyborach parlamentarnych i prezydenckich w 2015 roku²⁹. Jednak w związku z nowelizacją *Kodeksu wyborczego* z 2018 roku głosowanie korespondencyjne zostało ponownie ograniczone. Obecnie głosowanie korespondencyjne dostępne jest tylko dla wybranych grup wyborców – osób z niepełnosprawnościami, wyborców powyżej 60. roku życia (od 2020 roku) oraz osób przebywających na kwarantannie lub w izolacji (również od 2020 roku). W związku z pandemią COVID-19 i na zasadzie wyjątku powszechny dostęp do głosowania korespondencyjnego przywrócono w wyborach prezydenckich w 2020 roku. Nowelizacja *Kodeksu wyborczego* z 2024 roku³⁰ proponowała rozszerzenie prawa głosowania korespondencyjnego w wyborach (z wyłączeniem wyborów do rad gmin, powiatów, sejmików wojewódzkich oraz wyborów na wójta, burmistrza i prezydenta) na wszystkich obywateli. Pomimo jej przyjęcia w obu izbach parlamentu prezydent Andrzej Duda zdecydował się jej nie podpisywać, tylko skierował ją do Trybunału Konstytucyjnego. Propozycja przywrócenia głosowania korespondencyjnego znalazła się również w poselskim projekcie ustawy, który jest obecnie procedowany (stan na październik 2025 roku)³¹. W uzasadnieniu ustawy wskazano, że możliwość głosowania korespondencyjnego to ułatwienie dla wyborców, wpływające korzystnie na frekwencję wyborczą oraz forma respektowania konstytucyjnego prawa równości wobec prawa (art. 32 ust. 1 Konstytucji RP).

29 S. Horonziak, *Głosowanie za granicą – skala, znaczenie i perspektywy*, [w] *Polonia–Warszawa Wspólna Sprawa. O udziale Polonii w polskich wyborach*, red. M. Kopka-Piątek, J. Kucharczyk, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2025, <https://www.isp.org.pl/pl/publikacje/polonia-warszawa-wspolna-sprawa-o-udziale-polonii-w-polskich-wyborach>, dostęp 16 października 2025 r.

30 *Ustawa z dnia 14 czerwca 2024 r. o zmianie ustawy – Kodeks wyborczy*, https://orka.sejm.gov.pl/proc10.nsf/ustawy/296_u.htm, dostęp 14 września 2025 r.

31 *Poselski projekt ustawy o zmianie ustawy – Kodeks wyborczy*, druk nr 1389 z 30 maja 2025 r., <https://www.sejm.gov.pl/Sejm10.nsf/PrzebiegProc.xsp?nr=1389>, dostęp 16 października 2025 r.

Głosowanie korespondencyjne stanowi istotne uzupełnienie dla uczestnictwa w wyborach w lokalu, np. jako alternatywa dla głosowania na podstawie zaświadczenia o prawie do głosowania poza miejscem zamieszkania (nieдоступnego w przypadku wyborów samorządowych). Zawężenie możliwości głosowania korespondencyjnego do wskazanych grup wyborców (osoby starsze i osoby z niepełnosprawnościami) nie uwzględnia problemów napotykanym przez innych, niedających się łatwo skategoryzować wyborców, np. osób mieszkających daleko od siedziby obwodowej komisji wyborczej czy osób przebywających w podróży z przyczyn zawodowych.

ROZWIĄZANIE

Doświadczenia z wyborów, w których głosowanie korespondencyjne było powszechnie dostępne, nie wskazują na istnienie poważnych zagrożeń związanych z jego zastosowaniem. Postulujemy więc przywrócenie już stosowanego i sprawdzonego rozwiązania, jakim jest powszechne prawo do głosowania korespondencyjnego. Decydując się na takie rozwiązanie, warto jednak zwrócić uwagę na dwa problemy:

- potencjalne naruszenie tajności głosowania (np. poprzez tzw. głosowanie rodzinne), którego nie można zauważyć ani któremu nie można zapobiec, jeżeli głosowanie odbywa się poza lokalem wyborczym,
- potencjalne „marnowanie” głosów wynikające z odsyłania nieprawidłowo wypełnionych i zapakowanych przez wyborców pakietów.

Warto więc przy wprowadzeniu możliwości powszechnego głosowania korespondencyjnego zwiększyć skalę działań informacyjnych wskazujących, jak w sposób tajny i prawidłowo oddać głos oraz odesłać pakiet wyborczy.

2.4. Dostępność wyborów za granicą

PROBLEM

Mimo wysiłków podejmowanych przez Ministerstwo Spraw Zagranicznych i organizacje polonijne, aby w kolejnych wyborach tworzyć więcej obwodów głosowania za granicą, dla wielu osób oddanie głosu w siedzibie obwodowej komisji wyborczej pozostaje ogromnym wyzwaniem. Poza koniecznością pokonania niekiedy dużego dystansu, aby do lokalu wyborczego dotrzeć, już na miejscu wyborca często spotyka się z nieprzystosowaniem lokalu wyborczego i wynikających z tego długich kolejek osób oczekujących na oddanie głosu. Przyrastająca liczba wyborców sprawia, że wprowadzenie alternatywnych form głosowania staje się uzasadnione. Skierowana do Trybunału Konstytucyjnego nowelizacja *Kodeksu wyborczego* z 2024 roku³² wprowadzała możliwość głosowania korespondencyjnego również dla obywateli polskich za granicą, co było zgodne zarówno ze stanowiskiem wielu organizacji polonijnych, jak i ekspertów od prawa wyborczego³³. Podobną propozycję można odnaleźć w poselskim projekcie ustawy z 30 maja 2025 r.³⁴

Patrząc na statystyki wyboru metody głosowania korespondencyjnego jako metody oddania głosu za granicą, nie sposób nie zauważyć, że jest to forma głosowania z chęcią wybierana przez Polonię. W wyborach prezydenckich w 2020 roku, gdy na zasadzie wyjątku przywrócono jednorazowo dostęp do głosowania korespondencyjnego, w II turze na 525 tys. osób uprawnionych do głosowania za granicą ponad 399 tys. (76% uprawnionych) zdecydowało się zagłosować korespondencyjnie³⁵. Dla porównania w tych samych wyborach z możliwości głosowania korespondencyjnego skorzystało tylko 215 tys. (0,72% uprawnionych)

32 *Poselski projekt ustawy o zmianie ustawy – Kodeks wyborczy*, druk nr 296 z 14 czerwca 2024 r., <https://www.sejm.gov.pl/Sejm10.nsf/PrzebiegProc.xsp?nr=296>, dostęp 16 października 2025 r.

33 *Polonia–Warszawa Wspólna Sprawa. O udziale Polonii w polskich wyborach*, op. cit.

34 *Poselski projekt ustawy o zmianie ustawy – Kodeks wyborczy*, druk nr 1389, op. cit.

35 S. Horonziak, *Głosowanie za granicą – skala, znaczenie i perspektywy*, op. cit.

mieszkańców kraju. Głosowanie korespondencyjne stanowi więc istotne wzmocnienie dla chęci zaangażowania Polonii i Polaków za granicą w wybory.

KONSEKWENCJE

Oddalenie lokalu wyborczego od miejsca zamieszkania czy konieczność długiej podróży lub stania w kolejce mogą zniechęcać do oddania głosu. Dlatego też gdy głosowanie korespondencyjne było powszechnie dostępne, to właśnie wyborcy mieszkający za granicą korzystali z tej formy najczęściej. Doświadczenie roku 2020 wskazało jednak na szereg problemów logistycznych związanych np. z terminową wysyłką pakietów korespondencyjnych i ich odesłaniem przez wyborców na czas — zarówno w pierwszej, jak i w drugiej turze wyborów (tryb pracy poczty w poszczególnych krajach, konieczność dochowania terminów, zwłaszcza w II turze wyborów — ogłoszenie wyników, wydrukowanie kart, rozesłanie, głosowanie, odesłanie, dotarcie pakietów do konsulatów), a także z odpowiednim przygotowaniem obwodowych komisji wyborczych za granicą, właściwych terytorialnie konsułów oraz Okręgowej Komisji Wyborczej „Warszawa I”, odpowiedzialnej za obsługę zagranicznych komisji. Istotny problem stanowi również skuteczne oddanie głosu. Choć w trakcie wyborów prezydenckich w 2020 roku za granicą w drugiej turze pakiety do komisji wyborczych odesłało prawie 400 tys. osób, to 28 tys. oddanych za ich pomocą głosów było nieskutecznych, czyli koperta zwrotna nie zawierała wszystkich wymaganych kart lub podpisów (np. oświadczenia o osobistym i tajnym oddaniu głosu).

ROZWIĄZANIA

Opowiadamy się za generalnym przywróceniem głosowania korespondencyjnego także dla ogółu wyborców głosujących za granicą.

Warto jednak zwrócić uwagę na praktyczne konsekwencje korzystania z głosowania korespondencyjnego przez setki tysięcy wyborców, a w szczególności:

- usprawnić proces wysyłki, odbioru oraz rozliczania kart do głosowania (np. poprzez **możliwość wysyłki wielu pakietów**

jednocześnie bądź wprowadzenie elektronicznego śledzenia pakietu wyborczego),

- **wsparcie merytoryczne, szkoleniowe i osobowe dla konsulów**, ponieważ w praktyce to oni odpowiadają za organizację wyborów za granicą,
- w związku z istotnym odsetkiem głosów „zmarowanych” wynikających z nieprawidłowego odesłania przez wyborcę pakietu rozszerzyć zakres wsparcia szkoleniowego oraz **kampanii informacyjnych ze strony konsulatów skierowanych bezpośrednio do wyborców zagranicznych** oraz zintensyfikować działania mające na celu informowanie wyborców, jak prawidłowo oddać głos.

Warto zauważyć, że w badaniu osób głosujących korespondencyjnie za granicą w 2020 roku 8% ankietowanych stwierdziło, że nie otrzymało w ogóle pakietu wyborczego, 5% zaznaczyło, że otrzymało go po terminie, a kolejne 5% — że pakiet zawierał braki³⁶. Problemy te mogą zostać w znacznej mierze rozwiązane poprzez odpowiednio wcześnie przygotowanie i rozesłanie pakietów, a także szkolenia osób przygotowujących pakiety do wysyłki.

Celowe byłoby również **wprowadzenie możliwości tworzenia za granicą osobnych obwodowych komisji wyborczych do obsługi jedynie głosowania korespondencyjnego** (z możliwością działania obu komisji na jednym obszarze). Poselski projekt ustawy z 30 maja 2025 r.³⁷ proponuje utworzenie co najmniej jednej obwodowej komisji wyborczej w okręgu konsularnym właściwej wyłącznie dla głosowania korespondencyjnego, o ile w tym okręgu zamiar takiego głosowania zgłosi co najmniej 100 wyborców. Jak uczą doświadczenia z lat ubiegłych, dla komisji obsługujących głosowanie osobiste obsługa masowego głosowania korespondencyjnego okazywała się istotnym obciążeniem. Jednocześnie komisja utworzona do obsługi jedynie głosowania korespondencyjnego mogłaby działać w lokalach, w których prowadzenie głosowania osobistego byłoby niemożliwe. Wprowadzenie dwóch typów komisji pozwoliłoby na lepsze wykorzystanie

36 B. Michalak, *Wyzwania i bariery głosowania Polaków za granicą*, op. cit., s. 11.

37 *Poselski projekt ustawy o zmianie ustawy – Kodeks wyborczy*, druk nr 1389, op. cit.

dostępnych za granicą zasobów, powołanie większej liczby komisji i sprawniejsze liczenie głosów.

2.5.

Ograniczenie czasu na liczenie głosów za granicą

PROBLEM

Kodeks wyborczy przewiduje, że jeśli okręgowa komisja wyborcza nie uzyska w ciągu 24 godzin od zakończenia głosowania protokołów z wynikami głosowania z komisji obwodowych za granicą lub na statkach, głosowanie w nich uważa się za niebyłe. Tymczasem liczba uprawnionych do głosowania w nich wzrasta (patrz *Tabela 1*), w tym w szczególności w wybranych obwodach za granicą, co potęguje obciążenie zagranicznych komisji obwodowych. W takiej sytuacji presja czasu na przeliczenie głosów w ciągu 24 godzin może prowadzić zarówno do zwiększonej liczby błędów w takiej komisji, jak i stanowi realne zagrożenie dla uznawalności głosów z zagranicy.

KONSEKWENCJE

Wprawdzie przepis w tym brzmieniu obowiązuje od wielu lat, jednak w ostatnich latach zaczął on budzić wątpliwości. Podczas wyborów „covidowych” w 2020 roku czas na zliczenie głosów został jednorazowo wydłużony do 48 godzin (ze względu na wielkość komisji wyborczych za granicą i na obowiązujące wyjątkowo głosowanie korespondencyjne). W 2023 roku przed wyborami parlamentarnymi m.in. Rzecznik Praw Obywatelskich³⁸ oraz środowiska polonijne zwracały uwagę na realną możliwość niepoliczenia głosów oddanych przez Polaków za granicą w wymaganym terminie 24 godzin od zakończenia głosowania. Mimo

38 Rzecznik Praw Obywatelskich, *Ograniczenie czasowe liczenia głosów w komisjach wyborczych za granicą. Polemika RPO ze stanowiskiem PKW*, 10 maja 2023 r., <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/rpo-wybory-za-granica-liczenie-glosow-sejm-senat-pkw-wideo-kolejne>, dostęp 16 października 2025 r.

inicjatywy senatorów ówczesnej opozycji parlament nie zdecydował się na wydłużenie tego terminu lub na jego zniesienie. Ostatecznie głosy we wszystkich komisjach zostały policzone na czas, jednak członkowie obwodowych komisji wyborczych za granicą pracowali pod ogromną presją, której łatwo można było uniknąć. Wydłużenie limitu czasu przekazywania protokołów do 48 godzin zostało uwzględnione m.in. w propozycji nowelizacji *Kodeksu wyborczego* z 14 czerwca 2024 r.³⁹, a także w poselskim projekcie ustawy o zmianie *Kodeksu wyborczego* z 30 maja 2025 r.⁴⁰

Z założenia limit 24 godzin na przekazanie protokołów z wynikami głosowania z obwodów za granicą miał dotyczyć sytuacji, kiedy opóźnienia w przekazaniu wyników są skutkiem zdarzenia losowego, np. awarii radia na statku. Pominięcie głosów z obwodu z uwagi na to, że komisja nie zdążyła podać wyników przez zbyt dużą liczbę głosów do zliczenia, świadczy o niedostosowaniu istniejących regulacji do realiów głosowania za granicą i intencji ustawodawcy.

ROZWIĄZANIE

Należy dążyć przede wszystkim do tego, aby każda komisja miała zapewnione warunki pracy pozwalające na wykonanie jej zadania w rozsądnym czasie, jednak wydłużenie określonego w *Kodeksie wyborczym* czasu na przesłanie protokołów z wynikami z komisji za granicą do 48 godzin bądź wręcz zniesienie tego limitu nie powinno stanowić zasadniczego problemu. Opóźnienie publikacji ostatecznych, pełnych wyników głosowania o 24 godziny nie stanowiłoby żadnego zagrożenia dla demokracji. Warto również zauważyć, że nie wszystkie wcześniejsze ordynacje wyborcze zawierały analogiczny przepis. Ograniczeniu nie podlega również czas na przekazanie protokołów z wynikami dla obwodów w kraju, choć i w nich, przynajmniej hipotetycznie, mogłoby dojść do nieprzewidzianych zdarzeń losowych uniemożliwiających przesłanie wyników w ciągu 24 godzin.

39 *Poselski projekt ustawy o zmianie ustawy – Kodeks wyborczy*, druk nr 296, op. cit.

40 *Poselski projekt ustawy o zmianie ustawy – Kodeks wyborczy*, druk nr 1389, op. cit.

Dlatego postulujemy, aby PKW miała kompetencje do przedłużenia czasu liczenia głosów w konkretnych komisjach wyłącznie w razie wystąpienia trwałej niemożności ustalenia i przekazania wyników głosowania z danego obwodu, spowodowanej zdarzeniem o charakterze siły wyższej.

2.6. **Wielkość obwodów głosowania**

PROBLEM

Obwody do głosowania mogą liczyć od 200 do 4000 mieszkańców. W nowelizacji *Kodeksu wyborczego* z 2023 roku limit mieszkańców przypadających na obwód głosowania został zmniejszony, dopuszczalne jest organizowanie obwodu do głosowania liczącego nie 500, ale właśnie 200 mieszkańców. Ustawodawca nie zdecydował się jednak zmniejszyć górnego limitu mieszkańców, który pozostał na poziomie 4000 osób w obwodzie⁴¹. Ponadto obwody za granicą nie tylko nie posiadają ww. limitów, ale ze względu na ich ograniczoną liczebność liczba uprawnionych do głosowania w poszczególnych obwodach potrafi sięgać kilku tysięcy wyborców i znacznie przekraczać średnią liczbę osób głosujących w ciągu minuty – w porównaniu do tej krajowej.

KONSEKWENCJE

Podczas wyborów w 2023 roku i wcześniejszych przed dużymi obwodami wyborczymi w miastach głosujący oczekiwali na możliwość głosowania w kolejkach. Miało to wpływ na wydłużenie czasu głosowania, trudności w kontroli przebiegu głosowania wewnątrz lokalu wyborczego, w tym zapewnienie warunków do oddania głosu w sposób tajny, oraz na długi czas liczenia głosów. W tych samych obwodach, ze względu na większą liczbę członków obwodowych komisji wyborczych, nie były

41 W wyniku nowelizacji *Kodeksu wyborczego* w 2023 roku na terenach wiejskich powstało 3336 nowych obwodowych komisji wyborczych.

przestrzegane przepisy dotyczące wspólnego liczenia głosów przez całą komisję⁴². Radykalne obciążenie komisji obwodowych w dniu głosowania ma również miejsce w przypadku wyborów za granicą, gdzie limit czasu na odesłanie protokołów wynosi 24 godziny. W wyborach parlamentarnych 2023 roku największa komisja za granicą liczyła ponad 4000 wyborców, co dawało ponad cztery osoby głosujące na minutę. Dla porównania – w kraju średnia dla obwodów stałych wynosi nieco ponad jednego wyborcę na minutę⁴³.

ROZWIĄZANIE

Należy zmniejszyć górny limit liczby mieszkańców przypadających na obwód głosowania do nie więcej niż 3000 osób, przy jednoczesnym utrzymaniu liczby członków komisji przypisanych do obwodu w zależności od jego wielkości.

Za granicą system rejestracji wyborców do komisji nie powinien pozwalać na dopisywanie się do komisji, w której zarejestrowanych jest już 3000 wyborców. W sytuacji zbliżenia się do górnego limitu Ministerstwo Spraw Zagranicznych – po konsultacji z PKW i z właściwym konsulem – powinno rozważyć zorganizowanie dodatkowego obwodu głosowania. Zwiększająca się liczba osób uprawnionych do głosowania poza krajem sprawia, że należy dostosować proces tworzenia obwodów do realnych potrzeb danej społeczności polskiej. Działaniem wyprzedzającym powinna być **stabilizacja obwodów za granicą**, m.in. poprzez **nadanie części z nich statusu obwodu stałego (np. tym przy przedstawicielstwach dyplomatycznych)**. Ponadto **siatka obwodów dla zagranicy powinna być tworzona jeszcze przed formalnym zarządzeniem wyborów** przy wsparciu lokalnych przedstawicieli środowisk/organizacji polonijnych. Działaniem wspierającym jest omówione już

42 Fundacja Odpowiedzialna Polityka, *Wybory parlamentarne w Polsce 2023. Obserwacja społeczna. Wnioski i rekomendacje*, 26 kwietnia 2024 r., <https://odpowiedzialnapolityka.pl/sites/default/files/publikacje/wybory-parlamentarne-w-polsce-2023.-obserwacja-spoeczna-wnioski-i-rekomendacje-v-1.pdf>, dostęp 16 października 2025 r.

43 B. Michałak, *Wybory Polaków za granicą. Przegląd najważniejszych problemów i rekomendacji*, op. cit.

powyżej **wprowadzenie możliwości głosowania korespondencyjnego wraz z utworzeniem za granicą osobnych obwodowych komisji wyborczych do obsługi jedynie tej formy głosowania**. Zasadność tego rozwiązania przedstawiona została w poselskim projekcie ustawy z 30 maja 2025 r.⁴⁴

2.7. **Korekta liczebności sejmików**

PROBLEM

Obecny model wyboru sejmików nie realizuje zasady proporcjonalności. Liczebność radnych sejmiku ustalana jest zgodnie z algorytmem: 30 radnych w województwach liczących do 2 milionów mieszkańców oraz po trzech radnych na każde kolejne rozpoczęte 500 tysięcy mieszkańców. W odniesieniu do sytuacji demograficznej oznacza to sukcesywne zmniejszanie liczebności sejmików wraz ze spadkiem liczby ludności⁴⁵.

Połowa sejmików ma parzystą liczbę radnych (8 sejmików – 30 radnych, 1 sejmik – 36 radnych), co nie tylko komplikuje bieżącą pracę, ale w ogóle utrudnia rządzenie. Dodatkowo głosy pojedynczego radnego ważą więcej niż całej grupy posłów do Sejmu. Jak wskazuje Jarosław Flis: „z czterech największych województw wybiera się więcej posłów, niż jest radnych w sejmiku”⁴⁶.

44 *Poselski projekt ustawy o zmianie ustawy – Kodeks wyborczy*, druk nr 1389, op. cit.

45 Art. 16 ust. 3 *Ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa* (t.j. Dz.U. 2025 poz. 581), <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=wdu19980910576>, dostęp 16 października 2025 r.

46 *Parzysta liczba radnych w sejmikach to patologia* [rozmowa z Jarosławem Flisem], „Do Rzeczy” z 9 maja 2024 r., <https://dorzeczy.pl/opinie/583959/prof-flis-parzysta-liczba-radnych-w-sejmikach-to-patologia.html>, dostęp 16 października 2025 r.

Mała liczebność sejmików oznacza, że równowaga sił w sejmikach z reguły opiera się na niedużej większości⁴⁷. Przykładem jest sytuacja z 2018 roku, kiedy to jeden z radnych startujący do sejmiku śląskiego zmienił barwy klubowe po wyborach. To wystarczyło, aby województwem rządziła inna, niezwykła partia. Przy małej liczebności radnych w sejmikach (w zależności od liczby mieszkańców województwa od 30 do 51 radnych) zmiana zdania przez jednego radnego odpowiada – jeśli chodzi o wagę polityczną – zmianie zdania przez 15 posłów. W przypadku 30-mandatowego sejmiku konieczność zdobycia większości 16 radnych odpowiadałaby wymogowi tworzenia większości sejmowej przez minimum 246 posłów.

ROZWIĄZANIE

Bazowa liczba mandatów powinna wynosić nie 30, a 31. Wskazane jest również, aby progi odwoływały się do aktualnych danych dotyczących liczebności ludności.

2.8.**Dostępność wyborów dla osób z niepełnosprawnościami****PROBLEM**

Dyskusja o dostępności wyborów dla osób z niepełnosprawnościami (OzN) najczęściej sprowadza się do rozmów o dostępności głosowania, a wręcz do rozmów o dostępności lokali wyborczych. Tymczasem Rzecznik Praw Obywatelskich oraz organizacje zrzeszające osoby z niepełnosprawnościami wymieniają większy katalog kwestii, które

47 M. Cześnik i in., *Reguły, zamiary, praktyki. Prawo wyborcze i wybory 2017–2020*, Warszawa 2020, https://www.batory.org.pl/wp-content/uploads/2022/03/ebook_Reguly_Zamiary_Praktyki_Fund_Batorego.pdf, dostęp 16 października 2025 r.

ograniczają zasadę równości wyborów dla wszystkich obywateli⁴⁸. Zwracają uwagę m.in. na:

- niedostępność kampanii wyborczej dla OzN, w szczególności dla osób z niepełnosprawnością słuchu i wzroku (niedostosowanie materiałów wyborczych),
- przygotowanie kart do głosowania bez wzięcia pod uwagę trudności wykorzystania nakładek w alfabecie Braille’a (w tym niepoprawne projektowanie nakładek w odniesieniu do list wyborczych),
- pozbawienie prawa do głosowania osób ubezwłasnowolnionych (w tym ze względu na niepełnosprawność intelektualną)⁴⁹.

KONSEKWENCJE

W Polsce żyje blisko 5,5 mln osób z niepełnosprawnościami, z czego 64% dysponuje orzeczeniem o stopniu niepełnosprawności. Jest to więc znaczna grupa wyborców, których sprawy zbyt rzadko podnoszone są w debacie publicznej i które w dużym stopniu są wykluczone z czynnego uczestniczenia w kampanii wyborczej oraz z biernego jej śledzenia. Ponadto osoby prawnie ubezwłasnowolnione – według danych Ministerstwa Cyfryzacji jest ich w Polsce blisko 100 tysięcy – są automatycznie pozbawione czynnego i biernego prawa wyborczego, co leży w sprzeczności z ratyfikowaną przez Polskę Europejską Konwencją Praw Człowieka.

W 2025 roku Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich (BRPO) wraz z organizacjami społecznymi przeprowadziło kolejną edycję kampanii „Wybory dostępne dla wszystkich”, w ramach której oceniano nie tylko dostępność lokali wyborczych, ale również dostępność kampanii wyborczej – w tym spotkań z kandydatami czy stron internetowych konkurentów⁵⁰. Wyniki monitoringu pokazują, że mimo chęci pozyskanie

48 M. Różański, *Pełnomocniczka RPO: Nie każdy może oddać głos*, Ngo.pl z 1 sierpnia 2023 r., <https://publicystyka.ngo.pl/pełnomocniczka-rpo-nie-kazdy-moze-oddac-glos>, dostęp 16 października 2025 r.

49 Rzecznik Praw Obywatelskich, *Debata „Wybory dostępne dla wszystkich?” – relacja*, 29 marca 2023 r., <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/debata-wybory-dostepne-dla-wszystkich-relacja>, dostęp 16 października 2025 r.

50 Więcej o akcji „Wybory dostępne dla wszystkich” na <https://dostepnewybory.pl/>, dostęp 16 października 2025 r.

informacji o programach kandydatów w wyborach jest znacznie utrudnione dla osób z niepełnosprawnościami: na stronach internetowych brakuje napisów alternatywnych dla zdjęć i audiodeskrypcji wideo, a część treści nie jest odczytywana przez czytniki ekranu. W przypadku spotkań osoby organizujące coraz częściej zwracają uwagę na niwelowanie barier architektonicznych, jednak udogodnienia dla osób z innymi rodzajami niepełnosprawności, takie jak tłumaczenie na PJM czy systemy wspomagania słuchu, często są pomijane.

Co się tyczy dostępności lokali wyborczych, podczas monitoringu prowadzonego przez BRPO i aktywistów jedynie w 70 spośród 283 lokali wyborczych nie wykryto naruszenia wymogów określonych w rozporządzeniu ministra infrastruktury. Do najczęstszych naruszeń należały:

- brak odpowiednio dostosowanych wysokości miejsc do głosowania zapewniających tajność głosowania dla osób z niepełnosprawnościami (39%),
- brak dodatkowego oświetlenia w miejscu głosowania (33%),
- brak wyróżnienia krawędzi stopni schodów prowadzących do lokalu wyborczego oraz wewnątrz lokalu (29%),
- nieodpowiednie wymiary miejsca zapewniającego tajność głosowania (29%).

Kontrolerzy zwracali również uwagę na występowanie barier architektonicznych w okolicy, które mogłyby utrudnić dostęp do lokali wyborczych (27% kontrolowanych lokali). Wobec takich wyników trudno nie zgodzić się z konkluzją raportu, który stwierdza: „pomimo 14 lat obowiązywania szczegółowych przepisów w zakresie dostępności lokali dostosowanych do potrzeb osób z niepełnosprawnościami problemy z ich przestrzeganiem przy organizacji miejsc głosowania nadal występują powszechnie”⁵¹.

51 Rzecznik Praw Obywatelskich, *Raport z kontroli – lokale wyborcze dostosowane do potrzeb osób z niepełnosprawnościami w wyborach Prezydenta RP w 2025 r.*, 9 października 2025 r., <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/raport-z-kontroli-lokale-wyborcze-dostosowane-do-potrzeb-osob-z-niepelnosprawnosciami-w>, dostęp 16 października 2025 r.

Należy zmienić prawo tak, aby osoby ubezwłasnowolnione ze względu na niepełnosprawność intelektualną nie były automatycznie pozbawiane prawa wyborczego. W wykazie prac legislacyjnych Rady Ministrów znajduje się projekt *Ustawy o instrumentach wspieranego podejmowania decyzji*⁵². Choć w grudniu 2024 roku ówczesna wiceminister sprawiedliwości Zuzanna Rudzińska-Bluszcz w wywiadzie dla OKO.press⁵³ zapowiadała, że dzięki ustawie osoby ubezwłasnowolnione będą mogły odzyskać prawa wyborcze, obecna wersja projektu ustawy zdaje się z takich rozwiązań wycofywać.

Należy zwiększyć starania mające na celu zwiększenie dostępności kampanii wyborczej oraz przekazywanych przez administrację wyborczą i jednostki samorządu terytorialnego informacji wyborczych, w szczególności poprzez **opatrywanie audycji wyborczych tłumaczeniem na polski język migowy (PJM) oraz napisami. Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji powinna zostać prawnie upoważniona do regulowania kwestii dostępności audycji wyborczych dla osób z niepełnosprawnościami. Informacje wyborcze powinny być dostępne dla wszystkich odbiorców oraz pisane językiem łatwym do czytania i rozumienia**⁵⁴.

Należy zwiększyć nacisk na przestrzeganie przez samorządy przepisów w zakresie dostępności lokali wyborczych. Dotarcie do lokalu wyborczego i proces głosowania powinny być bardziej dostępne dla osób z różnymi niepełnosprawnościami. Wprowadzenie obowiązków składania przez administratora lokalu raportu z dostępności lokalu oraz weryfikacji raportu dostępności przez KBW może pomóc w ocenie, czy jest on faktycznie dostępny dla osób z niepełnosprawnościami.

52 Rządowe Centrum Legislacji, *Projekt ustawy o instrumentach wspieranego podejmowania decyzji*, 12 grudnia 2024 r., <https://legislacja.gov.pl/projekt/12392502>, dostęp 16 października 2025 r.

53 A. Jędrzejczyk, *Rząd znosi ubezwłasnowolnienie. To zmiana, która dotknie każdego z nas [6 przykładów]*, OKO.press z 23 grudnia 2024 r., <https://oko.press/rzad-znosi-ubezwlasnowolnienie-6-przykladow>, dostęp 16 października 2025 r.

54 Rzecznik Praw Obywatelskich, *Dostępność wyborów dla osób z niepełnosprawnościami. Kolejna odpowiedź PKW*, 19 października 2023 r., <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/rpo-wybory-dostepnosc-glusi-pkw-krrit-odpowiedz-kolejna>, dostęp 16 października 2025 r.

3.

Finansowanie kampanii wyborczej, komitetów wyborczych oraz partii politycznych

3.1.

Prowadzenie kampanii przez podmioty trzecie oraz sankcje za nieprzestrzeganie przepisów

PROBLEM

W 2018 roku Sejm dokonał pozornie nieistotnej zmiany art. 106 § 1 *Kodeksu wyborczego*, którego obecne brzmienie to: „Agitację wyborczą może prowadzić każdy komitet wyborczy i każdy wyborca, w tym zbierać podpisy popierające zgłoszenia kandydatów po uzyskaniu pisemnej zgody pełnomocnika wyborczego”. Ponadto w ramach tej samej nowelizacji został uchylony art. 499 *Kodeksu wyborczego*, zawierający sankcje za nieprawidłowe wydatkowanie środków na kampanię wyborczą. Do tego czasu osoby prowadzące agitację wyborczą bez zgody pełnomocnika wyborczego mogły podlegać karze grzywny lub aresztu.

Usunięcie przecinka przed zwrotem „po uzyskaniu pisemnej zgody pełnomocnika wyborczego” spowodowało, że wymóg ten zaczął odnosić się jedynie do zbierania podpisów poparcia kandydatów, zaś wszelkie inne formy indywidualnej agitacji takiej zgody już nie wymagają, a co za tym idzie – pozostają poza jakąkolwiek kontrolą i limitami. Usunięcie art. 499 wprowadzającego sankcje spowodowało, że komitety wyborcze w praktyce nie ponoszą żadnej odpowiedzialności za omijanie przepisów regulujących zasady prowadzenia kampanii.

Z jednej strony zmiany usankcjonowały możliwość swobodnego angażowania się obywateli w agitację wyborczą. Z drugiej — obecny stan prawny, w połączeniu z brakiem możliwości monitorowania finansowania kampanii wyborczej w czasie rzeczywistym (zob. sekcja 3.2. *Sprawozdania finansowe*), sprawił, że ugrupowania polityczne sprawnie i często korzystają z tej luki w prawie oraz wykorzystują nieewidencjonowane w żaden sposób środki pochodzące od osób prywatnych lub zasoby powiązanych ze sobą instytucji do wspierania swoich kampanii. Stwarza to niebezpieczeństwo niekontrolowanego finansowania kampanii wyborczej bez żadnych limitów z różnorodnych źródeł, także zagranicznych.

Nagminne stało się występowanie w wyborach kandydatów angażujących prywatne środki do agitowania na rzecz komitetów, z których startują, w roli „zwykłych wyborców”. W wyborach do Sejmu i Senatu w 2023 roku oraz do Parlamentu Europejskiego w 2024 roku powszechne było propagowanie przez osoby kandydujące materiałów wyborczych opatrzonych oznakowaniem komitetu wyborczego, a w rzeczywistości wyprodukowanych i sfinansowanych ze środków własnych kandydatów, a także niepodlegających żadnej ewidencji. W wyborach samorządowych w 2024 roku mieliśmy z kolei do czynienia z dużą liczbą nieoznaczonych materiałów wyborczych agitujących na rzecz danego kandydata, które podobnie omijały wymogi przejrzystości i kontroli⁵⁵.

Również nagminne wykorzystywanie zasobów publicznych i spółek Skarbu Państwa w kampanii wyborczej na rzecz komitetów wyborczych ugrupowań rządzących w skali kraju i/lub lokalnie sprzyja naruszaniu zasady równych wyborów⁵⁶.

55 T. Gąsior, A. Kobylińska, P. Wachowiec, *Jak poprawić przejrzystość finansowania polityki. Propozycje zmian prawnych*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2025, <https://www.isp.org.pl/pl/publikacje/jak-poprawic-przejrzystosc-finansowania-polityki-propozycje-zmian-prawnych>, dostęp 16 października 2025 r.

56 Fundacja Odpowiedzialna Polityka, *Nadużycie zasobów publicznych. Wybory parlamentarne. Referendum ogólnokrajowe — raport wstępny*, 11 października 2023 r., https://odpowiedzialnapolityka.pl/sites/default/files/publikacje/nzp-interim_final.pdf, dostęp 16 października 2025 r.

Proponowane przez nas rozwiązania dotyczące brzmienia art. 106 § 1 są kompromisem między chęcią pozostawienia przestrzeni do angażowania się obywateli w agitację wyborczą a jednocześnie potrzebą uszczelnienia przepisów dotyczących przejrzystości i limitów finansowania, które były przy jego pomocy nagminnie omijane. Proponujemy poniższe zmiany w treści tego przepisu.

- **Wprowadzenie wymogu uzyskania pisemnej zgody pełnomocnika wyborczego komitetu na prowadzenie agitacji, która wiąże się z ponoszeniem kosztów.** Rozwiązanie takie pozwoli na swobodne włączanie się obywateli w różne formy agitacji wyborczej, które nie wiążą się z ponoszeniem kosztów. Te zaś **działania, które pociągają za sobą wydatkowanie środków finansowych, powinny być poprzedzone uzyskaniem zgody pełnomocnika wyborczego komitetu. Poniesione w koszty powinny zostać przez komitet rozliczone i wliczać się do ustawowych limitów wydatków na kampanię.**
- **Uznanie indywidualnych działań kandydata za działania komitetu wyborczego i przyjęcie obowiązku wskazywania źródeł, z których finansowane są wszystkie materiały wyborcze.** Proponujemy, by wszelkie formy agitacji wyborczej osób kandydujących były w trakcie kampanii wyborczej utożsamiane z działaniami komitetu wyborczego, a wszystkie przychody i koszty związane z tymi działaniami objęte ustawowymi wymogami przejrzystości i limitami wydatków. Ograniczy to problem prowadzenia nieformalnej kampanii wyborczej poza ustawowymi ramami transparentności przez osoby kandydujące, które wykorzystują furtki w obecnie obowiązujących przepisach. **Materiały wyborcze niezależnie od źródła pochodzenia powinny być obowiązkowo oznaczone ze wskazaniem źródła finansowania** – zgodnie z obowiązującym *Rozporządzeniem w sprawie przejrzystości i targetowania reklamy politycznej*.
- **Przywrócenie/zaostrenie sankcji, aby zapewnić skuteczne stosowanie przepisów.** Aby zagwarantować skuteczność egzekwowania powyższych przepisów, **należy przywrócić sankcje**

karne za ich nieprzestrzeganie. Źródłem inspiracji mogą być tutaj przepisy *Ustawy z dnia 16 lipca 1998 r. – Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw*⁵⁷.

3.2.

Sprawozdania finansowe komitetów wyborczych

PROBLEM

Przepisy o sprawozdawczości komitetów wyborczych są anachroniczne. Sprawozdania finansowe komitetów oparte są głównie na dokumentacji papierowej, a składane są w terminie trzech miesięcy po dniu głosowania. Sprawozdania dostępne online są bardzo mało informacyjne, a załączniki, w których można znaleźć szczegółowe dane (umowy, faktury itp.), dostępne są wyłącznie do wglądu w siedzibie KBW lub jej delegatur, co znacząco utrudnia realizację kontroli społecznej.

Zgodnie z *Kodeksem wyborczym* kontrola finansowania komitetów wyborczych odbywa się w trybie *ex post*. Do tego czasu ani administracja wyborcza, ani obywatele (w tym organizacje społeczne i media) nie mają *de facto* wglądu do informacji o finansach komitetów. Jedynym dostępnym w trakcie trwania kampanii źródłem informacji o wysokości środków, jakimi dysponują w celu prowadzenia kampanii wyborczej, są rejestry wpłat od osób fizycznych oraz rejestry kredytów.

Kontrola sprawozdań finansowych wraz z załącznikami realizowana jest przez pracowników KBW ręcznie na dokumentach papierowych. Biorąc pod uwagę objętość dokumentacji zawartej w sprawozdaniach, która w przypadku większych ogólnopolskich komitetów może sięgać wielu tysięcy stron, takiego sposobu kontroli nie sposób uznać za efektywny.

Taki model jest także znaczącym utrudnieniem dla kontroli społecznej. Podmioty zainteresowane szczegółową treścią rozliczeń

57 Art. 202–202k ustawy (t.j. Dz.U. 2010 poz. 1190), <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU19980950602/U/D19980602Lj.pdf>, dostęp 19 października 2025 r.

finansowych partii politycznych lub komitetów wyborczych mogą się z nimi zapoznać wyłącznie w siedzibie Krajowego Biura Wyborczego lub jego delegatur. Dokumenty muszą zostać uprzednio ręcznie zanonimizowane, co wiąże się z istotnym nakładem pracy personelu KBW. Dostęp do danych finansowych *ex post* daje ponadto bardzo ograniczone pole do porównywania tego, na ile zaobserwowany zakres i skala wydatków komitetu wyborczego znajdują rzetelne odzwierciedlenie w dokumentach.

KONSEKWENCJE

Przejrzystość finansowania kampanii wyborczych w Polsce jest ograniczona. Instrumenty kontroli nad finansami komitetów wyborczych są przestarzałe i nieskuteczne, brakuje też odpowiednich narzędzi do realizacji społecznej kontroli finansowania polityki. Jednym z głównych wniosków z prowadzonego w 2024 roku przez Fundację Odpowiedzialna Polityka monitoringu sprawozdań komitetów wyborczych jest wynikająca z obecnego systemu papierowej sprawozdawczości *ex post* niemożność kompleksowej oceny sprawozdań finansowych komitetów wyborczych i złożenie do nich w ustawowym terminie zastrzeżeń (w razie potrzeby)⁵⁸.

ROZWIĄZANIE

Postulujemy pełną cyfryzację sprawozdawczości komitetów wyborczych (a także partii politycznych) poprzez wprowadzenie systemu elektronicznego, który posłuży do bieżącej ewidencji wszystkich wpływów i wydatków komitetów wyborczych oraz partii politycznych.

System należałoby skomunikować z innymi publicznymi systemami teleinformatycznymi (takimi jak Krajowy System e-Faktur), **a także z systemami bankowymi**, co pozwoliłoby automatycznie pozyskiwać odpowiednie dane finansowe, na przykład o wystawionych fakturach czy dokonanych wpłatach. Takie narzędzie pozwoliłoby także na weryfikację tożsamości darczyńców (np. z wykorzystaniem Centralnego

58 Fundacja Odpowiedzialna Polityka, *Sprawozdanie z realizacji projektu „Społeczna kontrola sprawozdań finansowych w kontekście nadużywania zasobów publicznych (NZP)”*, 7 maja 2025 r., https://odpowiedzialnapolityka.pl/sites/default/files/publikacje/sprawozdanie_spoleczna_kontrola_sprawozdan.pdf, dostęp 16 października 2025 r.

Rejestru Wyborców) zgodnie z wymaganymi prawem kryteriami, mogłoby też pomóc komitetom wyborczym i partiom politycznym w wychwytywaniu w sposób zautomatyzowany sytuacji niezgodności z przepisami (np. nieuprawniona wpłata) i dokonywać korekt zawczasu, aby uniknąć naruszenia i sankcji. System bardzo ułatwiłby pracę komitetom wyborczym i partiom politycznym, dla których obecny model sprawozdawczości wiąże się ze znacznym obciążeniem czasowym. System sam mógłby generować wymagane przepisami sprawozdania.

Dla organów kontrolnych przejście do cyfrowej sprawozdawczości oznaczałoby zupełnie nowe możliwości cyfrowej analizy, porównywania oraz weryfikacji otrzymywanych danych przy zastosowaniu zautomatyzowanych narzędzi kontroli. Dostępne w systemie dane o wpływach oraz wydatkach komitetów wyborczych i partii politycznych byłyby na bieżąco dostępne dla organów kontrolnych (w pełnym zakresie) oraz dla obywateli i organizacji społecznych (w zakresie określonym prawem, z zachowaniem anonimizacji niezbędnych danych darczyńców i formacie przeznaczonym do odczytu maszynowego). Wdrożenie takiego systemu pozwoliłoby na unowocześnienie, ujednolicenie i optymalizację procesów sprawozdawczości oraz kontroli, jak też na realne ich dostosowanie do współczesnych standardów.

3.3. **Rejestry wpłat i umów**

PROBLEM

Istotnymi instrumentami przejrzystości finansowania polityki w Polsce są rejestry wpłat, umów i kredytów. Do publikowania rejestrów wpłat i kredytów zobowiązane są komitety wyborcze na mocy przepisów *Kodeksu wyborczego*, zaś partie polityczne, w myśl art. 25 ust. 6 i art. 27a *Ustawy o partiach politycznych*⁵⁹, mają obowiązek prowadzenia bieżących

59 *Ustawa z dnia 27 czerwca 1997 r. o partiach politycznych* (t.j. Dz.U. 2023 poz. 1215), <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=wdu19970980604>, dostęp 16 października 2025 r.

rejestrów wpłat oraz rejestrów umów. W praktyce jednak zawarte w nich dane nie zawsze są kompletne — zwłaszcza w odniesieniu do partii politycznych. Duża część spośród nich w ogóle uchyla się od prowadzenia wymaganych rejestrów, a istniejące ramy prawne są „bezzębne”, bo nie przewidziano odpowiednich przepisów wykonawczych.

Kontrowersje wzbudza także fakt, że funkcjonują dwie odrębne regulacje dotyczące rejestrów wpłat zawarte w *Kodeksie wyborczym* i *Ustawie o partiach politycznych*, co skutkuje zróżnicowaniem sytuacji różnych kategorii komitetów wyborczych. Komitety wyborcze wyborców lub organizacji podlegają w tym względzie przepisom *Kodeksu wyborczego* (art. 140), który obliguje je do ujawnienia wpłat przekraczających łączną kwotę minimalnego wynagrodzenia za pracę, a wymagane dane powinny się znaleźć w rejestrze w ciągu 7 dni. Z kolei komitety wyborcze partii politycznych podlegają w tym obszarze *Ustawie o partiach politycznych* (art. 25), która reguluje tę kwestię odmiennie. Ujawnieniu podlegają wpłaty na rzecz partii przekraczające w skali roku próg 10 000 zł, a czas na wprowadzenie danych do rejestru jest tu znacznie dłuższy i wynosi 14 dni. W obu regulacjach różnią się także wymagania dotyczące zakresu publikowanych danych⁶⁰, regulowane odrębnymi rozporządzeniami ministra finansów.

KONSEKWENCJE

Przejrzystość danych o wpłatach na rzecz podmiotów politycznych i zawieranych przez nie umowach pozostawia wiele do życzenia. Istniejące rejestry są rozproszone po wielu stronach, a informacje tam zawarte — bardzo niejednolite. Największe wątpliwości wzbudzają rejestry partii politycznych, które są prowadzone w zróżnicowany, często wątpliwy prawnie sposób, np. z uwzględnieniem danych tylko z roku bieżącego, bez wymaganego prawem imienia ojca osoby wpłacającej, bez dookreślenia

60 Zgodnie z art. 140 § 1 *Kodeksu wyborczego* rejestr wpłat (prowadzony przez komitet wyborczy) powinien zawierać informacje o imieniu, nazwisku oraz miejscu zamieszkania osoby wpłacającej, zaś zgodnie z art. 25 *Ustawy o partiach politycznych* prowadzony przez partie rejestr ma zawierać informacje o imieniu, nazwisku, imieniu ojca oraz miejscu zamieszkania osoby dokonującej wpłaty.

przedmiotu umowy itp. Zróżnicowanie liczby miejsc i formatów przechowywania danych znacząco utrudnia ich porównywanie. W praktyce analiza rejestrów wymaga sprawdzenia setek stron internetowych, co nie wpływa pozytywnie ani na postrzeganie przez obywateli transparentności finansowania polskiej polityki, ani na możliwość społecznej kontroli nad nią. Rozliczalność finansowa partii politycznych jest iluzoryczna.

ROZWIĄZANIA

Stworzenie jednolitego systemu elektronicznego służącego do zarządzania finansami oraz sprawozdawczości partii politycznych i komitetów wyborczych pozwoli ujednolicić, jak i podnieść jakość udostępnianych danych także w odniesieniu do ustawowych rejestrów wpłat i umów. Postulujemy, by w ramach zaproponowanego powyżej systemu stworzyć moduł obejmujący wpłaty i umowy, który zastąpi istniejące rozproszone rejestry. Pozwoli to ujednolicić wprowadzanie wymaganych danych w zunifikowanym formacie (a także częściową automatyzację tego procesu tam, gdzie dane można zaciągnąć automatycznie – np. z rachunków bankowych), a następnie na scentralizowany dostęp do nich i automatyczne udostępnianie w określonych ustawą terminach.

Warto rozważyć także większe ujednolicenie zasad dotyczących funkcjonowania rejestrów w dwóch ustawach (*Kodeksie wyborczym* i *Ustawie o partiach politycznych*), przede wszystkim w odniesieniu do zakresu danych o darczyńcach i terminów ich publikowania, aby różne rodzaje komitetów podlegały w tym względzie jednolitym regulacjom.

3.4. **Nadużywanie zasobów publicznych**

PROBLEM

Nadużywanie zasobów publicznych na potrzeby realizowanej kampanii wyborczej jest w Polsce nagminne i przybiera różne formy. Dla celów wyborczych często wykorzystuje się zaplecze kadrowe czy finansowe

urzędów, a politycy różnych szczebli promują się przy pomocy publicznych wydarzeń lub działań informacyjnych. Agitację wyborczą konkretnych osób i środowisk politycznych wspierają publiczne media ogólnopolskie i lokalne. W działania promocyjne kandydatów włączają się spółki Skarbu Państwa, spółki komunalne oraz organizacje dofinansowane ze środków publicznych. Wątpliwości budzą sytuacje prowadzenia kampanii wyborczej przez urzędujących polityków różnych szczebli. Trudno bowiem rozgraniczyć, które działania realizują w ramach swoich czynności urzędowych, a które są już *stricte* formą agitacji wyborczej. W ramach tego problemu mamy także do czynienia ze zjawiskiem tzw. prekampanii – a więc prowadzenia, w tym przy pomocy publicznych środków, agitacji wyborczej jeszcze przed oficjalnym startem kampanii.

KONSEKWENCJE

Sytuacja taka jest na wielu poziomach patologiczna. Godzi w zasadę równości szans kandydatów w wyborach, zapewniając systemową przewagę osobom reprezentującym ugrupowania będące u władzy. Stanowi formę obchodzenia istniejących ram prawnych w zakresie przejrzystości finansowania i limitów wydatków na kampanię wyborczą. Jest formą niewłaściwego i stronniczego wykorzystywania środków publicznych. Takie działania odbywają się na granicy prawa i nie zawsze można jednoznacznie stwierdzić, że doszło do nadużycia zasobów publicznych na cele kampanii wyborczej.

ROZWIĄZANIA

Walka z nadużywaniem zasobów publicznych na rzecz partykularnych celów politycznych nie jest rzeczą łatwą. W polskim prawie istnieją już rozwiązania pozwalające na wyciąganie konsekwencji w przypadku rażących przykładów tego typu działań. **Wzmocnienia niewątpliwie wymaga obszar egzekwowania tych przepisów oraz wzajemnej koordynacji działań różnych organów i służb odpowiedzialnych za te obszary – z jednej strony organów nadzorczych i kontrolnych (PKW, NIK, regionalne izby obrachunkowe), a z drugiej organów ścigania.**

Istotnym wsparciem w tym obszarze niewątpliwie byłoby wdrożenie rekomendacji w pozostałych postulowanych aspektach w dziedzinie finansowania polityki – a zwłaszcza w zakresie cyfryzacji oraz **ujednolicenia sprawozdawczości finansowej komitetów wyborczych i partii politycznych, jak też udostępniania na bieżąco szczegółowych danych na temat ich wpływów i wydatków**. W tym kontekście bardzo istotną rolę pełni także przedstawiony w punkcie 3.2 **postulat powiązania działań kandydatów (często sprawujących funkcje publiczne) z działaniami komitetów wyborczych**. Za tego typu naruszenia odpowiedzialny byłby w tej sytuacji komitet wyborczy. Warto rozważyć również istniejące w innych krajach ograniczenia związane ze sprawowaniem funkcji publicznej w okresie agitacji wyborczej. Niektóre rozwiązania obligują polityków w takiej sytuacji do wzięcia urlopu na czas kampanii.

3.5. **Równoległe finansowanie kampanii wyborczej i referendalnej**

PROBLEM

Rozgraniczenie kampanii wyborczej i referendalnej należy uznać za niewystarczające⁶¹. Przykładowo w 2023 roku pojedynczy komitet wyborczy mógł przeznaczyć na kampanię wyborczą 39 mln zł (32 mln zł na wybory do Sejmu oraz blisko 7 mln zł do Senatu). Tymczasem w przypadku kampanii referendalnej nie obowiązywał żaden limit. Dodatkowo w związku z prowadzeniem kampanii wyborczej i referendalnej w jednym roku podniesieniu uległ limit wpłat, jakich na rzecz każdej partii politycznej mógł dokonać każdy obywatel. I chociaż organizacja

61 W 2023 roku *Ustawą z dnia 7 lipca 2023 r. o zmianie ustawy o referendum ogólnokrajowym* (Dz.U. 2023 poz. 1628) Sejm znowelizował *Ustawę z dnia 14 marca 2003 r. o referendum ogólnokrajowym* (Dz.U. 2003 poz. 507), która ujednoliciła przepisy dotyczące organizacji wyborów i referendum, tak aby referendum mogło zostać przeprowadzone w dniu wyborów. Była to kolejna zmiana prawa wyborczego, która miała miejsce w roku wyborczym.

referendum równoległe z wyborami nie zwiększa limitu finansowego, który każda partia mogła wydać na kampanię wyborczą, to kampanię referendalną (bez limitów finansowych) mogły prowadzić zarówno partie polityczne, jak i inne podmioty zależne od rządu (np. fundacje spółek Skarbu Państwa).

KONSEKWENCJE

W efekcie połączenia kampanii referendalnej i wyborczej wybrane komitety mogą uzyskać znaczące dodatkowe środki na prowadzenie kampanii wyborczej. Przykładowo w 2023 roku jako inicjator kampanii referendalnej komitet PiS dysponował w zasadzie nieograniczonym budżetem na promocję.

ROZWIĄZANIA

Zobowiązanie podmiotów prowadzących odpłatną kampanię referendalną do składania odrębnych sprawozdań finansowych z jej prowadzenia⁶².

62 Fundacja Odpowiedzialna Polityka, *Wybory parlamentarne w Polsce 2023. Obserwacja społeczna. Wnioski i rekomendacje*, op. cit.

4.

Reklama polityczna w Internecie

4.1.

Wdrożenie Aktu o usługach cyfrowych

PROBLEM

Nadzór nad procesami wyborczymi w Internecie jest obecnie rozproszony między liczne instytucje, z których dla żadnej nie są one priorytetową kwestią. Polska pozostaje jedynym krajem członkowskim Unii Europejskiej, który nie wyznaczył w pełni działającego Koordynatora ds. usług cyfrowych, odpowiedzialnego za wdrażanie *Aktu o usługach cyfrowych (Digital Services Act)*⁶³ na poziomie krajowym. W proponowanym przez Ministerstwo Cyfryzacji projekcie⁶⁴ nadzór ten miałby prowadzić Urząd Komunikacji Elektronicznej (UKE) przy wsparciu Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumenta (UOKiK), czyli realizujące szereg innych obowiązków instytucje. Odpowiedzialność za stan i naruszenia zasad prowadzenia agitacji politycznej w sieci weszłyby wtedy w obszar kompetencji ciał, które z uwagi na inne priorytety dotychczas zajmowały się tym tematem zdawkowo i ostrożnie.

63 *Akt o usługach cyfrowych (DSA)*, <https://www.consilium.europa.eu/pl/policies/digital-services-act/>, dostęp 20 października 2025 r.

64 *Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o świadczeniu usług drogą elektroniczną oraz niektórych innych ustaw*, druk nr 1757 z 29 września 2025 r., <https://www.sejm.gov.pl/sejm10.nsf/PrzebiegProc.xsp?id=D95EA007721B3FC4C1258D1B00444D63>, dostęp 16 października 2025 r.

Kraje członkowskie UE są też zobowiązane do wyznaczenia tzw. punktu kontaktowego do stosowania *Rozporządzenia w sprawie przejrzystości i targetowania reklamy politycznej*⁶⁵ od 10 października 2025 r. włącznie⁶⁶. Rozsądnym rozwiązaniem byłoby poszerzenie kompetencji Państwowej Komisji Wyborczej tak, aby mogła objąć swoim nadzorem obie kwestie.

KONSEKWENCJE

Przy obecnym rozmyciu nadzoru niemożliwe jest sprawne wypełnienie zawartych w *Akcie o usługach cyfrowych* zobowiązań dotyczących złożonej kwestii egzekwowania od platform internetowych wypełniania wpływających na proces wyborczy obowiązków, takich jak:

- dbanie o standardy moderacji treści,
- przejrzystość oznaczeń i finansowania reklam,
- monitorowanie ryzyk dla procesów demokratycznych, w tym wynikających z dezinformacji.

Proponowane w projekcie ustawy powiązanie dbania o procesy wyborcze z pilnowaniem ogólnych ram funkcjonowania rynku cyfrowego sprawi, że kluczowe dla funkcjonowania demokracji kwestie skazane zostaną na bycie poboczną działalnością powołanych w innym celu organów. Jednocześnie najlepiej przygotowana do zajmowania się tą kwestią Państwowa Komisja Wyborcza realizuje kontrolę wydatków związanych z prowadzeniem agitacji wyborczej w oparciu o analizę sprawozdań finansowych składanych przez pełnomocników finansowych komitetów wyborczych po zakończeniu kampanii wyborczej. Z uwagi na dynamiczny charakter internetowych kampanii wyborczych oraz skalę wyzwań związanych z transparentnością i prawidłowością finansowania działań wyborczych przeprowadzanie jedynie kontroli następczej jest dalece niewystarczające.

65 *Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2024/900 z dnia 13 marca 2024 r. w sprawie przejrzystości i targetowania reklamy politycznej*, <https://sip.lex.pl/akty-prawne/dzienniki-UE/rozporzadzenie-2024-900-w-sprawie-przejrzystosci-i-targetowania-reklamy-72286899>, dostęp 20 października 2025 r.

66 Komunikat Urzędu Ochrony Danych Osobowych *Nowe przepisy w sprawie przejrzystości i targetowania reklamy politycznej*, 10 października 2025 r., <https://uodo.gov.pl/pl/138/3912>, dostęp 20 października 2025 r.

Bez powołania organu poświęconego sprawom polityki cyfrowej niemożliwe jest także pełne włączenie Polski w dostępne w ramach europejskiej współpracy narzędzia, takie jak:

- *stress test* wyborczy,
- ocena ryzyk systemowych dla procesów wyborczych,
- udział w bezpośrednich postępowaniach Komisji Europejskiej.

W ich ramach możliwe jest prowadzenie dochodzeń wobec platform oraz nakładanie grzywien w wysokości do 6% globalnych dochodów. Nie biorąc aktywnego udziału w pracach nad wdrażaniem i dostosowywaniem europejskich regulacji, Polska pozbawia się także wpływu na procesy kształtujące funkcjonowanie całego rynku europejskiego, w tym mającej wspierać integralność wyborów *Europejskiej Tarczy Demokracji*⁶⁷ czy *Aktu o sprawiedliwości cyfrowej (Digital Fairness Act)*⁶⁸.

ROZWIĄZANIA

Niezbędne jest **wyznaczenie organu kompetentnego do wdrożenia *Aktu o usługach cyfrowych* w sposób umożliwiający bliską współpracę z organami wyborczymi.**

Niezależnie od tego, która instytucja zostanie ostatecznie wyznaczona na Koordynatora ds. Usług Cyfrowych, **Państwowa Komisja Wyborcza powinna zostać wyposażona w odpowiednie narzędzia i zasoby, w tym adekwatne zaplecze kadrowe i techniczne, do pełnoskalowego zaangażowania w cyfrowy wymiar prowadzenia kampanii wyborczych.**

67 Decyzja Parlamentu Europejskiego z dnia 18 grudnia 2024 r. w sprawie powołania, kompetencji, składu liczbowego i długości kadencji Komisji Specjalnej ds. Europejskiej Tarczy Demokracji, https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-10-2024-0065_PL.html, dostęp 20 października 2025 r.

68 <https://digitalfairnessact.com/>, dostęp 16 października 2025 r.

4.2.

Wzmocnienie ochrony kampanii w sieci

PROBLEM

Naruszenia zasad prowadzenia kampanii, zarówno przez zewnętrzne ingerencje, jak i przez same komitety i ich zwolenników, ze względu na masowy i dynamiczny charakter często nie spotykają się z adekwatną reakcją organów wyborczych. Zaproponowane po raz pierwszy na czas kampanii prezydenckiej w 2025 roku w ramach współpracy Ministerstwa Cyfryzacji, Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji oraz Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego metody ochrony kampanii – znane jako „Parasol wyborczy” – miały głównie charakter obserwacyjny i informacyjny⁶⁹. Składały się na nie przede wszystkim:

- różne formy monitoringu (m.in. wykrywanie nielegalnych treści i siatek botów czy naruszeń ciszy wyborczej),
- szkolenia (głównie dla komitetów wyborczych, KBW i dziennikarzy),
- raportowanie (poprzez analizy dotyczące dezinformacji),
- mapowanie modeli nielegalnego finansowania oraz
- rozwój serwisu www.bezpiecznewybory.pl pozwalającego obywatelom na zgłaszanie incydentów oraz zapoznawanie się z informacjami na temat wyborów.

Ośrodek Analizy Dezinformacji NASK zgłaszał przedstawicielom platform profile emitujące nieprawdziwe treści. „Od 1 stycznia do 19 maja 2025 r. NASK rozpatrzył 2921 zgłoszeń dotyczących treści uznanych za niezgodne z zasadami platform społecznościowych oraz prawem krajowym. Spośród nich 1873 uznano za zasadne i przekazano platformom, z czego największy udział (42%) dotyczył Facebooka [...]. Dodatkowo NASK zgłosił 14 890 kont – głównie na platformie X – powiązanych z nieautentycznym, skoordynowanym działaniem, oszustwami oraz

69 Ministerstwo Cyfryzacji, *Program ochrony wyborów przed cyberzagrożeniami i dezinformacją*, 28 stycznia 2025 r., <https://www.gov.pl/web/cyfryzacja/program-ochrony-wyborow-przed-cyberzagrozeniami-i-dezinformacja>, dostęp 16 października 2025 r.

podsywaniem się pod inne osoby”⁷⁰. Działania te można traktować jako cenne pierwsze próby, jednak nie miały one charakteru systemowego i nie były spójne z propozycjami z europejskiego *Rozporządzenia w sprawie przejrzystości i targetowania reklamy politycznej*.

KONSEKWENCJE

Bez spójnego systemu ochrony niemożliwe jest zabezpieczenie procesu wyborczego przed dezinformacją, cyberatakami oraz próbami ingerencji zewnętrznej. W polskim Internecie w okresie kampanii wyborczych były i zapewne będą wszechobecne materiały stanowiące element wojny informacyjnej, w tym antydemokratyczne treści sponsorowane i przygotowywane przez podmioty powiązane z rosyjskim rządem. Materiały emitowane między innymi w ramach operacji „Doppelganger” wspierającej rosyjskie narracje rozprowadzane są poprzez konta podszywające się pod polskich obywateli⁷¹. Bez odpowiednich przepisów możliwe będą również destabilizujące działania, takie jak masowe zgłaszanie treści politycznych oponentów jako szkodliwych w celu doprowadzenia do zawieszenia ich kont przez platformy. Długotrwałe i nieprzejrzyste procedury odwoławcze oznaczają dla kandydatów poważne ograniczenia w prowadzeniu komunikacji w trakcie kampanii wyborczej, dlatego już w poprzedniej dekadzie badacze na całym świecie zwracali uwagę na pilną konieczność uregulowania tej kwestii⁷².

70 Międzynarodowa misja obserwacji wyborów OSCE/ODIHR, *Oświadczenie o wstępnych ustaleniach i wnioskach – wybory prezydenckie 18 maja 2025 r.*, https://www.osce.org/files/f/documents/0/3/591074_0.pdf, dostęp 16 października 2025 r. oraz *Oświadczenie o wstępnych ustaleniach i wnioskach – druga tura wyborów prezydenckich w dniu 1 czerwca 2025 r.*, <https://www.osce.org/files/f/documents/b/3/591926.pdf>, dostęp 16 października 2025 r.

71 Alliance4Europe, *Illegal Doppelganger Operation: Targeting the Polish Elections*, 17 kwietnia 2025 r., <https://alliance4europe.eu/doppelganger-poland-elections>, dostęp 16 października 2025 r.

72 Oxford Internet Institute, *The Global Disinformation Order. 2019 Global Inventory of Organised Social Media Manipulation*, University of Oxford, 2019, <https://demtech.oii.ox.ac.uk/wp-content/uploads/sites/12/2019/09/CyberTroop-Report19.pdf>, dostęp 16 października 2025 r.

W Kodeksie wyborczym należy zawrzeć szczegółowe rozwiązania wynikające z poszczególnych elementów *Rozporządzenia w sprawie przejrzystości i targetowania reklamy politycznej* oraz powołać stałą komórkę odpowiedzialną za kontrolowanie ich przestrzegania w koordynacji z odpowiednimi organami państwa.

Szczególnej uwagi i jasnego podziału obowiązków wymagają następujące kwestie:

- **dokładna weryfikacja kont** odpłatnie promujących treści polityczne w okresie wyborczym,
- bieżący **nadzór nad repozytoriami reklam politycznych** w zakresie tożsamości sponsorów i ostatecznie kontrolujących ich podmiotów w celu sprawnego zapobiegania przypadkom niezgodnego z przepisami finansowania,
- **wyznaczenie jasnych zasad dla dozwolonych metod zarabiania na emisji treści politycznych,**
- **obserwacja politycznej działalności influencerów o szerokim zasięgu,**
- **zwiększenie szczegółowości dokumentów załączonych do sprawozdań komitetów wyborczych w odniesieniu do wydatków poniesionych na reklamę w platformach cyfrowych,**
- **obserwacja polityk poszczególnych platform wobec treści i reklamy politycznej oraz – tam, gdzie jest to konieczne ze względu na skutki działania tych polityk – podejmowanie działań na rzecz realizacji zasady równości wyborów w Polsce** (mimo że Meta zapowiedziała zakaz publikacji reklam dotyczących kwestii politycznych, wyborczych i społecznych na swoich platformach w UE)⁷³.

73 Meta, *Ending Political, Electoral and Social Issue Advertising in the EU in Response to Incoming European Regulation*, 25 lipca 2025 r., <https://about.fb.com/news/2025/07/ending-political-electoral-and-social-issue-advertising-in-the-eu/>, dostęp 20 października 2025 r.

4.3.

Spójne oznaczenia internetowej reklamy politycznej

PROBLEM

Standardy weryfikacji reklamodawców na globalnych platformach cyfrowych różnią się od przepisów krajowych. Portale wykorzystywane są do prowadzenia kampanii w sposób niespójny z krajowymi zasadami przejrzystości wydatków ze względu na samodzielne, oderwane od przepisów krajowych prowadzenie standardów weryfikacji reklam:

- Meta zakazała obecnie (październik 2025 roku) reklamy politycznej⁷⁴,
- Google wymaga identyfikacji podmiotu i oznaczenia w reklamie, ale nie zawsze wymaga fizycznej obecności w kraju⁷⁵,
- X/Twitter w 2019 roku zakazał reklam politycznych, by w roku 2023 częściowo przywrócić możliwość emisji w wybranych kategoriach⁷⁶,
- TikTok zakazuje reklam politycznych wprost, ale w praktyce dopuszcza influencer marketing i treści sponsorowane, które wymykają się tej definicji⁷⁷.

Niespójności dotyczą kwalifikacji i definicji różnych typów reklam, np. kampanie klimatyczne prowadzone przez organizacje pozarządowe są „polityczne” dla Mety, a profrekwencyjne — dla TikToka, ale żadne z nich nie są polityczne dla PKW.

74 Ibid.

75 Google, *Treści polityczne*, <https://support.google.com/adspolicy/answer/6014595?hl=pl>, dostęp 20 października 2025 r.

76 X, *Political Content & Social Issues*, <https://business.x.com/en/help/ads-policies/ads-content-policies/political-content>, dostęp 20 października 2025 r.

77 TikTok, *Politics, Governments, and Elections*, <https://ads.tiktok.com/help/article/tiktok-ads-policy-politics-government-and-elections>, dostęp 20 października 2025 r.

KONSEKWENCJE

Przejrzystość zarządzania treściami politycznymi pozostawiona jest obecnie w rękach samych platform, które mogą zmieniać swoje regulaminy w dowolnym czasie. Poszczególne platformy kierują się także rozbieżnymi definicjami reklamy politycznej oraz mają możliwość modyfikowania systemów rekomendacji w celu promocji treści wspierających konkretnych kandydatów. W efekcie nie zawsze możliwe jest wskazanie i zweryfikowanie, czy dana reklama została zlecona przez komitet wyborczy czy inne ciało. Uniemożliwia to także sprawne i równe monitorowanie działań budzących kontrowersje lub wprost nielegalnych, takich jak płatne angażowanie influencerów bez oznaczania treści czy używanie zasobów publicznych do promocji prywatnych kont.

ROZWIĄZANIA

Należy wprowadzić do *Kodeksu wyborczego* uniwersalną definicję reklamy politycznej i zobowiązać platformy do weryfikacji oraz upubliczniania informacji o sponsorze, wysokości wydatków, powiązaniu z konkretnymi wyborami oraz zakresie targetowania.

4.4.

Regularne aktualizowanie wytycznych i interpretacji w sprawach innowacji w kampanii

PROBLEM

Obecnie podejmowane przez państwowe instytucje działania są powolne i nieskoordynowane, a pojawiające się w coraz szybszym tempie nowe narzędzia i taktyki związane z rozwojem technologii czy dynamiki i przepisów internetowych platform wymagają stałej troski nad aktualnością wytycznych. Według badań brytyjskiej Electoral Commission już 70% wyborców widzi problem w dezinformacji politycznej, do której zalicza generowane z użyciem sztucznej inteligencji

syntetyczne filmy, obrazy czy materiały audio⁷⁸. Odpowiedzią rządu brytyjskiego na ten problem jest m.in. publikowanie systematycznie aktualizowanych wytycznych postępowania dla komisarzy wyborczych, polityków i obywateli⁷⁹. Z kolei brazylijski Sąd Najwyższy w 2024 roku wydał dwanaście rezolucji z wytycznymi dotyczącymi operacjonalizacji poszczególnych rodzajów zastosowań sztucznej inteligencji w ramach *Kodeksu wyborczego*⁸⁰. W Unii Europejskiej przed wyborami do Parlamentu Europejskiego partie polityczne zobowiązały się do prowadzenia uczciwej i etycznej kampanii internetowej w wyborach wiosną 2024 roku i podpisały kodeks postępowania dotyczący etycznego wykorzystania technologii przygotowany we współpracy z Komisją Europejską i International IDEA⁸¹. Z kolei w Polsce obserwatorzy OBWE/ODIHR podkreślili w powyborczym raporcie z wyborów prezydenckich z 2025 roku „opóźnione i niespójne informowanie opinii publicznej oraz brak przejrzystości co do ustaleń i podjętych działań”⁸².

KONSEKWENCJE

Podejmowanie działań z opóźnieniem i w niewystarczającym zakresie, zwłaszcza w pełnym emocji okresie kampanii wyborczych, budzi kontrowersje i wpływa negatywnie na zaufanie obywateli do procesu

78 The Electoral Commission, *Engaging with campaign material at elections*, 10 czerwca 2024 r., <https://www.electoralcommission.org.uk/voting-and-elections/campaigning-your-vote/engaging-campaign-material-elections>, dostęp 16 października 2025 r.

79 UK Cabinet Office, Guidance, *Online disinformation and AI threat guidance for electoral candidates and officials*, 2025, <https://www.gov.uk/government/publications/security-guidance-for-may-2021-elections/online-disinformation-and-ai-threat-guidance-for-electoral-candidates-and-officials>, dostęp 16 października 2025 r.

80 Tribunal Superior Eleitoral, *TSE proíbe uso de inteligência artificial para criar e propagar conteúdos falsos nas eleições*, 28 lutego 2024 r., <https://www.tse.jus.br/comunicacao/noticias/2024/Fevereiro/tse-proibe-uso-de-inteligencia-artificial-para-criar-e-propagar-conteudos-falsos-nas-eleicoes>, dostęp 16 października 2025 r.

81 The Good Lobby, *Political Parties Pledge for Fair and Ethical Online Campaigning in EU Elections*, 9 kwietnia 2024 r., <https://thegoodlobby.eu/eu-elections-code-of-conduct/>, dostęp 16 października 2025 r.

82 Międzynarodowa misja obserwacji wyborów OSCE/ODIHR, *Oświadczenia o wstępnych ustaleniach i wnioskach...*, op. cit.

wyborczego. W erze natychmiastowego obiegu informacji obywatele coraz częściej oczekują szybkich wyjaśnień i reakcji na decyzje platform, np. dotyczące zawieszania kont partii politycznych. Niemal każdy miesiąc przynosi innowacje potencjalnie domagające się dostosowania obowiązującej wykładni prawa w Polsce — to np. zautomatyzowana produkcja treści syntetycznych z wykorzystaniem systemów sztucznej inteligencji, zmiany zasad przejrzystości informacji kontekstowych demaskujących zidentyfikowaną dezinformację (typu *community notes* na X) czy sposób podejmowania decyzji moderacyjnych przez platformy cyfrowe. Każda z nich ma istotny wpływ na przepływ informacji między obywatelami a instytucjami publicznymi, dlatego brak oficjalnych stanowisk dotyczących korzystania z nich w kampanii wyborczej pogłębia wrażenie pozostawienia przez państwo strefy cyfrowej poza wszelkimi zasadami.

ROZWIĄZANIA

Powołanie przejrzystego i niezależnego politycznie mechanizmu reagowania na incydenty modelowanego na wzór Systemu Szybkiej Reakcji (*Rapid Response System*) Komisji Europejskiej. System powinien pozwalać na zgłaszanie naruszeń i wymianę informacji pomiędzy organami wyborczymi, platformami internetowymi i organizacjami pozarządowymi w okresach kampanii oraz na informowanie opinii publicznej o obowiązujących przepisach i podejmowanych w ich ramach decyzjach.



5.

Dzień głosowania

DZIEŃ GŁOSOWANIA to kulminacja procesu wyborczego. O ile zdecydowana większość wyborców nie spotyka się bezpośrednio z innymi wymienionymi przez nas w tym dokumencie problemami, to wyzwania związane z faktycznym przebiegiem dnia głosowania wpływają na ich zaufanie oraz na chęć uczestnictwa w akcie wyborczym. Nieprawidłowości w liczeniu głosów, które wyszły na jaw po drugiej turze wyborów prezydenckich w 2025 roku, dodatkowo podważyły zaufanie obywateli do wyborów i wykazały braki zarówno w przygotowaniu członków obwodowych komisji wyborczych, jak i w procedurach postępowania na wypadek wykrycia takich nieprawidłowości.

5.1.

Procedury dnia głosowania

PROBLEM

W ciągu ostatnich lat Sejm nowelizował procedury przeprowadzania głosowania oraz liczenia głosów. W 2018 roku posłowie wprowadzili nową definicję znaku „X”, a w 2023 roku obowiązek okazywania każdej karty wszystkim członkom obwodowej komisji wyborczej obecnym przy liczeniu głosów. W 2023 roku zmieniono również definicję kworum (minimalnej liczby członków komisji obecnych podczas głosowania), które zmniejszono z $\frac{2}{3}$ do $\frac{1}{2}$.

KONSEKWENCJE

Skomplikowany charakter procedur wyborczych oraz ich relatywnie częste zmiany w połączeniu ze złą jakością szkoleń członków obwodowych komisji wyborczych powodują, że ci ostatni często nie są w stanie opanować podstawowych pojęć i zasad, np. różnic pomiędzy kartą

nieważną a głosem nieważnym. Nowa definicja znaku „X” (co najmniej dwie linie przecinające się w obrębie kratki) bywa problematyczna do oceny przez członków obwodowych komisji wyborczych i często prowadzi do nieuwzględnienia woli wyborcy (jeżeli sposób, w jaki wyborca oddał głos, nie spełnia ustawowej definicji znaku „X”).

Zmiana definicji kworum, a więc zmniejszenie liczby członków Obwodowych Komisji Wyborczych zobowiązanych do przebywania w lokalu wyborczym w trakcie głosowania, sprawia, że przewodniczący/zastępca nie mają kogo wyznaczyć do pełnienia funkcji porządkowych, np. strażnika urny czy kolejkowego. W połączeniu z rekordową w ostatnich latach frekwencją i już wspomnianymi „dużymi” komisjami wyborczymi w największych miastach przyczynia się to do chaosu w lokalach wyborczych i powstawania kolejek przed lokalami oraz uniemożliwia członkom komisji sprawne przeprowadzanie głosowania.

ROZWIĄZANIE

Należy poddać gruntownej analizie funkcjonowanie w wyborach 2023–2025 zmienionych w latach 2018 i 2023 procedur dnia głosowania i na tej podstawie **podjąć decyzję o pozostawieniu lub wycofaniu poszczególnych rozwiązań.**

5.2. Nieprawidłowości w procesie głosowania i liczenia głosów

PROBLEM

Nieprawidłowości w procesie liczenia głosów w wyborach prezydenckich w 2025 roku⁸³ i liczne spory w przestrzeni publicznej w sprawie ponownego przeliczenia głosów nie tylko podważyły zaufanie obywateli

83 Zob. Państwowa Komisja Wyborcza, *Sprawozdanie z wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych na dzień 18 maja 2025 r.*, pkt V.1 oraz zakończenie, https://pkw.gov.pl/uploaded_files/1750128506_zpow741112025.pdf, dostęp 16 października 2025 r.

do wyborów, ale przede wszystkim pokazały, że w razie wystąpienia sytuacji, w której pożądaną jest ponowne przeliczenie głosów, zasadniczo nie ma organu, który miałby kompetencje do jego przeprowadzenia ani procedury, w jakiej powinno się to odbyć.

KONSEKWENCJE

W 2025 roku organem, który na podstawie protestów wyborczych *de facto* zarządził przeliczenie głosów w kilkunastu komisjach wyborczych, był Sąd Najwyższy. Odbyło się to w toku rozpatrywania protestów wyborczych, by zbadać ich zasadność. Nie jest to jednak ponowne ustalenie wyników – tylko sprawdzenie w ramach dowodzenia, czy zarzuty z konkretnego protestu są prawdziwe, czy nie. Dla sądu ta czynność to przeprowadzenie dowodu z oględzin kart⁸⁴. Warto zauważyć, że – zgodnie z art. 160 § 1 pkt 8a *Kodeksu wyborczego* – jednym z zadań Państwowej Komisji Wyborczej jest przeprowadzenie sprawdzenia wybranych kart do głosowania i innych dokumentów z wyborów w celu wykluczania podejrzenia nieprawidłowości w przebiegu wyborów w razie powzięcia uzasadnionego podejrzenia o możliwości wystąpienia nieprawidłowości⁸⁵. Przepis ten ze względu na jego nieprecyzyjność należy znowelizować tak, aby w razie powtórki sytuacji z 2025 roku PKW była w stanie wypełnić swoje kompetencje w zakresie przeprowadzenia sprawdzenia kart do głosowania niezależnie od składanych przez obywateli protestach wyborczych i reakcji Sądu Najwyższego na nie.

ROZWIĄZANIA

Należy znowelizować art. 160 § 1 pkt 8a *Kodeksu wyborczego* tak, aby precyzyjnie opisywał działania PKW oraz warunek ich podjęcia w przypadku wykrycia nieprawidłowości w trakcie głosowania

84 Zob. *Uchwała Sądu Najwyższego z dnia 1 lipca 2025 r. w sprawie ważności wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej* (I NSW 9779/25), s. 11 i n., https://www.sn.pl/aktualnosci/SiteAssets/Lists/Komunikaty_o_sprawach/AllItems/Uchwa%C5%82a%20S%C4%85du%20Najwy%C5%BCszego%20z%20dnia%201%20lipca%202025%20r.%20NSW%209779.pdf, dostęp 16 października 2025 r.

85 Por. art. 160 § 1 pkt 8a k. wyb.

i liczenia głosów. Jedną z możliwości jest również **ustanowienie obowiązkowych wyrywkowych audytów kart wyborczych w określonym procencie komisji wyborczych po każdych wyborach.**

5.3. **Szkolenia członków komisji**

PROBLEM

Obecny system szkolenia członków obwodowych komisji wyborczych opiera się w znacznym stopniu na centralizacji, ale też na lokalnym zróżnicowaniu. Bazując na opracowanych przez KBW i zatwierdzonych przez PKW wytycznych dla obwodowych komisji wyborczych, KBW przygotowuje prezentację szkoleniową, która wykorzystywana jest następnie podczas szkoleń członków komisji. Szkolenia członków komisji organizuje jednak nie KBW, a samorządy gminne, które decydują zarówno o formie szkoleń, jak i o tym, czy np. organizować oddzielne szkolenie dla przewodniczących i zastępców.

KONSEKWENCJE

Z badań przeprowadzonych w 2025 roku przez Fundację Odpowiedzialna Polityka wynika, że system rozproszonej odpowiedzialności za szkolenia członków komisji obwodowych prowadzi do sytuacji, w której w jednej gminie w pełni przeszkoleni są wszyscy członkowie komisji, a w sąsiedniej – tylko przewodniczący i zastępca. Zebrane przez FOP dane pokazały duże zróżnicowanie praktyk: od szkoleń przeprowadzanych w pełnym wymiarze i w angażującej formule, po spotkania skrótowe z niekompletnym zakresem tematycznym i brakiem przestrzeni na pytania. Do głównych mankamentów szkoleń dla członków komisji należą:

- niewystarczająca liczba ćwiczeń praktycznych – kluczowych dla odpowiedniego przygotowania członków komisji,
- brak jednolitości poruszanych zagadnień, np. dotyczących dostępności lokali wyborczych czy praw mężów zaufania i obserwatorów społecznych.

Taki rozdzźwięk połączony z nieprzyjaznym formatem szkolenia, który utrudnia przyswojenie nawet podstawowych informacji, sprawia, że cierpi na tym jakość procedur dnia głosowania, a w najbardziej ekstremalnych przypadkach – również jego uczciwość, np. z powodu nieprawidłowego zakwalifikowania prawidłowo oddanego głosu czy braku zrozumienia konstrukcji protokołu głosowania. Z doświadczeń organizacji prowadzących obserwację wyborów wynika również, że podczas szkoleń zwraca się większą uwagę na szczegółowość procedur niż na rolę i obowiązki członków komisji. Konsekwencją takiego podejścia są m.in.:

- bagatelizowanie przez członków komisji wyborczych przestrzegania tajności głosowania,
- problemy z wykonywaniem działań przez obserwatorów społecznych – członkowie komisji kwestionują wystawione obserwatorom zaświadczenia, ograniczają rzeczywistą możliwość obserwacji poprzez usadzenie obserwatora w takim punkcie lokalu wyborczego, z którego obserwacja działań komisji jest utrudniona; często takie działania nie wynikają ze złej woli, ale z niewystarczającego zrozumienia roli obserwatorów społecznych, ich praw i obowiązków.

ROZWIĄZANIA:

Postulujemy:

- **stworzenie korpusu trenerów**, którzy byliby odpowiedzialni za szkolenie członków komisji na danym obszarze geograficznym oraz, wspólnie z PKW/KBW, **za opracowanie formuły szkolenia i przygotowanie materiałów szkoleniowych**,
- **obowiązkowe szkolenie wszystkich kandydatów na członków komisji wyborczej niezależnie od pełnionych w niej funkcji**,
- **unowocześnienie formatu szkoleń** (poprzez wprowadzenie elementów interaktywnych, *role-play* i modelowań zachowań) **oraz materiałów szkoleniowych** (w tym stworzenie materiałów pomocniczych dla członków komisji na dzień głosowania),
- zwiększenie **nacisku na kwestie związane z poprawnymi procedurami ustalenia wyników głosowania**, prawami i obowiązkami mężów zaufania, obserwatorów społecznych i międzynarodowych

oraz uprawnieniami komisji do **reagowania na przypadki naruszenia tajności głosowania**,

- **szkolenia członków komisji wyborczych w zakresie dostępności lokali wyborczych i głosowania dla osób z różnymi rodzajami niepełnosprawności.**

5.4. **Lokale wyborcze**

PROBLEM

Wraz z modernizacją infrastruktury lokalnej wzrasta liczba lokali wyborczych oznaczonych jako dostosowane do potrzeb osób z niepełnosprawnościami. Zgodnie z *Kodeksem wyborczym* w każdej gminie co najmniej połowa lokali powinna być dostosowana do potrzeb osób z niepełnosprawnościami. Szczegółowe kryteria określa stosowne rozporządzenie ministra infrastruktury⁸⁶. Z regularnych monitoringów prowadzonych przez Rzecznika Praw Obywatelskich oraz z informacji pochodzących od analizujących tę kwestię obserwatorów społecznych wynika, że większość takich lokali w rzeczywistości nie była dostępna. Podczas wyborów parlamentarnych w 2023 roku tylko 36% monitorowanych lokali spełniało wszystkie kryteria⁸⁷. Rzecznik zwraca uwagę również na niedostępność bezpośredniego otoczenia lokalu wyborczego – w tym na brak dostosowanych miejsc parkingowych.

Ostatnie cykle wyborcze pokazały, że lokale wyborcze nie tylko nie są dostosowane do potrzeb osób z niepełnosprawnościami, ale generalnie nie są przystosowane do przyjęcia skumulowanych fal wyborców zarówno w przypadku wysokiej frekwencji, jak i podczas godzin szczytu.

86 *Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 29 lipca 2011 r. w sprawie lokali obwodowych komisji wyborczych dostosowanych do potrzeb wyborców niepełnosprawnych* (t.j. Dz.U. 2019 poz. 336), <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU20190000336/O/D20190336.pdf>, dostęp 21 października 2025 r.

87 Rzecznik Praw Obywatelskich, *O wybory dostępne dla osób z niepełnosprawnościami. Apel RPO do samorządowców*, 4 kwietnia 2024 r., <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/rpo-wybory-ozn-dostepnosc-samorzady>, dostęp 16 października 2025 r.

KONSEKWENCJE

Nieodpowiednia wielkość lokalu, złe oświetlenie, zbyt małe stoły/pulpity przeznaczone do wypełniania kart wyborczych, zbyt mało stanowisk do oddania głosu i niewłaściwe ich ustawienie oraz inne czynniki utrudniające sprawne głosowanie mają negatywny wpływ nie tylko na realizację prawa do głosowania przez osoby z niepełnosprawnościami, ale również na zapewnienie wszystkim wyborcom warunków do oddania głosu w sposób tajny.

ROZWIĄZANIA

Warto byłoby rozważyć wprowadzenie wytycznych dla gmin określających warunki organizacji lokalu wyborczego oraz poręcznych zestawień wymagań, dzięki którym urzędnicy łatwo mogliby sprawdzić dostosowanie lokalu do potrzeb różnych wyborców, w tym tych z niepełnosprawnościami. Rozporządzenie ministra infrastruktury określające kryteria dla lokalu dostosowanego do potrzeb osób z niepełnosprawnościami powinno zostać rozszerzone o kwestie związane z dostępnością bezpośredniego otoczenia lokalu wyborczego.

Ponadto podczas szkoleń członków obwodowych komisji wyborczych warto uwrażliwiać osoby pełniące te funkcje na kwestie dostępności głosowania dla osób z różnymi typami niepełnosprawności – nie tylko dla osób poruszających się na wózkach.

6. Obserwatorzy społeczni i mężowie zaufania

6.1. Prawa obserwatorów społecznych

PROBLEM

Od momentu wprowadzenia w nowelizacji *Kodeksu wyborczego* z 2018 roku instytucji społecznej obserwacji wyborów w Polsce staje się ona coraz popularniejszą formą zaangażowania społecznego w proces wyborczy. Jednak obserwatorzy społeczni i organizacje ich delegujące nie mają takich samych uprawnień, co mężowie zaufania, chociażby w zakresie obrony swoich praw przy wykorzystaniu mechanizmów z art. 161a k. wyb. czy obserwacji referendum ogólnokrajowego.

KONSEKWENCJE

W 2023 roku funkcję społecznego obserwatora i obserwatorki wyborów pełniło co najmniej kilkanaście tysięcy osób. Jednak w tym samym roku prawa obserwatorów były naruszane najczęściej od czasu wprowadzenia instytucji społecznego obserwatora wyborów do *Kodeksu wyborczego*. Kwestionowane było prawo do obserwacji komisji innych niż obwodowe, prowadzenia obserwacji przed dniem głosowania oraz do obserwacji referendum. Niektóre z powyższych sytuacji wynikały z błędnych interpretacji prawa przez administrację wyborczą — część z nich została zawczasu skorygowana, część znalazła swoje rozwiązanie w Sądzie Najwyższym.

Tu warto podkreślić, że organizacje delegujące społecznych obserwatorów wyborów miały bardzo ograniczone możliwości reakcji na przypadki naruszenia prawa do obserwacji, ponieważ (w przeciwieństwie do komitetów wyborczych delegujących mężów zaufania) nie są podmiotem uprawnionym do skarżenia uchwał Państwowej Komisji Wyborczej. Organizacje musiały więc prosić komitety wyborcze o złożenie skargi do Sądu Najwyższego i/lub wykorzystywać wyjątkową w 2023 roku sytuację, kiedy niektóre organizacje społeczne mogły zaskarżyć uchwały PKW z racji statusu organizacji uprawnionej do prowadzenia kampanii referendalnej.

ROZWIĄZANIA

Pora uznać ogromną rolę zaangażowanych obywateli i obywaterek i uporządkować niektóre kwestie związane ze statusem społecznych obserwatorów wyborów w polskim systemie wyborczym. Postulujemy zatem:

- **uregulowanie w *Ustawie o referendum ogólnokrajowym* prawa do obserwacji społecznej referendum ogólnokrajowego,**
- **przyznanie organizacjom delegującym obserwatorów społecznych (na równi z pełnomocnikami wyborczymi komitetów wyborczych) prawa do złożenia skargi na wytyczne i wyjaśnienia Państwowej Komisji Wyborczej w trybie przewidzianym w art. 161a ust. 1 k. wyb.,**
- **zrównanie praw obserwatorów i mężów zaufania w zakresie rejestracji prac komisji wyborczej w trakcie dnia głosowania w kraju i za granicą.**

6.2. Rejestracja prac komisji

PROBLEM

W nowelizacji *Kodeksu wyborczego* z 2023 roku wprowadzono obowiązek zgłaszania obserwatorów społecznych i mężów zaufania w celu umożliwienia im przesyłania wykonanych podczas dnia głosowania filmów

i zdjęć, mających dokumentować nieprawidłowości w procesie wyborczym i wgrywanych na platformę internetową ministerstwa cyfryzacji. Jednocześnie wprowadzono wymóg usunięcia tych treści z własnych aparatów i telefonów najpóźniej na dzień po publikacji wyników głosowania. W celu gromadzenia zdjęć i nagrań z komisji wyborczych – wykonanych przez mężów zaufania oraz obserwatorów społecznych i międzynarodowych – Ministerstwo Cyfryzacji uruchomiło aplikację Mąż Zaufania⁸⁸.

KONSEKWENCJE

Wymóg uprzedniego zgłaszania obserwatorów społecznych i mężów zaufania w celu umożliwienia im utrwalenia prac komisji (a co za tym idzie również zaobserwowanych nieprawidłowości) oznacza przekazanie danych osobowych obserwatorów społecznych i mężów zaufania instytucji rządowej, a więc politycznej. Wprowadzone w 2023 roku zmiany wymuszają również na obserwatorach niezwłoczne usunięcie zdjęcia/nagrania (nawet jeżeli osoba nie zdecyduje się przekazać go na platformę), co uniemożliwia samodzielne wykorzystanie nagrania jako dowodu przed wymiarem sprawiedliwości bądź przy tworzeniu materiałów szkoleniowych. Do jesieni 2025 roku, a więc przez cztery cykle wyborcze, dane przez aplikację przekazało ok. 50 osób, a koszt poniesiony na stworzenie i obsługę systemu wyniósł około 12 mln zł.

ROZWIĄZANIE

Postulujemy rezygnację z aplikacji Mąż Zaufania oraz z obowiązku zgłaszania mężów zaufania i obserwatorów społecznych celem umożliwienia im rejestracji prac komisji. Wskazany jednak byłoby rozpoczęcie dyskusji na temat rejestrowania prac komisji wyborczych przez obserwatorów społecznych i mężów zaufania w sposób, który nie narusza prywatności wyborców czy tajności głosowania.

88 *Aplikacja Mąż Zaufania*, Gov.pl, <https://www.gov.pl/web/cyfryzacja/aplikacja-mezowie-zaufania>, dostęp 16 października 2025 r.

6.3.

Zaświadczenia – obserwatorzy społeczni i mężowie zaufania

PROBLEM

Zgodnie z obecną interpretacją *Kodeksu wyborczego* komitety wyborcze delegujące mężów zaufania oraz organizacje społeczne delegujące obserwatorów społecznych są zobowiązane wystawić każdej osobie papierowe zaświadczenie o pełnionej funkcji. Od 2025 roku dzięki rzecznictwu organizacji prowadzących społeczną obserwację wyborów zaświadczenia te mogą być wydawane dla wszystkich komisji wyborczych na danym obszarze, a nie tylko dla jednej⁸⁹. Problemem pozostaje jednak ich sposób podpisywania i format oraz powiązane z nim konsekwencje logistyczne i finansowe.

KONSEKWENCJE

Postępująca cyfryzacja życia publicznego, w tym wyborów, sprawia, że konieczność okazywania przez męża zaufania lub obserwatora społecznego papierowego zaświadczenia o delegowaniu do pracy przy obwodowej komisji wyborczej wydaje się zbędna oraz generuje znaczne obciążenie dla komitetów wyborczych i organizacji społecznych wystawiających takie zaświadczenia i rozsyłających je po całym kraju lub za granicę. Ponadto, zdaniem niektórych ekspertów, unijne rozporządzenia eIDAS⁹⁰ i eIDAS 2.0⁹¹ powinny być stosowane bezpośrednio do kwestii zaświadczeń dla obserwatorów społecznych, umożliwiając tym samym podpisywanie tychże zaświadczeń podpisem elektronicznym.

89 Uchwała nr 85/2025 Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 18 lutego 2025 r. w sprawie wzoru zaświadczenia dla obserwatora społecznego, https://pkw.gov.pl/uploaded_files/1739913552_wzor-zaswiadczenia-dla-obserwatora-spoecznego-2025.pdf, dostęp 16 października 2025 r.

90 Rozporządzenie eIDAS ułatwia bezpieczne transakcje transgraniczne poprzez ustanowienie ram tożsamości cyfrowej i uwierzytelniania cyfrowego, <https://digital-strategy.ec.europa.eu/pl/policies/eidas-regulation>, dostęp 21 października 2025 r.

91 Europejski Portfel Tożsamości Cyfrowej, <https://info.mobywatel.gov.pl/eidas-2>, dostęp 16 października 2025 r.

W związku z tym na początku 2025 roku organizacje społeczne prowadzące obserwację wyborów zwróciły się do PKW z prośbą o poszerzenie akceptowalnego formatu zaświadczeń o skany oraz zaświadczenia podpisane w sposób elektroniczny. PKW przychyliła się do pierwszej z prośb, co potwierdziły zatwierdzone przez nią *Wytyczne dla obwodowych komisji wyborczych*⁹², umożliwiające przedstawienie przez obserwatora zaświadczenia w formie skanu. Rozwiązanie to zostało jednak zaskarżone do Sądu Najwyższego przez jeden z komitetów wyborczych jako uniemożliwiające faktyczną weryfikację, kim jest zgłaszający się do komisji obserwator. Sąd Najwyższy przychylił się do skargi, a wytyczne zostały zmienione.

ROZWIĄZANIE

Postulujemy **wprowadzenie możliwości wystawiania mężom zaufania i społecznym obserwatorom wyborów zaświadczeń w formie elektronicznej**; w formie **skanu zaświadczenia** okazywanego na urządzeniu mobilnym i/lub w formie **zaświadczenia podpisanego podpisem elektronicznym** przekazanego na właściwy dla danej komisji wyborczej adres do doręczeń elektronicznych.

92 *Uchwała nr 165/2025 Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 23 kwietnia 2025 r. w sprawie wytycznych dla obwodowych komisji wyborczych dotyczących zadań i trybu przygotowania oraz przeprowadzenia głosowania w obwodach głosowania utworzonych w kraju w wyborach Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych na dzień 18 maja 2025 r.*, https://pkw.gov.pl/uploaded_files/1745430357_wytyczne-obwodowe-w-kraju-prezydent-2025-904.pdf, dostęp 16 października 2025 r.

6.4.

Akredytacje – obserwatorzy międzynarodowi

PROBLEM

Kodeks wyborczy nie precyzuje procedur związanych z akredytacją obserwatorów międzynarodowych w Polsce.

KONSEKWENCJE

Zainteresowanie społeczności międzynarodowej wyborami w Polsce przekłada się na liczbę osób chcących monitorować nasze wybory w charakterze obserwatorów międzynarodowych. Brak jasno określonych, transparentnych procedur regulujących akredytację takich obserwatorów może zniechęcić organizacje chcące obserwować polskie wybory do podjęcia wysiłku organizacji misji obserwacyjnej. W 2023 roku brak jasno określonego w MSZ/PKW punktu kontaktowego w sprawie akredytacji obserwatorów międzynarodowych oraz opóźnienia wynikające (jak mniemamy) ze spiętrzenia procedur wyborczych i referendalnych sprawiły, że znaczna grupa obserwatorów międzynarodowych otrzymała akredytację wieczorem na dzień przed dniem głosowania⁹³.

Dzięki rzecznictwu organizacji społecznych przed wyborami prezydenckimi w 2025 roku PKW opublikowała wyjaśnienia dotyczące akredytacji obserwatorów międzynarodowych (niestety w języku polskim)⁹⁴, a także udało się wyznaczyć punkt kontaktowy ds. obserwatorów międzynarodowych w MSZ, co usprawniło dialog pomiędzy ministerstwem a KBW w tej sprawie. Niejasności dotyczące terminów i procedury akredytacji nie zostały jednak wyjaśnione.

93 M. Auzbiter, *Międzynarodowi obserwatorzy wciąż bez akredytacji na wybory w Polsce*, „Rzeczpospolita” z 13 października 2023 r., <https://www.rp.pl/prawo-dla-ciebie/art39265751-miedzynarodowi-obszawatorzy-wciaz-bez-akredytacji-na-wybory-w-polsce>, dostęp 16 października 2025 r.

94 Państwowa Komisja Wyborcza, *Informacja na temat procedury dotyczącej obserwatorów międzynarodowych*, 24 marca 2025 r., https://pkw.gov.pl/uploaded_files/1742851822_panstwowa-komisja-wyborcza.pdf, dostęp 16 października 2025 r.

Należy wprowadzić jeden format wniosku o akredytację dla obserwatorów międzynarodowych oraz określić, w jakich terminach i komu taki wniosek powinien zostać przekazany, a także wyznaczyć czas na wydanie decyzji o akredytacji.

Ze względu na rosnące wykorzystywanie obserwacji wyborów jako narzędzia wojny hybrydowej (*fake observers*⁹⁵) warto również rozważyć publikację listy organizacji, które wnioskowały o akredytację, wraz ze statusem i liczbą akredytowanych obserwatorów.

6.5. **Diety dla mężów zaufania**

PROBLEM

Nowelizacja *Kodeksu wyborczego* z początku 2023 roku przyznała mężom zaufania prawo do diety (40% zryczałtowanej diety członka komisji) oraz dni wolnych w dniu liczenia głosów i dniu następującym po dniu ustalenia wyników głosowania. Dieta wypłacana jest przez urząd właściwej gminy na podstawie zaświadczenia wydanego przez przewodniczącego komisji obwodowej, które potwierdza, że mąż zaufania spędził w komisji minimum pięć godzin w trakcie głosowania i był obecny podczas całego procesu ustalania wyników.

KONSEKWENCJE

Pamiętając o tym, że mąż zaufania ma prawo do złożenia zastrzeżeń do protokołu głosowania, można mieć wątpliwości, czy słuszna jest zależność wypłaty diety męża zaufania od dokumentu wystawianego jednoosobowo przez przewodniczącego komisji obwodowej, której prace ten mąż zaufania „kontroluje”.

95 Europejska Platforma na rzecz Demokratycznych Wyborów prowadzi europejską bazę *fake observers*: <https://www.fakeobservers.org/fake-election-observers.html>, dostęp 16 października 2025 r.

Ponadto podczas wyborów prezydenckich w 2025 roku przebieg dnia głosowania w pierwszej turze w charakterze męża zaufania monitorowało 42 275 osób (z czego 40 870 uzyskało prawo do diety). W drugiej turze było to zaś 26 783 mężów zaufania, z tego 25 478 uzyskało zaświadczenie uprawniające do wypłaty diety. Za pierwszą turę mężowi zaufania przysługuje dieta w wysokości 200 zł, zaś za drugą turę 150 zł. Na tej podstawie można wyliczyć, że na diety mężów zaufania w wyborach prezydenckich podatnicy wydali łącznie blisko 12 mln złotych.

ROZWIĄZANIE

Wydaje się, że **najlepszym rozwiązaniem jest rezygnacja z diet dla mężów zaufania**, co postuluje również PKW. Można rozważyć pozostawienie uprawnienia do dnia/dni wolnych na czas ustalania wyników głosowania i w dzień po na podstawie zaświadczenia wystawianego przez komisję kolegiálně, a nie jednoosobowo przez przewodniczącego.

7.

Kalendarz wyborczy i kampania wyborcza

7.1.

Konflikty dotyczące terminów wyborów, kalendarz wyborczy, sytuacje nadzwyczajne

PROBLEM

Przedłużenie kadencji samorządów do 5 lat spowodowało pojawienie się niejako systemowego, dwudziestoletniego cyklu konfliktów dotyczących terminów wyborów samorządowych i parlamentarnych. Kwestia ta została szerzej omówiona już w 2022 roku w opracowaniu prof. Jarosława Flisa⁹⁶. Problemy, które wtedy przewidywano, już stały się realne. Jesteśmy świadkami spiętrzeń wyborczych i nakładających się na siebie elekcji – jak np. w 2023 i 2024 roku. Konflikt terminu wyborów samorządowych i parlamentarnych w 2023 roku został rozwiązany, jednak doszło do tego w sposób budzący poważne wątpliwości konstytucyjne – poprzez przesunięcie wyborów samorządowych na rok 2024. Takie rozwiązanie stworzyło analogiczny konflikt między terminami wyborów samorządowych i do Parlamentu Europejskiego.

Warto zauważyć, że konflikty terminów wyborów mogą się pojawiać, nawet jeśli usuniemy tę konkretną przyczynę – zawsze może dojść do przerwania kadencji Sejmu lub prezydenta; a termin wyborów do Parlamentu Europejskiego zależy od decyzji na poziomie unijnym.

96 J. Flis, *Kalendarzowy kalejdoskop*, Fundacja im. Stefana Batorego, Warszawa 2022, <https://www.batory.org.pl/wp-content/uploads/2022/04/Kalendarzowy-kalejdoskop.pdf>, dostęp 16 października 2025 r.

Potencjalnego konfliktu terminów wyborów nie należy rozpatrywać jedynie w kategoriach konieczności przeprowadzenia głosowania w tym samym dniu. Proces wyborczy jest rozciągnięty w czasie. Nałożenie się na siebie kalendarzy czynności w dwóch różnych elekcjach stwarza dla administracji wyborczej i samorządów problemy organizacyjne, choć te, zwłaszcza jeśli kalendarze zachodzą na siebie w niewielkim stopniu, powinny być do opanowania. Jednak największą trudność sprawia nakładanie się okresów dwóch kampanii wyborczych, szczególnie gdy w obu elekcjach mogą kandydować te same osoby (np. na burmistrza i na posła do Parlamentu Europejskiego). Praktyczna niemożność oddzielenia od siebie obu kampanii oznacza jednocześnie praktyczną niemożność kontrolowania prawidłowości ich finansowania, w tym zachowywania limitu wydatków czy przestrzegania ciszy wyborczej.

Osobnym problemem jest również określanie kalendarza wyborczego, jeśli w ustawowym terminie nie da się przeprowadzić wyborów ze względu na wprowadzenie w tym czasie stanu wyjątkowego lub klęski żywiołowej. Doświadczenie wyborów prezydenckich z 2020 roku pokazuje, że dotychczasowe regulacje w tym zakresie są zbyt mało jednoznaczne. Na gruncie obowiązującego prawa trudno w szczególności określić, czy w związku z wprowadzeniem stanu nadzwyczajnego możliwe jest zawieszenie kalendarza wyborczego, czy też po zniesieniu stanu nadzwyczajnego wszystkie lub niektóre czynności wyborcze powinny zostać podjęte na nowo.

ROZWIĄZANIE

Konieczne jest podjęcie prac nad uelastycznieniem zasad określania terminów wyborów, tak aby zawsze możliwe było zapewnienie odpowiedniego odstępu między poszczególnymi elekcjami bądź też efektywniejsze uwzględnianie argumentów praktycznych czy kulturowych (jak unikanie głosowania lub prowadzenia kampanii wyborczej w okresach najważniejszych świąt albo bezpośrednio po nich).



8. **Edukacja obywatelska**

PROBLEM

Brak systemowej polityki edukacji obywatelskiej osób pełnoletnich w Polsce stanowi poważne wyzwanie dla budowania świadomego społeczeństwa uczestniczącego w procesach demokratycznych, w tym w wyborach. Obywatele wciąż dysponują ograniczoną wiedzą o procedurach wyborczych, kompetencjach instytucji publicznych czy metodach weryfikowania informacji. Edukacja obywatelska powinna więc obejmować zarówno uczniów, jak i osoby dorosłe. W tę lukę wchodzi nie tylko niezależne inicjatywy, ale także środowiska polityczne celowo wykorzystujące dezinformację do podważania wiarygodności wyborów. Brak ujednoliconych standardów powoduje, że nawet oddolne inicjatywy edukacyjne nierzadko — z braku wiedzy — powielają nieprawdziwe informacje. Krajowe Biuro Wyborcze posiada ustawowy mandat do prowadzenia i wspierania działań informacyjnych o prawie wyborczym, jednak dotychczasowa współpraca z organizacjami społecznymi miała charakter doraźny i nie była oparta na wspólnych wytycznych. Uważamy, że to właśnie KBW mogłoby wziąć aktywny udział w opracowaniu i upowszechnieniu rekomendacji standardów edukacji obywatelskiej dotyczącej wyborów. Wzmocniłoby to kompetencje innych instytucji i organizacji społecznych w prowadzeniu działań edukacyjnych czy informacyjnych.

Przeprowadzane w ostatnich latach badania opinii publicznej regularnie pokazują, że zaufanie do instytucji wyborów oraz do ich wyniku utrzymuje się na dość niskim poziomie (40%)⁹⁷. Częściowo wynika to zapewne z polaryzacji politycznej i promowanych przez polityków narracji o zagrożeniu fałszowaniem wyborów – czego przykład mieliśmy podczas wyborów prezydenckich w 2025. Znajomość prawa wyborczego wśród obywateli, zwłaszcza tych najmłodszych, jest niewystarczająca. Z pytań zadawanych organizacjom zajmującym się edukacją obywatelską wynika, że wyborcy nie wiedzą, w jaki sposób zmienić obwód głosowania, ile znaków „X” mogą postawić na karcie w poszczególnych wyborach, jak znaleźć listę osób do głosowania itp. Dodatkowym problemem wartym podkreślenia jest nieprzestrzeganie przez wyborców zasady tajności głosowania – Polska jest krajem, gdzie obywatelki i obywatele regularnie rezygnują z prawa do oddania głosu w sposób tajny, na co zwracały uwagę zarówno krajowe, jak i międzynarodowe misje obserwacji wyborów.

KONSEKWENCJE

Brak edukacji obywatelskiej w Polsce oraz brak spójnych wytycznych, w oparciu o które mogłoby się odbywać merytoryczne, rzetelne informowanie obywateli o procesach wyborczych, zwiększają podatność społeczeństwa na dezinformację, prowadzą do niemożności znalezienia informacji potrzebnych do głosowania, powodują brak zrozumienia procesu głosowania i skłaniają do podważania zaufania do wyniku wyborów.

ROZWIĄZANIE

Należy stworzyć systemowe podejście do edukacji wyborczej. Państwowa Komisja Wyborcza powinna **powołać departament ds. komunikacji**, aby zwiększyć widoczność instytucji i publikowanych przez nią treści, w tym na platformach społecznościowych, a także prowadzić

97 Fundacja Odpowiedzialna Polityka, *Budowniczy zaufania. Rola zaangażowanych obywateli w procesie wyborczym*, 30 maja 2023 r., <https://odpowiedzialnapolityka.pl/publikacje/inne-publikacje/raport-budowniczy-zaufania-rola-zaangazowanych-obywateli-w-procesie>, dostęp 16 października 2025 r.

działania edukacyjne i informacyjne w partnerstwie z samorządami oraz organizacjami społecznymi. Warto rozważyć **wyodrębnienie w Krajowym Biurze Wyborczym zespołu zajmującego się edukacją wyborczą i informowaniem wyborców**. Należy zwiększyć aktywność Państwowej Komisji Wyborczej w kierunku budowania świadomości wyborców na temat ryzyka związanego z nieprzestrzeganiem zasady tajności głosowania. Należy zobligować członków obwodowych komisji wyborczych do kontroli przestrzegania zasady tajności głosowania w lokalach wyborczych oraz wprowadzić gwarancję tajności głosowania w sytuacji jednoczesnego przeprowadzenia wyborów parlamentarnych i referendum ogólnokrajowego, np. poprzez zmianę sposobu ustalania liczby osób uprawnionych, które wzięły udział w referendum ogólnokrajowym (stwierdzania jego wiążącego charakteru)⁹⁸.

98 O wpływie połączenia daty głosowania w wyborach parlamentarnych z głosowaniem w referendum ogólnokrajowym pisała m.in. Fundacja Odpowiedzialna Polityka w swoim raporcie z obserwacji wyborów: *Wybory parlamentarne w Polsce 2023. Obserwacja społeczna. Wnioski i rekomendacje*, op. cit.



9.

Protesty wyborcze i ważność wyborów

PROBLEM

Od 2018 roku o ważności wyborów w Polsce decyduje Izba Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych w Sądzie Najwyższym. Izba rozpatruje również protesty wyborcze. Co do legalności tego organu istnieją poważne zastrzeżenia i w myśl orzeczeń Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w Strasburgu izba ta powinna zostać rozwiązana. Protesty wyborcze mogą być składane, gdy doszło do przestępstwa przeciwko wyborom lub naruszenia przepisów mających związek z głosowaniem i ustaleniem jego wyników. Krąg podmiotów uprawnionych do złożenia protestu wyborczego jest wąski i obejmuje wyborcę, którego nazwisko było ujęte w spisie wyborców w jednym z obwodów głosowania, przewodniczącego komisji wyborczej oraz pełnomocnika wyborczego komitetu wyborczego.

Obowiązujący system zakładający wąski katalog podmiotów uprawnionych do złożenia protestu i przesłanek do jego złożenia oraz ograniczający czas na jego złożenie do okresu po ogłoszeniu wyniku wyborów przez Państwową Komisję Wyborczą wydaje się nielogiczny i wysoce nieprzyjazny dla wyborcy, zarówno od strony proceduralnej, jak i wymogów formalnych samego protestu.

KONSEKWENCJE

W wyborach parlamentarnych w 2023 roku do Sądu Najwyższego wpłynęło łącznie 1177 spraw zarejestrowanych jako protesty wyborcze w wyborach do Sejmu i do Senatu. Z tego 1152, a więc blisko 98%, sąd pozostawił bez dalszego biegu z uwagi na niespełnienie wymogów formalnych (np. brak podpisu podmiotu wnoszącego protest, niewskazanie adresu miejsca zamieszkania lub numeru PESEL, wniesienie protestu przez osobę nieuprawnioną lub przekroczenie terminu na wniesienie protestu). Tylko wobec 14 protestów (1,2%) sąd wyraził opinię

o zasadności zarzutów i stwierdził, że pozostają one bez wpływu na wynik wyborów, a wobec 11 wyraził opinię o bezzasadności zarzutów⁹⁹.

W wyborach prezydenckich w 2025 roku do Sądu Najwyższego wpłynęło ponad 54 tys. protestów wyborczych, z czego jedynie 21 (0,04%) zostało uznanych za zasadne. Tak wysoka liczba protestów ma związek przede wszystkim z zarzutami dotyczącymi nieprawidłowości w ustalaniu wyniku głosowania w wyborach¹⁰⁰.

Powyższe statystyki pokazują z jednej strony, jak niewielka jest liczba obywateli, którzy zdecydowali się na złożenie protestu wyborczego w odniesieniu do ostatnich wyborów; z drugiej zaś – że podjęty przez nich wysiłek w większości przypadków nie doprowadził do rozpatrzenia przedstawionych przez nich racji.

ROZWIĄZANIE

Przywrócenie zasady, że ważność wyborów w Polsce stwierdza Izba Pracy i Ubezpieczeń Społecznych Sądu Najwyższego. Proponujemy rozszerzenie katalogu podmiotów uprawnionych do złożenia protestu wyborczego o kandydatów, mężów zaufania i obserwatorów społecznych. Jeśli chodzi o wyborców, na potrzeby złożenia protestu należy zrezygnować z wymogu ujęcia w spisie wyborców dla uprawnionych do głosowania stale przebywających za granicą w państwach, na terenie których nie utworzono obwodów głosowania. Należy rozważyć również rozpoczęcie dyskusji na temat rozszerzenia katalogu naruszeń, z tytułu których można złożyć protest (co pozwoliłoby również na rozszerzenie terminu, w jakim protest można złożyć), a także wprowadzenie rozwiązań dających obywatelowi rzeczywiste poczucie bycia wysłuchanym.

99 P. Jaźwiński, *Rekordowa liczba protestów w sprawie wyborów i referendum*. Dane Sądu Najwyższego, Konkret24 z 29 listopada 2023 r., <https://konkret24.tvn24.pl/polityka/wybory-2023-rekordowa-liczba-protestow-w-sprawie-wyborow-i-referendum-dane-sadu-najwyzszego-st7460378>, dostęp 22 października 2025 r.

100 Komunikat Sądu Najwyższego *Łączne rozpoznawanie protestów wyborczych o identycznej treści*, 3 lipca 2025 r., https://www.sn.pl/wybory_prezydenta_rp_2025/SitePages/Aktualno%C5%9Bci%20wyborcze.aspx?ItemSID=21-97709cd2-6b10-492c-b579-6491d44ad86c&ListName=wybory_prez_2025_aktualnosci, dostęp 22 października 2025 r.



Zakończenie

PROPONOWANE PRZEZ NAS POSTULATY to tylko początek większych prac nad polskim prawem wyborczym, które powinien podjąć parlament oraz wszystkie podmioty bezpośrednio zaangażowane w proces organizacji i przeprowadzenia wyborów.

W dokumencie nie ujęliśmy konsekwencji finansowych proponowanych rozwiązań, zdajemy sobie jednak z nich sprawę i jesteśmy zdania, że muszą one zostać ujęte na kolejnym etapie — formułowania przepisów. Z pewnością nie podjęliśmy wszystkich wątków, które pojawiają się w debacie na temat wyborów. Wśród tych, które zidentyfikowaliśmy, warto wymienić: udzielenie czynnego i biernego prawa wyborczego w wyborach samorządowych Białorusinom i Ukraińcom mieszkającym w Polsce, zniesienie ciszy wyborczej oraz głosowanie elektroniczne.

Powinniśmy podjąć kompleksową debatę nad kształtem polskiego systemu wyborczego. Większość jego rozwiązań zakorzeniona jest w latach 90. XX wieku, a więc w Polsce o zupełnie innej rzeczywistości politycznej, innych problemach społecznych, innym stanie świadomości demokracji, wreszcie — innym poziomie rozwoju technologii. Zaprojektowanie gruntownej przebudowy systemu wyborczego to jednak nie zadanie na miesiące, lecz lata i nie musi — a może nawet nie powinno — zamknąć się w jednej kadencji Sejmu. Naprawa czy tworzenie polskiego systemu wyborczego musi dokonywać się w określonym porządku: zaczynając od tego, co pilne, ale względnie proste. Zmiany potrzebne, ale bardziej złożone, powinny być przeprowadzane z koniecznym namysłem, czego ostatnio brakowało. Prace nad zasadniczą reformą warto zacząć szybko, ale nastawiając się na to, że będzie to zadanie na lata.

O PUBLIKACJI

Równe i powszechne 2.0. Społeczne propozycje zmian w prawie wyborczym to rozszerzona wersja dokumentu opracowanego przez ekspertów Grupy Wybory, oparta na wieloletnich doświadczeniach organizacji śledzących zmiany w prawie wyborczym i praktykę ich wdrażania od uchwalenia *Kodeksu wyborczego* w 2011 roku. Publikacja rozwija pierwszą edycję z maja 2024 roku i uzupełnia ją o wnioski z wyborów samorządowych i europejskich w 2024 roku oraz z wyborów Prezydenta RP w 2025 roku.

Autorzy identyfikują najważniejsze słabości obecnych rozwiązań i proponują konkretne zmiany, które mają wzmocnić przejrzystość procesu wyborczego i zapewnić jego większą wiarygodność.

O GRUPIE WYBORY

Grupa Wybory to platforma współpracy organizacji społecznych działających na rzecz przejrzystych i niezależnych wyborów. Powstała na bazie współpracy rozwijanej od 2020 roku, a od 2024 roku funkcjonuje pod obecną nazwą, z jasno określoną misją wzmacniania standardów procesu wyborczego w Polsce.

Organizacje zrzeszone w grupie monitorują przebieg wyborów, analizują zmiany w prawie oraz przygotowują propozycje reform oparte na faktach i doświadczeniu. Pracują w wyspecjalizowanych grupach roboczych, które zapewniają stałą i merytoryczną współpracę. Celami grupy są podnoszenie jakości procesu wyborczego oraz budowanie trwałego zaufania do instytucji odpowiedzialnych za jego organizację.

Publikacja *Równe i powszechne 2.0. Społeczne propozycje zmian w prawie wyborczym* powstała dzięki wsparciu Funduszu Civitates dla Grupy Wybory

