

BEOS-2349/25

Warszawa, 17 grudnia 2025 r.

WYDZIAŁ OBSŁUGI PREZYDIUM SEJMU

L. dz. SPS-III.020.340.15.2025

Data wpływu 17.XII.25r.

Pan

Włodzimierz Czarzasty

Marszałek Sejmu

Rzeczypospolitej Polskiej

**Opinia w sprawie oceny skutków regulacji poselskiego projektu ustawy
o zmianie ustawy – Kodeks wyborczy
(druk sejmowy nr 2006)**

Na podstawie art. 34 ust. 9a uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r. – Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (Monitor Polski z 2022 r. poz. 990, ze zm.) sporządza się następującą opinię:

I. Problem, który zamierzają rozwiązać Wnioskodawcy

Na podstawie uzasadnienia projektu ustawy i deklarowanych skutków regulacji (DSR) należy przyjąć, że problem, który zamierzają rozwiązać Wnioskodawcy, dotyczy niewystarczającego stopnia przejrzystości i profesjonalizacji prac obwodowych komisji wyborczych, co skutkuje ryzykiem występowania nieprawidłowości w procesie ustalania wyników głosowania w wyborach. Wnioskodawcy wskazują, że skala tego problemu unaoczniała się w procesie wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w 2025 r., kiedy to w następstwie przeprowadzonych przez Prokuraturę Krajową oględzin kart do głosowania w 250 obwodowych komisjach ustalono, że aż w 84 komisjach (33% wszystkich komisji) stwierdzono rozbieżności, w tym w 16 przypadkach odnotowano odwrotne przypisanie głosów poszczególnym kandydatom. W ocenie Wnioskodawców świadczy to o tym, że część komisji pracowała w warunkach mogących naruszać podstawowe standardy rzetelności procesu wyborczego, które wynikają wprost z norm konstytucyjnych.

II. Rozwiązanie rekomendowane przez Wnioskodawców

W projekcie w art. 1 przewidziane są zmiany ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy¹ (dalej: KW).

Zmiany KW zasadniczo dotyczą wprowadzenia nowej funkcji w obwodowych komisjach wyborczych – sekretarza obwodowej komisji wyborczej. W tym celu Wnioskodawcy proponują dodanie w KW art. 183a (art. 1 pkt 7 projektu). Sekretarze obwodowych komisji wyborczych powoływałby właściwy komisarz wyborczy

¹ Dz. U. z 2025 r. poz. 365.

spośród kandydatów zgłoszonych przez wójta (art. 183a § 1). Na sekretarza obwodowej komisji wyborczej mogłaby zostać powołana osoba, która: 1) jest obywatelem polskim; 2) ukończyła 25 lat najpóźniej w dniu dokonania zgłoszenia; 3) posiada wykształcenie wyższe; 4) jest pracownikiem urzędu obsługującego organy administracji rządowej, samorządowej lub jednostek im podległych lub przez nie nadzorowanych albo posiada co najmniej 2-letni staż pracy w wymienionych urzędach lub jednostkach, albo jest nauczycielem mianowanym lub nauczycielem dyplomowanym (art. 183 § 2). Sekretarzem obwodowej komisji wyborczej nie będzie mogła być osoba: 1) która w chwili zgłoszenia ma ukończone 65 lat; 2) kandydująca w wyborach w okręgu, w skład którego wchodzi gmina właściwa dla obszaru działania obwodowej komisji wyborczej; 3) pełniąca funkcję organu albo wchodząca w skład organu pochodzącego z wyborów powszechnych; 4) która podpisała zgodę na kandydowanie w wyborach lub objęła funkcję pełnomocnika wyborczego, komisarza wyborczego, urzędnika wyborczego lub męża zaufania; 5) należąca do partii politycznej; 6) prowadząca działalność publiczną niedającą się pogodzić z funkcją sekretarza obwodowej komisji wyborczej; 7) skazana prawomocnym wyrokiem za przestępstwo umyślne ścigane z oskarżenia publicznego lub umyślne przestępstwo skarbowe (art. 183a § 3).

Do zadań sekretarza obwodowej komisji wyborczej ma należeć zapewnienie, we współdziałaniu z przewodniczącym obwodowej komisji wyborczej, prawidłowości działań obwodowej komisji wyborczej i ich koordynowanie, w szczególności:

- 1) przeliczenia i sprawdzenia kart do głosowania przez obwodową komisję wyborczą podczas ich odbioru i w dniu głosowania przed jego rozpoczęciem;
- 2) przebiegu głosowania i ustalenia wyników głosowania;
- 3) sporządzenia protokołu głosowania przez obwodową komisję wyborczą oraz jego podpisania i podania do wiadomości publicznej;
- 4) spakowania protokołu głosowania oraz jego kopii i przekazania do komisji wyborczej wyższego stopnia;
- 5) spakowania dokumentów z głosowania i przekazania ich w depozyt urzędnikowi wyborczemu (art. 183a § 4).

Sekretarzowi obwodowej komisji wyborczej ma również przysługiwać prawo wniesienia protestu wyborczego (art. 1 pkt 1 projektu – art. 82 § 5 KW).

Sekretarzom obwodowych komisji wyborczych ma przysługiwać zryczałtowana dieta za czas związany z wykonywaniem ich zadań w wysokości 130% diety przysługującej przewodniczącemu obwodowej komisji wyborczej (art. 183a § 5). W projekcie zostały określone przesłanki odwołania sekretarza obwodowej komisji wyborczej oraz wygaśnięcia tej funkcji (art. 183a § 6 i 7). Tryb powoływania sekretarzy obwodowych komisji wyborczych ma określić Państwowa Komisja Wyborcza (art. 183a § 8).

Ponadto w projekcie przewidziano zmianę art. 182 § 2 KW, zgodnie z którą pełnomocnik wyborczy lub upoważniona przez niego osoba będzie mogła zgłosić tylko po jednym kandydacie do każdej obwodowej komisji wyborczej wyłącznie na obszarze okręgu wyborczego, w którym została zarejestrowana zgłoszona przez niego lista kandydatów lub zarejestrowany został kandydat (art. 1 pkt 5 lit. c projektu).

Zgodnie z przepisem przejściowym (art. 2 projektu) zmienione przepisy KW mają mieć zastosowanie po raz pierwszy do wyborów zarządzonych po upływie 6 miesięcy od dnia wejścia w życie nowelizacji.

Proponowana ustawa ma wejść w życie po upływie 30 dni od dnia ogłoszenia.

III. Inne rozwiązania rozważane przez Wnioskodawców

Wnioskodawcy wskazali, że nie rozważali rozwiązań alternatywnych.

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

W państwach europejskich występuje znaczna różnorodność modeli kształtowania składu i statusu komisji wyborczych szczebla podstawowego. Poniżej opisano trzy państwa charakteryzujące się zróżnicowanymi rozwiązaniami w tym zakresie: Niemcy, Hiszpanię i Wielką Brytanię.

W Niemczech obwodowe komisje wyborcze (*Wahlvorstand*) działające w lokalach wyborczych są powoływane na podstawie ustawy o federalnym prawie wyborczym ² i federalnej ordynacji wyborczej ³. Komisje składają się z przewodniczącego (*Wahlvorsteher*), zastępcy przewodniczącego oraz od trzech do siedmiu członków (*Beisitzer*), będących uprawnionymi wyborcami. Przewodniczący i ich zastępcy są przed każdymi wyborami wyznaczani przez rząd kraju związkowego (landu) lub wyznaczony przez niego organ, w miarę możliwości spośród uprawnionych do głosowania mieszkańców danej gminy. Członkowie komisji są powoływani przez przewodniczącego (rząd landu lub wyznaczony przez niego organ może zdecydować, aby członkowie komisji wyborczej zostali powołani przez władze gminne). Przy powoływaniu członków komisji należy w miarę możliwości uwzględnić partie reprezentowane w danym okręgu. Nikt nie może być członkiem więcej niż jednego organu wyborczego. Do komisji nie można także powołać kandydatów w wyborach ani osób pełniących funkcję pełnomocników wyborczych lub zastępców pełnomocników. W celu powołania komisji wyborczej władze gminne są uprawnione do gromadzenia i przetwarzania danych osobowych osób uprawnionych do głosowania. Ponadto, władze gminne mogą zwrócić się do organów federalnych, instytucji prawa publicznego, krajów związkowych, gmin i in. o wskazanie spośród swoich pracowników osób, które mieszkają na terenie wnioskującej gminy. Funkcja członka komisji ma charakter społeczny. Każda osoba uprawniona do głosowania jest zobowiązana do przyjęcia tej funkcji, a odmowa jest możliwa wyłącznie z ważnych przyczyn. Władze gminne mają obowiązek poinformować członków komisji wyborczej przed wyborami o ich zadaniach w taki sposób, aby zapewnić prawidłowy przebieg wyborów oraz ustalenie i potwierdzenie wyników wyborów. Przewodniczący wyznacza spośród członków komisji sekretarza

² *Bundeswahlgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 23. Juli 1994*, BGBl. I S. 1288, 1594 ze zm., tekst w j. niemieckim: <https://www.gesetze-im-internet.de/bwahlg/BJNR003830956.html> [wszystkie źródła internetowe cytowane w niniejszej opinii zostały sprawdzone 17 XII 2025 r.].

³ *Bundeswahlordnung in der Fassung der Bekanntmachung vom 19. April 2002*, BGBl. I S. 1376 ze zm., tekst w j. niemieckim: https://www.gesetze-im-internet.de/bwo_1985/BJNR017690985.html.

i jego zastępcę. Decyzje komisji wyborczych są podejmowane na posiedzeniu jawnym, zwykłą większością głosów. Podczas głosowania muszą być zawsze obecni przewodniczący komisji wyborczej i sekretarz lub ich zastępcy oraz co najmniej jeden członek komisji. Podczas ustalania i ogłaszania wyników wyborów powinni być obecni wszyscy członkowie komisji. Ustawa zobowiązuje członków komisji do wykonywania obowiązków bezstronnie i z zachowaniem tajemnicy w sprawach, o których dowiedzieli się w trakcie pełnienia funkcji. Nie mogą oni w czasie pełnienia obowiązków w widoczny sposób nosić symboli wskazujących na przekonania polityczne. Zgodnie z informacjami Federalnej Komisji Wyborczej (*Bundeswahlleiterin*) organy wyborcze (w tym komisje obwodowe) są tworzone z grona osób uprawnionych do głosowania i traktowane jako instytucje samoorganizacji społecznej, nie związane żadnymi wytycznymi. W kluczowych fazach procedury wyborczej mają samodzielnie kierować przebiegiem głosowania i jego kontrolą, a ich decyzje podlegają wyłącznie kontroli w trybie postępowania w sprawie ważności wyborów⁴.

W Hiszpanii⁵ w lokalach wyborczych działają komisje wyborcze (*mesas electorales*), tworzone wyłącznie na dzień głosowania, składające się z przewodniczącego (*presidente*) i dwóch członków (*vocales*). Funkcji tych nie mogą wykonywać osoby kandydujące w wyborach. Za powołanie komisji wyborczej odpowiadają rady miejskie pod nadzorem komisji okręgowych (*Juntas de Zona*). Organizacja komisji wyborczych została uregulowana w ustawie organicznej o ogólnym systemie wyborczym⁶. Przewodniczący i członkowie (oraz ich zastępcy) wybierani są w drodze losowania publicznego spośród wszystkich osób wpisanych na listę wyborców danego obwodu wyborczego, które potrafią czytać i pisać i nie ukończyły 70 lat. Osoby, które ukończyły 65 lat, mogą w ciągu siedmiu dni zrezygnować z pełnienia funkcji. Dla pozostałych pełnienie funkcji jest co do zasady obowiązkowe. Przewodniczący musi posiadać wykształcenie średnie lub zawodowe drugiego stopnia. Losowanie odbywa się między 25 a 29 dniem po ogłoszeniu wyborów, a o powołaniu na stanowisko w komisji wyborczej należy poinformować jej członków w ciągu trzech dni. Wybrani członkowie mają wówczas tydzień na ewentualne przedstawienie uzasadnionej i udokumentowanej przyczyny, która uniemożliwia im przyjęcie stanowiska⁷. Osoby pracujące i urzędnicy państwowi wybrani na stanowisko w komisji wyborczej mają prawo do płatnego urlopu na dzień wyborów, o ile przypada on w dniu roboczym. Mają ponadto prawo do skróconego o pięć godzin dnia pracy w dniu następującym po dniu wyborów. Członkom komisji wyborczych przysługuje dieta. Razem z powiadomieniem o nominacji członkowie komisji wyborczej otrzymują instrukcję dotyczącą sprawowania funkcji,

⁴ <https://www.bundeswahlleiterin.de/service/glossar/w/wahlorgane.html>.

⁵ Informacja na podstawie strony internetowej hiszpańskiej Centralnej Komisji Wyborczej: <https://www.juntaelectoralcentral.es/cs/jec/admelectoral/mesas>.

⁶ *Ley Orgánica 5/1985 del Régimen Electoral General*, BOE núm. 147, de 20/06/1985 ze zm., tekst w j. hiszpańskim: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1985-11672>.

⁷ Przeszkody zostały określone w instrukcji Centralnej Komisji Wyborczej: *Istrucción 6/2011, de 28 de abril, de la Junta Electoral Central, de interpretación del artículo 27.3 de la Ley Orgánica del Régimen Electoral General, sobre impedimentos y excusas justificadas para los cargos de Presidente y Vocal de las Mesas Electorales*, BOE núm. 103, de 30 de abril de 2011 ze zm., tekst w j. hiszpańskim: https://www.juntaelectoralcentral.es/cs/jec/doctrina/instrucciones?packedargs=esinstruccion=true&idacueroinstruccion=28832&template=Doctrina%252FJEC_Detalle.

nadzorowaną przez Centralną Komisję Wyborczą (*Junta Electoral Central*) i zatwierdzoną przez Radę Ministrów lub Rady Wykonawcze Wspólnot Autonomicznych. Liczenie głosów po zakończonych wyborach jest jawne, co oznacza, że każda osoba, niezależnie od tego, czy jest wyborcą, ma prawo być obecna podczas tej czynności, o ile pozwala na to lokal, w którym znajduje się komisja wyborcza. Nie ma w tym zakresie żadnych ograniczeń poza tymi, które może wprowadzić przewodniczący lub przewodnicząca w celu zachowania porządku publicznego⁸.

W Wielkiej Brytanii organami odpowiedzialnymi za bezpośrednią organizację głosowania na poziomie lokalnym są lokalne organy wyborcze (w Anglii, Szkocji i Walii; w Irlandii Północnej obowiązuje odrębny model organizacji zarządzania wyborami). Zgodnie z ustawą o reprezentacji ludu⁹ rady hrabstw i dystryktów mają obowiązek wyznaczenia urzędnika rady jako komisarza wyborczego (*returning officer* – RO) dla wyborów do organów samorządowych. Natomiast w przypadku wyborów parlamentarnych i innych rodzajów głosowań szczegółowe przepisy określają właściwego komisarza wyborczego oraz jego generalny obowiązek podjęcia wszelkich czynności niezbędnych dla skutecznego przeprowadzenia wyborów zgodnie z przepisami ustawy. Ustawa przewiduje również instytucję urzędnika ds. rejestracji wyborów (*electoral registration officer* – ERO), odpowiedzialnego za prowadzenie rejestru wyborców, przy czym w praktyce funkcje RO i ERO są zwykle łączone i powierzone naczelnikowi (*chief executive*) lub innemu wysokiemu urzędnikowi władz lokalnych, który wykonuje je osobiście i ponosi osobistą odpowiedzialność za przebieg wyborów¹⁰. Komisarze wyborczy i ich zespoły działają w oparciu o wytyczne Komisji Wyborczej (*Electoral Commission*) dla poszczególnych typów wyborów¹¹ i na podstawie systemu standardów wydajności, w ramach którego określa pożądane rezultaty (np. terminowe i prawidłowe sporządzenie protokołów, prawidłowe przeszkolenie personelu lokali wyborczych), monitoruje poziom ich realizacji oraz publikuje podsumowania oceny funkcjonowania administracji wyborczej¹². RO jest odpowiedzialny za zgodność lokalnej praktyki z obowiązującymi przepisami prawa, przy uwzględnieniu rekomendacji i standardów opracowanych przez Komisję Wyborczą¹³. RO powołuje zespoły lokali wyborczych, składające się z przewodniczącego (*presiding officer*) oraz urzędników wyborczych (*poll clerks*), najczęściej spośród pracowników władz lokalnych lub osób z odpowiednim doświadczeniem. Na przewodniczącym oraz

⁸ Informacja na stronie internetowej hiszpańskiego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych: <https://infoelectoral.interior.gob.es/es/proceso-electoral/miembros-de-mesa/informacion-general/el-escrutinio-en-las-mesas-electorales/>.

⁹ *Representation of the People Act 1983*, UK Public General Acts 1983 c. 2, tekst w j. angielskim: <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/1983/2/contents?utm>.

¹⁰ Powinien w związku z tym posiadać aktualne ubezpieczenie; zob. *Returning Officer appointment* [w:] *Guidance for Returning Officers administering Local Government Elections in England*, <https://www.electoralcommission.org.uk/guidance-returning-officers-administering-local-government-elections-england/returning-officer/returning-officer-appointment>.

¹¹ Wytyczne Komisji Wyborczej można znaleźć na stronie: <https://www.electoralcommission.org.uk/our-guidance/electoral-administrator>.

¹² *Performance standards for Returning Officers*, <https://www.electoralcommission.org.uk/our-guidance/electoral-administrator/electoral-registration-officer/performance-standards-returning-officers>.

¹³ *Guidance: Returning Officer*, https://www.electoralcommission.org.uk/our-guidance/electoral-administrator/electoral-registration-officer/search-0?guidance_search%5B0%5D=election_type%3A17.

urzędnikach lokalu spoczywają kluczowe funkcje organizacyjne i protokolarne. Wytyczne Komisji Wyborczej określają obowiązek przeszkolenia, znajomości procedur głosowania i odpowiedzialności za przebieg głosowania, liczenie głosów oraz sporządzanie dokumentacji. Zespół lokalu wyborczego nie może wykonywać zadań na rzecz komitetów lub kandydatów w danych wyborach i podlega ogólnym ograniczeniom aktywności politycznej przewidzianym dla części stanowisk w administracji lokalnej.

V. Skutki prawne projektowanej ustawy

1.

Podstawowym skutkiem prawnym przyjęcia proponowanej regulacji będzie wprowadzenie nowej instytucji sekretarza obwodowej komisji wyborczej. Zgodnie z projektowanym art. 183a § 4 KW do zadań sekretarza obwodowej komisji wyborczej należałoby „zapewnienie, we współdziałaniu z przewodniczącym obwodowej komisji wyborczej, prawidłowości działań obwodowej komisji wyborczej i ich koordynowanie, w szczególności:

- 1) przeliczenia i sprawdzenia kart do głosowania przez obwodową komisję wyborczą podczas ich odbioru i w dniu głosowania przed jego rozpoczęciem;
- 2) przebiegu głosowania i ustalenia wyników głosowania;
- 3) sporządzenia protokołu głosowania przez obwodową komisję wyborczą oraz jego podpisania i podania do wiadomości publicznej;
- 4) spakowania protokołu głosowania oraz jego kopii i przekazania do komisji wyborczej wyższego stopnia;
- 5) spakowania dokumentów z głosowania i przekazania ich w depozyt urzędnikowi wyborczemu”.

Przedstawiony w powyższym przepisie katalog zadań nie ma charakteru zamkniętego. Wskazuje na to sam projekt, używając we wprowadzeniu do wyliczenia zadań zwrotu „w szczególności”, a także przesądzając w innych przepisach, że do zadań sekretarza obwodowej komisji wyborczej należałoby także prowadzenie ewidencji czasu przebywania mężów zaufania w lokalu wyborczym oraz wydawanie zaświadczenia mężom zaufania, którzy spełnili warunki, o których mowa w art. 103aa § 2 KW (art. 1 pkt 2 lit. a projektu), a także wydawanie im zaświadczeń usprawiedliwiających nieobecność w pracy spowodowaną wykonywaniem zadań męża zaufania (art. 1 pkt 3 projektu).

Biorąc pod uwagę brzmienie projektowanego art. 183a § 4 KW, należy stwierdzić, że podstawowym zadaniem sekretarza komisji wyborczej miałyby być zapewnienie prawidłowości działań obwodowej komisji wyborczej i ich koordynowanie. Do tego miałyby się to odbywać „we współdziałaniu z przewodniczącym obwodowej komisji wyborczej”. Wskazany sposób określenia zadań sekretarza może budzić pewne wątpliwości m.in. w związku z nieostrym rozgraniczeniem zadań przewodniczącego obwodowej komisji wyborczej i jej sekretarza. Otóż, warto zwrócić uwagę na to, że w projektowanej regulacji jest mowa o „koordynowaniu” działań obwodowej komisji wyborczej. Zgodnie zaś z definicją zawartą w Słowniku Języka Polskiego PWN „koordynacja” to „1. «organizowanie

działań wykonywanych wspólnie przez wiele osób»; 2. «harmonijny przebieg lub funkcjonowanie czegoś»¹⁴. Na tym tle nie jest więc jasne, czym miałyby się różnić koordynowanie działań komisji wyborczej od przewodniczenia obwodowej komisji wyborczej. Wcale oczywiste nie jest też, że sekretarz podlegałby przewodniczącemu, jak bowiem stanowi projektowany przepis, sekretarz jedynie „współdziała” z przewodniczącym, co może wskazywać na pewien zakres przysługującej mu autonomii. A warto dodać, że sytuację tę jeszcze bardziej komplikowałby fakt, że obwodowa komisja wyborcza wybiera także zastępcę przewodniczącego (zob. art. 182 § 10 KW). W rezultacie na tle niejasnych regulacji prawnych – w razie ich przyjęcia – może w praktyce dochodzić do „sporów kompetencyjnych” wewnątrz obwodowej komisji, a cele nowelizacji, tj. „usprawnienie oraz profesjonalizacja prac obwodowych komisji wyborczych”, mogą nie zostać osiągnięte.

Jeśli idzie o profesjonalizację prac obwodowych komisji wyborczych, to warto odnotować, że w DSR stwierdza się, że „[p]rojektodawcy proponują by w skład komisji wyborczych wprowadzić instytucję sekretarza w randze urzędnika wyborczego”. Niemniej trzeba wskazać, że zgodnie z art. 153 § 1 zdanie drugie KW „[n]ie mogą być członkami komisji kandydaci w wyborach, komisarze wyborczy, pełnomocnicy wyborczy, pełnomocnicy finansowi, urzędnicy wyborczy oraz mężowie zaufania”. Innymi słowy, na gruncie obowiązujących regulacji status urzędnika wyborczego wyklucza członkostwo w komisji. W konsekwencji projekt nie przyznaje sekretarzom obwodowych komisji wyborczych statusu urzędnika wyborczego (zob. projektowany art. 183a § 3 pkt 4 KW).

Rekonstruując status sekretarza obwodowej komisji wyborczej, warto zauważyć, że projektowany art. 182 § 1a KW stanowi, iż „[w] skład każdej obwodowej komisji wyborczej powołuje się:

- 1) 7 osób w obwodach głosowania do 1000 mieszkańców,
 - 2) 9 osób w obwodach głosowania od 1001 do 2000 mieszkańców,
 - 3) 11 osób w obwodach głosowania od 2001 do 3000 mieszkańców,
 - 4) 13 osób w obwodach głosowania powyżej 3000 mieszkańców
- w tym sekretarza obwodowej komisji wyborczej”.

Zwrot „w tym sekretarza obwodowej komisji wyborczej” może sugerować, iż sekretarzowi przysługiwałby takim sam status jak członkowi obwodowej komisji wyborczej, a tym samym na mocy art. 154 § 5a KW w trakcie:

- 1) przebywania w lokalu wyborczym,
- 2) czynności podejmowanych przez obwodową komisję wyborczą,
- 3) przygotowań do prac obwodowej komisji wyborczej

– korzystałby on z ochrony prawnej przewidzianej dla funkcjonariuszy publicznych i ponosiłby odpowiedzialność jak funkcjonariusz publiczny. Niemniej, ponieważ projektowany art. 182 § 1a KW nie tyle określa, kto posiada status członka komisji, ile raczej precyzuje skład komisji, kwestia statusu prawnego sekretarza obwodowej komisji wyborczej może w praktyce budzić wątpliwości.

Oceniając skutki prawne przedmiotowego projektu warto zwrócić uwagę, że zgodnie z projektowanym art. 183a § 3 pkt 1 KW „[s]ekretarzem obwodowej komisji

¹⁴ Słownik Języka Polskiego PWN, <https://sjp.pwn.pl/slowniki/koordynowa%C4%87.html>.

wyborczej nie może być osoba, która w chwili zgłoszenia ma ukończone 65 lat”. Rozwiązanie takie mogłoby budzić wątpliwości w świetle art. 32 Konstytucji. Szczegółowa analiza omawianego zagadnienia wymagałaby dokonania odrębnej, pogłębionej oceny, w związku z czym w opinii ograniczono się jedynie do zasygnalizowania problemu.

Skutkiem prawnym przyjęcia projektu, który warto odnotować, byłoby także wprowadzenie regulacji pozwalającej pełnomocnikowi wyborczemu (lub upoważnionej przez niego osobie) zgłosić tylko po jednym kandydacie do każdej obwodowej komisji wyborczej (na obszarze okręgu wyborczego, w którym została zarejestrowana zgłoszona przez niego lista kandydatów na posłów, posłów do Parlamentu Europejskiego, radnych lub zarejestrowany został kandydat na Prezydenta Rzeczypospolitej, senatora lub wójta). Obecnie system zgłaszania kandydatów do komisji zakłada, że w pierwszej kolejności prawo takie przysługuje pełnomocnikom wyborczym reprezentującym komitety wyborcze partii politycznych lub koalicji partii politycznych, z których list w ostatnich wyborach wybrano odpowiednio: radnych do sejmiku województwa (kandydatów można zgłaszać tylko na obszarze województwa, na terenie którego komitet wyborczy wprowadził w ostatnich wyborach radnych do sejmiku województwa) albo posłów do Sejmu. Aktualnie dopiero w drugiej kolejności prawo zgłaszania kandydatów mają inne komitety wyborcze. Skutkiem proponowanego rozwiązania byłoby więc zrównanie komitetów wyborczych rywalizujących w wyborach w zakresie współkształtowania składu obwodowych komisji wyborczych.

Na marginesie warto odnotować, że przed dniem 31 stycznia 2018 r. komitety miały jednakowy wpływ na obsadzenie obwodowej komisji wyborczej. Odchodząc od tego modelu, rozwiązania uzależniające prawo do zgłaszania kandydatów na członków obwodowych komisji wyborczych od „siły” poszczególnych komitetów uzasadniano „potrzebą wzmocnienia czynnika społecznego w kontroli procedur wyborczych”¹⁵. Wprowadzone wówczas zmiany zostały krytycznie ocenione w piśmiennictwie prawniczym¹⁶.

Opiniowany projekt był przedmiotem analiz Biura Ekspertyz i Oceny Skutków Regulacji Kancelarii Sejmu dotyczących zgodności z prawem Unii Europejskiej¹⁷. Projekt ten był także przedmiotem analizy BEOS w trybie art. 95a ust. 3 regulaminu Sejmu¹⁸.

2.

¹⁵ Zob. poselski projekt ustawy o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych (druk sejmowy nr 2001), VIII kadencja Sejmu, <https://orka.sejm.gov.pl/Druki8ka.nsf/0/07868D7E8E38658BC12581D7004FA309/%24File/2001.pdf>, s. 92.

¹⁶ Zob. A. Rakowska-Trela [w:] K. Skłodowski, A. Rakowska-Trela, *Kodeks wyborczy. Komentarz do zmian 2018*, Warszawa 2018, Lex/el., komentarz do art. 182, pkt 6.

¹⁷ *Opinia o zgodności z prawem Unii Europejskiej poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks wyborczy (przedstawiciel wnioskodawców: poseł Mariusz Witczak)*, opinia BEOS z 17 XI 2025 r., BEOS-WPEiM-2299/25.

¹⁸ *Opinia w sprawie stwierdzenia, czy poselski projekt ustawy o zmianie ustawy – Kodeks wyborczy (przedstawiciel wnioskodawców: poseł Mariusz Witczak) jest projektem ustawy wykonującej prawo Unii Europejskiej w rozumieniu art. 95a regulaminu Sejmu*, opinia BEOS z 17 XI 2025 r., BEOS-WPEiM-2300/25.

Artykuł 3 Protokołu Dodatkowego nr 1 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (EKPC) nakazuje przeprowadzenie wolnych wyborów do organu ustawodawczego i gwarantuje prawa wyborcze do tego organu, nie normuje jednak szczegółowo spraw związanych z przeprowadzaniem wyborów. Opiniowany projekt dotyczy spraw szczegółowych związanych z organizacją wyborów, nieobjętych regulacją Artykuł 3 Protokołu Dodatkowego nr 1. Proponowane rozwiązania nie nasuwają wątpliwości z punktu widzenia EKPC.

VI. Skutki społeczne projektowanej ustawy

A. Podmioty, na które wpływa projekt

Projekt będzie oddziaływał na:

1. Państwową Komisję Wyborczą (PKW),
2. Krajowe Biuro Wyborcze (KBW),
3. komisarzy wyborczych,
4. wójtów/burmistrzów/prezydentów miast,
5. konsulów,
6. sądy rozpatrujące protesty wyborcze,
7. komitety wyborcze,
8. pełnomocników wyborczych oraz
9. ogół społeczeństwa, w szczególności na osoby dysponujące czynnym lub biernym prawem wyborczym.

B. Wpływ na społeczeństwo

Wnioskodawcy, zarówno w uzasadnieniu projektu, jak i w DSR, wskazują przede wszystkim na pozytywne skutki społeczne proponowanej nowelizacji. W ich ocenie przedstawione rozwiązania legislacyjne przyczynią się do wzmocnienia zaufania społecznego do instytucji wyborczych oraz samego procesu wyborczego, a także do utrwalenia przekonania, iż ogłaszane wyniki wyborów stanowią wierne i rzetelne odzwierciedlenie oddanych głosów.

W uzasadnieniu projektu wskazano, że zasadniczym celem nowelizacji jest usprawnienie i profesjonalizacja prac obwodowych komisji wyborczych. Instrumentem służącym do realizacji tego celu ma być wprowadzenie nowej instytucji prawa wyborczego – sekretarzy obwodowych komisji wyborczych. Projekt, w dodawanym art. 183a, określa wymogi formalne stawiane kandydatom na sekretarzy oraz procedurę ich powoływania. Skutki społeczne tak zdefiniowanych wymagań mogą być rozpatrywane w kilku wymiarach. Wątpliwości wywołuje w szczególności górna granica wskazanego w projekcie przedziału wiekowego (25-65 lat), zwłaszcza w kontekście szybko postępującego procesu starzenia się polskiego społeczeństwa (zob. również pkt V opinii).

Kolejny aspekt dotyczy określonych w projekcie kryteriów związanych z miejscem zatrudnienia kandydatów, które – zgodnie z argumentacją Wnioskodawców – mają gwarantować ich znajomość prawa wyborczego oraz sprzyjać prawidłowemu przebiegowi procesu wyborczego. Wydaje się jednak, że

wymienione w projekcie miejsca pracy nie muszą koniecznie zapewniać oczekiwanych kompetencji ani cech osobowych, na których oparto uzasadnienie deklarowanych pozytywnych skutków regulacji.

Zastrzeżenia może również budzić zaproponowana procedura powoływania sekretarzy. Zgodnie z projektem mają oni być powoływani przez komisarzy wyborczych spośród kandydatów zgłoszonych przez wójta, będącego organem, którego funkcjonowanie jest z natury powiązane z lokalnymi układami politycznymi. W projekcie nie przewidziano procedury obligującej wójta do przedstawienia wszystkich kandydatur spełniających kryteria ustawowe ani też mechanizmu odwoławczego w przypadku uznania przez wójta, że dana osoba nie spełnia tych kryteriów. Dodatkowo, nieprecyzyjne sformułowanie niektórych przesłanek („prowadzenie działalności publicznej niedającej się pogodzić z funkcją sekretarza obwodowej komisji wyborczej”) może w praktyce przyczyniać się do kwestionowania kompetencji kandydatów, co mogłoby działać przeciwnie wobec deklarowanych przez Wnioskodawców celów. Analogiczne problemy interpretacyjne mogą wystąpić również po stronie komisarzy wyborczych, którym projekt nie przyznaje narzędzi do weryfikacji zgodności zgłoszeń z ustawowymi kryteriami. W skrajnych przypadkach może to skutkować zwiększeniem liczby protestów wyborczych dotyczących prawidłowości powołania sekretarzy. W tym zakresie projekt wymaga doprecyzowania, aby uniknąć potencjalnie negatywnych skutków społecznych.

W odniesieniu do organizacji pracy obwodowych komisji wyborczych projekt przewiduje rozwiązania, które mogą wprowadzać element dwuwładzy i prowadzić do rozmycia odpowiedzialności za prawidłowe funkcjonowanie komisji, co z kolei może wpływać niekorzystnie na wiarygodność wyników wyborów oraz społeczną ocenę prac komisji. Artykuł 183a § 4 zawiera otwarty katalog zadań sekretarza wykonywanych we współdziałaniu z przewodniczącym komisji (por. pkt V opinii). Choć w sytuacji prawidłowej współpracy przepis ten nie budzi poważniejszych zastrzeżeń, to w przypadku konfliktu między osobami pełniącymi te funkcje może generować liczne problemy organizacyjne, z negatywnymi konsekwencjami dla przebiegu procesu wyborczego.

Dodatkowym potencjalnym źródłem napięć wewnątrz komisji jest wysokość diety sekretarza. Zgodnie z projektowanym art. 183a § 5 ma ona wynosić 130% diety przysługującej przewodniczącemu komisji, co może zostać odebrane jako nieproporcjonalne w świetle zasad podziału obowiązków.

Oceniając skutki społeczne projektu należy także wskazać, że problemy leżące u podstaw rozpatrywanej inicjatywy ustawodawczej i związane z uznawaniem wyników wyborów, mają dużo szersze podłoże społeczne – i mimo starań Wnioskodawców – zwiększenie profesjonalizacji prac obwodowych komisji wyborczych ich nie rozwiązuje. Jednocześnie trzeba zauważyć, że liczba protestów wyborczych nie zawsze wynika ze skali błędów, które mogą występować w każdym procesie wyborczym. Kluczowe pozostaje, aby kierunki zmian prawa wyborczego były społecznie akceptowane, a akceptacja ta – w miarę możliwości – szeroka.

C. Konsultacje społeczne

W konsultacjach społecznych projektu wzięło udział 50 osób. Wystąpiła znaczna polaryzacja stanowisk co do potrzeby wprowadzania zaproponowanych zmian – 38% ankietowanych uznało, że zmiana jest bardzo potrzebna, 46% zaś było przeciwnego zdania. Miało to swoje odzwierciedlenie także w akceptacji rozwiązań zawartych w projekcie. Zdecydowany brak zgody dla proponowanych rozwiązań zadeklarowało 48% uczestniczących w konsultacjach, a 36% zdecydowanie poparło regulację.

W komentarzach do ankiet wskazywano m.in. na słabe przygotowanie przewodniczących obwodowych komisji wyborczych do pełnienia ich funkcji¹⁹ i na niewystarczającą egzekucję odpowiedzialności komisji za popełniane błędy²⁰. Wyrażano także wątpliwości co do skuteczności zaproponowanych rozwiązań²¹. Osoby popierające zaproponowane przepisy wskazywały, że powołanie sekretarza jest konieczne dla sprawnego zarządzania pracą komisji i dokumentacją wyborczą²², a także podkreślały zasadność wymagań stawianych przed sekretarzami²³.

VII. Skutki gospodarcze projektowanej ustawy

Projektowana regulacja nie wywoła skutków gospodarczych – w szczególności nie będzie mieć wpływu na dynamikę PKB, na rynek pracy, czy na stopę inflacji²⁴. Projekt nie powoduje również zwiększenia wydatków przedsiębiorstw.

¹⁹ „Powołanie sekretarzy z urzędu ograniczy bałagan powodowany przez przewodniczących, którzy nie słuchają na szkoleniach dotyczących przepisów kodeksu, a potem cała komisja musi rozwiązywać problemy, które stworzył niekompetentny przewodniczący. Pozytywnie widzę ograniczenie zarządzania komisją osobom powyżej 65 roku życia. W tej grupie wiekowej często przyzwyczajenie bierze górę nad nowymi przepisami” – ID komentarza: 88800; „Uważam że niepotrzebna jest dodatkowa funkcja sekretarza. Cechy proponowanego sekretarza powinien posiadać przewodniczący komisji. To brak kompetencji przewodniczącego komisji jest problemem a nie brak sekretarza” – ID komentarza: 91713.

²⁰ „Zamiast tworzyć kolejne stanowiska biurokratyczne skupmy się na egzekwowaniu i odpowiednim wynagradzaniu ludzi na już istniejących stanowiskach” – ID komentarza: 89164; „Nie trzeba tworzyć nowych stanowisk, odpowiedzialność za poprawne przeprowadzenie głosowania ponosi komisja i jej przewodniczący, trzeba tylko wyciągnąć konsekwencji do ostatnich wyborów” – ID komentarza: 91042.

²¹ „Ustawa w zaproponowanej kształcie w znacznej części jest zbędna. Wprowadzenie dodatkowej osoby - sekretarza nie wykluczy nieprawidłowości w liczeniu głosów (główny cel ustawy). Już teraz wieloosobowe komisje popełniły błędy. Dodatkowa osoba, sekretarz, nie zmieni zapewne tego. Będzie się on opierał na wynikach liczenia głosów członków komisji, a nie sam liczył wszystkie głosy. Rozwiązaniem problemu jest wprowadzenie rozwiązań technicznych, które pozwolą na zautomatyzowane liczenie i sprawdzanie tego ręcznie przez komisję. Błędne jest założenie, że sekretarz będzie niezależny, skoro osoba ta będzie musiała być urzędnikiem (zależnym od polityka wójta) czy nauczyciel (pracującym w placówce samorządowej zależnej od polityka wójta) i którzy dodatkowo zostaną wyselekcjonowani przez polityka wójta celem ich wyboru na stanowisko. Uzasadnienie, że sekretarzem będą osoby kompetentne gdyż nie każdy może zostać sekretarzem jest nieprawdziwe, gdyż wykluczeni zostali przedst. zawodów zaufania publ.” – ID komentarza: 92709.

²² ID komentarza: 92814.

²³ „Dobra propozycja zwłaszcza w kontekście kompetencji sekretarza komisji. Dobrze, że są ‘zalecane wymagania’ oraz zestaw cech, które dyskwalifikują kandydata.” – ID komentarza: 92578.

²⁴ Kwoty, które według wyliczeń Wnioskodawców potencjalnie będą mieć wpływ na konsumpcję w PKB w latach wyborów są zbyt niskie: +12 mln zł (suma kwot diet, które będą wypłacane osobom pełniącym funkcję sekretarza obwodowej komisji wyborczej), -20 mln (suma kwot diet, które nie będą wypłacane osobom zgłaszającym przez komitety wyborcze do pełnienia funkcji członków obwodowych komisji wyborczych).

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

VIII. Skutki projektowanej ustawy dla sektora finansów publicznych

Wnioskodawcy w DSR wskazują, że wejście w życie projektowanych przepisów będzie skutkowało wystąpieniem ograniczonych skutków finansowych dla sektora finansów publicznych, w szczególności dla budżetu państwa. W opinii Wnioskodawców projekt oddziałuje przede wszystkim na Państwową Komisję Wyborczą oraz Krajowe Biuro Wyborcze, będące podmiotami sektora finansów publicznych, które poniosą koszty związane z organizacją wyborów, obejmujące w szczególności finansowanie diet sekretarzy obwodowych komisji wyborczych. Wnioskodawcy szacują, że liczebność grupy podmiotów objętych skutkami projektowanej regulacji odpowiada liczbie obwodowych komisji wyborczych funkcjonujących w poszczególnych wyborach, a więc około kilku tysięcy jednostek. W ujęciu kwotowym przewidywany wzrost wydatków budżetu państwa z tytułu wprowadzenia diet dla sekretarzy obwodowych komisji wyborczych zdaniem Wnioskodawców wynosi ok. 7,8 mln zł w przypadku wyborów do Sejmu i Senatu Rzeczypospolitej Polskiej, ok. 11,9 mln zł w przypadku wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej (wraz z ewentualnym ponownym głosowaniem), ok. 6,8 mln zł w przypadku wyborów do Parlamentu Europejskiego oraz ok. 10,2 mln zł w przypadku wyborów organów jednostek samorządu terytorialnego (wraz z ponownym głosowaniem w wyborach wójtów, burmistrzów i prezydentów miast). Dodatkowo Wnioskodawcy przyjmują, że koszt organizacji wyborów jednostek samorządu terytorialnego przeprowadzanych w toku kadencji wzrośnie o ok. 80 tys. zł rocznie, natomiast koszt przeprowadzenia wyborów uzupełniających do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej w średniej wielkości okręgu wyborczym zwiększy się o ok. 60 tys. zł.

Wnioskodawcy uznają, że wejście w życie projektowanej ustawy skutkuje zwiększeniem wydatków budżetu państwa w stosunku do aktualnie obowiązujących wielkości, jednak nie rodzi konieczności pozyskiwania dodatkowych środków finansowych spoza systemu finansów publicznych, ponieważ przewidywane skutki finansowe zostaną pokryte ze środków zaplanowanych w ramach istniejącej struktury budżetu państwa. Wnioskodawcy podkreślają, że zważywszy na zasady dotyczące finansowania organizacji i przeprowadzania wyborów wprowadzenie nowej instytucji sekretarza obwodowej komisji wyborczej, wraz z ustanowieniem dla tej funkcji zryczałtowanego wynagrodzenia w formie diety, generuje dodatkowe, ale niewielkie obciążenie finansowe budżetu państwa. Zwiększenie tych wydatków nie wymaga jednak uruchomienia nowych źródeł finansowania ani dokonania zmian w planie dochodów i wydatków budżetu państwa, gdyż środki te zostaną zabezpieczone w ramach istniejących limitów pozostających w dyspozycji KBW. Finansowanie przewidywanych skutków nastąpi poprzez odpowiednie rozdysponowanie środków w ramach rezerwy celowej budżetu państwa przeznaczonej na wydatki wyborcze, bez potrzeby zwiększania łącznego poziomu wydatków publicznych.

Można uznać, że zasadniczo Wnioskodawcy w sposób prawidłowy podeszli do rozpoznania skutków finansowych projektu w odniesieniu do sektora finansów publicznych. Niemniej jednak nie przedstawili szczegółowych założeń, które zostały przyjęte do ustalenia podanych kwot wzrostu kosztów.

Na mocy obowiązujących regulacji w skład każdej obwodowej komisji wyborczej powołuje się: 7 osób w obwodach głosowania do 1000 mieszkańców; 9 osób w obwodach głosowania od 1001 do 2000 mieszkańców; 11 osób w obwodach głosowania od 2001 do 3000 mieszkańców; 13 osób w obwodach głosowania powyżej 3000 mieszkańców. Członkom okręgowych komisji wyborczych przysługują zryczałtowane diety za czas związany z wykonywaniem zadań członka komisji oraz za czas związany z przeprowadzeniem głosowania i ustaleniem wyników głosowania²⁵. Wysokość i szczegółowe zasady, na których podstawie przysługują zryczałtowane diety, określa Państwowa Komisja Wyborcza w drodze uchwały. Wysokość diet generalnie uzależniona jest od zakresu obowiązków i kształtuje się od najwyższej do najniższej kwoty odpowiednio dla przewodniczącego komisji, jego zastępcy i członka. Wprowadzenie do takiej samej liczby składów obwodowej komisji wyborczej sekretarza obwodowej komisji wyborczej w powiązaniu z prawem do zryczałtowanej diety w wysokości 130% diety przysługującej przewodniczącemu obwodowej komisji wyborczej oznacza w praktyce wzrost wydatków z tytułu zryczałtowanej diety o kwotę stanowiącą różnicę między zryczałtowaną dietą sekretarza obwodowej komisji wyborczej a zryczałtowaną dietą członka tej komisji. W Tabeli 1. zaprezentowano dodatkowe wydatki wynikające z powołania w skład obwodowej komisji wyborczej sekretarza obwodowej komisji wyborczej w odniesieniu do jednej komisji wyborczej w zależności od kategorii przeprowadzanych wyborów.

Tabela 1. Dodatkowe wydatki wynikające z powołania w skład jednej obwodowej komisji wyborczej sekretarza obwodowej komisji wyborczej (w zł)

	zryczałtowana dieta członka obwodowej komisji wyborczej	zryczałtowana dieta przewodniczące go obwodowej komisji wyborczej	zryczałtowana dieta sekretarza obwodowej komisji wyborczej w wysokości 130% diety przysługującej przewodniczące mu obwodowej komisji wyborczej	dodatkowe wydatki z tytułu zryczałtowa nej diety sekretarza obwodowej komisji wyborczej
w wyborach do Sejmu i do Senatu	600	800	1040	440
w wyborach Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej	500	700	910	410

²⁵ Zob. art. 154 § 1 KW.

głosowanie ponowne w wyborach Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej*	375	525	682,5	307,5
w wyborach do organów wykonawczych jednostek samorządu terytorialnego	700	900	1170	470
głosowanie ponowne w wyborach do organów wykonawczych jednostek samorządu terytorialnego**	350	450	585	235

Źródła: § 8 uchwały Nr 29/2023 Państwowej Komisji Wyborczej w sprawie należności pieniężnych przysługujących członkom komisji wyborczych w wyborach do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej, Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej i Parlamentu Europejskiego (M.P. z 2023 r. poz. 850) oraz § 6 uchwały Nr 30/2023 Państwowej Komisji Wyborczej w sprawie należności pieniężnych przysługujących członkom komisji wyborczych w wyborach do organów jednostek samorządu terytorialnego z dnia 2 sierpnia 2023 r. (M.P. z 2023 r. poz. 851).

* Zryczałtowana dieta w wysokości 3/4 zryczałtowanej diety.

** Zryczałtowana dieta w wysokości 1/2 zryczałtowanej diety.

Całkowity wzrost wydatków wynikający z wprowadzenia w skład obwodowej komisji wyborczej instytucji sekretarza będzie uzależniony od liczby obwodowych komisji wyborczych. Wnioskodawcy w DSR wspomnieli w tym kontekście o kilku tysiącach jednostek, podczas gdy w wyborach przeprowadzonych do Sejmu i Senatu w dniu 15 października 2023 r. liczba obwodowych komisji wyborczych wyniosła 31 497²⁶, w wyborach Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w 2025 r. było to 32 143²⁷, a w przypadku wyborów do organów wykonawczych jednostek samorządu terytorialnego w 2024 r. – 31 716²⁸. Przy tak ustalonych warunkach wprowadzenie diet dla sekretarzy obwodowych komisji wyborczych oznaczałoby wzrost kosztów o ok. 13,9 mln zł²⁹ w przypadku wyborów do Sejmu i Senatu

²⁶ Zob. Obwieszczenie Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 17 października 2023 r. o wynikach wyborów do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej przeprowadzonych w dniu 15 października 2023 r. (Dz. U. poz. 2235), <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU20230002235/O/D20232235.pdf>.

²⁷ Zob. Obwieszczenie Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 19 maja 2025 r. o wynikach głosowania i wyniku wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych na dzień 18 maja 2025 r. (Dz. U. poz. 625), <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU20250000652/O/D20250652.pdf>;

Obwieszczenie Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 2 czerwca 2025 r. o wynikach ponownego głosowania i wyniku wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. poz. 714), <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU20250000714>.

²⁸ Zob. Obwieszczenie Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 9 kwietnia 2024 r. o zbiorczych wynikach wyborów do rad na obszarze kraju, przeprowadzonych w dniu 7 kwietnia 2024 r. (Dz. U. poz. 542), <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU20240000542>.

²⁹ Dodatkowe wydatki z tytułu zryczałtowanej diety sekretarza obwodowej komisji wyborczej x liczba obwodowych komisji wyborczych, tj. 440 x 31 497.

Rzeczypospolitej Polskiej, ok. 23,1 mln zł³⁰ w przypadku wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej (wraz z ewentualnym ponownym głosowaniem) oraz ok. 14,9 mln zł³¹ w przypadku wyborów organów jednostek samorządu terytorialnego (bez uwzględnienia ponownego głosowania w wyborach wójtów, burmistrzów i prezydentów miast).

Przeprowadzona analiza wskazuje, że kwota zwiększenia kosztów budżetowych z tytułu wprowadzenia w skład obwodowej komisji wyborczej instytucji sekretarza z prawem do zryczałtowanej diety w wysokości 130% diety przysługującej przewodniczącemu obwodowej komisji wyborczej może być wyższa niż podają Wnioskodawcy.

Zgodnie z przepisami Kodeksu wyborczego zadania związane z przygotowaniem i przeprowadzeniem wyborów należą do zadań publicznych finansowanych ze środków budżetu państwa³². Środkami finansowymi przeznaczonymi na wydatki związane z organizacją i przeprowadzaniem wyborów dysponuje Szef KBW. Środki te, umieszczone w odpowiedniej kwocie w rezerwie celowej budżetu państwa, uruchamiane są w miarę potrzeby na jego wniosek. W budżecie państwa w części dotyczącej rezerw celowych corocznie planuje się pozycję „Środki na finansowanie ustawowo określonych zadań dotyczących wyborów i referendów”. W ramach tej kwoty zapewniane są środki na organizację i przeprowadzenie wyborów zgodnie z kalendarium wyborczym oraz na ewentualne wybory uzupełniające do Senatu, a także wybory do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw oraz wybory wójtów, burmistrzów i prezydentów miast – wybory ponowne, przedterminowe, do nowych rad, uzupełniające w toku kadencji oraz możliwe referenda lokalne i referendum ogólnokrajowe. W ustawie budżetowej na rok 2023 wydatki części 83 – Rezerwy celowe, poz. 17 – Środki na finansowanie ustawowo określonych zadań dotyczących wyborów i referendów zostały zaplanowane w kwocie 1 395 570 tys. zł, podczas gdy na zadania została łącznie przeniesiona kwota 497 926 tys. zł. Oznacza to, że niewykorzystana pozostałość rezerwy wyniosła 897 644 tys. zł³³. Podobnie było także w 2024 r., gdy z zaplanowanej kwoty 1 595 670 tys. zł na zadania przeniesione zostało 861 044 tys. zł, tym samym nie wykorzystano środków w wysokości 734 626 tys. zł³⁴.

³⁰ Dodatkowe wydatki z tytułu zryczałtowanej diety sekretarza obwodowej komisji wyborczej x liczba obwodowych komisji wyborczych, tj. 410 x 32 143 dodać dodatkowe wydatki z tytułu zryczałtowanej diety sekretarza obwodowej komisji wyborczej x liczba obwodowych komisji wyborczych w głosowaniu ponownym, tj. 307,5 x 32 143.

³¹ Dodatkowe wydatki z tytułu zryczałtowanej diety sekretarza obwodowej komisji wyborczej x liczba obwodowych komisji wyborczych, tj. 470 x 31 716.

³² Stałym najwyższym organem wyborczym właściwym w sprawach przeprowadzania wyborów jest Państwowa Komisja Wyborcza, natomiast zapewnienie warunków organizacyjno-administracyjnych, finansowych i technicznych, związanych z organizacją i przeprowadzaniem wyborów w zakresie określonym w kodeksie oraz innych ustawach należy do zadań KBW, które współdziała w tym zakresie z właściwymi organami administracji rządowej oraz jednostkami samorządu terytorialnego. Jednostki te na wykonywanie zadań związanych z organizacją i przeprowadzaniem wyborów otrzymują dotacje, które są przekazywane przez Szefa KBW lub działających z jego upoważnienia dyrektorów jednostek organizacyjnych Biura.

³³ Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2023 r. (druk sejmowy nr 425).

³⁴ Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2024 r. (druk sejmowy nr 1295).

W świetle powyższych uwag należy stwierdzić, że finansowanie przewidywanych skutków projektu może nastąpić poprzez odpowiednie rozdysponowanie środków w ramach rezerwy celowej budżetu państwa przeznaczonej na wydatki wyborcze, bez potrzeby zwiększania łącznego poziomu wydatków publicznych.

W trakcie przeprowadzonych konsultacji społecznych projektu nie wskazano istotnych informacji dotyczących skutków finansowych projektowanych przepisów.

IX. Inne skutki projektowanej ustawy

Nie zidentyfikowano innych skutków wejścia w życie projektowanej ustawy.

X. Zmiana obciążeń administracyjnych

Projektowana regulacja może przyczynić się do wzrostu obciążeń administracyjnych. Przede wszystkim należy mieć na uwadze obciążenia związane z selekcją i wyborem kandydatów na sekretarzy obwodowych komisji wyborczych. W szczególności warto zauważyć, że projekt wprowadza szereg wymagań, które spełniać musiałyby osoby mające pełnić tę funkcję. Należą do nich m.in. wymóg posiadania wyższego wykształcenia czy wymóg nieprzynależenia do żadnej partii politycznej. Spełnienie przez kandydatów określonych wymagań musiałoby podlegać weryfikacji, co wiązałoby się z zaangażowaniem zasobów w ten proces.

XI. Konkluzje

1. Skutki prawne: Do najistotniejszych skutków prawnych przyjęcia projektowanej ustawy należy zaliczyć wprowadzenie regulacji zrównujących komitety wyborcze w zakresie współkształtowania składu obwodowych komisji wyborczych oraz wprowadzenie nowej instytucji sekretarza obwodowej komisji wyborczej.

Na tle proponowanych regulacji prawnych – w związku z nieostрым rozgraniczeniem zadań przewodniczącego obwodowej komisji wyborczej i jej sekretarza – w praktyce może dochodzić do „sporów kompetencyjnych” wewnątrz tej komisji. Ponadto wątpliwości w praktyce może wywoływać kwestia statusu prawnego sekretarza obwodowej komisji wyborczej.

Opiniowany projekt nie nasuwa wątpliwości z punktu widzenia EKPC.

2. Skutki społeczne: Projektowana regulacja, poprzez zakładane usprawnienie oraz profesjonalizację prac obwodowych komisji wyborczych, ma na celu zapewnienie prawidłowego, zgodnego z prawem i rzetelnego przebiegu procesu wyborczego, co należy uznać za działanie o istotnym znaczeniu i szerokiej akceptacji społecznej. Szczegółowa analiza proponowanych rozwiązań wskazuje jednak, że w obecnym kształcie regulacja może realizować zamierzone przez Wnioskodawców cele jedynie w ograniczonym zakresie, a ponadto może generować nowe problemy związane z funkcjonowaniem obwodowych komisji wyborczych.

3. Skutki gospodarcze: Projektowana regulacja nie będzie mieć wpływu na gospodarkę, w tym w szczególności nie wpłynie na przedsiębiorców, konsumentów ani na rynek pracy.

4. Skutki finansowe: Projektowana regulacja skutkuje zwiększeniem wydatków budżetu państwa w stosunku do aktualnie obowiązujących wielkości. Wynika to z wprowadzenia do składu obwodowej komisji wyborczej instytucji sekretarza z prawem do zryczałtowanej diety w wysokości 130% diety przysługującej przewodniczącemu obwodowej komisji wyborczej. Przeprowadzona analiza wskazuje, że kwota zwiększenia kosztów budżetowych z tego tytułu może być wyższa niż podają Wnioskodawcy. Mimo to projekt nie powinien wpływać na wydatki budżetu państwa, gdyż kwoty planowane na organizację i przeprowadzenie wyborów w ustawach budżetowych w praktyce są dużo wyższe niż kwoty uruchamiane na realizację tych zadań w ciągu roku budżetowego.

5. Rozwiązania zagraniczne: W opracowaniu przedstawiono trzy państwa o wyraźnie zróżnicowanych modelach organizacji administracji wyborczej na najniższym szczeblu. Niemcy reprezentują model obywatelskiej służby społecznej w komisji wyborczej, funkcjonujący w oparciu o jednolite federalne przepisy dotyczące składu, zadań i gwarancji bezstronności. W Hiszpanii skład komisji obwodowej jest wyłaniany poprzez losowanie spośród wyborców przy szczegółowej regulacji ustawowej i silnym nadzorze organów wyższego stopnia. W Wielkiej Brytanii istnieje model silnie sprofesjonalizowany, w którym kluczową rolę odgrywają lokalni urzędnicy wyborczy ponoszący osobistą odpowiedzialność za prawidłowe przeprowadzenie głosowania i ustalenie wyników.

Autorzy:

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

Daniela Kupis, specjalistka w Wydziale Oceny Skutków Regulacji (pkt IV, XI.5)

dr Rafał Dubowski, ekspert ds. legislacji (pkt V.1, X, XI.1.1)

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

Grzegorz Ciura, specjalista ds. społecznych (pkt. VI, X, XI.2)

dr Kamilla Kurczewska, specjalistka ds. systemu gospodarczego (pkt. VII, X, XI.3)

Monika Korolewska, specjalistka ds. finansów publicznych (pkt. VIII, X, XI.4)

Akceptował:

Wicedyrektor Biura Ekspertyz
i Oceny Skutków Regulacji

Ziemowit Cieślik

/podpisano elektronicznie/