



SEJM
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
X kadencja
Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej

Druk nr 3230
Warszawa, 15 października 2026 r.

Pan
Włodzimierz Czarzasty
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

Panie Marszałku,

Powiadamiam Pana Marszałka, że działając na podstawie art. 122 ust. 5 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. **odmawiam podpisania ustawy z dnia 4 września 2026 r.**

- o zmianie ustawy - Kodeks wyborczy.

W załączeniu przesyłam umotywowany wniosek o ponowne rozpatrzenie tej ustawy przez Sejm Rzeczypospolitej Polskiej.

Jednocześnie uprzejmie informuję, że do reprezentowania mojego stanowiska w tej sprawie upoważniam Szefa Kancelarii Prezydenta Rzeczypospolitej Pana Zbigniewa Boguckiego.

Z poważaniem

(-) Karol Nawrocki



PREZYDENT RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
Karol Nawrocki

Warszawa, dnia 15 października 2026 r.

Sejm
Rzeczypospolitej Polskiej

Wniosek

Na podstawie art. 122 ust. 5 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. odmawiam podpisania ustawy z dnia 4 września 2026 r. o zmianie ustawy - Kodeks wyborczy.

Odmowę podpisania ustawy motywuję następującymi względami.

W dniu 24 września 2026 r. Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, działając na podstawie art. 122 ust. 1 Konstytucji, przedstawił mi do podpisu wyżej wymienioną ustawę o zmianie ustawy - Kodeks wyborczy (zwaną dalej ustawą lub kwestionowaną ustawą). Ustawa ta stanowi wynik prac legislacyjnych nad projektem poselskim zawartym w druku sejmowym nr 2670. Podczas trzeciego czytania w Sejmie w dniu 4 września 2026 r. w głosowaniu wzięło udział 441 posłów. Za przyjęciem ustawy głosowało 238 posłów, przeciw było 200 posłów, 3 posłów wstrzymało się od głosu.

Senat na posiedzeniu w dniu 24 września 2026 r. podjął uchwałę o przyjęciu ustawy bez poprawek, co oznacza, że tekst ustawy został skierowany do podpisu w brzmieniu uchwalonym przez Sejm. Za wnioskiem o przyjęcie ustawy głosowało 59 senatorów, przeciw 31 senatorów, żaden senator nie wstrzymał się od głosu.

Ustawa z dnia 4 września 2026 r. przyjęta przez Sejm i Senat nie jest więc wynikiem konsensusu wszystkich sił politycznych w Parlamencie.

Ustawa z dnia 4 września 2026 r. dokonuje zmian w ustawie z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy (Dz. U. z 2025 r. poz. 365 i 1792 oraz z 2026 r. poz. 178).

Deklarowanym celem ustawy jest dokonanie zmian regulacji prawa wyborczego w celu usprawnienia oraz profesjonalizacji prac obwodowych komisji wyborczych oraz w celu zapewnienia przejrzystości procedur wyborczych.

Ustawa z dnia 4 września 2026 r. m. in.:

1. wprowadza nowe zasady ogłaszania liczby mandatów poselskich przypadających na dany okręg wyborczy, w ten sposób, że:
 - a. nakłada obowiązek ogłoszenia tej liczby na Państwową Komisję Wyborczą (PKW), która ma dokonywać tego w drodze obwieszczenia publikowanego w Dzienniku Ustaw, a ponadto ustawa wprowadza także mechanizm awaryjny – w przypadku niedopełnienia obowiązku przez PKW, uchwałę określającą liczbę mandatów w okręgu podejmie Naczelny Sąd Administracyjny w składzie 7 sędziów, podczas gdy obecnie liczba ta jest określona w załączniku do ustawy – Kodeks wyborczy i jej zmiana wymaga zmiany ustawy,
 - b. wskazuje, że do ustalenia liczby mandatów w okręgu zgodnie z normą przedstawicielską wykorzystuje się liczbę mieszkańców z Centralnego Rejestru Wyborców według stanu na koniec trzeciego kwartału roku, w którym ogłasza się obwieszczenie (uchwałę),
 - c. rozstrzyga, że w przypadku zarządzenia wyborów na rok, na który nie ogłoszono jeszcze obwieszczenia (uchwały), obowiązuje dotychczasowa liczba posłów wybieranych w danym okręgu;
2. znosi zakaz powoływania urzędników wyborczych spośród pracowników urzędu gminy, w której urzędnik sprawować ma swoją funkcję;
3. zmienia przepisy regulujące zasady powoływania komisarzy wyborczych oraz liczbę komisarzy wyborczych – w każdym województwie ma być powoływanych przez PKW od 2 do 6 komisarzy wyborczych (a nie tak jak dotychczas ogólnie 100) spośród

sędziów lub sędziów w stanie spoczynku do 70 roku życia (a nie tak jak dotychczas ogólnie spośród osób mających wykształcenie wyższe prawnicze);

4. wprowadza zasadę, że członkami okręgowej lub rejonowej komisji wyborczej mogą być jedynie sędziowie bądź osoby wykonujące zawód adwokata, notariusza albo radcy prawnego (a nie tak jak dotychczas ogólnie osoby mające wykształcenie wyższe prawnicze).

Krytyczna analiza rozwiązań przyjętych w ustawie z dnia 4 września 2026 r. o zmianie ustawy – Kodeks wyborczy.

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

- przyjęcia w ustawie nowej zasady ogłaszania liczby mandatów poselskich przypadających na dany okręg wyborczy, poprzez przyjęcie, że liczba ta zostanie wskazana przez Państwową Komisję Wyborczą, która ma dokonywać tego w drodze obwieszczenia,
- zniesienia zakazu powoływania urzędników wyborczych spośród pracowników urzędu gminy, w której urzędnik sprawować może swoją funkcję,
- wprowadzenia zmian przepisów dotyczących powoływania komisarzy wyborczych,
- wprowadzenia w ustawie zasady, że członkami okręgowej lub rejonowej komisji wyborczej mogą być jedynie sędziowie bądź osoby wykonujące zawód adwokata, notariusza albo radcy prawnego,
- terminu przyjmowania regulacji wprowadzających zmiany w zakresie prawa wyborczego.

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

Oceniając rozwiązania przyjęte kwestionowaną ustawą należy mieć na uwadze, że częste zmiany zasad prawa wyborczego mogą skutkować utratą zaufania obywateli do całego procesu wyborczego. Prawo wyborcze powinno charakteryzować się stałością, jasnością i

transparentnością, aby zapewnić obywatelom zaufanie do procesu wyborczego oraz stabilność systemu demokratycznego. Zasadne jest więc, iż nie powinno się wprowadzać zbyt pośpiesznie i zbyt często zmian prawa wyborczego.

Istotną kwestią jest również ocena racjonalności i poprawności przyjmowanych w kwestionowanej ustawie rozwiązań.

1. Przyjęcie w ustawie nowej zasady ogłaszania liczby mandatów poselskich przypadających na dany okręg wyborczy, poprzez przyjęcie, że liczba ta zostanie wskazana przez Państwową Komisję Wyborczą, która ma dokonywać tego w drodze obwieszczenia publikowanego w Dzienniku Ustaw.

Należy wskazać, że kwestia określenia liczby mandatów poselskich przypadających na dany okręg wyborczy jest obecnie uregulowana w ustawie, tak więc wszelkie zmiany w tym zakresie wymagają przeprowadzenia pełnego procesu legislacyjnego w Sejmie i Senacie oraz zaakceptowania ustawy przez Prezydenta RP. Tymczasem nowo przyjęte rozwiązanie zakłada, że określanie liczby mandatów w okręgach wyborczych stałoby się czynnością techniczną przyjmowaną w ramach działania Państwowej Komisji Wyborczej, a więc organu administracji wyborczej.

Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 6 kwietnia 2016 r., sygn. akt P 5/14 wskazał, iż „Państwowa Komisja Wyborcza jest stałym najwyższym organem wyborczym właściwym w sprawach przeprowadzania wyborów i referendum (zob. art. 157 § 1 k.w.), wypełnia zadania związane z przeprowadzeniem wyborów (określone w art. 160 § 1 k.w.), tym niemniej jej orzeczenia nie noszą charakteru rozstrzygnięć sądowych. PKW jest kwalifikowana zwykle jako organ ochrony i kontroli prawa (zob. przykładowo S. Jaworski, Państwowa Komisja Wyborcza organem kontroli i ochrony prawa, [w:] *Iudices electionis custodes* (Sędziowie kustoszami wyborów). Księga pamiątkowa Państwowej Komisji Wyborczej, Warszawa 2007, s. 83-86). Sędziowie wchodzący w skład PKW pełnią swoje funkcje w tym organie niezależnie od sprawowania urzędu sędziego właściwego sądu. Pracując w organach wyborczych sędziowie są urzędnikami wyborczymi, i nie korzystają z atrybutu niezawisłości sędziowskiej (zob. A. Kisielewicz, [w:] *Kodeks wyborczy. Komentarz*, red. K. W. Czaplicki, B. Dauter, S. J. Jaworski, A. Kisielewicz, F. Rymarz, Warszawa 2014, s. 363), aczkolwiek doświadczenie i zaangażowanie sędziów jest kluczową gwarancją dla rzetelności przeprowadzenia wyborów”.

Także doktryna podkreśla odrębny charakter PKW wskazując, iż jest ona organem państwowym usytuowanym najwyżej w strukturze administracji wyborczej w Polsce, niezależnym od innych władz państwowych, stałym i zawodowym. Ze względu na swój sędziowski skład i związaną z tym apolityczność, bezstronność i kompetencje gwarantuje przeprowadzanie wolnych i demokratycznych wyborów. Komisja nie jest jednakże organem typu sądowego. Ustrój, zadania i kompetencje Państwowej Komisji Wyborczej pozwalają na uznanie tego organu za organ ochrony i kontroli prawa (tak F. Rymarz, *Konstytucjonalizacja Państwowej Komisji Wyborczej...*, s. 257; szerzej zaś S.J. Jaworski, *Państwowa Komisja Wyborcza organem kontroli i ochrony prawa* [w:] *Iudices electionis custodes (Sędziowie kustosami wyborów)*. Księga pamiątkowa Państwowej Komisji Wyborczej, red. F. Rymarz, Warszawa 2007, s. 83–86).

Nie wolno przy tym zapominać, że zgodnie z ustawą z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy przeważającą część składu PKW stanowią osoby mające kwalifikacje do zajmowania stanowiska sędziego wskazane przez Sejm, a ponadto kadencja tych członków PKW odpowiada kadencji Sejmu. Oznacza to, że w znaczącej większości w skład PKW wchodzi osoby wskazywane przez czynnik polityczny.

Powyższe oznacza brak pewności odnośnie zasadności powierzenia temu organowi samodzielnego rozstrzygania w podstawowych kwestiach związanych z kształtowaniem najwyższego organu władzy ustawodawczej.

Ponadto, przyjęty w ustawie mechanizm określania liczby wybieralnych mandatów do obwieszczenia PKW oznacza ukształtowanie podustawowego określania istotnego elementu praw wyborczych, a ponadto może oznaczać zmniejszenie demokratycznej kontroli nad kluczowym elementem systemu wyborczego. Tymczasem przyjmuje się, że kształtowanie podmiotowych praw wyborczych podlega wyłączności ustawy, co oznacza, że kluczowe elementy wpływające na treść praw wyborczych obywateli powinny być regulowane bezpośrednio w akcie rangi ustawowej.

Wydaje się więc bardziej zasadne dotychczasowe rozwiązanie przyjęte w Kodeksie wyborczym wskazujące na potrzebę przyjmowania wszystkich regulacji dotyczących kształtowania organów ustawodawczych w drodze procesu ustawodawczego, wymagającego uzgodnienia stanowisk Sejmu, Senatu oraz Prezydenta RP.

Należy przy tym wskazać, że przywoływany przy wprowadzeniu powyższej zmiany argument o konieczności dążenia do zniesienia nierówności wagi głosów w poszczególnych okręgach jest osłabiony, gdyż już obecne regulacje nie zapewniają pełnej równości siły głosów, np. z uwagi na zasadę przyjętą odnośnie zaliczania głosów oddanych za granicą do okręgu wyborczego Warszawa-Śródmieście, co powoduje znaczące zniekształcenie wagi głosów oddawanych w tym okręgu, a ustawa nie rozwiązuje problemu głosów oddawanych za granicą.

Dodatkowo zasadne jest również podniesienie wątpliwości odnośnie wprowadzonego w ustawie mechanizmu awaryjnego w przypadku niedopełnienia obowiązku przez PKW - wówczas uchwałę określającą liczbę mandatów w okręgu miałby podejmować Naczelny Sąd Administracyjny (NSA) w składzie 7 sędziów. Uzasadnienie do ustawy nie zawiera wykazania zasadności przyznania NSA nowej kompetencji powodującej zaangażowanie sądu administracyjnego w proces ustalania liczby mandatów przypadających na poszczególne okręgi wyborcze. Należy przy tym wskazać, że NSA ma za zadanie kontrolować administrację publiczną, a nie zastępować inne organy w ich zadaniach ustawowych. Należy przy tym uznać, że NSA nie jest w żadnym zakresie podmiotem uprawnionym do określania zasad wyboru posłów na Sejm. Brak jest przy tym pogłębionego uzasadnienia powierzenia właśnie NSA zadania zastępczego ustalenia liczby mandatów. Jest to czynność związana z organizacją wyborów, podczas gdy sądownictwo administracyjne pełni co do zasady funkcję kontrolną, tak więc przyznawana przez ustawę nowa kompetencja pozostawałaby całkowicie poza zakresem funkcji i zadań NSA.

2. Zniesienie zakazu powoływania urzędników wyborczych spośród pracowników urzędu gminy, w której urzędnik sprawować może swoją funkcję.

Ustawa z dnia 4 września 2026 r. uchyla dotychczasową regulację art. 191b § 1 zdanie drugie, znosząc obowiązujący obecnie zakaz powoływania urzędników wyborczych spośród pracowników urzędu gminy lub jednostek gminnych, w których urzędnik wykonywać ma swoją funkcję. Należy przy tym podnieść, że uzasadnienie do ustawy ogranicza się w tym zakresie do przywołania wprowadzanej zmiany, nie podnosząc jakiegokolwiek argumentacji uzasadniającej jej wprowadzenie.

Generalnie należy uznać, że wprowadzenie możliwości powoływania urzędników wyborczych spośród pracowników urzędu gminy, w której urzędnik sprawować może swoją funkcję może powodować ryzyko wprowadzania czynnika politycznego do składu komisji, co oznacza, że należy uznać takie rozwiązanie jako niosące za sobą ryzyko powstania sytuacji konfliktu interesów. Rozwiązanie takie zasadnie budzi poważne zastrzeżenia ustrojowe i polityczne.

W prawie wyborczym znaczenie ma nie tylko rzeczywista bezstronność organów i osób wykonujących zadania wyborcze, lecz także społeczna percepcja tej bezstronności. Proces wyborczy powinien być ukształtowany w taki sposób, aby uczestnicy wyborów i wyborcy nie mieli uzasadnionych podstaw do kwestionowania neutralności osób mających wpływ na przebieg głosowania i ustalenie wyników. Wprowadzenie do składu komisji osoby, która w jakikolwiek sposób może podlegać organowi wykonawczemu gminy, a więc podmiotowi funkcjonującemu w ramach lokalnego układu politycznego może rodzić wątpliwości właśnie na tej płaszczyźnie. W praktyce osoba pełniąca funkcję organu wykonawczego gminy może być osobą bezpośrednio zaangażowaną w lokalną rywalizację polityczną albo powiązaną z określonym środowiskiem politycznym. Nawet więc jeżeli sam urzędnik wyborczy będzie musiał spełniać wymogi apolityczności, nie usuwa to problemu wynikającego z jego usytuowania w gminie.

Formalne wymogi przewidziane w ustawie — zakaz przynależności do partii politycznej, zakaz kandydowania w wyborach w danym okręgu, zakaz prowadzenia działalności publicznej niedającej się pogodzić z pełnioną funkcją czy wymóg niekaralności — mają znaczenie gwarancyjne. Dotyczą jednak przede wszystkim osoby kandydata na urzędnika wyborczego. Nie rozstrzygają natomiast problemu instytucjonalnego, jakim jest potencjalna możliwość wpływu lokalnego organu wykonawczego na osobę pełniącą istotną funkcję w obwodowej komisji wyborczej.

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

oraz tworzenie i prowadzenie szkoleń dla członków tych komisji. Innymi słowy: obecny model świadomie oddziela profesjonalne wsparcie komisji od aparatu organizacyjnego konkretnej gminy.

Kwestionowana ustawa wprowadza istotną zmianę przyjmując, że urzędnikiem wyborczym mogłaby zostać osoba będąca pracownikiem urzędu odpowiadającego za organizację wyborów, a więc równocześnie podległa służbowo organowi wykonawczemu gminy. Może to powodować ryzyko potencjalnego wpływu czynnika politycznego na działanie osoby pełniącej funkcję mogącą mieć realny wpływ na przebieg procesu wyborczego.

Powyższa wątpliwość nabiera ciężaru także na tle standardów międzynarodowych. Często wskazuje się, że tam, gdzie nie ma ugruntowanej tradycji niezależności administracji od władzy politycznej, komisje wyborcze powinny być niezależne i bezstronne na wszystkich poziomach, aż po poziom lokalu wyborczego. Konsekwentnie ujmuje się też administrację wyborczą jako strukturę, która ma działać sprawnie, ale zarazem bezstronnie i transparentnie. Na tym tle należy uznać, że dopuszczenie możliwości personalnego wpływu organu wykonawczego jednostki samorządu na urzędnika wyborczego może osłabiać bezstronność administracji wyborczej; dużo bliższy tym standardom był dotychczasowy model urzędnika wyborczego, wyjątego spod zależności od urzędu tej samej gminy.

Należy w tym miejscu podnieść, że również w doktrynie wyraża się stanowisko, iż funkcja urzędnika wyborczego – z uwagi na zakres wykonywanych przez niego zadań, wypełnianych obowiązków, jak również pozostających w jego dyspozycji danych, informacji oraz dokumentów – wymaga, aby osoby je pełniące były skutecznie odseparowane od jakichkolwiek powiązań, a nawet ich podejrzeń, z szeroko rozumianym samorządowym sektorem publicznym.

Również Biuro Ekspertyz i Oceny Skutków Regulacji w opinii z dnia 6 lipca 2026 r. zwróciło uwagę, że szczególnie w przypadku wyborów samorządowych, podległość urzędników wyborczych, jako pracowników urzędu gminy wójtowi, który nierzadko ubiega się o reelekcję mogłaby być społecznie źle odbierana.

Tak więc proponowany w tym zakresie kierunek zmian nie będzie zwiększał zaufania do procesu wyborczego, a wręcz przeciwnie może zwiększać poczucie ograniczenia społecznej kontroli nad wyborami i budzić uzasadnione wątpliwości co do ich wiarygodności i bezstronności. Powyższe oznacza, że nie jest zasadne dokonywanie zmiany znoszącej

powszechnie akceptowaną zasadę, na rzecz przyjęcia rozwiązania mogącego nieść ryzyka podnoszenia powstania konfliktu interesów.

3. Wprowadzenie zmian przepisów dotyczących powoływania komisarzy wyborczych.

Ustawa z dnia 4 września 2026 r. wprowadza zmianę liczby komisarzy ustalając, że w każdym województwie ma być powoływanych przez PKW od 2 do 6 komisarzy wyborczych. Przyjęcie takiego rozwiązania może oznaczać bardzo znaczące ograniczenie liczby komisarzy – w skrajnym wariantcie z dotychczasowej liczby 100 do 32.

Zasadne jest przy tym wskazanie, że uzasadnienie do ustawy nie zawiera jasnego wyjaśnienia konieczności i zasadności przyjmowanej tak daleko idącej zmiany, ograniczając się do stwierdzenia, że nowe regulacje wprowadzają uelastycznienie liczby komisarzy wyborczych.

Zgodnie z Kodeksem wyborczym komisarz wyborczy to działający w permanencji (stały) organ wyborczy będący pełnomocnikiem Państwowej Komisji Wyborczej. Rolą komisarza wyborczego jest przede wszystkim sprawowanie nadzoru nad przestrzeganiem prawa wyborczego., a także zapewnianie, we współdziałaniu z organami jednostek samorządu terytorialnego oraz urzędnikami wyborczymi, organizacji wyborów do rad na obszarze województwa. Komisarz wyborczy jest także zwierzchnikiem urzędników wyborczych.

Należy więc podnieść wątpliwość czy wprowadzenie możliwości tak znaczącego ograniczenia liczby komisarzy nie spowoduje braku w wykonywaniu przez nich pełnego nadzoru nad całością przeprowadzanych procesów wyborczych.

Ustawa przyjmuje ponadto, że komisarze wyborczy mają być powoływani wyłącznie spośród sędziów, podnosząc w uzasadnieniu czynnik profesjonalizmu i apolityczności sędziów oraz ich poszanowanie dla państwa i stanowionego przez nie prawa.

Oznacza to, że ustawa wprowadza istotne ograniczenie kręgu kandydatów na komisarzy ograniczając ich wybór spośród sędziów oraz sędziów w stanie spoczynku, którzy nie ukończyli 70. roku życia. Ponadto ustawa przewiduje zmiany w zakresie procedury powoływania komisarzy wyborczych, a także dopuszcza możliwość ponownego powołania tej samej osoby na stanowisko komisarza wyborczego.

Zgodnie z ustawą komisarzy nadal powoływałaby PKW, jednak na wniosek prezesa właściwego miejscowo sądu apelacyjnego, po zasięgnięciu opinii kolegium tego sądu. Rozwiązanie to uzasadniono tym, że sądy apelacyjne posiadają większą wiedzę o kwalifikacjach i doświadczeniu sędziów orzekających

na obszarze danej apelacji niż minister właściwy do spraw wewnętrznych, który obecnie przedstawia kandydatów.

Należy podnieść wątpliwość czy przyjęte rozwiązanie nie stanowi zbytniego ograniczenia kręgu osób uprawnionych do pełnienia funkcji komisarza.

Dotychczas obowiązująca ustawa przewiduje w tym zakresie możliwość powoływania komisarzy wyborczych spośród osób mających wykształcenie wyższe prawnicze. Oznacza to zdecydowanie szerszy krąg osób spośród których jest możliwość wyboru odpowiedniej osoby na funkcję komisarza wyborczego.

Podsumowując przyjęta w ustawie z dnia 4 września 2026 r. zmiana modelu komisarzy wyborczych ze 100 osób na system 2–6 komisarzy w województwie, jak również zmiana sposobu powoływania komisarzy wyborczych, w tym znaczące ograniczenie kręgu osób spośród których mogą być powoływani komisarze, jest rozwiązaniem strukturalnym, a nie jedynie techniczną korektą, a przy tym ustawa nie wyjaśnia w pełni potrzeby tak znaczących zmian organizacji aparatu wyborczego.

4. Wprowadzenie w ustawie zasady, że członkami okręgowej lub rejonowej komisji wyborczej mogą być jedynie sędziowie bądź osoby wykonujące zawód adwokata, notariusza albo radcy prawnego w miejsce dotychczasowego zapisu, że mają to być osoby z wyższym wykształceniem prawniczym.

Ustawa z dnia 4 września 2026 r przewiduje, że w skład okręgowych oraz rejonowych komisji wyborczych mają wchodzić osoby wykonujące zawód adwokata, radcy prawnego lub notariusza. Obecnie członkami okręgowych i rejonowych komisji wyborczych mogą być osoby posiadające wykształcenie wyższe prawnicze, dające rękojmię należytego wykonywania tej funkcji oraz nieposiadające ukończonych 70 lat.

Również w tym przypadku, analogicznie jak w przypadku zmian dotyczących powoływania komisarzy wyborczych, można podnosić wątpliwości czy nie oznacza to nadmiernego zawężenia kręgu potencjalnych członków komisji i zamykanie się jedynie na zawody korporacji prawniczych.

Przyjęte w ustawie rozwiązanie odchodzi od dotychczasowego modelu, powierzając udział w składach tych komisji wyłącznie przedstawicielom określonych zawodów prawniczych. W uzasadnieniu projektu wskazano, że rozwiązanie to jest uzasadnione doświadczeniem zawodowym

osób wykonujących zawody adwokata, radcy prawnego oraz notariusza. Podkreślono przy tym zarówno względy merytoryczne, związane z charakterem świadczonych przez te osoby usług prawnych oraz wykonywanych czynności, jak i względy organizacyjne, wynikające z liczebności samorządów zawodowych. Zwrócono również uwagę, że zawody te należą do zawodów zaufania publicznego, co w ocenie ustawodawcy ma stanowić dodatkową gwarancję należytego wykonywania funkcji członka komisji wyborczej.

Należy jednak zauważyć, że uzasadnienie projektu nie zawiera pogłębionej analizy obowiązujących rozwiązań ani argumentów wskazujących na ich niedostateczną efektywność lub brak możliwości prawidłowego funkcjonowania komisji w obecnym kształcie. Obowiązujące rozwiązania dotyczące składu okręgowych i rejonowych komisji wyborczych zostały wprowadzone nowelizacją Kodeksu wyborczego z 2023 r. Relatywnie krótki okres ich obowiązywania może rodzić wątpliwości co do możliwości dokonania pełnej oceny skutków przyjętych regulacji, która uzasadniałaby tak istotną zmianę modelu funkcjonowania tych organów.

Ponadto należy zauważyć, że samo wykonywanie zawodu prawniczego nie jest tożsame z posiadaniem doświadczenia w zakresie organizacji i przeprowadzania wyborów. W konsekwencji argument odwołujący się do doświadczenia zawodowego przedstawicieli zawodów prawniczych nie przesądza jeszcze, że osoby te będą posiadały praktyczne umiejętności związane ze specyfiką procedury wyborczej. Powierzenie składów okręgowych i rejonowych komisji wyborczych wyłącznie przedstawicielom określonych zawodów prawniczych stanowi więc istotną zmianę w organizacji administracji wyborczej, ograniczając krąg osób mogących wykonywać te funkcje. Tymczasem przy przyjmowaniu tak istotnej zmiany nie przedstawiono wystarczających argumentów wskazujących na konieczność tak daleko idącej modyfikacji ani na potrzebę wyłączenia innych osób spełniających obecnie wymagane kryteria.

5. Termin przyjmowania regulacji wprowadzających zmiany w zakresie prawa wyborczego.

Zasadne jest również wskazanie, że nie powinny być przyjmowane zmiany w Prawie wyborczym w stosunkowo krótkim okresie poprzedzającym przeprowadzenie wyborów, które są przewidziane na rok 2027, również w kontekście odbioru społecznego odnośnie wiarygodności obowiązujących reguł. Należy wskazać w tym zakresie na konieczność zachowania zasady stabilności prawa wyborczego. Można tu się odnosić do tez z orzecnictwa (np. Trybunału Konstytucyjnego czy ETPCz) gdzie np. Trybunał Konstytucyjny wskazał, że przyjęty okres 6 miesięcy przed dokonaniem pierwszej czynności kalendarza wyborczego na

wyłączenie dokonywania istotnych zmian jest okresem minimalnym i ustawodawca każdorazowo powinien dążyć do jego maksymalizacji. Również ETPCz podkreśla, że jeżeli Państwo zbyt często zmienia zasady prawa wyborczego lub jeżeli zmiany te są wprowadzane w zbyt krótkim czasie przed wyborami, pojawia się ryzyko naruszenia poszanowania społecznego dla gwarancji, które powinny zapewniać wolność wyborów lub zaufania pokładanego w ich istnieniu.

Generalnie należy zauważyć, że ustawa istotnie przebudowuje instytucje wyborcze w stosunkowo nieodległym okresie przed nadchodzącymi wyborami, co powoduje że nie można zgodzić się na tak szeroki zakres zmian reguł wyborczych w takim czasie.

Podsumowując powyższe argumenty należy uznać, że krytyczna ocena wskazanych powyżej przyjętych w ustawie regulacji nie opiera się na założeniu, że profesjonalizacja prac komisji wyborczych jest zbędna. Przeciwnie, doświadczenia ostatnich procesów wyborczych, w szczególności problemy sygnalizowane po wyborach Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w 2025 r., wskazują na potrzebę wzmocnienia standardów organizacyjnych, szkoleniowych i technicznych. Problemy wskazywane po wyborach w 2025 r. dotyczyły bowiem w szczególności nieprawidłowości organizacyjnych, błędów w protokołach, niewystarczającej standaryzacji szkoleń oraz ryzyk związanych z korzystaniem z nieautoryzowanych narzędzi informatycznych. Odpowiedzią na tego rodzaju problemy powinny być przede wszystkim: obowiązkowe szkolenia, jednolite materiały instruktażowe, praktyczne przygotowanie członków komisji, precyzyjne procedury korzystania z systemów teleinformatycznych, zakaz używania nieautoryzowanego oprogramowania, rejestrowanie operacji w systemie oraz mechanizmy audytu.

Zastrzeżenia dotyczą natomiast tego, czy przyjęte przez ustawodawcę instrumenty są adekwatne do zidentyfikowanych problemów, spójne z dotychczasową konstrukcją organów wyborczych oraz wystarczająco zabezpieczone przed ryzykiem upolitycznienia lub obniżenia zaufania do bezstronności administracji wyborczej.

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

Z tego punktu widzenia szczególne znaczenie ma unikanie rozwiązań, które mogą wywoływać uzasadnione wątpliwości co do zasadności ich funkcjonowania w przyjętym kształcie. Przyjęta w ustawie konstrukcja powoływania komisarzy wyborczych, członków komisji wyborczych czy urzędników wyborczych nie może być postrzegana jako osłabiająca ten standard, zwłaszcza w warunkach silnej polaryzacji politycznej i lokalnych zależności personalnych.

Etyczny problem tej regulacji polega nie tylko na potencjalnym konflikcie interesów w sensie ścisłym. Istotny jest również konflikt postrzegany, a więc sytuacja, w której obywatele lub uczestnicy wyborów mogą racjonalnie powziąć wątpliwość, czy przyjęty kształt instytucji wyborczych został określony w pełni racjonalnie i zgodnie z zasadami wyborczymi. W procesie wyborczym samo istnienie takich wątpliwości może osłabiać zaufanie do wyniku wyborów.

Z tego względu ustawodawca powinien projektować instytucje wyborcze w sposób maksymalnie odporny na zarzuty i wątpliwości odnośnie ich poprawności. W kwestionowanej ustawie tego standardu nie osiągnięto w pełni. Przyjęty model nie tworzy bowiem wystarczających gwarancji instytucjonalnych dotyczących sposobu obsadzania istotnych stanowisk związanych z przeprowadzaniem procesu wyborczego.

Można więc uznać, że deklarowane uzasadnienie wprowadzenia zmian w ustawie – Kodeks wyborczy częściowo odpowiada na rzeczywisty problem, jednak przyjęte w ustawie z dnia 4 września 2026 r. rozwiązania budzą istotne zastrzeżenia. Profesjonalizacja instytucji wyborczych jest celem uzasadnionym, lecz powinna następować przy zachowaniu zasad bezstronności, kolegialności, przejrzystości i proporcjonalności.

Najpoważniejszy zarzut wobec ustawy polega na tym, że nie odpowiada ona w sposób dostatecznie precyzyjny na problemy ujawnione w praktyce wyborczej. Zamiast skoncentrować się na wzmocnieniu szkoleń, procedur, nadzoru i bezpieczeństwa teleinformatycznego, ustawodawca dokonuje istotnych zmian w zakresie funkcji wyborczych.

Najbardziej przekonujący wniosek końcowy brzmi zatem tak: dokonywanie zmian w zakresie funkcjonowania instytucji wyborczych jest możliwe i w pewnych zakresach uzasadnione, ale przyjęte w kwestionowanej ustawie instrumenty legislacyjne są ustrojowo niespójne i tylko częściowo odpowiadają rzeczywistym problemom.

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

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

Ponadto zmiany obowiązujących regulacji powinny być w pełni uzasadnione i wskazywać na zasadność i konieczność wprowadzenia proponowanych nowych regulacji. Tymczasem, moim zdaniem ustawa z dnia 4 września 2026 r. nie spełnia powyższych standardów i nie uzasadnia konieczności wprowadzania proponowanych zmian w stosunkowo krótkim czasie przed zaplanowanymi wyborami. Również zakres przyjętych zmian nie uzasadnia w wystarczający sposób zasadności ich przyjęcia w proponowanym kształcie. Ustawa stanowi bowiem zbyt daleko idącą ingerencję w podstawowe instytucje wyborcze bez wystarczającego uzasadnienia tak daleko idących zmian.

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

Przedstawiając Wysokiej Izbie motywy wniosku o ponowne rozpatrzenie ustawy z dnia 4 września 2026 r. o zmianie ustawy – Kodeks wyborczy, wyrażam jednocześnie przekonanie, że Sejm dokonując powtórnej oceny przyjętych w ustawie rozwiązań, podzieli przedstawione przeze mnie stanowisko.

