

Rekomendacje Rzecznika Praw Obywatelskich dotyczące zmian w prawie wyborczym wynikające z praktyki rozpoznawania wniosków obywateli w latach 2023–2025

Opracował:

Kacper Nowina-Konopka

Zespół Prawa Konstytucyjnego, Międzynarodowego i Europejskiego Biura RPO

Grudzień 2025



**RZECZNIK PRAW
OBYWATELSKICH**

Wstęp

W latach 2023–2025 w Polsce wybory odbyły się cztery razy – wybory do Sejmu i Senatu, wybory do organów jednostek samorządu terytorialnego, do Parlamentu Europejskiego i wybory Prezydenta RP. w trakcie kampanii wyborczych, a także w okresach pomiędzy nimi, Rzecznik Praw Obywatelskich rozpatrywał skargi obywateli dotyczące wykonywania przez nich czynnego i biernego prawa wyborczego, a także przestrzegania zasad wyborów oraz możliwości zaangażowania się w proces wyborczy przez członkostwo w organach wyborczych.

Rzecznik zidentyfikował w tym zakresie szereg problemów, które wymagają stosownej odpowiedzi ze strony organów władzy publicznej. Istotną część problemów pojawiających się na gruncie rozpoznawanych spraw Rzecznik rozwiązywał w drodze korespondencji z organami wyborczymi i innymi organami władzy publicznej. w trakcie prowadzenia postępowań wyjaśniających uwagę Rzecznika zwróciła także kwestia trudności, jakie napotykała część wyborców związanych z zagłosowaniem w wyborach do Parlamentu Europejskiego. Problem ten został zaadresowany w nowej dyrektywie ustanawiającej szczegółowe zasady wykonywania prawa do głosowania i kandydowania w wyborach do Parlamentu Europejskiego przez obywateli Unii mieszkających w państwie członkowskim, którego nie są obywatelami¹.

W niniejszych Rekomendacjach Rzecznik Praw Obywatelskich zwraca uwagę na 21 problemów, poczynając od kwestii systemowych po problemy natury organizacyjnej i technicznej, które wymagają interwencji ze strony ustawodawcy. Formułując Rekomendacje, Rzecznik celowo nie zdecydował się na selekcję problemów obywateli

¹ Zob. dyrektywa Rady (UE) 2025/1788 z dnia 24 czerwca 2025 r. w sprawie ustanowienia szczegółowych warunków wykonywania prawa głosowania i kandydowania w wyborach do Parlamentu Europejskiego przez obywateli Unii mających miejsce zamieszkania w państwie członkowskim, którego nie są obywatelami (Dz.U. L. 2025/1788).

ze względu na ich doniosłość lub powtarzalność. w centrum zainteresowania Rzecznika znajduje się bowiem nie tyle system wyborczy jako całość, co jednostka, która z różnych powodów może być pozbawiona praw wyborczych, prawa do pełnienia służby publicznej w organie pochodzącym z wyboru, bądź też napotykać szereg trudności w swobodnym wykonywaniu tych praw.

Spis treści

Wstęp	2
Część I. Sprawy systemowe	6
Pozbawienie praw wyborczych poprzez ubezwłasnowolnienie	6
Zasady finansowania kampanii wyborczych w kontekście przestrzegania zasad równości	9
Przeprowadzenie zmian w alokacji mandatów w okręgach wyborczych do Sejmu	13
Równość materialna w wyborach do rad mniejszych gmin (do 20 000 mieszkańców)	16
Wykonywanie czynnego prawa wyborczego przez wyborców przebywających w zakładach leczniczych, zakładach karnych i aresztach śledczych	19
Rozszerzenie możliwości głosowania korespondencyjnego	23
Zmiany w procedurze oceny ważności wyborów	24
Część II. Kampania wyborcza i kandydowanie w wyborach	27
Regulacja tzw. prekampani wyborczej	27
Przeciwdziałanie wykorzystywaniu zasobów publicznych w kampanii wyborczej	28
Zmiany w regulacji ciszy wyborczej	34
Łączenie statusu funkcjonariuszy lub pracowników służb państwowych z mandatem radnego	38
Sposób składania wykazów podpisów poparcia pod kandydaturami lub listami kandydatów	40
Część III. Głosowanie	43
Doręczanie pakietów wyborczych wyłącznie pod adres znajdujący się w gminie, w której wyborca jest ujęty w stałym obwodzie głosowania w Centralnym Rejestrze Wyborców	43
Odpowiedzialność karna za zniszczenie własnej karty do głosowania i równoczesny brak procedury odsyłania niewykorzystanych kart do głosowania	45
Ograniczenie czasu liczenia głosów w obwodach zagranicznych	47
Dokument potrzebny do dopisania się do spisu wyborców za granicą	48

Część IV. Prawa i obowiązki członków organów wyborczych i kandydatów do tych organów	49
Niewypłacanie członkom obwodowych komisji wyborczych diet za okres niemożności pełnienia funkcji z powodów od nich niezależnych.....	49
Powoływanie urzędników wyborczych będących emerytowanymi funkcjonariuszami służb państwowych.....	51
Część V. Dostępność wyborów.....	54
Problemy z dostępnością lokali wyborczych dla osób z niepełnosprawnościami.....	54
Problemy z dostępnością i funkcjonalnością nakładek na karty do głosowania sporządzonych w alfabecie Braille'a.....	55
Problemy z dostępną kampanią wyborczą.....	58
Podsumowanie.....	61

Część I. Sprawy systemowe

Pozbawienie praw wyborczych poprzez ubezwłasnowolnienie

Do Rzecznika Praw Obywatelskich wciąż napływają wnioski, w których obywatele wyrażają zaniepokojenie pozbawieniem prawa wyborczego osób

ubezwłasnowolnionych, w tym także osób ubezwłasnowolnionych częściowo.

Autorami tych wniosków są zarówno osoby ubezwłasnowolnione, jak i ich najbliżsi.

Rzecznik konsekwentnie uznaje, że obecnie obowiązujące krajowe rozwiązania prawne skutkujące całkowitym pozbawieniem zarówno biernego, jak i czynnego prawa wyborczego osób ubezwłasnowolnionych, są niezgodne z wymogami wynikającymi z wiążących Polskę aktów prawa międzynarodowego (Protokół nr 1 do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka², Konwencja ONZ o prawach osób z niepełnosprawnościami³) oraz z prawa Unii Europejskiej, w tym Karty praw podstawowych⁴. Najszerzej swe stanowisko w tym przedmiocie RPO przedstawił w opinii dotyczącej projektu ustawy o zmianie ustawy Kodeks wyborczy (druk senacki nr 490) skierowanej do Marszałka Senatu w dnia 8 listopada 2021 roku⁵.

Prezentowane w tym wystąpieniu argumenty do dziś nie utraciły swojej aktualności.

² Protokół nr 1 do Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych (Dz. U. z 1995 r. Nr 36, poz. 175/1 ze zm.).

³ Konwencja o prawach osób niepełnosprawnych, sporządzona w Nowym Jorku dnia 13 grudnia 2006 r. (Dz. U. z 2012 r. poz. 1169 ze zm.).

⁴ Karta praw podstawowych Unii Europejskiej (Dz. U. UE. C. z 2016 r. Nr 202, str. 389).

⁵ Opinia RPO dla Senatu z 8 listopada 2021 r., BIP RPO, <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/rpo-senat-prawa-wyborcze-ubezwlasnowolnieni-sejm-odpowiedz> [dostęp: 20.08.2025].

Rzecznik odnosił się także do problematyki pozbawienia praw wyborczych osób ubezwłasnowolnionych w dwóch opiniach do kolejnych wersji projektu ustawy o instrumentach wspieranego podejmowania decyzji⁶.

Opiniując pierwszą wersję projektu ustawy, RPO wskazywał, że art. 62 ust. 2 Konstytucji nie powinien być rozumiany jako przepis nakazujący ustawodawcy zwykłemu utrzymywanie instytucji ubezwłasnowolnienia w rozumieniu cywilistycznym, zastanym w czasie uchwalania Konstytucji⁷. Więcej argumentów przemawia na rzecz tezy, że art. 62 ust. 2 Konstytucji wyłącznie umożliwia ustawodawcy zwykłemu utrzymanie omawianej instytucji, jednak nie formułuje w tym zakresie obowiązku, który zakazywałby zastąpienia ubezwłasnowolnienia rozwiązaniem prawnym o innej nazwie i treści. Równocześnie, ewentualne wprowadzenie zmian na poziomie ustawodawstwa zwykłego nie doprowadzi do uchylecia normy, o której stanowi art. 62 ust. 2 Konstytucji RP, natomiast spowoduje konieczność dokonania złożonej wykładni konstytucyjnego pojęcia ubezwłasnowolnienia. w tym kontekście celowe wydaje się odpowiednie ukształtowanie wprowadzanych rozwiązań w projektowanej ustawie, wychodzących naprzeciw ewentualnym wątpliwościom interpretacyjnym. Poza tym zasadne jest, aby pracom nad opiniowanym projektem ustawy towarzyszyły równoległe prace nad nowelizacją art. 62 ust. 2 Konstytucji. Tylko bowiem w taki sposób będzie możliwe zrealizowanie intencji projektodawcy zakładającej całkowite wyeliminowanie instytucji ubezwłasnowolnienia z polskiego porządku prawnego⁸.

Warto zauważyć, że przepisy Konstytucji nie odnoszą się do wyborów do Parlamentu Europejskiego. w związku z tym możliwe jest ubieganie się o dopisanie przez osobę

⁶ Zob. opinie RPO do projektu ustawy o instrumentach wspieranego podejmowania decyzji z 13.01.2025 r. i 30.04.2025 r., BIP RPO, <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/rpo-projekt-zniesienia-ubezwlasnowolnienia-opinia-kolejna-ms> [dostęp: 25.08.2025].

⁷ Por. M. Balwicka-Szczyrba, A. Sylwestrzak, *Instytucja ubezwłasnowolnienia w perspektywie unormowań Konstytucji RP oraz Konwencji ONZ o prawach osób niepełnosprawnych*, Gdańskie Studia Prawnicze 2018, nr 2, s. 151–168.

⁸ Opinia RPO z 13.01.2025 r., BIP RPO, <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/rpo-projekt-zniesienia-ubezwlasnowolnienia-opinia-ms> [dostęp: 20.08.2025].

częściowo ubezwłasnowolnioną do rejestru wyborców w zakresie tych wyborów, co w praktyce ma wymiar jednostkowy⁹. Tym niemniej sytuacja ta ujawnia podwójny standard ochrony prawa do udziału w życiu publicznym osób z niepełnosprawnościami intelektualnymi, co nie jest możliwe do zaakceptowania w sensie konstytucyjnym i wymaga ujednolicenia stanu prawnego.

Opiniując drugą wersję projektu ustawy, w odniesieniu do propozycji, zgodnie z którą sądom orzekającym w przedmiocie ustanowienia kuratora reprezentującego przyznana zostałaby kompetencja do pozbawienia obywatela praw wyborczych, RPO wskazał na zasadność ustalenia odrębnych, jasnych i niedyskryminacyjnych kryteriów orzekania o pozbawieniu tych praw. RPO wskazał, że w szczególności pozbawienie czynnego prawa wyborczego nie może opierać się ani na wymogu wyższych zdolności poznawczych lub intelektualnych, ani na braku wiedzy na temat opcji głosowania, ani na ocenie hipotetycznej nieracjonalności w odniesieniu do wyborów politycznych jednostki. Rekomendacja RPO w tym zakresie została zaakceptowana przez projektodawcę i uwzględniona w kolejnych wersjach projektu.

Równocześnie w art. 134 pkt 2 opiniowanego wówczas projektu wskazano, że „[j]eżeli przed dniem wejścia w życie ustawy sąd prawomocnie orzekł o ubezwłasnowolnieniu, w dniu wejścia w życie ustawy: „2) osoby, o których mowa w pkt 1 [osoby ubezwłasnowolnione całkowicie] nie mają czynnego i biernego prawa wyborczego w rozumieniu ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy¹⁰”. Wątpliwości RPO wzbudził zawarty w tej regulacji automatyzm dotyczący utrzymania stanu, w którym osoby obecnie ubezwłasnowolnione całkowicie, po wejściu w życie ustawy, wciąż pozbawione będą czynnego i biernego prawa wyborczego. Takie rozwiązanie nie jest zgodnie z zasadniczym celem projektu, bowiem nie tylko nie „zapobiega arbitralnemu

⁹ Zob. wyrok Sądu Rejonowego w Nowym Sączu I Wydział Cywilny z 19 kwietnia 2019 r., sygn. akt I Ns 376/19; komunikat Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka z 19 kwietnia 2019 r., <https://hfhr.pl/aktualnosci/osoba-ubezwlasnowolniona-zaglosuje-w-wyborach-do-parlamentu-europejskiego-precedensowa> [dostęp:17.09.2025].

¹⁰ Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy (Dz. U. z 2023 r. poz. 2408 ze zm.).

pozbawianiu praw wyborczych całej grupy osób wspieranych”, ale umożliwia dalsze stosowanie takiej praktyki. Zakładając, że kwestia pozbawienia praw wyborczych osób obecnie ubezwłasnowolnionych całkowicie będzie oceniana 5 lat po wejściu w życie ustawy (jako element zasadności ustanowienia kuratora dla tych osób), samo pozbawienie praw wyborczych tej grupy osób w okresie od dnia wejścia w życie ustawy przyniesie negatywne skutki, w tym prowadzi będzie do utrzymania stanu, w którym dziesiątki tysięcy obywateli pozbawione są praw wyborczych w sytuacji, w której możliwość wykonywania tych praw nie była uprzednio badana w stosownej procedurze, będąc automatyczną konsekwencją ubezwłasnowolnienia¹¹. Rzecznik wskazał na zasadność zmiany ww. przepisu przejściowego, tak by nie zakładał automatyzmu w ograniczaniu praw wyborczych części osób z niepełnosprawnościami.

W tym zakresie opinia RPO nie spotkała się z akceptacją. Przeciwnie, przepisy przejściowe zaproponowane w najnowszej wersji projektu ustawy rozciągają automatyczne pozbawienie czynnego prawa wyborczego także na osoby ubezwłasnowolnione częściowo. Automatyczne, pozbawienie czynnego prawa wyborczego tej kategorii wyborców rodzi daleko idące wątpliwości na tle orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka¹².

Zasady finansowania kampanii wyborczych w kontekście przestrzegania zasady równości i przejrzystości

Rzecznik podziela opinię Państwowej Komisji Wyborczej, że „konieczna jest kompleksowa analiza przepisów Kodeksu wyborczego oraz ustawy o partiach politycznych, określających zasady finansowania kampanii wyborczej i zasady

¹¹ Rygoryzm ten częściowo łagodzi możliwość wcześniejszego (tj. przed upływem 5 lat) poddania ocenie sądu zasadności utrzymywania tymczasowej kurateli w dotychczasowym kształcie, np. na wniosek osoby korzystającej ze wsparcia.

¹² Zob. w szczególności wyrok ETPC z 20.05.2010 r. w sprawie Alajos Kiss przeciwko Węgrom, skarga nr 38832/06, HUDOC.

finansowania partii politycznych”¹³. Obowiązujące przepisy dotyczące finansowania kampanii wyborczej nie zapewniają bowiem równości szans dla kandydatów, skutecznego nadzoru, przejrzystości ani adekwatnej odpowiedzialności za naruszenia prawa¹⁴. w tym miejscu należy zwrócić uwagę na cztery zasadnicze problemy w zakresie finansowania kampanii wyborczych: brak stosownej regulacji prowadzenia kampanii przez podmioty trzecie, prowadzenie sprawozdań finansowych w sposób utrudniający ich kontrolę, brak kontroli finansowania kampanii wyborczej przez PKW przed terminem wyborów oraz nieodpowiednie sankcje za naruszenie przepisów o finansowaniu kampanii.

W wyniku zmiany dokonanej w 2018 roku w art. 106 § 1 Kodeksu wyborczego umożliwiono każdemu wyborcy prowadzenie agitacji wyborczej bez potrzeby uzyskania na to zgody pełnomocnika komitetu wyborczego. w konsekwencji tej zmiany został również uchylony art. 499 Kodeksu wyborczego, który przewidywał sankcje za takie działanie. Skutkiem powyższych zmian jest praktycznie nieograniczona możliwość angażowania się, także finansowego, podmiotów trzecich w agitację wyborczą. Na samodzielne działania wspierające kampanię wybranego komitetu wyborczego osoby trzecie mogą bowiem wydawać środki w dowolnej wysokości, które nie podlegają ewidencji ani obowiązkowi sprawozdawania.

¹³ Informacja o realizacji przepisów Kodeksu wyborczego oraz propozycji ich zmiany z 2 grudnia 2024 r. (znak: ZPOW.502.2.2024), <https://pkw.gov.pl/wybory-i-referenda/wybory-do-parlamentu-europejskiego/wybory-do-parlamentu-europejskiego-w-2024-r/informacje-ogolne/informacja-panstwowej-komisji-wyborczej-z-dnia-2-grudnia-2024-r-o-realizacji-przepisow-kodeksu-wybor> [dostęp: 26.08.2025].

¹⁴ Całościowe omówienie tej problematyki przekraczałoby ramy niniejszego opracowania. Ustawodawca ma w omawianym zakresie do dyspozycji liczne, aktualne opracowania i analizy, w których formułuje się szczegółowe propozycje reform, zob. m.in. T. Gąsior, A. Kobylińska, P. Wachowiec, *Jak poprawić przejrzystość finansowania polityki. Propozycje zmian prawnych*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2025.; Raport końcowy Ograniczonej Misji Obserwacji Wyborów ODIHR OBWE po wyborach parlamentarnych, <https://www.osce.org/pl/odihr/elections/poland/567040> [dostęp: 03.09.2025], T. Gąsior, *Jawność finansowania partii politycznych i kampanii wyborczych – ocena regulacji prawnych i praktyki oraz pytania i refleksje w tym zakresie*, Studia Wyborcze 2022, t. 34.

Równocześnie należy wskazać, że powrót do regulacji kodeksowej sprzed 2018 roku nie byłby rozwiązaniem optymalnym. w szczególności wymóg zgody pełnomocnika wyborczego komitetu na niektóre działania wyborcy mogące być oceniane w kategoriach agitacji, jak np. publikacja wpisów w mediach społecznościowych, byłby trudny do wyegzekwowania, a sankcje gwarantujące jego przestrzeganie mogłyby budzić wątpliwości co do zgodności ze standardami wolności wypowiedzi. Stąd warta rozważenia jest propozycja, aby zabezpieczony sankcjami wymóg uzyskania pisemnej zgody pełnomocnika wyborczego komitetu na prowadzenie agitacji dotyczył wyłącznie działań, które wiążą się z ponoszeniem kosztów, oczywiście przy założeniu ich precyzyjnego zdefiniowania¹⁵. Zasadne jest również rozważenie wprowadzenia obowiązku wskazywania źródeł, z których finansowane są wszystkie materiały służące agitacji, także te niepochodzące od komitetów wyborczych. Kwestia ta stać się musi przedmiotem rozważań w kontekście wymogów oznaczania reklamy politycznej, uregulowanych w unijnym rozporządzeniu w sprawie przejrzystości i targetowania reklamy politycznej¹⁶.

Konieczność zmiany formy składania sprawozdań finansowych komitetów wyborczych była już przedmiotem wystąpienia generalnego RPO do Ministra Finansów¹⁷. Mimo częściowego uwzględnienia propozycji RPO, pozostawiona w przepisach rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 27 września 2023 r. w sprawie sprawozdania finansowego komitetu wyborczego¹⁸ możliwość składania sprawozdań w formie papierowej znacząco utrudnia organom wyborczym i obywatelom zapoznanie się z ich treścią i przeprowadzenie instytucjonalnej oraz społecznej kontroli tych treści.

¹⁵ T. Gąsior, A. Kobylińska, P. Wachowiec, *Jak poprawić przejrzystość finansowania polityki...* s. 13.

¹⁶ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2024/900 z dnia 13 marca 2024 r. w sprawie przejrzystości i targetowania reklamy politycznej, Dz. Urz. UE L 900/2024 z 20.03.2024 r.

¹⁷ Zob. wystąpienie RPO do Ministra Finansów z 4 sierpnia 2021 r., BIP RPO, <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/jak-komitety-wyborcze-powinny-skladac-swe-sprawozdania-finansowe-propozycja-rpo-dla> [dostęp: 26.08.2025].

¹⁸ Dz. U. poz. 2065.

Problem braku obowiązku prowadzenia sprawozdawczości finansowej przed dniem wyborów jest podkreślany w kolejnych raportach Ograniczonej Misji Obserwacji Wyborów Biura Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka Organizacji Współpracy i Bezpieczeństwa w Europie¹⁹ (dalej jako: ODIHR OBWE) i w opracowaniach eksperckich²⁰. Zgodnie z pkt 261 wytycznych ODIHR i Komisji Weneckiej z 2020 r. w sprawie regulacji dotyczących partii politycznych²¹ „dobrą praktyką jest wymaganie [...] sprawozdań zawierających wstępne informacje na temat przychodów i wydatków partii i kandydatów na kilka dni przed dniem wyborów, które są przekazywane organom nadzorczym i opinii publicznej”. w aktualnym stanie prawnym kontrola sprawozdania z kampanii wyborczej rozpoczyna się nie wcześniej niż trzy miesiące po dniu wyborów, co uniemożliwia reagowanie na bieżąco i porównanie danych zawartych w dokumentach ze stanem rzeczywistym.

Odpowiedzią na powyższe problemy może być wprowadzenie „jednolitego, elektronicznego systemu księgowości i sprawozdawczości, zintegrowanego z innymi rejestrami publicznymi”²². Partie oraz komitety wyborcze miałyby prowadzić rachunkowość w ramach takiego systemu na bieżąco i generować sprawozdania w formie umożliwiającej automatyczną weryfikację wpłat i wydatków. System ten miałby zastąpić lub uzupełnić istniejące rejestry wpłat, kredytów bankowych i umów, które okazują się niewystarczające, w szczególności w zakresie, w jakim nie odnoszą się do wydatkowania środków na potrzeby kampanii (por. art. 140 Kodeksu

¹⁹ Zob. m.in. Raport końcowy Ograniczonej Misji Obserwacji Wyborów ODIHR OBWE po wyborach parlamentarnych, <https://www.osce.org/pl/odihr/elections/poland/567040>, s. 73 [dostęp: 2.09.2025].

²⁰ Równe i powszechne. Społeczne propozycje zmian w prawie wyborczym <https://www.batory.org.pl/publikacja/rowne-i-powszechne-spoleczne-propozycje-zmian-w-prawie-wyborczym/> [dostęp: 26.08.2025].

²¹ Wytyczne ODIHR i Komisji Weneckiej z 2020 r. w sprawie regulacji dotyczących partii politycznych [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2020\)032-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2020)032-e) [dostęp: 1.09.2025].

²² T. Gąsior, A. Kobylińska, P. Wachowiec, *Jak poprawić przejrzystość finansowania polityki...* s. 19, por. warianty rozwiązań zawarte w publikacji Równe i powszechne. Społeczne propozycje zmian w prawie wyborczym... s. 15-16.

wyborczego). Rozwiązanie to mogłoby w sposób kompleksowy rozwiązać opisywane problemy, zwiększając transparentność finansowania kampanii wyborczej.

Niektóre sankcje za działania niezgodne z normami regulującymi zasady prowadzenia gospodarki finansowej komitetów wyborczych oraz powiązane z nimi sankcje względem partii politycznych są nieproporcjonalnie surowe. Zbyt surowe sankcje obejmują w szczególności odrzucenie sprawozdania finansowego komitetu wyborczego, gdy przyjęte lub wydatkowane z naruszeniem przepisów środki finansowe przekraczają 1% ogólnej kwoty jego przychodów oraz utratę prawa do dotacji podmiotowej i subwencji w przypadku złożenia sprawozdania finansowego po terminie. Stosowanie tych przepisów budzi liczne kontrowersje w praktyce²³. Jest to także egemplifikacja szerszego problemu konstrukcji przepisów o sprawozdaniu, którego odrzucenie powoduje automatyczną sankcję zarówno dla komitetu wyborczego jak i dla tworzącej go partii politycznej bez mechanizmu wagi jej wymiaru względem wagi naruszenia. Na przestrzeni ostatnich dwudziestu lat sytuacje takie były przedmiotem kilku wniosków do Rzecznika składanych przez przedstawicieli partii politycznych.

Przeprowadzenie zmian w alokacji mandatów w okręgach wyborczych do Sejmu

Rzecznik negatywnie ocenia brak wprowadzenia zmiany liczby posłów wybieranych w poszczególnych okręgach wyborczych do Sejmu²⁴ wbrew obowiązкови dokonywania

²³ Zob. <https://www.money.pl/gospodarka/spoznili-sie-o-jeden-dzien-teraz-26-mln-zl-wisi-na-wlosku-7136152009968224a.html> [dostęp: 02.09.2025].

²⁴ Analogiczny problem braku zmian w granicach okręgów wyborczych dotyczy wyborów do Senatu, w przypadku których równość nie jest wprost wymagana konstytucyjnie. Aktualne uwagi o tej problematyce zob. K. Składowski, *Równość materialna w wyborach do Senatu*. Przegląd Prawa Konstytucyjnego, 5 (75) 2023, 13–29.

korekty uwzględniającej zmiany demograficzne wynikającemu z art. 203 § 3 Kodeksu wyborczego²⁵.

Zgodnie z art. 96 ust. 2 Konstytucji RP wybory do Sejmu są równe. Wymaga to zachowania równości wyborów nie tylko w aspekcie formalnym, ale także równości materialnej, która polega na konieczności zapewniania porównywalnego potencjalnego wpływu głosów wyborców na wynik głosowania, czego realizacją jest m.in. zapewnienie proporcjonalnego rozkładu mandatów między okręgi wyborcze – stosownie do liczby mieszkańców lub wyborców przy użyciu tzw. jednolitej normy przedstawicielstwa.

W efekcie długotrwałych zaniedbań i niedokonywania zakładanych w ustawie korekt przypisania liczby mandatów do okręgów sejmowych w wyborach do Sejmu w 2023 roku aż 22 mandaty sejmowe (dotyczyło to aż 21 z 41 okręgów)²⁶ zostały przypisane z naruszeniem normy przedstawicielstwa, co istotnie podważa właściwie wypełnienie konstytucyjnej zasady równości w tych wyborach.

Dotychczasowa praktyka nieuwzględnienia wniosków PKW w sprawie zmiany granic okręgów wyborczych i liczby posłów w nich wybieranych przekonuje, że konieczna jest zmiana trybu dokonywania takich zmian. Właściwa liczba mandatów w okręgach sejmowych bezpośrednio wynika z przepisów Kodeksu zestawionych z urzędowymi danymi demograficznymi, co skłania do swego rodzaju automatyzacji procesu dokonywania tego typu korekty²⁷, np. poprzez ogłaszanie zmian w postanowieniu

²⁵ Zob. wniosek PKW w sprawie zmiany granic okręgów wyborczych i liczby posłów w nich wybieranych, <https://pkw.gov.pl/aktualnosci/informacje/wniosek-panstwowej-komisji-wyborczej-w-sprawie-zmiany-granic-okregow-wyborczych-i-liczby-poslow-w-ni> [dostęp: 02.09.2025], (kwestia braku tzw. korekty demograficznej jest przedmiotem licznych opracowań zob. m.in. J. Haman, Podział mandatów między okręgi wyborcze w wyborach do Sejmu, Fundacja im. Stefana Batorego, Warszawa 2022, <https://www.batory.org.pl/publikacja/korekta-demograficzna/> [dostęp: 05.09.2025]).

²⁶ Tamże.

²⁷ Zob. M. Woźnicki, *Uwagi o potrzebie nowelizacji artykułów 201 i 203 Kodeksu wyborczego*, Przegląd Prawa Konstytucyjnego nr 5, s. 27–41 2024 wraz z przykładami rozwiązań stosowanych w innych państwach europejskich.

Prezydenta RP o zarządzeniu wyborów²⁸, w rozporządzeniu Prezydenta RP wydawanym na wniosek PKW albo w drodze uchwały PKW²⁹. w doktrynie proponowane są także rozwiązania wymagające odejścia od modelu określonej przed wyborami jednolitej normy przedstawicielstwa na rzecz uzależnienia liczby mandatów w danym okręgu od liczby głosów ważnych³⁰.

Nawet jednak w przypadku realizacji wniosku PKW w sprawie zmiany granic okręgów wyborczych i liczby posłów w nich wybieranych, problematyczną kwestią pozostaje liczba mandatów w okręgu warszawskim, w którym na siłę głosu mieszkańców istotnie wpływa także doliczanie głosów z zagranicy. w szczególności w scenariuszu, w którym doszłoby do realizacji postulatu umożliwienia wyborcom za granicą głosowania korespondencyjnego³¹, co może się przełożyć na większą frekwencję w obwodach głosowania za granicą, dostrzeżony problem będzie narastał.

W 2023 roku w wyborach do Sejmu w obwodach zagranicznych oddano 569 392³² głosy ważne, co stanowiło ok. 1/3 wszystkich głosów przypisanych do okręgu warszawskiego. w tym zakresie wskazuje się na wiele propozycji rozwiązań, w tym: wyodrębnienie osobnego okręgu dla zagranicy lub każdorazowe przypisanie zagranicznych obwodów głosowania do różnych okręgów wyborczych w kraju, co miałoby powodować równomierne rozłożenie głosów z zagranicy między okręgi³³.

²⁸ Zob. Równe i powszechne. Społeczne propozycje zmian w prawie wyborczym...s. 7,

²⁹ M. Woźnicki, *Uwagi o potrzebie nowelizacji...*s. 34-35.

³⁰ M. Onasz, *Wpływ podstawy podziału mandatów między okręgi na realizację materialnego aspektu zasady równości wyborczej w wyborach Sejmu RP od 2015 r.* Przegląd Prawa Konstytucyjnego 5 (75) 2023, s. 209 i n.; M. Zubik, M. Kaczmarczyk, *o konstytucyjnych aspektach siły głosów w wyborach do Sejmu RP*, Przegląd Konstytucyjny, 2025, 7-26, s. 15; E. Śliwiński, *Materialna równość wyborów do Sejmu w Polsce a standard Konwencji o ochronie praw człowieka*, Europejski Przegląd Sądowy 2024, nr 2, s. 11.

³¹ Zob. ustawa z dnia 14 czerwca 2024 r. o zmianie ustawy – Kodeks wyborczy (projekt: druk nr 296), <https://www.sejm.gov.pl/sejm10.nsf/PrzebiegProc.xsp?nr=296> [dostęp: 27.10.2025] oraz ustawa z dnia 17 października 2025 r. o zmianie ustawy Kodeks wyborczy (projekt: druk nr 1389), <https://www.sejm.gov.pl/sejm10.nsf/PrzebiegProc.xsp?nr=1389> [dostęp: 27.10.2025].

³² Dane za stroną internetową Państwowej Komisji Wyborczej <https://sejmsenat2023.pkw.gov.pl/sejmsenat2023/pl/sejm/wynik/pow/149900> [dostęp: 05.09.2025].

³³ Problem ten mógłby też zostać rozważny poprzez wprowadzenie rozwiązań, o których mowa w przypisie 30.

Równość materialna w wyborach do rad mniejszych gmin (do 20 000 mieszkańców)

Do RPO wpływały wnioski dotyczące rozbieżności siły głosu w okręgach wyborczych w wyborach do rad mniejszych gmin³⁴. Zgodnie z art. 169 ust. 2 Konstytucji RP wybory do organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego są równe, bezpośrednie i odbywają się w głosowaniu tajnym. Zasady i tryb zgłaszania kandydatów i przeprowadzania wyborów oraz warunki ważności wyborów określa ustawa. Choć w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego wskazano³⁵, że ze względu na zdanie drugie powyższego przepisu swoboda ustawodawcy w kształtowaniu zasad wyborów do jednostek samorządu terytorialnego jest szersza niż w wyborach do Sejmu, nie zwalnia to z konieczności zachowania minimalnych standardów w zakresie urzeczywistniania zasad, o których mowa w tym przepisie Konstytucji.

Norma wyrażona w art. 169 ust. 2 Konstytucji wymaga zachowania zasady równości wyborów do organów stanowiących także w aspekcie materialnym. Sprawą zasadniczą jest więc wytyczenie granic okręgów, które muszą uwzględniać konieczność zachowania stałej proporcji między pojedynczym mandatem przedstawicielskim a przypadającą nań liczbą mieszkańców okręgu, któremu jest on przypisany³⁶.

W przypadku wyborów do rad mniejszych gmin jednolita norma przedstawicielstwa jest korygowana w kolejnych krokach zgodnie z art. 419 § 2 pkt 1 Kodeksu wyborczego. Wybory do rad mniejszych gmin odbywają się w jednomandatowych okręgach wyborczych, co sprawia, że podziału gminy na okręgi wyborcze (zachowującego w pełni wszystkie zapisane w Kodeksie wyborczym matematyczne uwarunkowania dotyczące liczby obsadzanych mandatów oraz wielkości okręgów)

³⁴ Szerzej o opisywanym problemie A. Cebula, *Konstytucyjna zasad równości wyborów w wyborach do rad małych i średnich gmin. Aspekt materialny*, Instytut Nauk Prawnych Polskiej Akademii Nauk, 2024.

³⁵ Wyrok TK z 8.02.2005 r., K 17/03, OTK-A 2005, nr 2, poz. 14.

³⁶ o sposobach doktrynalnego ujmowania zasady równości, zob. A. Cebula, *Równość materialna wyborów. Ujęcie klasyczne i rewizjonistyczne*, Studia Wyborcze 2021, t. 32, s. 17-22.

dokonywane z zastosowaniem przedziału dopuszczalnych odchyleń od jednolitej normy przedstawicielstwa, tj. przedziału liczb odpowiadających od 0,5 do 1,49 tej normy. w konsekwencji należy uznać, że Kodeks wyborczy zezwala w art. 419 § 2 pkt 1 rozpatrywanym w zw. z art. 418 § 1, na tworzenie w mniejszych gminach okręgów wyborczych obowiązujących w wyborach do organów stanowiących w taki sposób, że liczba mieszkańców poszczególnych okręgów wyborczych, a zatem również siła głosu zamieszkujących owe okręgi, może się od siebie różnić prawie 2,98 razy³⁷. Na gruncie jednej ze spraw rozpatrywanych przez RPO³⁸ na terenie pewnej gminy w jednym z okręgów liczba mieszkańców wybierających radnego wynosiła 0,55 jednolitej normy przedstawicielstwa, w innym zaś 1,39 tej normy, co przekładało się na ok. 2,5-krotnie silniejszy głos mieszkańca w pierwszym z okręgów. Nie wydaje się, by przypadek ten był odosobniony³⁹.

Czynnikiem potęgującym dotkliwość opisanego wyżej zróżnicowania sytuacji mieszkańców okręgów wyborczych o różnej wielkości jest zagwarantowana w art. 419 § 1 oraz art. 421 Kodeksu wyborczego zasada stałości okręgów wyborczych. Ewentualna zmiana ustaleń w zakresie granic okręgów jest bowiem obwarowana koniecznością zaistnienia specyficznych okoliczności, takich jak nieproporcjonalny przyrost bądź spadek liczby mieszkańców, mający miejsce odpowiednio w okręgu bardzo dużym bądź bardzo małym.

Cenną wskazówką pozwalającą skonkretyzować minimalny standard równości materialnej wyborów lokalnych jest Kodeks Dobrej Praktyki w sprawach wyborczych⁴⁰, w którym wskazano: „mandaty winny być równomiernie rozdzielone między okręgi wyborcze. I. Powinno to dotyczyć co najmniej wyborów do niższej izby parlamentu oraz wyborów regionalnych i lokalnych. II. Obejmuje to jasne i zbilansowane

³⁷ Zob. A. Cebula, *Konstytucyjna zasada równości wyborów...*, s. 160-167.

³⁸ Sprawa o sygn. VII.602.2.2024.

³⁹ Zob. A. Cebula, *Konstytucyjna zasada równości wyborów...*, s. 220 i n.

⁴⁰ Kodeks Dobrej Praktyki w Sprawach Wyborczych..., pkt. 2.2

rozdzielanie mandatów między okręgi wyborcze na podstawie jednego z następujących kryteriów rozdziału: zaludnienia, liczby krajowych mieszkańców (włączając mniejszości narodowe), liczby zarejestrowanych wyborców oraz ewentualnie – liczby osób aktualnie głosujących. Można sobie wyobrazić stosowną kombinację tych kryteriów. III. Pod uwagę można brać kryteria geograficzne i administracyjne, a nawet można przyjąć historycznie uzasadnione granice okręgów. IV. Dopuszczalne odstępstwo od norm nie powinno przekraczać 10%, a na pewno nie powinno być większe niż 15% – z wyjątkiem szczególnych okoliczności (ochrona skupisk mniejszości narodowych, rzadko zaludnione jednostki administracyjne)”.

W kontekście tych wytycznych przepisy Kodeksu wyborczego jawią się jako kreujące sytuację prawną wyborców głosujących w wyborach do rad mniejszych gmin w sposób nieodpowiedni, gdyż dopuszczalne odchylenie od jednolitej normy przedstawicielstwa obliczane dla poszczególnych okręgów wyborczych obowiązujących w tych wyborach może wynieść nawet około 50%.

Wybór konkretnych sposobów rozwiązania opisanego problemu mieści się w granicach swobody działalności ustawodawcy. w doktrynie wskazuje się m.in. na możliwość powrotu do rozwiązania przyjętego w ordynacji wyborczej do rad gmin z 1990 roku⁴¹, która dopuszczała odstępstwa od jednolitej normy przedstawicielstwa w granicach 20%, lub na wyeliminowanie jednomandatowych okręgów wyborczych jako elementu systemu wyborczego stosowanego w wyborach do rad gmin⁴².

⁴¹ Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. – Ordynacja wyborcza do rad gmin (Dz. U. z 1996 r. Nr 84, poz. 387 ze zm.).

⁴² Zob. A. Cebula, *Konstytucyjna zasada równości wyborów...*, s. 273-275; M. Woźnicki, System wyborczy do rad gmin i do rad powiatów – większościowy czy proporcjonalny? Uwagi *de lege ferenda* na tle wyników wyborów z 7.04.2024 r. [w:] Dylematy polskiego prawa wyborczego. Doświadczenia i postulaty red. A. Pyrzyńska., J. Ciapała. C.H. BECK 2025 s. 174.

Wykonywanie czynnego prawa wyborczego przez wyborców przebywających w zakładach leczniczych, zakładach karnych i aresztach śledczych

Po wyborach samorządowych w 2024 roku do RPO wpłynęło wiele wniosków osób przebywających stale lub czasowo w zakładach leczniczych lub osadzonych poza miejscem zamieszkania. Wnioskodawcy zgłaszali, że pomimo, iż nie są pozbawieni czynnego prawa wyborczego, o którym mowa w art. 10 § 2 Kodeksu wyborczego, nie zostali umieszczeni w spisie wyborców i nie wydano im kart do głosowania.

Zgodnie z art. 12 § 4 Kodeksu wyborczego komisarz wyborczy tworzy odrębny obwód głosowania w zakładzie leczniczym, domu pomocy społecznej, zakładzie karnym i areszcie śledczym oraz w oddziale zewnętrznym takiego zakładu, jeżeli w dniu wyborów będzie w nim przebywać co najmniej 15 wyborców. Nieutworzenie obwodu jest możliwe wyłącznie w uzasadnionych przypadkach na wniosek osoby kierującej daną jednostką. Szczegółowe zasady tworzenia odrębnych obwodów głosowania we wskazanych jednostkach określone są w art. 12 § 4–6 Kodeksu wyborczego. w art. 29 § 1 Kodeksu wyborczego ustawodawca wskazuje, że spis wyborców w jednostkach, o których mowa w art. 12 § 4 Kodeksu wyborczego, sporządza się na podstawie wykazów osób, które będą w nich przebywać w dniu wyborów, z zastrzeżeniem określonym § 2 tego przepisu, w którym to wskazano, iż w wyborach samorządowych do spisu wyborców wpisuje się jedynie osoby stale zamieszkałe, odpowiednio, na obszarze danej jednostki samorządu terytorialnego lub gminy, w której przeprowadzane są wybory wójta.

Definicja stałego zamieszkania jako zamieszkania w określonej miejscowości pod oznaczonym adresem z zamiarem stałego pobytu daje się odnieść do definicji z art. 25 ust. 1 ustawy o ewidencji ludności⁴³ oraz art. 25 Kodeksu cywilnego⁴⁴. Stosowanie

⁴³ Ustawa z dnia 24 września 2010 r. o ewidencji ludności (Dz. U. z 2024 r. poz. 736).

⁴⁴ Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz. U. z 2024 r. poz. 1061 ze zm.).

drugiego z powyższych przepisów w kontekście osadzenia w zakładzie karnym było przedmiotem licznych wypowiedzi Naczelnego Sądu Administracyjnego⁴⁵ oraz doktryny⁴⁶, w których wskazywano, że czasowe, nawet długotrwałe, opuszczenie danej miejscowości w następstwie osadzenia w zakładzie karnym lub areszcie śledczym nie powoduje samoistnie zmiany miejsca zamieszkania. Wobec powyższego właściwym miejscem stałego zamieszkania, a zatem i miejscem, w którym powinno się ujmować osadzonych w stałym obwodzie głosowania w Centralnym Rejestrze Wyborców, jest miejsce, w którym dana osoba fizyczna ma zamiar mieszkać wtedy, gdy ustaną przeszkody w swobodnym wyborze miejsca zamieszkania⁴⁷, co uzasadnia przekonanie, że w większości przypadków będzie to miejsce, w którym znajdowało się jej centrum życiowe przed osadzeniem⁴⁸. w korespondencji z RPO Przewodniczący PKW potwierdził, że osoby jedynie odbywające karę w zakładzie karnym (przebywające w areszcie śledczym) nie są z tego tytułu członkami wspólnoty samorządowej w jednostce samorządu terytorialnego, w której znajduje się ten zakład (areszt); są natomiast członkami tej wspólnoty, jeżeli zachodzą inne przesłanki pozwalające uznać, że stale zamieszkują na terenie danej jednostki samorządu terytorialnego⁴⁹.

RPO zwrócił się też do Dyrektora Generalnego Służby Więziennej⁵⁰ z prośbą o wyjaśnienie, w jaki sposób osobom pozbawionym wolności, które nie są wyborcami stale zamieszkałymi na terenie jednostki samorządu terytorialnego, na którym znajduje się zakład karny lub areszt śledczy, umożliwia się oddanie głosu w wyborach samorządowych. Dyrektor Generalny Służby Więziennej, opisując proces

⁴⁵ Postanowienie NSA z 6.07.2012 r., II OSK 1553/12, postanowienie NSA z 23.06.2015 r. I OW 47/15, postanowienie NSA z 23.06.2015 r., I OW 47/15, postanowienie NSA z 21.12.2006 r., II GW 5/06.

⁴⁶ M. Pilich [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz. Tom I. Część ogólna, cz. 1 (art. 1–55(4))*, red. J. Gudowski, Warszawa 2021, art. 25, A. Lutkiewicz-Rucińska [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz, wyd. II*, red. M. Balwicka-Szczyrba, A. Sylwestrzak, Warszawa 2024, art. 25.

⁴⁷ Postanowienie NSA z 21.12.2006 r., II GW 5/06.

⁴⁸ Zob. jednak M. Rulka, *Współczesne warunki posiadania prawa do głosowania a powszechność wyborów*, *Studia Prawnicze i Administracyjne* 2017, nr 1, s. 50.

⁴⁹ Odpowiedź PKW na wystąpienie RPO z 16 maja 2016 r., ZPOW-0620-11/16.

⁵⁰ Wystąpienie RPO z 23 maja 2024 r., VII.602.72.2015.KNK, <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/rpo-osadzeni-wybory-samorzadowe-glosowanie-niemoznosc-sw>.

przeprowadzenia wyborów w warunkach zakładu karnego i aresztu śledczego, nie wskazał jednak na sposoby korzystania z czynnego prawa wyborczego przez te osoby⁵¹.

W aktualnym stanie prawnym wiele osób osadzonych nie ma możliwości zagłosowania w wyborach samorządowych⁵². Wyjątek stanowią osoby, które mogą starać się o przepustkę. Problem ten dotyka nie tylko osób osadzonych w zakładach karnych lub aresztach śledczych, ale także części osób o ograniczonej mobilności przebywających w zakładach leczniczych. Do Rzecznika zwracały się także osoby czasowo przebywające w zakładach leczniczych w związku z podjętym leczeniem, w przypadku których nie sposób argumentować o zerwaniu więzi z wspólnotą ich stałego miejsca zamieszkania.

Warto odnotować, że w niektórych krajach osoby pozbawione wolności mogą głosować w wyborach lokalnych w formie głosowania korespondencyjnego⁵³. Ponadto Kodeks Dobrej Praktyki w Sprawach Wyborczych⁵⁴ wprost wymienia „pacjentów szpitali, osoby w areszcie, osoby o ograniczonej mobilności (...)”⁵⁵ jako te kategorie wyborców, do których powinna być skierowana możliwość głosowania korespondencyjnego.

RPO dostrzega, że takie rozwiązanie może w pewnych przypadkach budzić kontrowersje. Prawo wybierania w wyborach samorządowych wiąże się bowiem ze stałym zamieszkaniami w danej jednostce samorządu terytorialnego, co jest

⁵¹ Odpowiedź Dyrektora Generalnego Służby Więziennej z 5 czerwca 2024 r., BDG.070.39.2024.PA., <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/rpo-osadzeni-wybory-samorzadowe-glosowanie-niemoznosc-sw>.

⁵² Zob. A. Frydrych-Depka, „Prawnoczłowiecze” *spojrzenie na czynne prawo wyborcze*, „Studia Wyborcze” 2016, tom 21, s. 47.

⁵³ Głosowanie korespondencyjne przez osoby pozbawione wolności w wyborach lokalnych jest możliwe w kilku państwach członkowskich UE (m.in. w Irlandii czy Słowenii), zob. M. Prpic Prisoners' voting rights in European Parliament elections, European Parliamentary Research Service, [https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EPRS_BRI\(2023\)751459](https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EPRS_BRI(2023)751459) [dostęp: 28.10.2025].

⁵⁴ Kodeks Dobrej Praktyki w Sprawach Wyborczych – Wytyczne i raport wyjaśniający przyjęty przez Europejską Komisję dla Demokracji przez Prawo (Komisja Wenecka), 52 sesja (Wenecja, 18–19 października, 2002).

⁵⁵ Tamże, pkt 3.2.2.1.

uzasadnione istnieniem więzi z lokalną wspólnotą i jej sprawami, zaś osoby odbywające karę pozbawienia wolności, w szczególności karę długotrwałą, mogły taką więź utracić⁵⁶. Jednak argument ten odnosi się jedynie do niektórych osób, gdyż nie sposób uznać, że poprzez – tymczasowe w swej istocie – przebywanie w areszcie śledczym bądź zakładzie leczniczym, obywatel traci cechę stałego zamieszkiwania w miejscowości, w której przebywał z zamiarem stałego pobytu przed rozpoczęciem hospitalizacji lub osadzeniem. Podobny argument można sformułować także w odniesieniu do skazanych odbywających krótkoterminowe kary pozbawienia wolności.

Należy mieć również na uwadze, że to, czy zakład karny, w którym przebywa osadzony, znajduje się na terenie gminy, powiatu lub województwa, w którym ma on miejsce zamieszkania, jest okolicznością całkowicie od niego niezależną, determinowaną wyłącznie kwestiami natury organizacyjnej. Obecnie przepisy nie przewidują, aby osoby skazane odbywały karę pozbawienia wolności możliwie najbliższej miejsca zamieszkania⁵⁷.

Warto też zauważyć, że kwestia automatycznego ograniczania praw wyborczych skazanych była przedmiotem orzeczeń Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, choć trzeba zastrzec, że wybory samorządowe nie są „wyborami do ciała ustawodawczego”, o których mowa w art. 3 Protokołu dodatkowego nr 1 do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka. ETPC w uzasadnieniu wyroku w sprawie *Hirst przeciwko Wielkiej Brytanii* (nr 2) sformułował wielokrotnie później powtarzaną⁵⁸ tezę, że prawo wyborcze nie jest przywilejem i ze względu na zasadę powszechności w jego kwestii powinno panować

⁵⁶ Takie rozumowanie znalazło odbicie m.in. w orzecznictwie słowackiego sądu konstytucyjnego, zob. wyrok Sądu Konstytucyjnego Słowacji z 11 lutego 2009 r., sygn. akt. PL. ÚS 6/08, https://www.ustavnysud.sk/documents/20121/78884/PL_6_08.pdf/2f32368e-bd53-7cca-3e75-d54675917743 [dostęp: 15.12.2024 r.].

⁵⁷ Zob. wystąpienie RPO z dnia 21.02.2024 r., BIP RPO, <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/rpo-skazani-wiezienia-daleko-od-domow-ms> [dostęp: 03.09.2025].

⁵⁸ Zob. również Wyrok ETPC z dnia 8.04.2010 r. w sprawie *Frodl przeciwko Austrii*, skarga nr 20201/04, § 25; *Scoppola przeciwko Włochom* (nr 3) z dnia 22.05.2012 r., Wielka Izba, skarga nr 126/05, § 82.

tzw. domniemanie włączenia (*the presumption of inclusion*)⁵⁹. Powyższe można odnieść do komentowanej sprawy przez wskazanie, że okoliczności indywidualne dotyczące osadzonych, a zwłaszcza różnorodność odbywanych kar, nie przemawiają za automatycznym ograniczeniem możliwości wykonywania przez nich prawa głosowania w wyborach samorządowych.

Najważniejszą kwestią jest natomiast to, że ustawodawca w żadnym miejscu w Kodeksie wyborczym w sposób wyraźny nie określił ograniczenia możliwości korzystania z czynnego prawa wyborczego w wyborach samorządowych przez część osadzonych⁶⁰. Źródłem ograniczenia prawa wybierania opisywanej grupy wyborców jest przepis o charakterze organizacyjno-technicznym, dotyczący tworzenia spisu wyborców w odrębnym obwodzie głosowania.

Rozszerzenie możliwości głosowania korespondencyjnego

Instytucja głosowania korespondencyjnego została wprowadzona w 2011 roku z myślą o ułatwieniu, a w niektórych wypadkach wręcz umożliwieniu, udziału w wyborach grup wyborców, którzy napotykają poważne trudności organizacyjno-techniczne w dotarciu do lokali wyborczych, w szczególności osób z niepełnosprawnościami, wyborców przebywających poza granicami kraju, a także wyborców wykonujących specyficzną pracę, dla których możliwość ta pozwalała na skorzystanie z czynnego prawa wyborczego.

Procedurę głosowania korespondencyjnego wprowadzoną do Kodeksu wyborczego w 2011 roku ocenił Trybunał Konstytucyjny⁶¹, podkreślając, że jest to zgodna

⁵⁹ Wyrok ETPC z 6.10.2005 r., w sprawie Hirst p. Zjednoczonemu Królestwu, HUDOC, § 69-71.

⁶⁰ Ustawodawca przewidział możliwość zastosowania środka karnego w postaci pozbawienia praw publicznych, który obejmuje m.in. utratę czynnego i biernego prawa wyborczego (art. 39 pkt 1 i art. 40 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny, Dz. U. z 2024 r. poz. 17). Taka sytuacja nie ma jednak miejsca w przypadkach, których dotyczy ta część opracowania – osoby pozbawione wolności nie mogą bowiem głosować z uwagi na sytuację faktyczną, w której się znalazły, nie zaś z powodu zastosowania względem nich ww. środka karnego.

⁶¹ Wyrok TK z 20.07.2011 r., K 9/11, OTK-A 2011, nr 6, poz. 61.

z Konstytucją „alternatywna forma głosowania realizująca zasadę powszechności wyborów. [...] Postulat wprowadzenia w Polsce tej formy głosowania od lat zgłaszali uczeni, prawnicy i politolodzy, Rzecznik Praw Obywatelskich, Państwowa Komisja Wyborcza oraz organizacje pozarządowe”.

Rekomendację w tym zakresie zdaje się realizować ustawa z dnia 14 czerwca 2024 r. o zmianie ustawy Kodeks wyborczy (projekt: druk nr 296)⁶² oraz ustawa z dnia 17 października 2025 r. o zmianie ustawy Kodeks wyborczy (projekt: druk nr 1389)⁶³, która stanowi odpowiedź na postulaty Rzecznika dotyczące przywrócenia szerszej możliwości głosowania korespondencyjnego⁶⁴.

Zmiany w procedurze oceny ważności wyborów

Do Rzecznika Praw Obywatelskich wpłynęły liczne wnioski obywateli dotyczące procedury stwierdzania ważności wyboru Prezydenta RP w 2025 r. Sposób przeprowadzenia tej procedury zakończonej uchwałą Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych Sądu Najwyższego z dnia 1 lipca 2025 r.⁶⁵ wskazuje na istnienie pewnych wątpliwości prawnych⁶⁶.

Po pierwsze, rozważenia wymaga potwierdzenie roli i uprawnień Prokuratora Generalnego i Przewodniczącego PKW jako uczestników drugiej fazy postępowania w sprawie stwierdzenia ważności wyboru Prezydenta RP, o której mowa w 324 § 1 Kodeksu wyborczego. Zgodnie z § 2 ww. artykułu „uchwałę w sprawie, o której mowa w § 1, Sąd Najwyższy podejmuje w ciągu 30 dni od dnia podania wyników wyborów do publicznej wiadomości przez Państwową Komisję Wyborczą, na posiedzeniu

⁶² Zob. <https://www.sejm.gov.pl/sejm10.nsf/PrzebiegProc.xsp?nr=296> [dostęp: 24.10.2025].

⁶³ Zob. <https://www.sejm.gov.pl/sejm10.nsf/PrzebiegProc.xsp?nr=1389> [dostęp: 24.10.2025].

⁶⁴ Zob. m. in. opinia RPO dla Marszałka Senatu z dnia 9 lutego 2023 r., BIP RPO, <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/rpo-kodeks-wyborczy-zmiany-opinia-senat> [dostęp: 24.10.2025].

⁶⁵ Dz. U. poz. 893.

⁶⁶ Zob. m.in. list Prokuratora Generalnego do Marszałka Sejmu RP, <https://www.gov.pl/web/prokuratura-krajowa/list-prokuratora-generalnego-do-marszalka-sejmu-rzeczypospolitej-polskiej> [dostęp: 2.09.2025].

z udziałem Prokuratora Generalnego i Przewodniczącego Państwowej Komisji Wyborczej”. Katalog podmiotów biorących udział w tym posiedzeniu, podobnie jak w przypadku katalogu określonego w 323 § 3 Kodeksu wyborczego, jest zamknięty nie dopuszczając do udziału w nim innych podmiotów, także pełniących rolę strażników interesu publicznego lub praw jednostki, np. Rzecznika Praw Obywatelskich. Przy zachowaniu wąskiego grona uczestników omawianego postępowania tym większego znaczenia nabierają ich uprawnienia procesowe.

Powyższe uwagi aktualizują się na tle pozostawienia bez rozpoznania wniosku Prokuratora Generalnego o wyłączenie sędziów orzekających w IKNiSP. w demokratycznym państwie prawa nie może bowiem funkcjonować procedura sądowa, także procedura szczególnego typu jaką jest stwierdzenie ważności wyboru Prezydenta RP, w której nie występuje podstawowa gwarancja bezstronności składu orzekającego, tj. procedura wyłączenia sędziów. Uwagi te odnosić należy w równiej mierze do procedury stwierdzenia ważności wyborów do Sejmu i Senatu oraz Parlamentu Europejskiego.

Po drugie, wobec pojawiających się wątpliwości co do charakteru 30-dniowego terminu na stwierdzenie ważności wyboru Prezydenta RP uregulowanego w art. 324 § 2 Kodeksu wyborczego należy rozważyć przeformułowanie powołanego przepisu tak, aby jednoznacznie wskazać na jego instrukcyjny charakter. Rozumienie art. 324 § 2 Kodeksu wyborczego jako terminu nieprzekraczalnego (zdaniem RPO nieuprawnione) może prowadzić bowiem do sytuacji, w której prawidłowe z perspektywy właściwie ukształtowanej procedury sądowej przeprowadzenie procedury stwierdzania ważności wyborów przez Sąd Najwyższy nie będzie możliwe. Ponadto Konstytucja RP nie przesądza, że stwierdzenie ważności wyborów przez SN powinno nastąpić przed

zakończeniem kadencji urzędującego Prezydenta ani że jest warunkiem objęcia urzędu przez nowo wybranego Prezydenta⁶⁷.

Po trzecie, rozważenia wymaga zasadność doprecyzowania w ustawie sposobu łączenia spraw wszczętych na skutek wniesienia protestów wyborczych, skorelowana z uprawnieniami procesowymi uczestników postępowania w sprawie stwierdzenia ważności wyborów⁶⁸.

⁶⁷ Zob. L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2025, s. 260.

⁶⁸ w SN, na przestrzeni wielu ostatnich lat ukształtowały się dwie alternatywnie praktyki łączenia protestów o tożsamej treści – postanowieniem lub zarządzeniem. Przy rozpoznawaniu protestów przeciw ważności wyboru Prezydenta RP w 2025 roku w trakcie tego procesu SN po przekroczeniu pułapu 10 000 protestów zaprzestał łączenia protestów do wspólnego rozpoznania i rozstrzygnięcia w drodze postanowień, łącząc je w drodze zarządzeń. To, jaki stopień podobieństwa treści protestu uzasadnia jego rozpoznanie wspólnie z innymi protestami, może być przedmiotem zróżnicowanych ocen, stąd decyzja procesowa w tym zakresie powinna umożliwiać jej zakwestionowanie, a przez to kontrolę w postępowaniu bocznym przez uprawnione do tego podmioty, jak np. RPO lub Prokurator Generalny (zob. odpowiedź Prezesa IKiSP SN na pismo RPO, BIP RPO, <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/rpo-waznosc-wyborow-prezydenckich-protesty-procedury-sn-odpowiedz> [dostęp: 24.10.2025].)

Część II. Kampania wyborcza i kandydowanie w wyborach

Regulacja tzw. prekampanii wyborczej

We wnioskach do RPO obywatele poruszali kwestię tzw. prekampanii wyborczej, czyli prowadzenia przez różne podmioty działań o charakterze agitacyjnym jeszcze przed rozpoczęciem kampanii wyborczej. Problem ten był wielokrotnie poruszany w wystąpieniach RPO⁶⁹, apelach i wyjaśnieniach PKW⁷⁰ oraz opracowaniach organizacji pozarządowych⁷¹. Wraz z kolejnymi wyborami istotny prawnie moment ogłoszenia aktu o zarządzeniu wyborów coraz bardziej traci na znaczeniu w praktyce politycznej.

Celem prekampanii może być zamiar ominięcia limitów wydatków i procedur zapewniających jawność finansowania kampanii wyborczych, a przez to osiągnięcia przewagi nad innymi kandydatami oraz ugrupowaniami. w praktyce nie jest łatwe zdefiniowanie granicy pomiędzy legalną działalnością informacyjną i promocyjną danego podmiotu a niedozwoloną agitacją przed rozpoczęciem kampanii. w obecnym stanie prawnym brak jest jednoznacznych przesłanek pozwalających uznać, że komitet wyborczy, który jest bezpośrednim beneficjentem takich działań, narusza zasady finansowania kampanii wyborczej. Działania takie znajdują się zatem faktycznie poza kontrolą organów wyborczych.

⁶⁹ Zob. ostatnie wystąpienie RPO do Marszałków Sejmu i Senatu z 29.10.2021 r., BIP RPO, <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/rpo-prekampania-wyborcza-parlament-przepisy> [dostęp: 24.10.2025].

⁷⁰ Stanowisko PKW w sprawach podejmowania działań o charakterze agitacji wyborczej przed rozpoczęciem kampanii wyborczej, 7.05.2018, https://pkw.gov.pl/uploaded_files/1525701446_4-8-18.pdf [dostęp: 24.10.2025].

⁷¹ Zob. m.in. M. Waszak, *Jak rozwiązać problem prekampanii wyborczej?*, Fundacja Batorego, 2019, https://www.batory.org.pl/informacje_prasowe/problemy-z-prekampania-wyborcza/ [dostęp: 24.10.2025].

Problem prekampanii w wyborach na poziomie centralnym jest przedmiotem szerokiego zainteresowania w debacie publicznej. Równocześnie może mieć on nawet większy wpływ na wyniki podczas wyborów do organów jednostek samorządu terytorialnego. Problem ten jawi się jako szczególnie istotny w kontekście wyborów wójtów, gdyż wtedy najściślej wiąże się m.in. ze zjawiskiem generalnej przewagi wyborczej włodarzy – inkumbentów⁷², możliwością wykorzystywania pełnienia funkcji publicznej do agitacji wyborczej i działalnością medialną gmin pod postacią wydawania prasy czy prowadzenia kanałów w mediach społecznościowych.

Działania związane z prekampanią stanowią wyzwanie dla zasady równości szans kandydatów i komitetów wyborczych, jak i zasady jawności finansowania kampanii wyborczej. w związku z tym należy doprowadzić do ustawowego uregulowania zasad prowadzenia prekampanii wyborczej i jej skutków dla gospodarki finansowej komitetów wyborczych.

Przeciwdziałanie wykorzystywaniu zasobów publicznych w kampanii wyborczej

Wiele wniosków kierowanych do RPO dotyczy wykorzystywania zasobów publicznych w kampanii i tzw. prekampanii wyborczej, przybierającego także postać zaangażowania osób pełniących funkcje publiczne w prowadzenie agitacji wyborczej. Ta kwestia jest również przedmiotem szczegółowych raportów i wytycznych OBWE i Komisji Weneckiej⁷³, także tych bezpośrednio dotyczących Polski. Równocześnie warto zwrócić uwagę na te szczegółowe problemy, które najczęściej wynikają z wniosków obywateli kierowanych do RPO.

⁷² Zob. M. Cześniak, A. Gendźwiłł, J. Flis i in., *Reguły, zamiary, praktyki. Prawo wyborcze i wybory 2017-2020*. Wydawnictwo Naukowe Scholar, 2022 s. 71 i cytowana tam literatura.

⁷³ Zob. wspólne wytyczne ODIHR OBWE i Komisji Weneckiej dotyczące zapobiegania i reagowania na nadużycia zasobów administracyjnych w procesach wyborczych, <https://www.osce.org/files/f/documents/8/a/227506.pdf> [dostęp: 02.09.2025].
[https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2013\)033-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2013)033-e)

Niejednokrotnie osoby pełniące funkcje publiczne na różnych szczeblach i z różnych środowisk politycznych, w tym członkowie rządu, parlamentu i władz lokalnych, przyłączają się do kandydatów podczas wydarzeń kampanijnych, wygłaszają przemówienia z poparciem lub podejmują działalność promocyjną w mediach społecznościowych, często w sposób utrudniający odróżnienie działalności partyjnej i wykonywania obowiązków publicznych. Ilustrację tego problemu stanowią przykłady zawarte w treści raportu misji ODIHR OBWE dotyczącej drugiej tury tegorocznych wyborów Prezydenta RP⁷⁴.

Istotnym problemem w kontekście nadużywania zasobów publicznych w kampanii wyborczej, który to może wywierać istotny wpływ zwłaszcza na wybory samorządowe, jest wydawanie przez jednostki samorządu terytorialnego własnej prasy, która może zawierać treści dające się zakwalifikować jako agitacja wyborcza na rzecz konkretnych kandydatów. Zjawisko to było wielokrotnie przedmiotem wystąpień generalnych Rzecznika, po raz ostatni w 2022 roku⁷⁵. Warto przypomnieć, że w odpowiedzi na problemy związane z pluralizmem oraz niezależnością mediów przyjęto europejski akt o wolności mediów⁷⁶, którego normy obowiązują w pełni od 8 sierpnia tego roku. Obecnie trwają prace nad jego wdrożeniem do polskiego porządku prawnego⁷⁷, w ramach, których rozważana jest także problematyka wydawania prasy przez jednostki samorządu terytorialnego. Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego przedstawiło koncepcję⁷⁸, zgodnie z którą wydawanie prasy przez samorządy nie

⁷⁴ Zob. <https://www.osce.org/odihr/elections/poland> [dostęp: 28.11.2025]

⁷⁵ Wystąpienie RPO do Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z 6.08.2022 r., BIP RPO, <https://bip.brpo.gov.pl/pl/node/24555/revisions/26168/view>. [dostęp: 28.11.2025].

⁷⁶ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2024/1083 z dnia 11 kwietnia 2024 r. w sprawie ustanowienia wspólnych ram dla usług medialnych na rynku wewnętrznym i zmiany dyrektywy 2010/13/UE (europejski akt o wolności mediów). Tekst mający znaczenie dla EOG (Dz. U. UE. L. z 2024 r. poz. 1083).

⁷⁷ Zob. korespondencja RPO z Min. Kultury i Dziedzictwa Narodowego, BIP RPO, <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/rpo-europejski-akt-wolnosci-mediow-mkidn> [dostęp: 02.09.2025].

⁷⁸ Europejski Akt o Wolności Mediów – koncepcja wdrożenia do polskiego porządku prawnego, <https://www.gov.pl/web/kultura/zalozenia-do-ustawy-medialnej>, s. 39-40 [dostęp: 02.09.2025].

będzie dozwolone, przy równoczesnym umożliwieniu dalszego wydawania „biuletynów informacyjnych”.

Organizacje społeczne zajmujące się problematyką wolności wypowiedzi prezentują postulat⁷⁹, aby w czasie kampanii wyborczej w wyborach samorządowych nie mogły się ukazywać także i wskazane biuletyny. Za zasadnością szczególnego potraktowania możliwości wydawania przez jednostki samorządu terytorialnego różnego rodzaju publikacji w okresie kampanii wyborczej w wyborach samorządowych przemawiają argumenty związane ze specyfiką tego okresu. Po pierwsze, w dobie zacierania się granic pomiędzy funkcjami mediów, w tym funkcją informacyjną i opiniotwórczą, to właśnie w czasie kampanii samorządowej występuje szczególne ryzyko przekraczania granicy działalności informacyjnej i formułowania przekazu opiniotwórczego w sposób zachęcający do poparcia konkretnych kandydatów związanych z władzą lokalną. w okresie kampanii samorządowej nawet treści zasadniczo informacyjne, takie jak opisywanie ukończonych inwestycji czy informowanie o pozyskanych środkach, prezentowane w odpowiedniej formie i kontekście, mogą mieć znaczenie agitacyjne. Po drugie, działania komitetów wyborczych i samych kandydatów w kampanii wyborczej za punkt odniesienia swoich działań przyjmują dzień głosowania. w przypadku stwierdzenia, że dany materiał informacyjny miał w rzeczywistości charakter agitacji, wyciągnięcie konsekwencji już po dniu głosowania może nie mieć znaczenia praktycznego, trudno sobie bowiem wyobrazić skuteczne wniesienie protestu wyborczego w oparciu o tego typu zarzut. Biorąc powyższe pod uwagę, należy zasygnalizować wątpliwości co do skuteczności przeciwdziałania zjawisku wykorzystywania mediów samorządowych w kampanii wyborczej tylko poprzez ograniczenie możliwości wydawania publikacji do „biuletynów informacyjnych”. Proporcjonalność stosowania w tym szczególnym okresie dalej idących rozwiązań

⁷⁹ Uwagi organizacji społecznych do założeń do ustawy medialnej, <https://siecobywatelska.pl/uwagi-do-ustawy-medialnej>, <https://hfhr.pl/aktualnosci/oswiadczenie-w-sprawie-koniecznosci-zakazu-prowadzenia-mediow-przez-wladze-samorzadowe> [dostęp: 02.09.2025].

normatywnych potwierdza stosunkowo krótkotrwały czas, w których miałyby obowiązywać (mniej niż 4 miesiące co 5 lat⁸⁰).

W kontekście wpływu mediów na proces wyborczy należy podkreślić konieczność zapewnienia ram prawnych gwarantujących obiektywne, bezstronne i wyważone relacjonowanie wydarzeń związanych z wyborami przez media publiczne. Zarówno prawo, jak i praktyka, powinny gwarantować, że media publiczne nie będą angażować się – wprost lub pośrednio – w kampanię na rzecz lub przeciwko konkretnym kandydatom⁸¹. Tego rodzaju ramy prawne mogłoby zapewnić, wspomniane wyżej, implementowanie do polskiego porządku prawnego europejskiego aktu o wolności mediów, przejawiające się m.in. we wdrożeniu rozwiązań zapewniających zgodne z regułami konstytucyjnymi i transparentne powoływanie zarządów i rad nadzorczych spółek publicznej radiofonii i telewizji. Także ta kwestia była przedmiotem licznych wystąpień RPO do Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego⁸².

Obywatele kierowali również do RPO wnioski wskazujące na potencjalne naruszenie zasady równości wyborów oraz neutralności władz publicznych w kontekście wyborczym, w związku z organizowaniem przez terenowe organy władzy publicznej konkursów z nagrodami pieniężnymi na najwyższą frekwencję skierowanymi do niektórych jednostek samorządu terytorialnego lub jednostek pomocniczych gmin. Tego typu konkursy były w przeszłości organizowane także przez organy centralne⁸³. w niektórych przypadkach nagrody miały charakter pieniężny i opiewały nawet na milion złotych. Środki te dany podmiot biorący udział w konkursie mógł wykorzystać

⁸⁰ Zob. art. 371 § 1 Kodeksu wyborczego.

⁸¹ Zob. wspólne wytyczne ODIHR OBWE i Komisji Weneckiej dotyczące zapobiegania i reagowania na nadużycia zasobów administracyjnych w procesach wyborczych..., pkt 4. 4.

⁸² Zob. wystąpienia RPO z 23.12.2023 r. i 28.03.2024 r., Biuletyn Informacji Publicznej RPO, <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/rpo-media-publiczne-sytuacja-potrzebna-nowelizacja-mkidn-ponowne-odpowiedz> [dostęp: 22.08.2025].

⁸³ M.in. Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji: <https://www.gov.pl/web/mswia/bitwa-o-wozy> oraz Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi: <https://www.gov.pl/web/kowr/bonus-frekwencyjny-dla-gmin-do-20-tys-mieszkanow> [dostęp: 02.09.2025].

na działania własne, niekiedy o charakterze inwestycyjnym. Zaznaczenia wymaga, że uwagi RPO nie dotyczą akcji o charakterze informacyjnym, czy akcji z symbolicznymi nagrodami, w tym tych wykorzystujących formułę „zakładów” o frekwencję, lecz programów, w ramach których odbywa się alokacja środków publicznych.

Mając na uwadze powszechnie znane prawidłowości geograficznego rozkładu poparcia w wyborach powszechnych w Polsce, należy poddać w wątpliwość, czy konkursy profrekwencyjne skierowane do części jednostek samorządowych polegające na nagrodzeniu znacznymi środkami finansowymi jednostki samorządu terytorialnego niższego szczebla czy jednostki pomocniczej, nie mają na celu także większej mobilizacji elektoratu partii lub kandydata popieranego przez aktualnych piastunów organów organizujących dany konkurs. Przykładowo należy zwrócić uwagę na reguły konkursu profrekwencyjnego przyjęte przez Zarząd Województwa Lubelskiego, które zakładają, iż udział w konkursie mogą wziąć jedynie gminy wiejskie, miejsko-wiejskie oraz miejskie o populacji do 20 000 mieszkańców⁸⁴, czy analogicznego konkursu ogłoszonego przez Zarząd Województwa Podkarpackiego, które umożliwiają udział wyłącznie gmin wiejskich i gmin miejsko-wiejskich w konkursie⁸⁵. Historyczne wyniki wyborcze w tych jednostkach samorządu terytorialnego wskazują na niezmiennie od co najmniej dekady silniejsze poparcie dla komitetów wyborczych partii politycznej, z którą są także związani organizatorzy konkursów⁸⁶.

⁸⁴ Zob. § 5 ust. 1 Regulaminu udzielenia pomocy finansowej z budżetu Województwa Lubelskiego jednostkom samorządu terytorialnego na realizację zadań istotnych dla gmin pn. „Aktywna lubelska wieś 2.0” stanowiącego załącznik do uchwały nr CXXVI/2252/2025 Zarządu Województwa Lubelskiego z dnia 22 maja 2025 r. w sprawie przyjęcia regulaminu konkursu „Aktywna Lubelska Wieś 2.0”. Regulamin, wraz z informacjami o konkursie, dostępny pod odnośnikiem: <https://www.lubelskie.pl/aktualnosci/rusza-konkurs-profrekwencyjny-aktywna-lubelska-wies-2-0/> [dostęp: 9 czerwca 2025 r.].

⁸⁵ <https://www.podkarpackie.pl/index.php/sam-terytorialny/aktualnosci/inicjatywa-profrekwencyjna-zarzadu-wojewodztwa> [dostęp: 9.06.2025].

⁸⁶ Dane historyczne o wynikach wyborów prezydenckich 2015 r.:
- dla Woj. Lubelskiego: https://prezydent2015.pkw.gov.pl/325_Ponowne_glosowanie/06.html [dostęp: 24.10.2025];

Jak wskazano wyżej, problem nadużywania środków publicznych w kampanii wyborczej był przedmiotem rekomendacji OBWE i Komisji Weneckiej. Kwestia ta jest także poruszana w kolejnych raportach ODHIR OBWE⁸⁷. Zwrócono w nich uwagę na potrzebę podjęcia środków w celu oddzielenia agitacji partyjnej od działań administracji publicznej. Wskazano m.in. na zasadność: odpowiedniego zdefiniowania i uregulowania prowadzenia agitacji przez funkcjonariuszy publicznych; wprowadzenia wyraźnego zakazu nadużywania środków państwowych w kampaniach wyborczych; ograniczenia inicjowania lub ogłaszania nowych wydatków państwowych podczas ustawowego czasu trwania kampanii wyborczej. Również PKW w kolejnych apelach wzywa do ścisłego oddzielania agitacji wyborczej od wykonywania obowiązków związanych z pełnioną funkcją⁸⁸. Powyższe problemy wymagają podjęcia nie tylko prac legislacyjnych, ale również opracowania i wdrożenia ogólnych wytycznych dla

- dla Woj. Podkarpackiego: https://prezydent2015.pkw.gov.pl/325_Ponowne_glosowanie/18.html [dostęp: 24.10.2025];

Dane historyczne o wynikach wyborów parlamentarnych 2019 r.:

- dla Woj. Lubelskiego i Woj. Podkarpackiego:

- <https://sejmsenat2019.pkw.gov.pl/sejmsenat2019/pl/wyniki/sejm/pl> (dla Sejmu RP) [dostęp: 24.10.2025];

- <https://sejmsenat2019.pkw.gov.pl/sejmsenat2019/pl/wyniki/senat/pl> (dla Senatu RP) [dostęp: 24.10.2025];

Dane historyczne o wynikach wyborów prezydenckich 2020 r.:

- dla Woj. Lubelskiego:

<https://prezydent20200628.pkw.gov.pl/prezydent20200628/pl/wyniki/2/woj/60000> [dostęp: 24.10.2025];

- dla Woj. Podkarpackiego:

<https://prezydent20200628.pkw.gov.pl/prezydent20200628/pl/wyniki/2/woj/180000> [dostęp: 24.10.2025];

Dane historyczne o wynikach wyborów parlamentarnych 2023 r.:

- dla Woj. Lubelskiego i Woj. Podkarpackiego:

- <https://sejmsenat2023.pkw.gov.pl/sejmsenat2023/pl/sejm/wynik/pl> (dla Sejmu RP) [dostęp: 24.10.2025];

- <https://sejmsenat2023.pkw.gov.pl/sejmsenat2023/pl/senat/wynik/pl> (dla Senatu RP) [dostęp: 24.10.2025];

⁸⁷ Zob. Raport końcowy z 20 października 2025 r., s.19

<https://www.osce.org/odihr/elections/poland/586962> [dostęp: 28.10.2025].

⁸⁸ Apel Państwowej Komisji Wyborczego z dnia 12 marca 2024 r., BIP PKW,

https://pkw.gov.pl/uploaded_files/1710294537_zkf6241152024.pdf; apel Państwowej Komisji

Wyborczego z dnia 2 grudnia 2024 r., https://pkw.gov.pl/uploaded_files/1733297927_zkf62292024.pdf [dostęp: 02.09.2025].

funkcjonowania administracji publicznej w okresie kampanii wyborczej. Za podstawę ich sformułowania mogą posłużyć powołane wyżej wytyczne OBWE i Komisji Weneckiej. Przykładem wdrożenia takiej instytucji mogą być z kolei instrukcje kierowane w Wielkiej Brytanii do urzędników szczebla rządowego i samorządowego, określające normy zachowań w okresie wyborczym⁸⁹.

Zmiany w regulacji ciszy wyborczej

W wielu sprawach rozpatrywanych w ostatnich latach przez RPO pojawiał się problem egzekwowania w praktyce tzw. ciszy wyborczej, której regulacja jest przedmiotem licznych sporów doktrynalnych⁹⁰. z dyskusją o ciszy wyborczej, ustanowionej w art. 107 Kodeksu wyborczego, związana jest także kwestia zasadności zmiany regulacji dotyczącej zakazu podawania do publicznej wiadomości wyników przedwyborczych badań (sondaży) opinii publicznej uregulowanego w art. 115 Kodeksu wyborczego (dalej jako: cisza sondażowa).

Istotna część argumentów w debacie o zasadności znacznego ograniczenia zakresu ciszy wyborczej lub sondażowej nie odnosi się do generalnej bezzasadności istnienia tej instytucji, lecz do trudności z wyegzekwowaniem jej przestrzegania⁹¹. w tym duchu

⁸⁹ Zob. *Pre-election period of sensitivity*, Commons Library Research Briefing, <https://commonslibrary.parliament.uk/research-briefings/sn05262/> [dostęp: 2.09.2025].

⁹⁰ Zob. m.in. A. Frydrych, B. Michalak, M. Sobczyk, *Zagadnienia prawnej regulacji ciszy wyborczej i dopuszczalności prowadzenia w okresie ciszy wyborczej kampanii społecznej na rzecz podwyższenia partycypacji wyborczej*, [w:] *Prawo wyborcze: analizy, interpretacje, rekomendacje*, red. J. Zbieranek, Warszawa 2009, A. Pyrzyńska, *Cisza wyborcza w Internecie: argumenty za i przeciw*, Refleksje. Pismo naukowe studentów i doktorantów WNPiD UAM, 2016 / Numer 14, s. 133 – 145; M. Wiszowaty, *Instytucja ciszy wyborczej – geneza, regulacja prawna, ratio existendi*, „*Studia Wyborcze*” 2012, t. 14, s. 3-4, M. Borski *Czy cisza wyborcza ciągle jeszcze jest potrzebna?* PPP 2014, nr 7-8, s. 170-177, M. Musiał-Karg, *Cisza wyborcza w dobie Internetu*, Przegląd Sejmowy, 2013, nr 3, s. 25-42, Ł. Wielgosz, *Wpływ sondaży przedwyborczych na zachowania polskich wyborców w wyborach prezydenckich oraz do Sejmu w 2015 roku*, *Studia polityczne* 2022, 50, nr.1, s. 85-109, K. Cłapińska, *Cisza wyborcza w dobie nowych technologii* [w:] *Aktualne wyzwania prawa wyborczego* red. M. Zubik, J. Podkowik, Warszawa 2021; A. Rakowska-Trela, *Prawa wyborców w kampanii wyborczej*, *Studia Wyborcze*, tom 20, 2015; B. Michalak, *Czy polski model ciszy wyborczej wymaga zmiany?*, Przegląd Prawa Konstytucyjnego nr 3 (37)/2017.

⁹¹ Zob. przeciwnie w debacie amerykańskiej, w której instytucja ciszy wyborczej jako ograniczająca wolność słowa, jest akceptowalna jedynie w niezwykle wąskim zakresie zob. *Burson v. Freeman*, 504 U.S. 191 (1992), <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/504/191/> [dostęp: 3.09.2025].

wypowiada się m.in. PKW wskazując, że „postęp technologiczny, rozwój nowych mediów, w tym portali społecznościowych powoduje, że obecnie cisza wyborcza staje się fikcją”⁹². PKW postuluje ograniczenie ciszy wyborczej w wymiarze temporalnym, tj. wyłącznie do dnia głosowania; oraz terytorialnym, tj. wyłącznie wewnątrz budynku, w którym znajduje się lokal wyborczy oraz w odległości np. 100 metrów od tego budynku. Realizacja tego postulatu byłaby powrotem do rozwiązania obowiązującego w międzywojniu⁹³, podobnym do rozwiązania obowiązującego w ordynacji wyborczej z 1989 roku⁹⁴.

W doktrynie i orzecznictwie formuje się także argumenty za dalszym funkcjonowaniem ciszy wyborczej. w orzecznictwie podkreśla się m.in., iż „uzasadnieniem dla regulacji zakazu agitacji wyborczej w ustawowo określonym okresie jest danie wyborcom czasu na spokojne podjęcie decyzji wyborczej, na uspokojenie emocji związanych z intensywną agitacją oraz na refleksję nad znaczeniem i wagą aktu głosowania”⁹⁵, a w doktrynie wskazuje się na prawo wyborcy do podjęcia decyzji wyborczej w spokoju i bez nadmiernej zewnętrznej presji⁹⁶. Mimo wyżej wspomnianego problemu związanego z przestrzeganiem ciszy wyborczej w Internecie, bez wątpienia zdecydowana większość tzw. mediów tradycyjnych, zarówno w ramach swojej właściwej formy działalności, jak i na prowadzonych przez siebie stronach internetowych przestrzega omawianych regulacji. Podobnie wygląda kwestia przestrzegania ciszy wyborczej przez obywateli w przestrzeni „offline”. Zgodnie

⁹² Informacja o realizacji przepisów Kodeksu wyborczego oraz propozycje ich zmiany z dnia 4 marca 2024 r., https://pkw.gov.pl/uploaded_files/1709823877_zpow50212024-informacja-o-realizacji-przepisow-kodeksu-wyborczego-oraz-propozycje-ich-zmiany.pdf [dostęp: 24.10.2025].

⁹³ Artykuł 64 dekretu Naczelnika Państwa z 28 listopada 1918 r. o ordynacji wyborczej do Sejmu Ustawodawczego oraz ordynacje do Sejmu z 1922 i 1935 r.

⁹⁴ Dz. U. z 1989 r., nr 19, poz. 102.

⁹⁵ Postanowienie SN z 31.07.2020 r., I NSW 4032/20, LEX nr 3037831.

⁹⁶ A. Rakowska-Trela, *Prawa wyborców...*, s. 28.

z informacjami przekazywanymi opinii publicznej przez PKW⁹⁷ naruszenia ciszy wyborczej mają w tym zakresie charakter incydentalny.

W doktrynie formuje się szereg propozycji regulacji ciszy wyborczej. Część autorów postuluje rozszerzenie ciszy wyborczej⁹⁸, część jej zawężenie przy jednoczesnym rozbudowaniu tzw. ciszy sondażowej⁹⁹, część zaś – ograniczenie jednej i drugiej¹⁰⁰. Mnogość propozycji w tym zakresie umożliwia zapoznanie się z wieloma wariantami potencjalnych rozwiązań przed podjęciem ewentualnych prac legislacyjnych¹⁰¹.

W opinii RPO wyodrębnienie prawa wyborcy do podjęcia decyzji wyborczej w spokoju, które zabezpieczać ma cisza wyborcza, jest zasadne. Bez wątpienia legitymacja wszystkich instytucji demokratycznych opiera się na założeniu, iż czerpią ją one z woli wyrażonej w sposób świadomy i dobrowolny, nie zaś pod presją.

Badania opinii społecznej przeprowadzone we Francji dowodzą, że nawet kilkanaście procent wyborców podejmuje decyzję kogo poprzeć w drodze do lokalu wyborczego¹⁰². z badań opublikowanych przez Centrum Badania Opinii Społecznej wynika, że w 2019 roku 16% wyborców podjęło decyzję, na kogo głosować, w dniu wyborów lub dzień wcześniej¹⁰³. Tak istotna część elektoratu, na którą można wpłynąć

⁹⁷ Zob. m.in. <https://radio.lublin.pl/2024/06/pkw-wybory-przebiegly-w-spokojnej-atmosferze-bez-wiekszych-incydentow> [dostęp: 28.11.2025].

⁹⁸ M. Wiszowaty, *Instytucja ciszy wyborczej – geneza, regulacja prawna, ratio existendi*, Studia Wyborcze 2012, t. 14, s. 3-4, <https://www.konstytuty.pl/wp-content/uploads/electoral-silence.pdf> [dostęp: 20.08.2025].

⁹⁹ M. Borski, *Czy cisza wyborcza ciągle jeszcze jest potrzebna?*, Przegląd Prawa Publicznego 2014, nr 7-8, s. 170-177.

¹⁰⁰ K. Cłapińska, *Cisza wyborcza...*

¹⁰¹ Zestawienie rozwiązań prezentuje M. Wiszowaty w *Instytucja ciszy wyborczej* B. Michalak w pracy p.t. *Czy polski model ciszy wyborczej wymaga zmiany?*... przedstawia 5-aspektową typologię rozwiązań dotyczących ciszy wyborczej. Zob. także *Quiet (or not?) before the storm: how European countries' election silence contrast*, <https://www.euronews.com/my-europe/2024/06/04/quiet-or-not-before-the-storm-how-european-countries-election-silence-contrast> [dostęp: 2.09.2025].

¹⁰² Za: M. Wiszowaty, *Instytucja ciszy wyborczej ...*, s. 21.

¹⁰³ A. Cybulska, K. Pankowski, *Decyzje w wyborach do Parlamentu Europejskiego. Przyczyny absencji wyborczej*, Komunikat z Badań CBOS nr 94/2019, s. 8, https://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2019/K_094_19.PDF [dostęp: 18.09.2025].

w ostatnich godzinach kampanii wyborczej, uzasadnia obawę, że „wyzwolenie” agitacji w dniu wyborów mogłyby doprowadzić do radykalnego wzrostu działań przekraczających powszechnie akceptowalne normy zachowań, jako forma walki do ostatniego wrzuconego do urny głosu. Obawy te potwierdzają badania E. Noelle-Neumann, która sformułowała teorię „spirali milczenia” tłumaczącą zjawisko „przepływów ostatniej chwili” dokonujących się wśród elektoratu tuż przed głosowaniem, wykazując, że działania perswazyjne w ostatnich momentach kampanii może prowadzić do istotnych przesunięć w elektoratach¹⁰⁴.

Przy rozważaniu zasadności realizacji kierunku zmiany ciszy wyborczej konieczne jest ważenie interesów poszczególnych grup wyborców, których uprawnienie do podjęcia decyzji w spokoju chroni cisza wyborcza. w szczególności nie należy debaty o ciszy wyborczej prowadzić jedynie z perspektywy grupy wyborców czerpiących informacje o polityce z Internetu, zwłaszcza z mediów społecznościowych. Należy pamiętać, że pomimo popularności korzystania z Internetu, istotna część obywateli nadal czerpie informacje o komitetach i kandydatach w wyborach z innych źródeł¹⁰⁵.

Podkreślenia wymagają potencjalne problemy i wyzwania odnoszące się do sfery „offline”, które mogłyby zaistnieć przy zniesieniu lub znacznym ograniczeniu obowiązywania ciszy wyborczej lub sondażowej. Zasadnie w tym kontekście M. Wiszowaty wskazuje, że w Republice Południowej Afryki, gdzie cisza obowiązuje tylko w granicach lokalu wyborczego i jego bliskiej okolicy – czyli tak jak w propozycji PKW – doszło do wytworzenia się skutecznej metody omijania tego zakazu polegającej

¹⁰⁴ Zob. E. Noelle-Neumann, *Spirala milczenia: opinia publiczna – nasza skra społeczna*, Poznań 2004.

¹⁰⁵ Komunikat z badań CBOS pt. *Odbiór kampanii wyborczej i aktywność polityczna w Internecie przed wyborami do Parlamentu Europejskiego*, lipiec 2025. w trakcie kampanii wyborczej do Parlamentu Europejskiego najpopularniejszym źródłem informacji o komitetach i kandydatach były programy informacyjne i publicystyczne emitowane w telewizji (53%), a także reklamy wyborcze w radiu i telewizji (43%). Informację z Internetu czerpało (41%). Zbliżona grupa badanych (41%) czerpała informacje z ulotek, plakatów i billboardów.

na ustawieniu stolików informacyjnych z materiałami wyborczymi na trasie wiodącej do lokalu, czyniąc tak ukształtowaną ciszę wyborczą rozwiązaniem fikcyjnym¹⁰⁶.

Dostrzeganie pozytywnych skutków obowiązywania ciszy wyborczej, przy jednoczesnym uwzględnieniu problemów z jej egzekwowaniem w Internecie, skłania do podjęcia prac legislacyjnych w kierunku ograniczenia obowiązywania ciszy wyborczej w tej sferze. z perspektywy ochrony praw wyborczych obywatela cisza wyborcza ma chronić prawo do podjęcia decyzji w spokoju, stąd sytuacją pożądaną byłoby zapewnienie przez władze publiczne, aby obywatele, którzy nie chcą być agitowani – nie podlegali temu procesowi. Równocześnie specyfika Internetu sprawia, że działanie władz publicznych w omawianym zakresie nie jest skuteczne. Propozycją, uwzględniającą zarówno perspektywę zapewnienia obywatelowi prawa do podjęcia decyzji w spokoju, jak i konieczność unikania obowiązywania niemożliwego do wyegzekwowania prawa jest ograniczenie ciszy wyborczej w Internecie, będące przejawem akceptacji roli tego medium jako publicznej przestrzeni cyfrowej („cyfrowej agory”). z drugiej strony zasadne jest utrzymanie – oraz egzekwowanie – zakazu agitacji w innych kontekstach, tak by obywatele chcący podjąć decyzję w spokoju mieli gwarancję istnienia przestrzeni, w której nie będą podlegać niechcianej agitacji. w celu realizacji takiego modelu zmiany ciszy wyborczej omawiane rozwiązanie należałoby obudować rozwiązaniami szczegółowymi m.in. czasowym zakazem przesyłania przez dostawców usług społeczeństwa informacyjnego tzw. powiadomień push.

Łączenie statusu funkcjonariuszy lub pracowników służb państwowych z mandatem radnego

W okresie kampanii wyborczej przed wyborami samorządowymi w 2024 r. do RPO trafiły skargi funkcjonariuszy Służby Celno-Skarbowej dotyczące możliwości kandydowania przez nich do organów stanowiących jednostek samorządu

¹⁰⁶ M. Wiszowaty, *Instytucja ciszy wyborczej – geneza, regulacja prawna, ratio existendi*, „Studia Wyborcze” 2012, t. 14, s. 19.

terytorialnego. Zgodnie z art. 205 ust. 1 o Krajowej Administracji Skarbowej¹⁰⁷ „funkcjonariusz może wykonywać dodatkowe zajęcia zarobkowe jedynie za zgodą kierownika jednostki organizacyjnej”. Praktyka Krajowej Administracji Skarbowej, potwierdzona w korespondencji Rzecznika z Szefem KAS, wskazuje na obejmowanie pojęciem „zajęcia zarobkowe” sprawowania mandatu radnego, ze względu na otrzymywanie przez radnych diety oraz zwrotu kosztów¹⁰⁸.

Rzecznik otrzymywał w tym kontekście sygnały dotyczące nie tylko wątpliwości związanych z interpretacją powyższych przepisów, ale również m.in. cofania dotychczasowych zgód przez dyrektorów izb administracji skarbowej, co stało u podstawy interwencji Rzecznika u Szefa KAS¹⁰⁹.

Definiowanie sprawowania mandatu radnego jako „zajęcia zarobkowego”, o którym mowa w ustawie o KAS, jest nieprzekonujące. Zarówno dieta, jak i zwrot kosztów nie mogą być porównywane do wynagrodzenia za pracę¹¹⁰.

W tym kontekście należy zauważyć, że regulacje dotyczące łączenia mandatu radnego organu stanowiącego j.s.t. z pracą w charakterze funkcjonariusza służby państwowej nie są jednolite i konsekwentne. Przykładowo ustawa o służbie cywilnej¹¹¹ przesądza, że członek korpusu służby cywilnej nie może łączyć zatrudnienia w służbie cywilnej z mandatem radnego. w pragmatykach zawodowych funkcjonariuszy Policji, Straży Granicznej, Państwowej Straży Pożarnej, a także pracowników organów takich jak Państwowa Inspekcja Sanitarna nie uregulowano zakazu pełnienia mandatu radnego

¹⁰⁷ Ustawa z dnia 16 listopada 2016 r. o Krajowej Administracji Skarbowej (Dz. U. z 2023 r. poz. 615 z zm., dalej jako: ustawa o KAS).

¹⁰⁸ Zob. korespondencja RPO z Szefem KAS. BIP RPO: <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/rpo-samorzad-wybory-sluzba-celno-skarbowa-kas-odpowiedz-kolejna> [dostęp: 2.09.2025].

¹⁰⁹ Tamże.

¹¹⁰ Zob. <https://www.prawo.pl/kadry/wybory-samorzadowe-czy-funkcjonariusz-sc-s-moze-zostac-radnym,527369.html> [dostęp: 2.09.2025].

¹¹¹ Ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej (Dz. U. z 2024 r. poz. 409).

organu stanowiącego j.s.t., jednakże na podejmowanie „zajęcia zarobkowego” wymagana jest zgoda przełożonego bądź organu nadrzędnego.

Zasadnym jest, aby w sposób jednoznaczny i konsekwentny uregulować kwestie wykonywania biernego prawa wyborczego w wyborach do organów stanowiących j.s.t. i konsekwencje uzyskania mandatu dla funkcjonariuszy służb państwowych. Zawarcie w pragmatykach służbowych jednoznacznych regulacji miałoby istotny walor gwarancyjny dla wykonywania biernego prawa wyborczego obywateli. Jak przekonuje analiza wpływających do Rzecznika wniosków, aktualne rozwiązania prawne mogą w praktyce nie stanowić wystarczających gwarancji dla potencjalnych kandydatów na radnych będących funkcjonariuszami lub pracownikami służb państwowych i zniechęcać ich do wykonywania swego uprawnienia.

Sposób składania wykazów podpisów poparcia pod kandydaturami lub listami kandydatów

Konieczna jest reforma procedury składania wykazów podpisów poparcia pod kandydaturami lub listami kandydatów **w** wyborach powszechnych oraz weryfikacji ich prawidłowości¹¹². Warto zwrócić uwagę na dwie kluczowe kwestie, które wynikają z analizy wniosków trafiających do Rzecznika: 1) zapobieganie uzupełnieniu danych obywateli pod takimi listami przez zbierających podpisy; oraz 2) urealnienie możliwości skorzystania przez komitety wyborcze z procedur odwoławczych w sytuacji odmowy rejestracji zgłoszonej listy lub kandydata.

Obecny proces weryfikacji wykazu podpisów poparcia pozwala na weryfikację tego, czy osoba ujęta w wykazie miała zdolność formalną do udzielenia poparcia danej liście lub kandydatowi m.in. poprzez weryfikację wieku czy miejsca zamieszkania, nie

¹¹² Prezentacja wszystkich problemów w tym zakresie wraz z propozycjami rozwiązań przekracza ramy niniejszego opracowania. Wyliczenie problemów prawnych i organizacyjnych wynikających z obecnego systemu przedstawiono w Informacji PKW o *realizacji przepisów Kodeksu wyborczego oraz propozycje ich zmiany z dnia 4 marca 2024 r...*s. 25-27.

pozwała jednak zweryfikować, czy dana osoba ujęta w wykazie miała wolę, aby udzielić liście lub kandydatowi swojego poparcia. w szczególności brak jest skutecznego instrumentu służącego procesowi weryfikacji prawidłowości podpisów¹¹³. Kwestia ta w oczywisty sposób kreuje ryzyko nadużyć w procesie zbierania podpisów poparcia. z drugiej strony do Rzecznika zgłaszali się także przedstawiciele komitetów wyborczych wskazując na swoje wątpliwości co do nadmiernej restrykcyjności w ocenie prawidłowości danych zawartych w wykazach podpisów poparcia. Wnioskodawcy argumentowali, że gdyby dane im było odnieść się do konkretnych pozycji uznanych za błędne, mogliby wówczas skutecznie dochodzić swoich racji w toku procedur odwoławczych, o których mowa m.in. w art. 218 czy 432 Kodeksu wyborczego¹¹⁴.

Zasadniczym sposobem rozwiązania powyższych problemów byłoby wprowadzenie możliwości składania podpisów pod listami kandydatów czy kandydaturami w postaci elektronicznej¹¹⁵. Poprzez wymóg uwierzytelnienia w ramach takiego systemu można by znacznie obniżyć ryzyko nadużyć, a poprzez blokowanie możliwości przesłania

¹¹³ K. Urbaniak, *Prawne i praktyczne aspekty obowiązku zbierania podpisów jako element prawa zgłaszania kandydata w wyborach prezydenckich. Uwagi de lege lata i de lege ferenda*, *Studia Polityczne* 2016, t. 42, s. 40.

¹¹⁴ Obecne rozwiązanie (mające umożliwić skonstruowanie zarzutów odwołania lub skargi, a polegające na umieszczeniu w uzasadnieniu uchwały o odmowie rejestracji zgłoszenia listy wykrytych błędów podzielonych na kategorie) nie pozwala na podobnie precyzyjne odniesienie się do poszczególnych zakwestionowanych pozycji co udostępnianie wykazów poparcia po weryfikacji z zaznaczonymi pozycjami uznanymi za nieprawidłowe. Artykuł 213 § 3 Kodeksu wyborczego uniemożliwiający przedstawienie zainteresowanemu komitetowi wyborczemu w wyborach do Sejmu listy zakwestionowanych podpisów został oceniony przez Sąd Najwyższy za „regulację zbyt restrykcyjną”. Sąd wskazał, że zainteresowany komitet wyborczy powinien mieć możliwość zapoznania się z zakwestionowanymi podpisami, zob. postanowienie SN z 18.09.2019 r., I NSW 79/19, LEX nr 2756044.

¹¹⁵ Tego rodzaju reforma wymaga jednak całościowego spojrzenia na sygnalizowany problem i rozważenia zasadności wprowadzenia zmian także w sposobie zbierania podpisów w formie tradycyjnej, ponieważ wprowadzenie zmian o charakterze punktowym może w praktyce okazać się niewystarczające. Przykładowo alternatywnym sposobem wyrażenia poparcia, przeznaczonym dla osób, które nie chcą lub nie mogą skorzystać z drogi elektronicznej mogłoby być udzielenie poparcia w urzędzie gminy, w którym następnie przepisywano by dane wyborców do systemu informatycznego.

niekompletnego formularza ograniczyć występowanie błędów¹¹⁶. Takie rozwiązanie pozwoliłoby także na zwiększenie standardu ochrony danych osobowych osób udzielających poparcia w stosunku do stanu obecnego. Weryfikacja prawidłowości podpisu i wskazanych w wykazie danych odbywałaby się częściowo już na etapie wprowadzania danych do systemu przez wyborcę, co skutkowałoby nie tylko mniejszym obciążaniem organów wyborczych¹¹⁷, ale zmniejszyłoby także ryzyko błędów przy weryfikacji podpisów zwiększając zaufanie przedstawicieli komitetów do procesu weryfikacji prawidłowości list.

Postulat ten był już podnoszony przez Rzecznika i spotkał się z aprobatą Ministerstwa Cyfryzacji¹¹⁸. Konkretna propozycja utworzenia portalu zgłaszania kandydatów lub list kandydatów w wyborach powszechnych została zawarta w treści projektu ustawy o zmianie ustawy Kodeks wyborczy (druk nr 556¹¹⁹).

¹¹⁶ A. Pyrzyńska, *Dylematy związane z instytucją udzielania poparcia przez wyborców w procedurze zgłaszania kandydatów* [w:] *Dylematy polskiego prawa wyborczego. Doświadczenia i postulaty* red. A. Pyrzyńska., J. Ciapała. C.H. Beck 2025, s. 105 – 106.

¹¹⁷ Por. A. Pyrzyńska, *Dylematy związane z instytucją udzielania poparcia przez wyborców...*s.106-107.

¹¹⁸ Zob. korespondencja RPO z Ministrem Cyfryzacji, Biuletyn Informacji Publicznej RPO <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/rpo-obywatelska-inicjatywa-ustawodawcza-podpis-elektroniczny-mc-odpowiedz> [dostęp: 20.08.2025].

¹¹⁹ <https://www.sejm.gov.pl/sejm10.nsf/PrzebiegProc.xsp?nr=556> [dostęp: 27.10.2025].

Część III. Głosowanie

Doręczanie pakietów wyborczych wyłącznie pod adres znajdujący się w gminie, w której wyborca jest ujęty w stałym obwodzie głosowania w Centralnym Rejestrze Wyborców

Do RPO zwracano się o podjęcie sprawy odrzucenia zgłoszeń zamiaru głosowania korespondencyjnego z uwagi na podanie adresu pobytu poza obszarem gminy, w którym wyborca jest ujęty w stałym obwodzie głosowania w Centralnym Rejestrze Wyborców.

W piśmie skierowanym do PKW¹²⁰, Rzecznik podniósł, że mający zasadnicze znaczenie w sprawie art. 53b § 2a Kodeksu wyborczego stanowi jedynie, że zgłoszenie zamiaru głosowania korespondencyjnego komisarz wyborczy niezwłocznie przekazuje właściwemu urzędnikowi wyborczemu w gminie, w której wyborca jest ujęty w obwodzie głosowania zgodnie z adresem zameldowania na pobyt stały lub adresem stałego zamieszkania. Przepis ten zawiera więc normę kompetencyjną w zakresie właściwości organu rozpatrującego zgłoszenie, a nie ograniczenie możliwości wskazania adresu, na który ma być wysłany pakiet wyborczy. Ponadto, w paragrafie 3 tego artykułu, ustawodawca wprost wskazuje, że w zgłoszeniu, o którym mowa, zamieszcza się lub podaje adres, na który ma być wysłany pakiet wyborczy, nie ograniczając także w tym miejscu swobody wyboru tego adresu.

W odpowiedzi na pismo Rzecznika PKW podtrzymała swoje dotychczasowe stanowisko, że „wskazywany w zgłoszeniu zamiaru głosowania korespondencyjnego adres, na który ma być wysłany pakiet wyborczy, musi być adresem z obszaru gminy, w której wyborca jest ujęty w stałym obwodzie głosowania w Centralnym Rejestrze

¹²⁰ Pismo RPO do PKW z 12.10.2023 r., https://bip.brpo.gov.pl/sites/default/files/2023-10/Do_PKW_glosowanie_korespondencyjne_odmowa_adres_12.10.2023.pdf [dostęp: 27.10.2025].

Wyborców”¹²¹. Taki wymóg, w opinii PKW, wynika z „całościowej analizy przepisów Kodeksu wyborczego, w szczególności związanych z upływem terminów ustawowych na wykonanie poszczególnych czynności wyborczych wynikających z Kodeksu wyborczego”. Równocześnie, działając na podstawie art. 160 § 1 pkt 8 Kodeksu wyborczego, PKW – w ramach Informacji o realizacji przepisów Kodeksu wyborczego oraz propozycji ich zmiany¹²² – przedstawiła propozycję zmiany art. 53b § 3 Kodeksu, polegającą na sprecyzowaniu, że adres, na który ma być wysłany pakiet wyborczy, musi być adresem z obszaru gminy, w której wyborca ujęty jest w spisie wyborców. Uzasadniając proponowaną zmianę, PKW argumentowała, że „doręczenie wyborcy pakietu wyborczego, za pośrednictwem urzędnika wyborczego przez Poczta Polską w trybie, o którym mowa w art. 53d § 4 Kodeksu wyborczego, tj. przesyłką poleconą, na adres spoza gminy właściwej dla ujęcia wyborcy w spisie wyborców jest niemożliwe w terminie wynikającym z Kodeksu wyborczego”¹²³.

Wobec tak jednoznacznego stanowiska PKW nie sposób negować poważnych trudności w doręczeniu wyborcom pakietów wyborczych na adres spoza gminy właściwej dla ich ujęcia w spisie wyborców. Nie ulega jednakże wątpliwości, że stosowanie omawianych przepisów według wykładni PKW nie jest korzystne dla obywateli z perspektywy realizacji nakazu powszechności i równości wyborów.

Stąd też wniosek PKW o wyraźne ukształtowanie tej kwestii w ustawie należy uznać za uzasadniony. Zwłaszcza, że również Sąd Najwyższy – przedstawiając zbieżną argumentację do przedstawianej przez Rzecznika – uznaje za zasadne protesty wyborcze obywateli, którym odmawia się przyjęcia zgłoszenia zamiaru głosowania korespondencyjnego z uwagi na podanie adresu pobytu poza obszarem gminy,

¹²¹ Pismo PKW do RPO z dnia 26.10.2023 r., <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/rpo-glosowanie-korespondencyjne-inny-adres-pkw-odpowiedz> [dostęp: 27.10.2025].

¹²² Informacja PKW o realizacji przepisów Kodeksu wyborczego oraz propozycje ich zmiany z 4.03.2024 r. ..., s. 5.

¹²³ Tamże.

w którym wyborca jest ujęty w stałym obwodzie głosowania w Centralnym Rejestrze Wyborców¹²⁴.

Powyższe zalecenie zdaje się realizować art. 53b § 5 pkt 4 w brzmieniu ustalonym, ustawą z dnia 14 czerwca 2024 r. o zmianie ustawy Kodeks wyborczy (projekt: druk nr 296)¹²⁵ oraz ustawy z dnia 17 października 2025 r. o zmianie ustawy Kodeks wyborczy (projekt: druk nr 1389)¹²⁶. Zaproponowana zmiana przyczyniłaby się do wyklarowania sytuacji wyborców, którzy, świadomi ograniczeń w zakresie doręczenia pakietu do głosowania, mogliby przedsięwziąć działania w celu oddania głosu w inny sposób.

Końcowo warto dodać, że przy generalnej akceptacji założenia o możliwości doręczenia pakietu wyborczego jedynie na adres znajdujący się w gminie, w której wyborca jest ujęty w stałym obwodzie głosowania w Centralnym Rejestrze Wyborców, aktualizuje się problematyka oddania głosu przez wyborców przebywających w zakładach leczniczych, zakładach karnych i aresztach śledczych chcących głosować w wyborach samorządowych, a niemogących zrealizować tego zamiaru poprzez głosowanie w lokalu wyborczym ze względu na ograniczoną mobilność lub pozostawanie w izolacji (zob. cz. I pkt 5 niniejszego opracowania).

Odpowiedzialność karna za zniszczenie własnej karty do głosowania i równoczesny brak procedury odsyłania niewykorzystanych kart do głosowania

Do RPO wpływały wnioski obywateli zaniepokojonych brakiem ustalonej w przepisach procedury postępowania z kartami do głosowania w wyborach i referendum, nieodesłanymi przez wyborcę głosującego korespondencyjnie.

¹²⁴ Postanowienie SN z 23.06.2025 r. I NSW 84/25, LEX nr 3883489, postanowienie SN z 29.07.2020 r., I NSW 139/20, LEX nr 3043974.

¹²⁵ Zob. <https://www.sejm.gov.pl/sejm10.nsf/PrzebiegProc.xsp?nr=296> [dostęp: 3.09.2025].

¹²⁶ Zob. <https://www.sejm.gov.pl/sejm10.nsf/PrzebiegProc.xsp?nr=1389> [dostęp: 3.09.2025].

Jak wskazano w piśmie PKW do Przewodniczącego Polskiego Forum Osób z Niepełnosprawnościami: „wyborca głosujący korespondencyjnie nie ma obowiązku odesłania do obwodowej komisji wyborczej wszystkich kart do głosowania otrzymanych w pakiecie wyborczym. Wskazać przy tym należy, że zgodnie z obowiązującymi w Polsce przepisami wyborca ma prawo, a nie obowiązek wzięcia udziału w głosowaniu. Wyborca głosujący korespondencyjnie może zatem nie odsyłać nawet żadnej karty do głosowania. Natomiast obowiązek przesłania mu wszystkich rodzajów kart wynika z konieczności zapewnienia wyborcy możliwości wyboru, w którym głosowaniu weźmie udział, aż do ostatniej chwili, tak jak to ma miejsce w lokalu wyborczym. (...). Ponadto Państwowa Komisja Wyborcza wyjaśnia, że postępowanie z kartą nieodesłaną do obwodowej komisji wyborczej jest decyzją samego wyborcy, lecz postępowanie to nie powinno naruszać powszechnie obowiązujących przepisów prawa”¹²⁷.

Obywatele zgłaszający się do RPO podkreślali swoje zaniepokojenie, gdyż zgodnie ze stanowiskiem PKW¹²⁸ zniszczenie własnej karty do głosowania w wyborach lub referendum podlega karze na mocy art. 248 pkt 3 Kodeksu karnego¹²⁹. w związku z powyższym wnioskodawcy poszukują właściwego sposobu postępowania z nieużytymi kartami do głosowania, tak aby nie narazić ich na zniszczenie (co może nastąpić przy ich składowaniu w warunkach domowych). w odpowiedzi na pismo Rzecznika PKW wyraziła opinię, że kwestia ta powinna zostać uregulowana ustawowo¹³⁰. Rzecznik podziela tę opinię.

¹²⁷ Pismo z dnia 25.09.2023 r. znak ZPOW.711.143.2023, skierowane do Przewodniczącego Polskiego Forum Osób z Niepełnosprawnościami.

¹²⁸ Relacja PAP z Konferencji PKW, <https://www.pap.pl/aktualnosci/pkw-zgodnie-zprzepisami-zniszczenie-karty-do-glosowania-podlega-karze>.

¹²⁹ Zob. także art. 513a § 2 Kodeksu wyborczego, por. P. Chybalski, *Zakres prawnokarnej ochrony wyborów – problemy podstawowe* [w:] J. Ciapała, A. Pyrzyńska (red.), *Dylematy polskiego prawa wyborczego. Doświadczenia i postulaty*, C.H. BECK 2025 s. 118-119.

¹³⁰ Zob. pismo Przewodniczącego PKW z dnia 20.02.2024 r. BIP RPO, <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/rpo-glosowanie-korespondencyjne-nieodeslane-karty-pkw> [dostęp: 27.10.2025].

Ograniczenie czasu liczenia głosów w obwodach zagranicznych

W kwietniu 2023 r. RPO zwrócił się do Marszałków Sejmu i Senatu z apelem¹³¹ o zmianę art. 230 § 2 Kodeksu wyborczego, zgodnie z którym, jeżeli właściwa okręgowa komisja wyborcza nie uzyska wyników głosowania w obwodach głosowania za granicą albo na polskich statkach morskich w ciągu 24 godzin od zakończenia głosowania, głosowanie w tych obwodach uważa się za niebyłe. Takie ograniczenie czasu liczenia głosów było wielokrotnie przedmiotem skarg obywateli skierowanych do Rzecznika.

Regulacja ta częstokroć powoduje, że czynne prawo wyborcze obywatela polskiego zostaje w praktyce zredukowane do samej możliwości oddania głosu, który z uwagi na ewentualne niesprawne działanie aparatu wyborczego i przekroczenie terminu 24 godzin, nie zostanie następnie policzony. Trudno zaakceptować uzależnienie ważności i skuteczności głosu od okoliczności, które nie są zależne od obywatela i wynikają z problemów ze sprawnością działania samej administracji wyborczej (wynikających m.in. z wielkości obwodów wyborczych czy przygotowania technicznego) lub z ograniczeń wynikających z prawa obcego. Wraz z regularnie wzrastającą liczbą Polaków głosujących za granicami RP obawy o terminowe uzyskanie wyników głosowania przez obwody zagraniczne stają się coraz poważniejsze. Było to szczególnie widoczne w okolicznościach wysokiej frekwencji w wyborach parlamentarnych z 15 października 2023 r., organizowanych równoległe z referendum ogólnokrajowym.

Próba odniesienia się do tego problemu została dokonana w ustawie dnia 14 czerwca 2024 r. o zmianie ustawy Kodeks wyborczy (projekt: druk nr 296) oraz ustawie z dnia

¹³¹ Pisma do Marszałków Sejmu i Senatu z 12.04.2023, BIP RPO: <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/rpo-wybory-referendum-zagranica-ryzyko-pkw-odpowiedz> [dostęp: 27.10.2025].

17 października 2025 r. o zmianie ustawy Kodeks wyborczy (projekt: druk nr 1389).
Kwestia ta powinna pozostać przedmiotem zainteresowania ustawodawcy.

Dokument potrzebny do dopisania się do spisu wyborców za granicą

W jednej ze skarg przesłanych Rzecznikowi zwrócono uwagę na problem możliwości dopisania się do spisu wyborców za granicą wyłącznie przy użyciu paszportu, co uniemożliwia oddanie głosu osobom posiadającym wyłącznie dowód osobisty. w omawianym stanie faktycznym dotyczyło to osoby starszej przebywającej na terytorium Kanady, która ze względu na dużą odległość do najbliższego konsulatu miała utrudnioną możliwość odnowienia paszportu, zaś jej dowód osobisty został wydany bezterminowo.

Również i w tym miejscu pozytywnie należy ocenić świadomość ustawodawcy ukierunkowaną na umożliwienie głosowania posiadaczom jedynie dowodu osobistego, która znalazła swój wyraz w ustawie dnia 14 czerwca 2024 r. o zmianie ustawy Kodeks wyborczy (projekt: druk nr 296) oraz ustawie z dnia 17 października 2025 r. o zmianie ustawy Kodeks wyborczy (projekt: druk nr 1389).

Część IV. Prawa i obowiązki członków organów wyborczych i kandydatów do tych organów

Niewypłacanie członkom obwodowych komisji wyborczych diet za okres niemożności pełnienia funkcji z powodów od nich niezależnych

Do RPO kierowano wnioski dotyczące odmowy wypłaty diet dla członków obwodowych komisji wyborczych za udział w pracach tych komisji. Wnioskodawcy wskazywali, że choć brali udział w większości prac komisji, to z nagłych przyczyn o charakterze obiektywnym (np. zdrowotnych) nie mogli dokończyć pełnienia swojej funkcji. w jednej z takich spraw Rzecznik zwrócił się do PKW. w odpowiedzi podkreślono, że wykonywane przez członków obwodowych komisji wyborczych zadania mają charakter czynności społecznych i obywatelskich, zaś należna z tytułu wykonywania obowiązków zryczałtowana dieta, w odróżnieniu od diet przysługujących członkom okręgowych i terytorialnych komisji wyborczej (por. art. 154 § 2 Kodeksu wyborczego), nie jest zależna od realnie poświęconej pracy. Przedstawione w sprawie stanowisko PKW skłania do konkluzji, że dieta członka obwodowej komisji wyborczej należy mu się wyłącznie w przypadku, gdy brał udział w całości czynności przeprowadzenia głosowania oraz ustalenia wyników głosowania. Taki stan rzeczy jest wynikiem regulacji zawartej w art. 154 § 1 pkt 2 Kodeksu wyborczego.

Jakkolwiek aktualność zachowuje twierdzenie o społecznym charakterze pełnienia funkcji w obwodowej komisji wyborczej, to jasnym jest, że skompensowanie finansowe poświęconego czasu może stanowić istotny czynnik przemawiający na rzecz podjęcia się wykonywania tej funkcji. Okoliczność ta jest przez PKW dostrzegana, o czym świadczyć może istotne podwyższenie w ostatnim czasie wysokości diet dla

członków obwodowych komisji wyborczych¹³². Wraz z ciągłym usprawnianiem procesu wyborczego i poprawieniem standardów przeprowadzania wyborów, co wynika zarówno z przepisów prawa¹³³, jak i z rosnącej wrażliwości społecznej¹³⁴, wymagania wobec wykonywania funkcji członka obwodowej komisji wyborczej istotnie bowiem wzrastają, wzrasta więc również ilość czasu i uwagi, którą owi członkowie muszą poświęcić, aby tym wymaganiom sprostać. Wobec powyższego, restrykcyjność regulacji z art. 154 § 1 pkt 2 Kodeksu wyborczego jest nadmierna.

W tym miejscu odnotowania wymaga inny aspekt problemu niezmienności wysokości diety zryczałtowanej dla członków obwodowych komisji wyborczych, na który zwracała niedawno uwagę PKW, wskazując na zasadność „przyznania uprawnienia dla Państwowej Komisji Wyborczej do zróżnicowania wysokości zryczałtowanych diet za czas związany z przeprowadzeniem głosowania oraz ustaleniem wyników głosowania dla członków obwodowych komisji wyborczych w zależności od liczby mieszkańców albo wyborców w stałym obwodzie głosowania”¹³⁵.

W opinii RPO zasadne jest konsekwentne dążenie do zapewnienia proporcjonalności wysokości diety w odniesieniu do czasu wykonywania przez członków obwodowych komisji wyborczych ich obowiązków oraz liczby zadań.

Z tych przyczyn należy rozważyć wprowadzenie do Kodeksu wyborczego mechanizmu pozwalającego na częściowe obniżenie wysokości wypłacanej diety w związku z niemożliwością uczestniczenia w całości prac obwodowej komisji wyborczej. Także przy akceptacji założenia, że dieta powinna mieć charakter zryczałtowany zasadne byłoby ustalenie progów, stanowiących odsetek pełnej diety, które pozwoliłyby na gratyfikację także tych członków obwodowych komisji wyborczych, którzy włożyli

¹³² Zob. uchwała nr 29/2023 PKW z dnia 2 sierpnia 2023 r., uchwała nr 6/2019 PKW z dnia 27 lutego 2019 r.

¹³³ Zob. np. art. 37c § 2 Kodeksu wyborczego.

¹³⁴ Np. na problematykę ochrony danych osobowych.

¹³⁵ Informacja o realizacji przepisów Kodeksu wyborczego oraz propozycje ich zmiany z 2 grudnia 2024 r..., s. 15.

w proces wyborczy wiele pracy, jednocześnie, z powodów obiektywnych, nie mogąc uczestniczyć w całości czynności związanych z przeprowadzeniem i ustaleniem wyników głosowania.

Powoływanie urzędników wyborczych będących emerytowanymi funkcjonariuszami służb państwowych

Do RPO zwrócił się emerytowany policjant, który zgłosił swoją kandydaturę na urzędnika wyborczego. w odpowiedzi udzielonej mu przez Krajowe Biuro Wyborcze odmówiono jednak przyjęcia tej kandydatury, wskazując na to, że Szef Krajowego Biura Wyborczego może powołać na urzędnika wyborczego jedynie te osoby, które spełniają wymogi określone w art. 191c § 1 Kodeksu wyborczego. Zgodnie z tym przepisem urzędnikiem wyborczym może zostać posiadający wyższe wykształcenie pracownik urzędów obsługujących: organy administracji rządowej, samorządowej lub jednostek im podległych lub przez nie nadzorowanych (pkt 1); lub inna osoba mająca co najmniej 5-letni staż pracy w urzędach lub jednostkach, o których mowa w pkt 1 (pkt 2). w odpowiedzi na zgłoszenie wnioskodawcy wskazano natomiast, że policjanci nie mogą zostać uznani za pracowników w rozumieniu tego przepisu z uwagi na art. 2 Kodeksu pracy¹³⁶, który stanowi, że pracownikiem jest osoba zatrudniona na podstawie umowy o pracę, powołania, wyboru, mianowania lub spółdzielczej umowy o pracę.

Jak się wydaje, celem zmiany art. 191c § 1 Kodeksu wyborczego w 2018 roku było rozszerzenie kręgu osób, które mogą pełnić funkcję urzędnika wyborczego, aby zaradzić poważnym trudnościom w zapewnieniu wakatów na tych stanowiskach¹³⁷. Po nowelizacji, oprócz pracowników wskazanych urzędów i jednostek – urzędnikiem

¹³⁶ Ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy (Dz. U. z 2023 r. poz. 1465 ze zm.).

¹³⁷ Ustawa z dnia 15 czerwca 2018 r. o zmianie ustawy – Kodeks wyborczy oraz niektórych innych ustaw; Dz. U. poz. 1349; zob. K. Składowski, [w:] A. Rakowska-Trela, K. Składowski, *Kodeks wyborczy. Komentarz do zmian 2018*, Warszawa 2018, art. 191c.

wyborczym zostać mogą także inne osoby mające co najmniej 5-letni staż pracy w tych urzędach lub ich jednostkach.

Zgodnie m.in. z art. 302 Kodeksu pracy¹³⁸ okres służby w Policji wlicza się do okresu zatrudnienia. Jakkolwiek służba w formacjach mundurowych różni się jakościowo od stosunku pracy i nie stanowi pracy w sensie ścisłym, to niewątpliwie obejmuje stosunek niepracowniczy o charakterze administracyjnym¹³⁹. Skoro zatem celem ustawodawcy przy określaniu kręgu osób, które mogą zostać urzędnikami wyborczymi, było ujęcie w nim rozumianych w sposób ogólny pracowników instytucji państwowych jako osób doświadczonych w pełnieniu szeroko rozumianej służby publicznej, to wykluczenie pewnej kategorii osób z tego kręgu, zwłaszcza emerytowanych funkcjonariuszy, stanowi przy tym ograniczenie określonego w art. 60 Konstytucji RP prawa dostępu do służby publicznej na jednakowych zasadach¹⁴⁰.

Biorąc pod uwagę powyższe oraz określony w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP wymóg proporcjonalności ograniczeń konstytucyjnych praw i wolności, a także wskazaną w art. 32 Konstytucji RP zasadę równości, należy ocenić, czy wykluczenie osób, które pełniły w przeszłości służbę w Policji i są obecnie na emeryturze, ma uzasadniony charakter i nie odbywa się w sposób dyskryminacyjny. Podobna sytuacja dotyczyć może także innych emerytowanych funkcjonariuszy służb mundurowych.

Jak wskazano powyżej, w art. 191c § 1 Kodeksu wyborczego krąg osób mogących zostać urzędnikami wyborczymi zakreślono bardzo szeroko, przez co regulacja ta obejmuje m.in. nauczycieli oraz innych pracowników szkół i przedszkoli prowadzonych

¹³⁸ Ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy (Dz. U. z 2023 r. poz. 1465 ze zm.).

¹³⁹ P. Prusinowski [w:] *Kodeks pracy. Komentarz*, wyd. IV, red. K. W. Baran, Warszawa 2018, art. 302.

¹⁴⁰ z uwagi natomiast na charakter silnego podporządkowania służbowego czynnych funkcjonariuszy służb mundurowych, nie wydaje się uzasadnione, aby intencją ustawodawcy było również objęcie osób pozostających w takich stosunkach podległości i włączenie ich do kręgu podmiotów uprawnionych do kandydowania na urzędników wyborczych.

przez samorządy, pracowników Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, pracowników spółek Skarbu Państwa i spółek komunalnych¹⁴¹.

Z uwagi na to, że liczba osób znajdujących się w podobnej sytuacji jak wnioskodawca może być stosunkowo duża, gdyż funkcjonariusze formacji umundurowanych mają prawo przechodzić na emeryturę wcześniej niż po osiągnięciu powszechnego wieku emerytalnego, kwestia ta wymaga interwencji ustawodawcy.

¹⁴¹ Zob. J. Zbieranek, [w:] K. W. Czaplicki, B. Dauter, S. J. Jaworski, A. Kisielewicz, F. Rymarz, J. Zbieranek, *Kodeks wyborczy. Komentarz*, wyd. II, Warszawa 2018, art. 191c.

Część V. Dostępność wyborów

Problemy z dostępnością lokali wyborczych dla osób z niepełnosprawnościami

Rzecznik Praw Obywatelskich jako organ do spraw popierania, ochrony i monitorowania wdrażania postanowień Konwencji o prawach osób z niepełnosprawnościami¹⁴² oraz niezależny organ ds. równego traktowania¹⁴³ monitoruje zapewnienie osobom z niepełnosprawnościami możliwości efektywnego wykonywania swojego prawa wyborczego na równi z innymi wyborcami. Rzecznik we współpracy z przedstawicielami społeczeństwa obywatelskiego w latach 2024 i 2025 przeprowadził szeroką kontrolę dostępności lokali wyborczych dla osób z niepełnosprawnościami¹⁴⁴. Kontrolujący sprawdzali spełnienie wymogów dostępności określonych w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury w sprawie lokali obwodowych komisji wyborczych dostosowanych do potrzeb wyborców niepełnosprawnych¹⁴⁵. Kontrole miały miejsce we wszystkich województwach i objęły setki lokali wyborczych (w roku 2024: 487; w roku 2025: 283).

Pomimo obowiązywania szczegółowych przepisów w zakresie dostępności lokali dostosowanych do potrzeb osób z niepełnosprawnościami od 14 lat problemy z ich przestrzeganiem przy organizacji głosowań nadal występują powszechnie. Wyniki

¹⁴² Konwencja o prawach osób niepełnosprawnych, sporządzona w Nowym Jorku dnia 13 grudnia 2006 r. (Dz. U. z 2012 r. poz. 1169 ze zm.).

¹⁴³ Zob. dyrektywy: 2000/43/EC (OJ L 180, 19.7.2000, pp. 22–26), 2004/113/EC (OJ L 373, 21.12.2004, pp. 37–43), 2006/54/EC (OJ L 204, 26.7.2006, pp. 23–36).

¹⁴⁴ Zob. Raport „Lokale wyborcze dostosowane do potrzeb osób z niepełnosprawnościami w wyborach samorządowych i w wyborach do Parlamentu Europejskiego”, BIP RPO oraz Raport Lokale wyborcze dostosowane do potrzeb osób z niepełnosprawnościami w wyborach samorządowych i w wyborach do Parlamentu Europejskiego”, BIP RPO. <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/raport-z-kontroli-lokale-wyborcze-dostosowane-do-potrzeb-osob-z-niepelnosprawnościami-w>. [dostęp: 27.10.2025].

¹⁴⁵ Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 29 lipca 2011 r. w sprawie lokali obwodowych komisji wyborczych dostosowanych do potrzeb wyborców niepełnosprawnych (Dz. U. z 2019 r. poz. 336).

kontroli przeprowadzonej przez RPO powinny stanowić punkt wyjścia do refleksji nad stanem dostępności głosowania dla wyborców z niepełnosprawnościami.

Rekomendacje RPO dotyczące dostępności osobistego głosowania w lokalu wyborczym, także w zakresie dotyczącym zasadności wprowadzenia zmian w treści Kodeksu wyborczego, znajdują się we wskazanych wyżej raportach pokontrolnych.

Problemy z dostępnością i funkcjonalnością nakładek na karty do głosowania sporządzonych w alfabecie Braille'a

Do Rzecznika wpłynęła skarga organizacji zrzeszającej osoby z niepełnosprawnością wzroku dotyczącą korzystania z nakładek na karty do głosowania sporządzonych w alfabecie Braille'a.

We wniosku do RPO argumentowano, że w przypadku nakładki na karty do głosowania sporządzonej w alfabecie Braille'a, w miejscach odpowiadających umieszczonej na karcie do głosowania kratce przeznaczonej na oddanie głosu umieszczony jest otwór wraz z liczbą porządkową zapisaną alfabetem Braille'a. Tymczasem na karcie do głosowania oprócz numerów porządkowych znajdują się również dane osobowe (imię i nazwisko kandydata). Jak wskazują przedstawiciele osób z niepełnosprawnością wzroku – regulacja to powoduje, że osoba korzystająca z nakładki na kartę do głosowania głosuje „na numer”, nie zaś na kandydata¹⁴⁶.

Należy wskazać, że zgodnie z § 1 ust. 3 uchwały Państwowej Komisji Wyborczej nr 29/2020 z dnia 24 lutego 2020 r. w sprawie wzorów kart do głosowania oraz nakładek na karty do głosowania sporządzonych w alfabecie Braille'a, w wyborach Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, na karcie do głosowania umieszczone są nazwiska i imiona kandydatów, w kolejności alfabetycznej, poprzedzone kolejnym numerem i kratką przeznaczoną na postawienie znaku „X”, oznaczającego głos oddany na danego

¹⁴⁶ Innym problemem, na który wskazują osoby z niepełnosprawnością jest wielkość karty do głosowania, która utrudnia samodzielne głosowanie zob. opinia Polskiego Związku Niewidomych, <https://pzn.org.pl/opinia-w-sprawie-kart-do-glosowania> [dostęp: 4.09.2025].

kandydata. z kolei w przypadku nakładek na karty do głosowania sporządzonych w alfabecie Braille’a, zgodnie z § 3 ust. 3 wspomnianej uchwały, w miejscach odpowiadających umieszczonej na karcie do głosowania kratce przeznaczonej na oddanie głosu umieszczona jest wycięta kratka, a następnie liczba porządkowa zapisana alfabetem Braille’a. Dodania wymaga, że § 3 ust. 4 wspomnianej uchwały stanowi, że na nakładce na kartę do głosowania sporządzanej w alfabecie Braille’a wyciętych jest 15 kratek. Zaś zgodnie z ust. 11 wytycznych dotyczących druku i dostarczenia kart do głosowania oraz dostarczenia nakładek na karty do głosowania sporządzonych w alfabecie Braille’a obwodowym komisjom wyborczym utworzonym w kraju w wyborach Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych na dzień 18 maja 2025 r.¹⁴⁷ dopuszcza się wykorzystanie nakładek sporządzonych w alfabecie Braille’a, wykonanych w związku z poprzednimi wyborami Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej.

Rozumiejąc w pełni ideę racjonalnego gospodarowania środkami publicznymi i wolę tworzenia rozwiązań uniwersalnych, możliwych do wielokrotnego zastosowania – należy zachęcić do pogłębionej refleksji na temat użyteczności i efektywności opisanego wyżej mechanizmu. Nie można bowiem przeoczyć, że w efekcie obowiązujących regulacji dochodzi do sytuacji, w której osoba korzystająca z nakładki na kartę do głosowania sporządzanej w alfabecie Braille’a, chcąc zagłosować na konkretnego kandydata, jest zmuszona zapamiętać liczbę kandydatów startujących w wyborach¹⁴⁸, zapamiętać ich nazwiska, oraz umieć uporządkować je w kolejności alfabetycznej, co ma pozwolić na wywnioskowanie, które pole oznaczone konkretnym numerem porządkowym oznacza wybranego kandydata. Ilość kolejnych warunków, które osoba korzystająca z tej formy udogodnienia dla wyborcy z niepełnosprawnością

¹⁴⁷ Załącznik do uchwały nr 54/2025 PKW z dnia 3 lutego 2025 r. w sprawie wytycznych dotyczących druku i dostarczenia kart do głosowania oraz dostarczenia nakładek na karty do głosowania sporządzonych w alfabecie Braille’a obwodowym komisjom wyborczym utworzonym w kraju w wyborach Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych na dzień 18 maja 2025 r.

¹⁴⁸ Nakładka może posiadać „ślepe” kratki, nieprzyporządkowane do żadnego z kandydatów – w przypadku tegorocznych wyborów Prezydenta RP mowa o dwóch ostatnich otworach.

może rodzić wątpliwości co do efektywności stosowania nakładki w aktualnym kształcie.

Rzecznik Praw Obywatelskich ma świadomość treści art. 37c § 2 Kodeks wyborczego, zgodnie z którym członek obwodowej komisji wyborczej jest obowiązany przekazać wyborcy ze szczególnymi potrzebami ustnie treść obwieszczeń wyborczych w zakresie informacji o komitetach wyborczych biorących udział w wyborach oraz zarejestrowanych kandydatach i listach kandydatów, niemniej jednak dążenie do zapewnienia wszystkim wyborcom możliwości w pełni samodzielnego i niezakłóconego głosowania jest działaniem właściwym i koniecznym.

W związku z powyższym zasadne jest podjęcie refleksji nad rozbudowaniem regulacji dotyczących nakładki tak by była w pełni funkcjonalna. Jednym ze sposobów może być umieszczenie na nakładce kodu QR odsyłającego do strony internetowej z usługą opisu treści karty do głosowania, w tym odczytywania kandydatów we właściwej kolejności. Przed każdymi wyborami należałoby wówczas jedynie dokonać modyfikacji w treści strony, do której odsyła kod. Taka metoda pozwoliłaby na wielokrotne wykorzystywanie tych samych kart z nadrukiem kodów QR łącząc w sobie postulat racjonalnego wykorzystania środków publicznych i umożliwiając samodzielne głosowanie osobom z niepełnosprawnością wzroku.

Wskazać należy także, że głosowanie z pomocą nakładki do głosownia w alfabecie Braille'a nie jest obecnie możliwe w obwodach głosowania za granicą, co wyjaśniane jest różnicami w treści wyglądzie karty do głosowania (brak ściętego rogu karty). RPO nie dostrzega jednak przeszkód, innych niż ekonomiczne i organizacyjne, by w tym zakresie dostosować proces głosowania także do potrzeb obywateli głosujących w obwodach zagranicznych.

Problemy z dostępną kampanią wyborczą

Do RPO zwracają się obywatele wskazując, że informacje prezentowane w czasie kampanii wyborczej w mediach lub w Internecie niejednokrotnie nie są dostępne dla osób z niepełnosprawnościami. Szczególnym wyzwaniem jest zapewnienie dostępności tych informacji osobom z niepełnosprawnością słuchu, wzroku oraz niepełnosprawnością intelektualną.

Rzecznik przed wyborami do Sejmu i Senatu w 2023 r. zwrócił się do Państwowej Komisji Wyborczej i Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji¹⁴⁹ z wystąpieniami, w których wskazał na działania tych organów mogące zwiększyć dostępność kampanii wyborczej dla osób z niepełnosprawnościami. w odpowiedziach ww. organów wskazano na ograniczone kompetencje w zakresie przedsięwzięcia takich działań.

Rzecznik wyraża nadzieję, że w najbliższym czasie dojdzie do wprowadzenia w życie postulowanych w debacie publicznej zmian dotyczących efektywnego zapewnienia dostępności kampanii wyborczej dla osób z niepełnosprawnościami. w Strategii na rzecz Osób z Niepełnosprawnościami 2021–2030 wskazano na zasadność „wprowadzenia regulacji nakładających obowiązek prezentowania informacji o wyborach oraz informacji i programów komitetów wyborczych w sposób dostępny dla osób z różnymi niepełnosprawnościami, w tym w polskim języku migowym, tekście łatwym do czytania i w formach dostępnych dla osób niewidomych i słabowidzących”¹⁵⁰. Okres wdrożenia tego zadania zaplanowano na lata 2021–2025.

Istotnym krokiem w kierunku konkretyzacji powyższego założenia może być realizacja postulatów ekspertów prezentowanych w dokumencie „Projekt ustawy o wyrównywaniu szans osób z niepełnosprawnościami”¹⁵¹, które w omawianym

¹⁴⁹ Wystąpienia RPO z dnia 1.09.2023 r., dostępne pod adresem: <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/rpo-wybory-dostepnosc-glusi-pkw-krrit-odpowiedz-kolejna> [dostęp: 4.09.2025].

¹⁵⁰ Zob. pkt I.2.1 Strategii.

¹⁵¹ <https://wyrownywanieszans.mriips.gov.pl/materialy-do-pobrania> [dostęp: 27.10.2025].

zakresie nawiązują do projektu ustawy o zmianie ustawy Kodeks wyborczy (druk sejmowy nr 1695)¹⁵². Pierwsza propozycja dotyczy zobligowania komitetów wyborczych do tego, aby ich strony internetowe, o których mowa w art. 102 § 1 Kodeksu wyborczego, były udostępniane w formie dostosowanej do potrzeb osób z niepełnosprawnościami, określonej w ustawie o dostępności cyfrowej stron internetowych i aplikacji mobilnych podmiotów publicznych¹⁵³. Druga propozycja zakłada, aby komitety wyborcze prowadzące agitację wyborczą o zasięgu ogólnokrajowym, w ramach wynikającej z przepisów Kodeksu wyborczego bezpłatnej emisji audycji wyborczych w ogólnokrajowych programach publicznych nadawców radiowych i telewizyjnych, zobowiązane były do tłumaczenia tych audycji na język migowy. Trzecia propozycja zakłada nałożenie na Telewizję Polską S.A. obowiązku przeprowadzenia debat pomiędzy przedstawicielami komitetów wyborczych w wyborach do Sejmu lub w wyborach do Parlamentu Europejskiego w Rzeczypospolitej Polskiej, a w przypadku wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej – pomiędzy kandydatami, z zastosowaniem rozwiązań zapewniających ich dostępność dla osób z niepełnosprawnościami słuchu i wzroku. w tym zakresie pomocne mogą okazać się stanowiska KRRiT z 7 lipca 2015 r.¹⁵⁴, 26 stycznia 2016 r.¹⁵⁵ oraz 30 marca 2021 r.¹⁵⁶, zawierające rekomendacje jakości i sposobu realizacji następujących udogodnień: audiodeskrypcji, napisów dla niesłyszących oraz tłumaczenia na język migowy.

¹⁵² Zob. <https://www.sejm.gov.pl/sejm9.nsf/druk.xsp?nr=1695> [dostęp: 27.10.2025].

¹⁵³ Ustawa z dnia 4 kwietnia 2019 r. o dostępności cyfrowej stron internetowych i aplikacji mobilnych podmiotów publicznych (Dz. U. z 2023 r. poz. 1440).

¹⁵⁴ Stanowisko KRRiT z 7 lipca 2015 roku w sprawie sposobu realizacji i jakości audiodeskrypcji w utworach audiowizualnych, <http://www.gov.pl/attachment/154b88b0-177c-4d93-a7cc-4c59912e7700> [dostęp z dnia: 23.01.2025].

¹⁵⁵ Stanowisko Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji z 26 stycznia 2016 roku w sprawie jakości i sposobu realizacji napisów dla niesłyszących w utworach audiowizualnych, <https://www.gov.pl/attachment/de8c5a3d-9e1c-46a4-91c6-d70fada1d067> [dostęp z dnia: 23.01.2025]

¹⁵⁶ Stanowisko KRRiT z 30 marca 2021 r. w sprawie jakości i sposobu realizacji tłumaczenia na język migowy w utworach audiowizualnych, <https://www.gov.pl/attachment/63298d60-53a9-4153-a8c0-0206a99aebd2> [dostęp z dnia: 23.01.2025].

Warto w tym miejscu przypomnieć, że szczególnie trudna sytuacja osób z niepełnosprawnościami słuchu w kampanii wyborczej jest od dawna dostrzegana w doktrynie prawa wyborczego¹⁵⁷. Niektórzy ustawodawcy państw europejskich zdecydowali się na regulacje dotyczące praw wyborczych tej grupy wyborców. Przykładowo w art. 147 ust. 4 węgierskiej ustawy wyborczej zobowiązano podmioty zlecające emisję reklam politycznych w mediach audiowizualnych do zapewnienia napisów lub tłumaczenia na język migowy¹⁵⁸.

¹⁵⁷ K. Skotnicki, *Udział w wyborach i referendach osób głuchych i niedosłyszących*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2018, T. XL; M. Jabłoński, *Realizacja praw wyborczych przez osoby niepełnosprawne (kwestie dyskusyjne)*, [w:] Aktualne problemy prawa wyborczego, red. B. Banaszak, A. Bisztyga, A. Feja-Paszkiewicz, Zielona Góra 2015, s. 185.

¹⁵⁸ Zob. Act XXXVI of 2013 on election procedure (as in force on 5 January 2024), <https://njt.hu/jogsabaly/en/2013-36-00-00> [dostęp: 10.12.2024]. Warto w tym miejscu zaznaczyć, że powyższe formy zapewnienia dostępności nie powinny być traktowane alternatywnie.

Podsumowanie

Następujący po wyborach Prezydenta RP okres poprzedzający wybory parlamentarne w 2027 r. stanowi dobrą okazję do dyskusji nad potrzebą zmian prawa wyborczego, która w tym okresie może odbywać się w sposób w mniejszym stopniu ograniczony tłem kampanii wyborczej.

Rzecznik wyraża opinię, że rozwiązanie zasygnalizowanych wyżej problemów w zakresie spraw systemowych, kampanii wyborczej, kandydowania w wyborach, głosowania, praw członków i kandydatów do organów wyborczych oraz dostępności wyborów może ułatwić obywatelom wykonywanie ich podstawowych praw politycznych, co powinno pozostawać jednym z najistotniejszych celów regulacji wyborczych.