



Redakcja: Grzegorz Gil (dyrektor IEŚ), Anton Saifullayeu
(zastępca dyrektora IEŚ), Agnieszka Zajdel (sekretarz redakcji),
Spasimir Domaradzki, Bartłomiej Krzysztan, Damian Szacawa,
Agata Tatarenko

Nr 1675 (180/2026) | 4.08.2026

ISSN 2657-6996
© IEŚ

Spasimir Domaradzki

Bulgaria: nowelizacja Kodeksu wyborczego

Wybory pozostają piętą achillesową bułgarskiej demokracji, a Kodeks wyborczy należy do najczęściej nowelizowanych aktów prawnych. Uchwalone obecnie zmiany, obejmujące m.in. przywrócenie głosowania z wykorzystaniem urządzeń elektronicznych, ograniczenie liczby głosów oddawanych do mobilnej urny wyborczej oraz zniesienie ograniczeń dotyczących tworzenia obwodowych komisji wyborczych poza Unią Europejską, są zgodne z niektórymi rekomendacjami organizacji międzynarodowych. W swojej istocie wprowadzone rozwiązania jedynie punktowo usprawniają organizację i przebieg procesu wyborczego, nie odnosząc się do podstawowych wyzwań związanych z jego transparentnością, odpowiedzialnością i uczciwością.

Słowa kluczowe: Bułgaria, kodeks wyborczy, Progresywna Bułgaria, reforma, wybory

Kolejna nowelizacja Kodeksu wyborczego. 30 lipca br. bułgarski parlament uchwalił poprawki do Kodeksu wyborczego. Nowelizacja zakłada, że wyborcy będą głosowali za pomocą urządzeń elektronicznych, z wyjątkiem komisji wyborczych, w których zarejestrowano mniej niż 300 wyborców. Urządzenia zostaną również wyposażone w funkcję głosową, ułatwiającą udział w głosowaniu osobom niewidomym i słabowidzącym. Ze względów technicznych rozwiązanie to nie będzie jednak dostępne w najbliższych wyborach prezydenckich.

Zniesione zostało, wprowadzone przed ostatnimi wyborami parlamentarnymi, ograniczenie liczby komisji wyborczych organizowanych poza bułgarskimi placówkami dyplomatycznymi w państwach nienależących do Unii Europejskiej do maksymalnie dwudziestu (zob. Komentarze IEŚ, nr 1580). Jednocześnie posłowie przegłosowali likwidację planowanego wcześniej utworzenia okręgu wyborczego „Zagranica”, który umożliwiałby bułgarskiej diasporze dokonanie wyboru spośród konkretnych kandydatów, a tym samym zapewniłby jej własną reprezentację w parlamencie. W rezultacie Bułgaria jest podzielona 31 wielomandatowych okręgów wyborczych. Wprowadzono również ograniczenie dotyczące mobilnych urn wyborczych, do których głos może oddać nie więcej niż 30 osób.

Ponadto Centralna Komisja Wyborcza (Централна Избирателна Комисия, CIK) utworzy komórkę edukacyjną, która będzie szkolić osoby posiadające kompetencje do organizacji wyborów oraz prowadzić ich rejestr. Nowelizacja kodeksu stwarza również możliwość odwołania się od decyzji rejonowych komisji wyborczych. Wzmocnienie transparentności ma nastąpić także za sprawą transmisji online posiedzeń gminnych komisji wyborczych oraz publikowania ich na stronie. Podniesiono również kary finansowe za ogłaszanie wyników wyborów przed godz. 20.00 w dniu głosowania.

(Nie)wystarczające zmiany. Organizacja i sposób przeprowadzania wyborów w Bułgarii pozostają jednym z kluczowych wyzwań dla bułgarskiej demokracji. (zob. Komentarze IEŚ, nr 1004, nr 1233, nr 1314, nr 1455, nr 1580). Obecnie przyjęte zmiany są dwudziestą dziewiątą nowelizacją Kodeksu wyborczego uchwalonego w 2014 r. Od momentu powołania w maju br. rządu Rumena Radewa złożono sześć projektów zmian kodeksu, w tym dwa autorstwa Ruchu na rzecz Praw i Wolności (Движение за права и свободи, DPS). Na przewodniczącego tej partii, Deljana Peewskiego, Stany Zjednoczone i Wielka Brytania nałożyły sankcje za korupcję. Projekty zmian Kodeksu wyborczego złożyły również rządząca partia Postępowa Bułgaria (Прогресивна България, PB), Demokratyczna



Bułgaria (*Демократична България*, DB), Kontynuujemy Zmianę (*Продължаваме Промяната*, KZ) oraz Odrodzenie (*Възраждане*). Jedynie partia byłego premiera Bojko Borisowa – Obywatele na rzecz Europejskiego Rozwoju Bułgarii (*Граждани за европейско развитие на България*, GERB) – nie przedstawiła własnego projektu nowelizacji Kodeksu wyborczego. Po pierwszym czytaniu odrzucono dwa projekty (jeden DPS i jeden Odrodzenia), a pozostałe cztery zostały skonsolidowane w jeden projekt.

Zaproponowane zmiany tylko częściowo odnoszą się do istoty problemów związanych z przeprowadzaniem wyborów w Bułgarii. Najważniejszą z nich jest decyzja o przywróceniu głosowania za pomocą urządzeń elektronicznych, co w praktyce oznacza powrót do stanu z 2021 r., kiedy wraz z wprowadzeniem urządzeń gwałtownie zmalała liczba głosów nieważnych – z 2,59% w wyborach z 4 kwietnia 2021 r. do 0,34% podczas przedterminowych wyborów w lipcu 2021 r. W wyborach parlamentarnych 14 listopada 2021 r. odsetek głosów nieważnych wyniósł 0,42%, a w wyborach prezydenckich, których pierwsza tura odbyła się tego samego dnia, jedynie 0,17%¹. Ograniczenie możliwości ingerencji w proces wyborczy i wyniki głosowania skłoniły GERB, DPS oraz Bułgarską Partię Socjalistyczną (*Българска социалистическа партия*, BSP) do przywrócenia głosowania za pomocą kart wyborczych pod koniec 2022 r. Od tego momentu, w warunkach trwającego kryzysu politycznego, główne partie sprzeciwiające się reformom bułgarskiego systemu politycznego – GERB, DPS, BSP, a także Jest Taki Naród (*Има Такъв Народ*, JTN) – konsekwentnie podważały wiarygodność urządzeń do głosowania.

Skutkiem przywrócenia głosowania z użyciem kart wyborczych było uznanie 554 525 głosów za nieważne spośród 2 713 979 głosów oddanych podczas pierwszej tury wyborów samorządowych w 2023 r., co stanowiło 20% wszystkich oddanych głosów². Z kolei w wyborach z 27 października 2024 r. skala nieprawidłowości była tak duża, że Trybunał Konstytucyjny nakazał ponowne przeliczenie głosów w 1777 komisjach wyborczych oraz weryfikację głosów nieważnych w 444 komisjach (spośród 12 879 komisji wyborczych). W wyniku tych działań uznano za nieważny wybór szesnastu posłów, a partia Wielkość (*Величие*) przekroczyła 4-procentowy próg wyborczy i weszła do parlamentu (zob. Komentarze IEŚ, nr 1314).

Przywrócenie urządzeń do głosowania wydaje się zatem słusznym krokiem, chociaż same urządzenia nie są w stanie zapewnić uczciwości procesu wyborczego. Tym bardziej że poza samym sposobem głosowania w Bułgarii podstawowymi problemami pozostają głosowanie kontrolowane oraz kupowanie głosów, które nie są zależne od kart do głosowania ani urządzeń do głosowania. Ponadto wśród problemów wskazywanych zarówno w skargach kierowanych do Trybunału Konstytucyjnego, jak i w powyborczych raportach Biura Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka OBWE znajdują się nieprawidłowości dotyczące: tworzenia komisji i list wyborczych, ustalania oraz zmian składu członków komisji wyborczych, samego procesu głosowania, sposobów liczenia głosów, manipulacji głosami wyborców, agitacji przedwyborczej, niesprawnego systemu wideorejestracji procesu wyborczego, problemów związanych z głosowaniem za pomocą maszyn wyborczych oraz nieścisłości między danymi z przenośnych urządzeń pamięci a protokołami wyborczymi.

Pozostaje również problem aktualizacji rejestru wyborców. Choć obecnie przyjęte zmiany przewidują elektroniczną rejestrację wyborców za pomocą skanowania dowodu osobistego, to nie podjęto zdecydowanych działań w celu aktualizacji listy wyborców, tak aby odzwierciedlała ona rzeczywisty stan bułgarskiego społeczeństwa. Wątpliwości budzi bowiem fakt, czy wobec oficjalnej liczby 6 423 207 mieszkańców Bułgarii lista zawierająca ok. 6 600 000 wyborców jest aktualna, nawet jeżeli uwzględnia ona znaczącą emigrację z kraju w ciągu ostatnich 35 lat.

Wnioski. Szybka nowelizacja Kodeksu wyborczego tylko częściowo uwzględni niektóre zastrzeżenia dotyczące jakości procesu wyborczego, które zostały wskazane w wyrokach Trybunału Konstytucyjnego oraz w raporcie

¹ Елица Симеонова, Кой иска да върне хартиените бюлетини и до какво ще доведе това?, *Debate.bg*, 11.07.2022, <https://debate.bg/koy-iska-da-varne-hartienite-byulletini-i-do-kakvo-shte-dovede-tova/>.

² Wysoki odsetek głosów nieważnych w wyborach samorządowych jest stałym wyzwaniem. Nie mniej niepokojące są wyniki poprzednich wyborów samorządowych z 2019 r. – 21% głosów uznano za nieważne. Над 554 000 са невалидните гласове на местните избори 2023, *Mediapool.bg*, 1.11.2023, <https://www.mediapool.bg/nad-554-000-sa-nevalidnite-glasove-na-mestnite-izbori-2023-news352884.html>.



misji obserwacyjnej OBWE. Wzmocnienie możliwości odwołania się od decyzji komisji wyborczych, ograniczenie liczby osób mogących głosować za pomocą mobilnej urny wyborczej, utworzenie komórki odpowiedzialnej za edukację wyborczą oraz wprowadzenie udogodnień dla osób niewidzących i słabowidzących stanowią potrzebne kroki we właściwym kierunku.

Jednak wobec wyników wyborów z października 2024 r. oraz z kwietnia 2026 r. kroki te wydają się co najmniej niewystarczające. Zdecydowane zwycięstwo PB (zob. IEŚ Brief, nr 1) przysłoniło sposób przeprowadzenia wyborów, choć nie brakuje przykładów komisji wyborczych, w których wyniki uległy radykalnej zmianie na korzyść ugrupowania Rumena Radewa. Fakt, że większość fundamentalnych problemów związanych z odpowiedzialnością, przejrzystością i zagwarantowaniem swobodnego prawa wyboru swoich przedstawicieli nie została uwzględniona, może wskazywać na świadome utrzymywanie niesprawnego systemu wyborczego.

W dotychczas wprowadzonych zmianach nie widać dążenia do przeprowadzenia głębokich reform, mających na celu wyeliminowanie największych słabości bułgarskiego systemu wyborczego. Propozycje kolejnych zmian w Kodeksie wyborczym nie były również przedmiotem szerszej debaty publicznej. Należy również zauważyć, że przewodnicząca parlamentarnej komisji ds. prawnych Janka Tjankowa z PB stwierdziła, że kolejne zmiany Kodeksu wyborczego odbędą się po wyborach prezydenckich, których termin wyznaczono na 25 października 2026 r³.

³ Марин Колев, Депутатите от правната парламентарна комисия приеха промени в Изборния кодекс, БТА, 8.07.2026, <https://www.bta.bg/bg/news/bulgaria/1163660-deputatite-ot-pravnata-parlamentarna-komisiya-prie-ha-promeni-v-izborniya-kodeks>.