



# SĄD NAJWYŻSZY

Plac Krasińskich 2/4/6, 00-951 Warszawa, tel. 22 530 82 03, faks 22 530 91 00, e-mail: ppsek@sn.pl, www.sn.pl

**Do druku nr 1389**

Warszawa, 2 lipca 2025 r.

BSA I.021.30.2025

Pan

Dariusz Salamończyk

Zastępca Szefa

Kancelarii Sejmu

*Szanowny Panie Ministrze,*

w odpowiedzi na pismo z dnia 4 czerwca 2025 r., znak: SPS-III.020.138.6.2025, mając na uwadze treść art. 1 pkt 4 ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym (tekst jednolity: Dz. U. z 2024 r. poz. 622), w świetle którego Sąd Najwyższy może opiniować projekty tylko takich ustaw i innych aktów normatywnych, na podstawie których orzekają i funkcjonują sądy, a także innych projektów ustaw w zakresie, w jakim mają one wpływ na sprawy należące do właściwości Sądu Najwyższego, w załączeniu uprzejmie przesyłam uwagi Sądu Najwyższego do *poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks wyborczy*.

*Z poważaniem,*

dr hab. Małgorzata Manowska

/podpisano kwalifikowanym podpisem elektronicznym/

WYDZIAŁ OBSŁUGI PREZYDIUM SEJMU  
L. dz. *SPS-III.020.138.12.2025*  
Data wpływu *02.07.25r.*



BSA I.021.30.2025

## UWAGI

### do poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy - Kodeks wyborczy z dnia 30 maja 2025 r. (druk nr 1389)

#### Wstęp

Niniejsze uwagi dotyczą poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy - Kodeks wyborczy, datowanego na 30 maja 2025 r., który został przesłany do Sądu Najwyższego do zaopiniowania pismem Zastępcy Szefa Kancelarii Sejmu z dnia 4 czerwca 2025 r. (SPS-III-138.6.2025; dalej - projekt). Obecnie projekt jest zamieszczony w sejmowym wykazie jako druk nr 1389 (<https://orka.sejm.gov.pl/Druki10ka.nsf/0/56F394F39DF7ADA2C1258CB3002A1FAD/%24File/1389.pdf>).

#### Cel projektu

1. Projekt przewiduje nowelizację ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. - Kodeks wyborczy (t.jedn. Dz. U. z 2025 r. poz. 365; dalej - kodeks wyborczy) przez nadanie nowego brzmienia rozdziałowi 6a pt. Głosowanie korespondencyjne. Jego zasadniczym przedmiotem jest znaczne poszerzenie w wyborach parlamentarnych oraz prezydenckich możliwości głosowania korespondencyjnego jako opcji w stosunku do głosowania osobistego w lokalu komisji wyborczej. Projekt zakłada upowszechnienie takiej możliwości przez objęcie nią wszystkich osób głosujących w tych wyborach. Ponadto przewiduje pewne poszerzenie takiej alternatywnej formuły głosowania w wyborach samorządowych (do organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego oraz wójtów, burmistrzów i prezydentów miast) przez objęcie nią niektórych grup wyborców: osób od 60 roku życia, osób z niepełnosprawnością oraz przebywających w izolacji lub kwarantannie. W uzasadnieniu projektu wskazano, że taka nowelizacja kodeksu wyborczego korzystnie wpłynie na frekwencję wyborczą, a jej celem jest realizacja konstytucyjnej zasady powszechności prawa wyborczego. Zreferowano również zmiany prawa w latach 2011-2020.
2. W obecnym stanie normatywnym, zgodnie z art. 53a i n. kodeksu wyborczego, możliwość głosowania korespondencyjnego obejmuje szcztąkowo wybory parlamentarne i prezydenckie. Taka formuła dotyczy obecnie tylko wyborów przeprowadzanych w kraju oraz dotyczy tylko szczególnych grup wyborców: osób, które mają 60 lat, osób o znacznym lub umiarkowanym stopniu niepełnosprawności, jak też wyborców podlegających obowiązkowej kwarantannie lub izolacji na podstawie ustawy z 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi (t.jedn. Dz. U. z 2024 r., poz. 924). Możliwość ta jest jednak wyłączona w obwodach głosowania utworzonych za granicą i na polskich statkach morskich oraz w szczególnych obwodach głosowania (np. w zakładzie leczniczym, zakładzie karnym, domu studenckim), a także w przypadku udzielenia przez wyborcę pełnomocnictwa do głosowania.
3. Materia projektu była w ostatnich latach różnie regulowana. W 2011 r. została w Polsce wprowadzona opcjonalna formuła głosowania korespondencyjnego, która objęła tylko głosowanie za granicą. Następnie (2014 r.) nastąpiło znaczne jej poszerzenie na głosowanie w kraju. Potem (2018 r.) znacznie zawężono możliwość głosowania korespondencyjnego, która dotyczyła już tylko wyborców z niepełnosprawnością. Po pewnym czasie (w 2020 r.) poszerzono tę szczególną grupę wyborców o osoby powyżej 60 roku życia oraz przebywające na kwarantannie lub izolacji. W 2024 r. parlament przyjął nowelizację upowszechniającą możliwość głosowania

korespondencyjnego (na podobieństwo rozwiązań z 2014 r.), która nie weszła dotąd w życie, o czym niżej.

**Ustawa z 14.6.2024 r. o zmianie kodeksu wyborczego i skierowanie jej przez Prezydenta RP do kontroli prewencyjnej przez Trybunał Konstytucyjny**

4. Podobne (do obecnie projektowanego) zamierzenie legislacyjne leżało u podstaw uchwalenia przez Sejm ustawy z dnia 14 czerwca 2024 r. o zmianie ustawy – Kodeks wyborczy, przyjętej następnie przez Senat bez poprawek ([https://orka.sejm.gov.pl/proc10.nsf/ustawy/296\\_u.htm](https://orka.sejm.gov.pl/proc10.nsf/ustawy/296_u.htm); dalej – nowelizacja z 2024 r.). Mocą tej nowelizacji przewidziano zbliżone rozwiązania prawne oraz uzasadnienie poszerzenia możliwości głosowania korespondencyjnego. Stąd nowelizacja z 2024 r. powinna zostać uwzględniona przy jako kontekst obecnego projektu. Mimo tego podobieństwa, nie została ona wspomniana w jego uzasadnieniu.
5. Nowelizacja 2024 r. nie weszła dotychczas w życie, ponieważ Prezydent RP skierował ją, w trybie kontroli prewencyjnej, do Trybunału Konstytucyjnego (<https://www.prezydent.pl/prawo/wnioski-do-tk/wniosek-do-tk-nowela-kodeksu-wyborczego,89238>). Sprawa nie została jeszcze rozpoznana. Prócz aspektów formalnych uchwalenia nowelizacji z 2024 r., jako przedmiot tej kontroli pod kątem zgodności z art. 62 ust. 1 oraz z art. 32 ust. 1 Konstytucji RP (tj. zasadą równości w wykonywaniu czynnego prawa wyborczego) – wskazano zakres nowelizacji, w którym możliwość głosowania w trybie korespondencyjnym w wyborach samorządowych została pominięta w odniesieniu do wyborców podlegających w dniu głosowania obowiązkowej kwarantannie, izolacji lub izolacji w warunkach domowych.
6. Trzeba przy tym podkreślić, że omawiany projekt z 2025 r. – w przeciwieństwie do nowelizacji z 2024 r. – nie zawiera, podobnych do zakwestionowanych przed rokiem przez Prezydenta RP, rozwiązań odnoszących się do osób podlegających obowiązkowej kwarantannie lub izolacji. Stąd zasygnalizowane wyżej wątpliwości konstytucyjne nie mogą odnosić się do treści opiniowanego obecnie projektu.

**Uwagi SN z dnia 18.4.2024 r. do projektu z 2024 r.**

7. Poselski projekt z dnia 6 marca 2024 r. ustawy o zmianie ustawy - Kodeks wyborczy (druk sejmowy nr 296; dalej – projekt z 2024 r.), zawierający rozwiązania w przeważającej części podobne do obecnie opiniowanego projektu, był przedmiotem opinii Sądu Najwyższego z dnia 18 kwietnia 2024 r. (BSA I.021.10.2024; <https://orka.sejm.gov.pl/Druki10ka.nsf/0/038F39AFAF8D8D30C1258B0A00531B82/%24File/296-001.pdf>; dalej – uwagi SN z 2024 r.).
8. W uwagach SN z 2024 r. pozytywnie co do zasady oceniono podobne rozwiązania, mające na celu szerokie upowszechnienie możliwości głosowania korespondencyjnego w wyborach do Sejmu i Senatu, wyborach Prezydenta RP oraz wyborach do Parlamentu Europejskiego. Uznano je za korzystne dla poprawy efektywności wykonywania czynnego prawa wyborczego, a przy tym zauważono, iż doświadczenia z głosowania korespondencyjnego w wyborach organizowanych po wejściu kodeksu wyborczego nie potwierdziły obaw, że taka alternatywna formuła głosowania może rodzić duże ryzyko dezorganizacji procedury wyborczej lub fałszowania wyniku.
9. Krytycznie w uwagach SN z 2024 r. odniesiono się natomiast do projektowanych rozwiązań dotyczących wyborów samorządowych. Po pierwsze, jako niekonsekwentne i niewyjaśnione w uzasadnieniu oceniono projektowane utrzymanie generalnego braku możliwości głosowania korespondencyjnego w wyborach samorządowych. Po drugie, szczególne zastrzeżenie zgłoszono odnośnie do zakładanego wówczas ograniczenia katalogu wyborców uprawnionych do głosowania korespondencyjnego w wyborach samorządowych (tj. projektowane pierwotnie odebranie takiej możliwości osobom w wieku od 60 roku życia oraz wyborcom w kwarantannie lub izolacji). Takie ograniczenie uznano za niespójne z odmiennymi ogólnymi założeniami

projektowanej zmiany kodeksu wyborczego. Dodatkowo podkreślono, że brak w projekcie uzasadnienia takiej, planowanej niejako na niekorzyść zakresu zastosowania formuły głosowania korespondencyjnego, zmiany dotychczasowego stanu normatywnego.

10. Ponadto w uwagach SN z 2024 r. zgłoszono zastrzeżenie do tego, że projektowane nowe rozwiązania organizacyjne nie zostały wcześniej poddane konsultacjom, w tym takim, o których mowa w art. 34 ust. 3 Regulaminu Sejmu RP. Uznano w szczególności, że dokładniejszego zbadania i konsultacji wymaga projektowane rozwiązanie, zgodnie z którym zgłoszenie zamiaru głosowania korespondencyjnego w wyborach Prezydenta RP albo wyborach wójta, burmistrza lub prezydenta miasta dotyczy również ewentualnego ponownego głosowania (art. 53b § 8 projektu z 2024 r.). Rozwiązanie takie zostało bowiem wcześniej skrytykowane przez Państwową Komisję Wyborczą (dalej - PKW) na bazie doświadczeń z wyborami w latach 2014-2015 w dokumencie pt. *Informacja o realizacji przepisów Kodeksu wyborczego oraz propozycje ich zmiany z dnia 1.2.2016 r.* (znak ZPOW-430-8/15, s. 10). PKW wniosła wówczas o zmianę ówczesnych art. 53b § 8 i 9 oraz art. 61c § 5 Kodeksu wyborczego przez wprowadzenie rozwiązania mówiącego, że w razie głosowania w dwóch turach (lub organizacji w tym samym dniu więcej niż jednych wyborów) wyborca miałby możliwość dokonania zgłoszenia zamiaru głosowania korespondencyjnego w obu turach lub tylko w turze przez niego wskazanej (pierwszej albo drugiej). PKW zauważyła też, że konstrukcja zgłoszenia zamiaru głosowania korespondencyjnego, dotyczącego z mocy ustawy obu tur głosowania oraz wszystkich przeprowadzanych w danym dniu wyborów, spotkała się w praktyce z krytyką wśród wyborców. Zgłaszany był m.in. argument, że takie rozwiązanie utrudnia udział w głosowaniu w sytuacji, gdy między turami zmieniły się okoliczności, warunki, bądź plany wyborcy głosującego korespondencyjnie w pierwszym głosowaniu.

Stąd w uwagach SN z 2024 r. zasugerowano również, żeby szczegółowe sugestie PKW były brane pod uwagę w toku procesu legislacyjnego zmierzającego do zmian kodeksu wyborczego.

11. Wobec znacznych podobieństw projektów z 2024 r. i 2025 r., przewidujących zmiany kodeksu wyborczego w kierunku upowszechnienia głosowania korespondencyjnego, uwagi SN z 2024 r. pozostają co do zasady aktualne na tle obecnego projektu. Wyjątkiem są zastrzeżenia dotyczące szczegółowych rozwiązań odnoszących się do osób od 60 roku życia, osób z niepełnosprawnościami oraz osób w kwarantannie lub izolacji, ponieważ podobne rozwiązania nie wynikają już z projektu z 2025 r.

### **Ocena projektu z 2025 r. (w kontekście uwag zgłoszonych do projektu z 2024 r.)**

12. Projekt poselski z 2025 r. zawiera rozwiązania w zasadniczej mierze powielone z projektu oraz nowelizacji z 2024 r. Stąd uwagi SN z 2024 r. w zasadniczej części odnieść można też do przedmiotowego projektu. Jedynie, z uwagi na zmianę w stosunku do projektu z 2024 r., nie ma obecnie miejsca na zastrzeżenie dotyczące projektowanego statusu osób starszych lub z niepełnosprawnościami, ani na zarzut dotyczący wykluczenia osób w kwarantannie lub izolacji.
13. Pozytywnie należy ocenić generalny kierunek projektowanych zmian i poszerzenie opcjonalnej formuły głosowania korespondencyjnego. Może ona w praktyce ułatwić korzystanie przez obywateli z czynnego prawa wyborczego, jak też skutkować większą frekwencją wyborczą, a tym samym większą legitymacją demokratyczną osób wybranych. Zgodzić się można z tezą uzasadnienia, że projekt ma doniosłe znaczenie społeczne, ponieważ upowszechnienie głosowania korespondencyjnego oznaczać będzie większą realizację konstytucyjnej zasady powszechności prawa wyborczego.
14. Zgłosić trzeba przy tym wątpliwość dotyczącą projektowanego wyłączenia (co do zasady, z wyjątkiem szczególnych kategorii osób) możliwości głosowania korespondencyjnego w wyborach samorządowych. Takie rozwiązanie ocenić można jako niekonsekwentne w stosunku

do generalnego założenia nowelizacji, zmierzającego do upowszechnienia głosowania korespondencyjnego. Nie można wykluczyć, że stoją za nim określone racje, ale nie zostało to wyjaśnione w uzasadnieniu projektu (np. kwestiami technicznymi lub organizacyjnymi, ewentualnie kosztami).

15. Projekt z 2025 r. nie rodzi już zastrzeżeń dotyczących pogorszenia sytuacji bądź pominięcia specyficznych grup wyborców. W projektowanym obecnie art. 53a § 2 kodeksu wyborczego – inaczej niż w projekcie z 2024 r. – przewidziano, co ocenić trzeba pozytywnie, że głosowanie korespondencyjne w wyborach samorządowych ma być dostępne dla: wyborców od 60 roku życia, wyborców z niepełnosprawnością znaczną lub umiarkowaną oraz dla wyborców w obowiązkowej kwarantannie bądź izolacji.
16. Pożądane jest poddanie projektu z 2025 r. szerokim konsultacjom, w szczególności z Państwową Komisją Wyborczą i Krajowym Biurem Wyborczym oraz operatorem pocztowym, jak też z urzędami konsularnymi za granicą. Dla sprawnej organizacji wyborów w przyszłości przydane będą uzgodnienia w zakresie proceduralnych i technicznych aspektów czynności składających się na prowadzenie głosowania korespondencyjnego, jak też ustalenia jego wyników (od przyjmowania zgłoszeń i ewentualnego wezwania o uzupełnienie, przez dystrybuowanie pakietów wyborczych, do odbierania głosów wyborczych i ich liczenia). Takie konsultacje byłyby też okazją do wyraźnego wskazania nowych rozwiązań, jak też dokonanie ich wstępnej oceny (w szczególności na tle rozwiązań z lat 2011-2018 oraz aspektów technicznych i proceduralnych) w gronie kompetentnych podmiotów i instytucji, mających doświadczenie z procedurą wyborczą. Na przykład odnośnie do projektowanych terminów dotyczących głosowania korespondencyjnego (np. w projektowanych art. 53b § 1 i 2, art. 53k § 3, art. 53f § 1 i 3 oraz art. 53o kodeksu wyborczego).  
Jak najszersza konsultacja pożądana jest dla maksymalnego zapewnienia realizacji zasad prawa wyborczego oraz minimalizacji czynników, które mogłyby zakłócić prawidłowe zorganizowanie wyborów. Pożądane jest dokonanie, z perspektywy dotychczasowych doświadczeń z głosowaniem korespondencyjnym w kraju z udziałem operatora pocztowego, rzetelnej oceny projektowanej współpracy podmiotów zaangażowanych w organizację wyborów (z uwzględnieniem specyfiki wyborów organizowanych za granicą), zachowania terminów poszczególnych działań oraz zakładanych kosztów organizacji takiej formuły na znacznie większą skalę.
17. Brak konsultacji poselskiego projektu z 2025 r., w tym w zakresie rozbudowy i intensywniejszej eksploatacji narzędzi informatycznych oraz skali pracy i kosztów po stronie operatora pocztowego, rodzi przy tym wątpliwości co do rzetelności obliczenia stopnia obciążenia budżetu państwa (co wyliczono w uzasadnieniu na ok. 5 mln zł) oraz co do tezy, że wejście w życie projektu „spowoduje stosunkowo nieznaczne zwiększenie kosztów organizacji wyborów”.

#### **Uwagi końcowe**

18. Podsumowując., należy wyrazić pozytywną ocenę kierunku zmian zakładanych w ocenianym projekcie z 2025 r. Poszerzenie możliwości głosowania korespondencyjnego może przełożyć się w praktyce na efektywniejsze korzystanie przez obywateli z praw wyborczych oraz mocniejszą legitymację demokratyczną osób wybranych. Pozostają jednak aktualne na tle projektu z 2025 r., niektóre uwagi krytyczne SN do projektu z 2024 r.
19. Po pierwsze, brak uzasadnienia dla wyłączenia z głosowania korespondencyjnego, które ma być upowszechnione, większości wyborców głosujących w wyborach samorządowych (tj. z wyjątkiem szczególnych grup wyborców, o których była mowa na wstępie). Być może przemawiają za tym określone względy, wzięte pod uwagę przez projektodawcę, ale nie zostały one wyartykułowane w uzasadnieniu projektu, co uniemożliwia dokonanie dokładniejszej merytorycznej oceny powodów takiego wyłączenia. W każdym razie za takim wyłączeniem nie mogą przemawiać

względy organizacyjne, skoro projektuje się i w tych wyborach wyjątkowe dopuszczenie głosowania korespondencyjnego dla szczególnych grup wyborców.

20. Po drugie, do projektu z 2025 r. należy zgłosić zastrzeżenie formalne, dotyczące braku dokonania jego konsultacji w celu zapewnienia jak najlepszej jakości modyfikowanej procedury wyborczej. Następne wybory parlamentarne, zgodnie ze zwykłym kalendarzem wyborczym, mają się odbyć w II poł. 2027 r., stąd jest czas na zorganizowanie rozmów z udziałem podmiotów i instytucji zaangażowanych w procedurę wyborczą.

Konieczna jest konsultacja projektu z Państwową Komisją Wyborczą i Krajowym Biurem Wyborczym oraz z doświadczonymi komisarzami wyborczymi. Pożądane byłoby omówienie z tymi instytucjami szczegółów organizacyjnych wyborów za granicą oraz projektowanych modyfikacji organizacji wyborów korespondencyjnych w kraju (np. obowiązków w zakresie zajmujących się przekazywania pakietów wyborczych, zachowania terminów przewidzianych dla wyborców oraz dla podmiotów i instytucji zaangażowanych w organizację wyborów, jak też rozwiązań technicznych, w tym służących do zarządzania dystrybucją i odbiorem pakietów oraz do liczenia głosów w komisjach wyborczych i przekazywania wyników).