

BEOS-998/25

Warszawa, 7 lipca 2025 r.

WYDZIAŁ OBSŁUGI PREZYDIUM SEJMU

L.dz. 88-III.020.138.14.2025

Data wpływu 07.07.2025

Pan

Szymon Hołownia

Marszałek Sejmu

Rzeczypospolitej Polskiej

**Opinia w sprawie oceny skutków regulacji poselskiego projektu ustawy
o zmianie ustawy – Kodeks wyborczy
(druk sejmowy nr 1389)**

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

I. Problem, który zamierzają rozwiązać Wnioskodawcy

Na podstawie uzasadnienia i deklarowanych skutków regulacji (DSR) można przyjąć, że problem, który ma zostać rozwiązany dzięki projektowanej ustawie, dotyczy braku możliwości głosowania korespondencyjnego przez wszystkich wyborców w wyborach, o których mowa w ustawie z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy¹ (dalej: Kodeks wyborczy).

Obecnie na podstawie art. 53a § 1 i 1a Kodeksu wyborczego korespondencyjnie głosować może tylko wyborca niepełnosprawny o znacznym lub umiarkowanym stopniu niepełnosprawności w rozumieniu ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych², wyborca podlegający w dniu głosowania obowiązkowej kwarantannie, izolacji lub izolacji w warunkach domowych, o których mowa w ustawie z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi³, a także wyborca, który najpóźniej w dniu głosowania kończy 60 lat. Uprawnienie do głosowania korespondencyjnego dla tych wyborców dotyczy wszystkich wyborów przeprowadzanych na podstawie Kodeksu wyborczego, a zatem wyborów: (1) do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej, (2) Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, (3) do Parlamentu Europejskiego w Rzeczypospolitej Polskiej, (4) do organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego, (5) wójtów, burmistrzów

¹ Dz. U. z 2025 r. poz. 365.

² Dz. U. z 2024 r. poz. 44, ze zm.

³ Dz. U. z 2024 r. poz. 924, ze zm.

i prezydentów miast. Głosowanie korespondencyjne jest jednak wyłączone, również w odniesieniu do wyborców, o których mówi art. 53a § 1 i 1a Kodeksu wyborczego, w przypadku głosowania w (1) obwodach głosowania utworzonych w zakładzie leczniczym, domu pomocy społecznej, zakładzie karnym i areszcie śledczym oraz w oddziale zewnętrznym takiego zakładu i aresztu, (2) obwodach głosowania w domach studenckich lub zespołach domów studenckich, (3) obwodach głosowania utworzonych za granicą i na polskich statkach morskich, a także w przypadku udzielenia przez wyborcę niepełnosprawnego oraz wyborcę, który najpóźniej w dniu głosowania kończy 60 lat, pełnomocnictwa do głosowania. Pozostali wyborcy, inni niż ci, o których mówi art. 53a § 1 i 1a Kodeksu wyborczego, są obecnie w ogóle pozbawieni możliwości głosowania korespondencyjnego.

W ocenie Wnioskodawców bardzo ograniczony dostęp do głosowania korespondencyjnego może utrudniać części wyborców oddanie głosu, a tym samym skorzystanie z przysługującego im prawa wyborczego.

II. Rozwiązanie rekomendowane przez Wnioskodawców

W projekcie przewidziana jest nowelizacja Kodeksu wyborczego.

Głównym celem projektu jest rozszerzenie podmiotowe oraz przedmiotowe możliwości głosowania korespondencyjnego w wyborach przeprowadzanych na podstawie Kodeksu wyborczego. W tym celu Wnioskodawcy proponują nadanie brzmienia rozdziałowi 6a – „Głosowanie korespondencyjne” – w dziale I Kodeksu wyborczego (art. 1 pkt 4 projektu – art. 53a-53o). Zgodnie z nowymi przepisami wszyscy wyborcy mają mieć możliwości głosowania korespondencyjnego w wyborach do Sejmu i Senatu, wyborach Prezydenta RP oraz wyborach do Parlamentu Europejskiego (art. 53a § 1). Możliwość głosowania korespondencyjnego ma zasadniczo nie obejmować wyborów do organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego oraz wyborów wójta (burmistrza, prezydenta miasta), przy czym nie będzie to dotyczyć (1) wyborców niepełnosprawnych o znacznym lub umiarkowanym stopniu niepełnosprawności w rozumieniu ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych, (2) wyborców, którzy najpóźniej w dniu głosowania kończą 60 lat oraz (3) wyborców, którzy w dniu głosowania podlegają obowiązkowej kwarantannie, izolacji lub izolacji w warunkach domowych, o których mowa w ustawie z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi. Ci wyborcy będą mogli głosować korespondencyjnie także w wyborach do organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego oraz wyborach wójta (burmistrza, prezydenta miasta) (art. 53a § 2). W projekcie utrzymano wyłączenie głosowania korespondencyjnego w przypadku głosowania w obwodach głosowania utworzonych w zakładzie leczniczym, domu pomocy społecznej, zakładzie karnym i areszcie śledczym oraz w oddziale zewnętrznym takiego zakładu i aresztu, obwodach głosowania w domach studenckich lub zespołach domów studenckich, obwodach głosowania utworzonych na polskich statkach morskich, a także w przypadku udzielenia przez wyborcę pełnomocnictwa do głosowania. Przewidziane jest natomiast wprowadzenie możliwości głosowania korespondencyjnego w obwodach głosowania utworzonych za granicą (art. 53a § 3). W związku z tym w rozporządzeniu dotyczącym utworzenia obwodów głosowania

za granicą ma być wskazywana co najmniej jedna obwodowa komisja wyborcza w okręgu konsularnym konsula właściwa wyłącznie dla głosowania korespondencyjnego, o ile w danym okręgu konsularnym zamiar głosowania korespondencyjnego zgłosi konsulowi co najmniej 100 wyborców (art. 1 pkt 1 lit. b projektu).

Zgodnie z proponowanymi przepisami zamiar głosowania korespondencyjnego w kraju wyborca zgłaszał będzie wójtowi gminy, w której wyborca jest ujęty w spisie wyborców (obecnie zamiar taki jest zgłaszany komisarzowi wyborczemu), do 13 dnia przed dniem wyborów (art. 53b § 1). W przypadku wyborcy, który rozpoczął podleganie obowiązkowej kwarantannie, izolacji lub izolacji w warunkach domowych, zgłoszenia będzie można dokonać w terminie 3 dni od dnia rozpoczęcia kwarantanny, izolacji lub izolacji w warunkach domowych, jednak nie później niż do 3 dnia przed dniem wyborów (art. 53b § 3). Zamiar głosowania korespondencyjnego za granicą wyborca zgłaszał będzie konsulowi do 30 dnia przed dniem wyborów (art. 53c § 1). Określone zostały także wymogi, jakie ma spełniać zgłoszenie zamiaru głosowania korespondencyjnego za granicą (art. 53c § 3). W projekcie powtarza się obowiązujące przepisy, zgodnie z którymi jeżeli głosowanie korespondencyjne ma dotyczyć wyborów Prezydenta RP albo wyborów wójta zgłoszenie zamiaru głosowania korespondencyjnego dotyczy również ponownego głosowania (art. 53d § 1), a w razie zbiegu terminu wyborów do Sejmu i Senatu albo wyborów uzupełniających do Senatu z wyborami Prezydenta RP zgłoszenie zamiaru głosowania korespondencyjnego jest wspólne dla wszystkich przeprowadzanych w danym dniu wyborów (art. 53d § 2). Powtórzono także przepis, zgodnie z którym w przypadku gdy wyborca zgłosił zamiar głosowania korespondencyjnego, zaświadczenia o prawie do głosowania w miejscu pobytu w dniu wyborów nie wydaje się po wysłaniu do wyborcy pakietu wyborczego, chyba że wyborca zwrócił pakiet wyborczy w stanie nienaruszonym (art. 53e). W związku z proponowanym w projekcie umożliwieniem głosowania korespondencyjnego za granicą zawarto w nim także przepisy dotyczące weryfikowania przez konsula spełnienia wymogów przy zgłaszaniu zamiaru takiego głosowania (art. 53f § 3 i 4), a także zawiadamiania wyborcy, który zgłosił zamiar głosowania korespondencyjnego za granicą, przez konsula, o ujęciu w spisie wyborców (art. 53g). W zakresie głosowania korespondencyjnego w kraju, tak jak obecnie, wyborca, który zgłosił zamiar głosowania korespondencyjnego, otrzyma pakiet wyborczy nie później niż 6 dni przed dniem wyborów, z wyjątkiem wyborcy podlegającego w dniu głosowania obowiązkowej kwarantannie, izolacji lub izolacji w warunkach domowych, który ma otrzymać pakiet wyborczy nie później niż 2 dni przed dniem wyborów (art. 53h § 1). W przypadku zbiegu wyborów, wyborca, który zgłosił zamiar głosowania korespondencyjnego, otrzyma pakiety wyborcze odrębne dla danych wyborów (art. 53h § 2). Pakiety wyborcze w kraju ma doręczać wójt (burmistrz, prezydent miasta) za pośrednictwem operatora wyznaczonego w rozumieniu ustawy z dnia 23 listopada 2012 r. – Prawo pocztowe⁴ (art. 53h § 3), a nie jak obecnie urzędnik wyborczy za pośrednictwem takiego operatora. W projekcie zasadniczo powtórzone zostały obowiązujące przepisy dotyczące samego trybu doręczania pakietów wyborczych do wyborców w kraju (art. 53h § 4-10). Dodawane są natomiast przepisy dotyczące trybu wysyłania pakietów wyborczych do wyborców

⁴ Dz. U. z 2025 r. poz. 366.

głosujących korespondencyjnie za granicą. Konsul ma wysłać pakiet wyborczy do wyborcy niezwłocznie po sporządzeniu kart do głosowania, jednak nie później niż 13 dni przed dniem wyborów (art. 53i § 1), pocztą nierejestrowaną albo w inny sposób, jeżeli operator wykonujący usługi pocztowe lub przewozowe w państwie przyjmującym nie daje rękojmi należytego wykonania usługi (art. 53i § 2). Wyborca będzie mógł także osobiście odebrać pakiet wyborczy w konsulacie nie wcześniej niż 13 dni przed dniem wyborów, jeżeli do zgłoszenia zamiaru głosowania korespondencyjnego dołączył oświadczenie w tej sprawie (art. 53i § 3). Pakiety wyborcze niedoręczone wyborcy na wskazany przez niego adres lub nieodebrane przez wyborcę mają pozostawać w depozycie konsula do czasu stwierdzenia ważności wyborów przez Sąd Najwyższy (art. 53i § 5). Konsul ma prowadzić wykaz pakietów wyborczych, w którym odnotowany będzie fakt przygotowania oraz wysłania lub odbioru danego pakietu wyborczego (art. 53i § 6). Wzór i sposób prowadzenia oraz aktualizacji takiego wykazu ma określać minister właściwy do spraw zagranicznych, po zasięgnięciu opinii Państwowej Komisji Wyborczej (art. 53i § 7). W projekcie zasadniczo powtórzono, uwzględniając jednak wprowadzenie możliwości głosowania korespondencyjnego za granicą oraz zmianę zakresu podmiotowego takiego głosowania, obowiązujące przepisy dotyczące pakietów wyborczych oraz elementów wchodzących w ich skład (art. 53j), a także przepisy dotyczące trybu głosowania korespondencyjnego (art. 53k). Odpowiednio zmodyfikowane zostały także przepisy upoważniające do wydania rozporządzeń oraz uchwał Państwowej Komisji Wyborczej dotyczących szczegółowego trybu głosowania korespondencyjnego (art. 53m). Zadania polegające na przyjmowaniu, przemieszczaniu i doręczaniu przesyłek zawierających pakiety wyborcze oraz przesyłek zawierających koperty zwrotne w kraju ma wykonywać, jak dotychczas, operator wyznaczony w rozumieniu ustawy z dnia 23 listopada 2012 r. – Prawo pocztowe. Przesyłki te, jak obecnie, mają być zwolnione z opłat pocztowych (art. 53n).

Poza zmianami dotyczącymi głosowania korespondencyjnego w projekcie zawarto zmianę, zgodnie z którą wyborcy przebywający za granicą będą mogli głosować na podstawie ważnego dowodu osobistego, a nie tylko ważnego polskiego paszportu, na obszarze także innych państw niż państwa członkowskie Unii Europejskiej oraz państw, na terytorium których można wjechać na podstawie polskiego dowodu osobistego (art. 1 pkt 2 lit. a i d projektu). Projekt zawiera także zmianę polegającą na wydłużeniu do 48 godzin czasu, w jakim właściwa okręgowa komisja wyborcza powinna uzyskać wyniki głosowania w obwodach głosowania za granicą albo na polskich statkach morskich (art. 1 pkt 9 projektu). W projekcie przewidziano także rezygnację z warunków utworzenia obwodów głosowania za granicą, jakimi obecnie są wymóg przebywania w obwodzie co najmniej 15 wyborców i istnienie możliwość przekazania właściwej komisji wyborczej wyników głosowania niezwłocznie po jego zakończeniu (art. 1 pkt 1 lit. a projektu).

Zgodnie z przepisem przejściowym do wyborów zarządzonych przed dniem wejścia w życie ustawy zastosowanie mają mieć przepisy Kodeksu wyborczego w brzmieniu dotychczasowym (art. 2 projektu).

Zgodnie z art. 3 projektu ustawa ma wejść w życie po upływie 6 miesięcy od dnia ogłoszenia.

III. Inne rozwiązania rozważane przez Wnioskodawców

Wnioskodawcy wskazali, że nie rozważali rozwiązań alternatywnych.

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

W niektórych państwach w Europie nie wprowadzono żadnej możliwości głosowania korespondencyjnego (np. Dania⁵), jednakże procedura głosowania korespondencyjnego istnieje w prawie wyborczym wielu państw, chociaż została wprowadzona w różnym zakresie. Największą grupę stanowią państwa, w których głosowanie korespondencyjne jest zastrzeżone dla wyborców przebywających poza granicami państwa, w którym są oni uprawnieni do głosowania. Takie rozwiązanie wprowadzono np. w Belgii, Estonii, Finlandii, Francji, Hiszpanii, Holandii, na Litwie, Łotwie, w Norwegii, Portugalii, Słowacji, Słowenii, Szwecji czy na Węgrzech. Od 2025 r. taką możliwość wprowadzono także w Czechach. Jednocześnie np. w przypadku wyborów w Norwegii czy na Litwie uprawnienie to przysługuje wyłącznie wyborcom, którzy nie mają możliwości dotarcia do placówki dyplomatycznej, w której odbywa się głosowanie (np. ze względu na odległość). W Austrii, Irlandii czy Słowenii możliwość głosowania korespondencyjnego mają także wyborcy przebywający w państwie, w którym odbywają się wybory, jednak uprawnienie to przysługuje im w określonych sytuacjach, np. z powodu braku możliwości oddania głosu w lokalu wyborczym ze względów zdrowotnych, z powodu przebywania poza miejscowością zamieszkania (np. Austria). W Słowenii uprawnienie to przysługuje osobom przebywającym w dniu wyborów w domach opieki dla osób starszych, szpitalach, sanatoriach czy zakładach karnych a także osobom z niepełnosprawnością. W Irlandii z kolei możliwość głosowania korespondencyjnego mają: irlandzcy dyplomaci oddelegowani za granicę, a także ich małżonkowie/partnerzy (jeżeli mieszkają razem), członkowie Sił Obronnych (*Defence Forces*) oraz osoby, które nie mają możliwości głosowania w lokalu wyborczym z powodu m.in. choroby, niepełnosprawności, studiów poza miejscem stałego meldunku czy pobytu w więzieniu. We Francji głosowanie korespondencyjne w kraju było uprawnieniem każdego z wyborców do 1975 r., obecnie jednak w przypadku wyborców przebywających na terenie Francji jest ono możliwe tylko dla osób pozbawionych wolności.

Głosowanie korespondencyjne przez wszystkich wyborców w danym państwie, niezależnie od ich miejsca stałego zamieszkania, pobytu czy innych warunków, jest możliwe w Grecji, Luksemburgu, Niemczech, Rumunii czy Wielkiej Brytanii. Poniżej omówiono wybrane aspekty procedury głosowania korespondencyjnego w Luksemburgu, Niemczech i Wielkiej Brytanii.

W Luksemburgu głosowanie korespondencyjne jest możliwe w przypadku zarówno wyborów parlamentarnych, jak i samorządowych czy do Parlamentu

⁵ Gdzie funkcjonuje natomiast procedura „głosowania z wyprzedzeniem”: <https://www.elections.im.dk/advance-voting>. [wszystkie źródła internetowe cytowane w niniejszej opinii zostały sprawdzone 7 VII 2025 r.].

Europejskiego. Zgodnie z postanowieniami ustawy wyborczej⁶ (art. 168-182) każdy wyborca może złożyć wniosek o głosowanie korespondencyjne w wyborach parlamentarnych. Wniosek można złożyć elektronicznie (poprzez specjalną platformę) lub w formie papierowej (na własnym papierze lub na formularzu dostępnym w urzędzie gminy) przesłać do kolegium burmistrzów i radnych gminy, w której wyborca jest zarejestrowany (czyli w zależności od przypadku gminy odpowiadającej miejscu zamieszkania, ostatniemu miejscu zamieszkania, miejscu urodzenia lub miasta Luksemburg). Wniosek należy wysłać nie wcześniej niż 12 tygodni i nie później niż 25 dni przed dniem wyborów, jeżeli list z pakietem wyborczym ma zostać przesłany na terenie Luksemburga (jeżeli list ma zostać dostarczony za granicę – wniosek należy złożyć nie później niż 40 dni przed dniem wyborów). Po stwierdzeniu, że wnioskodawca jest wpisany na listę wyborców i dostarczył wszelkie wymagane informacje, kolegium burmistrzów i radnych wysła mu pakiet wyborczy w terminie nie później niż 15 dni przed dniem wyborów (dla wyborców przebywających w Luksemburgu) lub 30 dni przed dniem wyborów (dla wyborców głosujących za granicą). W skład pakietu wyborczego wchodzi: lista kandydatów, instrukcja głosowania, koperta wyborcza (*l'enveloppe électorale*; nieprzezroczysta oraz jednolita dla każdego wyborcy) i karta do głosowania oraz koperta nadawcza, w której należy przesłać kopertę wyborczą (na której znajduje się m.in. informacja o lokalu wyborczym, do którego należy odesłać głos). Jeżeli kolegium burmistrzów i radnych stwierdzi, że wnioskodawca nie spełnia warunków głosowania korespondencyjnego – powiadamia go o odmowie nie później niż 20 dni przed dniem wyborów (w przypadku osób mieszkających w Luksemburgu) lub 35 dni przed dniem wyborów (w przypadku osób mieszkających za granicą). Wyborcy, którzy zostali wpisani na listę osób głosujących korespondencyjnie, nie mogą wybrać innej metody głosowania. Informacja o tym, że dany wyborca głosuje korespondencyjnie, jest umieszczona przy jego nazwisku w spisie wyborców danej gminy oraz na listach w poszczególnych lokalach wyborczych i w głównym lokalu wyborczym każdej gminy. Jeżeli liczba wyborców głosujących korespondencyjnie przekracza maksymalną liczbę wyborców przewidzianą w ustawie dla danej komisji wyborczej, przeprowadzenie głosowania korespondencyjnego powierza się jednej lub kilku innym komisjom. Koperty zawierające oddany głos muszą dotrzeć do lokalu wyborczego, do którego są zaadresowane, najpóźniej o godz. 14:00 w dniu wyborów (koperty nadawcze, które dotrą do lokalu wyborczego po tej godzinie, są niszczone bez otwierania). W lokalu sprawdza się, czy liczba otrzymanych kopert odpowiada liczbie wyborców dopuszczonych do głosowania korespondencyjnego, a wszelkie rozbieżności są odnotowywane w protokole. Członek komisji wyborczej otwiera kopertę nadawczą i podaje komisji nazwisko, imiona oraz numer porządkowy wyborcy, którego zaznacza się w spisie wyborców głosujących korespondencyjnie. Koperty wyborcze po wyjęciu z kopert nadawczych są gromadzone w specjalnej urnie. Następnie jeden z członków komisji (w obecności wszystkich pozostałych) miesza koperty w urnie, wyjmując z każdej kartę do głosowania i bez rozkładania kart wrzuca je do urny. Jeżeli w danej kopercie wyborczej znajduje się więcej niż jedna karta – są one niezwłocznie niszczone. Wszelkie czynności są odnotowywane w protokole. Podobna procedura jest stosowana w przypadku wyborów

⁶ *Loi électorale du 18 février 2003*, tekst w j. francuskim: <https://legilux.public.lu/eli/etat/leg/recueil/elections/20240318>.

samorządowych (art. 262-275 ustawy wyborczej) i wyborów europejskich (art. 327-342 ustawy wyborczej).

W Niemczech osoby uprawnione do głosowania, wpisane na listę wyborców, mogą skorzystać z prawa do głosowania korespondencyjnego bez podawania uzasadnienia takiej decyzji. Podstawę prawną dla takiej procedury stanowią przepisy federalnego kodeksu wyborczego⁷ (BWO, §§ 20, 25-31, 66, 74 i 75) oraz federalnej ustawy wyborczej⁸ (BWahlG, §§ 36 i 39). O wydanie karty wyborczej należy wystąpić do władz gminy miejsca zamieszkania (na piśmie, osobiście lub – w wybranych gminach – on-line), które prześlą ją razem z dokumentami niezbędnymi do głosowania korespondencyjnego na adres zamieszkania wyborcy lub inny wskazany przez niego we wniosku. Dokumenty można także odebrać osobiście. O wydanie dokumentów należy wystąpić możliwie jak najwcześniej, nie później jednak niż do piątku poprzedzającego dzień wyborów, do godz. 18:00 (z pewnymi wyjątkami). W skład dokumentów do głosowania korespondencyjnego wchodzi: karta wyborcza, karta do głosowania, koperta na kartę do głosowania (niebieska), koperta zwrotna (czerwona) z adresem, na który należy odesłać kartę do głosowania oraz instrukcja głosowania. Wypełnione dokumenty do głosowania korespondencyjnego można przekazać lub wysłać dopiero po ostatecznym zatwierdzeniu list kandydatów i wydrukowaniu kart do głosowania, najwcześniej na około sześć tygodni przed wyborami. W przypadku osobistego odbierania dokumentów do głosowania korespondencyjnego wyborca może od razu przekazać wypełnione dokumenty do głosowania bezpośrednio w urzędzie gminy, pod warunkiem, że będzie w stanie wypełnić kartę do głosowania i włożyć ją do koperty w sposób dyskretny. Wysyłanie dokumentów do głosowania korespondencyjnego na terenie Niemiec jest bezpłatne, jednak osoby, które chcą głosować korespondencyjnie z zagranicy, muszą uiścić opłatę pocztową za przesłane dokumenty wyborcze. Dokumenty muszą zostać nadane w takim terminie, aby dotarły one do właściwego organu do godz. 18:00 w niedzielę, w którą odbywają się wybory. Karty otrzymane po tym terminie nie będą brane pod uwagę przy liczeniu głosów. Głosy są zliczane w komisjach wyborczych w danym okręgu wyborczym po zakończeniu głosowania. W dniu wyborów czerwone koperty są przekazywane komisjom wyborczym odpowiedzialnym za głosowanie korespondencyjne, które przed zakończeniem głosowania otwierają je i sprawdzają poprawność ich przygotowania, a następnie niebieskie koperty są przekładane do specjalnej urny. Karty do głosowania są wyjmowane z niebieskich kopert, a oddane głosy liczone dopiero po zakończeniu głosowania.

W Wielkiej Brytanii możliwość głosowania korespondencyjnego przewidziano np. dla osób przebywających z dala od miejsca stałego zamieszkania lub za granicą, jednak przy składaniu wniosku o możliwość głosowania korespondencyjnego nie ma potrzeby podawania przyczyny⁹, chyba że wyborca głosuje w Irlandii Północnej,

⁷ *Bundeswahlordnung in der Fassung der Bekanntmachung vom 19. April 2002 (BGBl. I S. 1376), die zuletzt durch Artikel 10 der Verordnung vom 19. Juni 2020 (BGBl. I S. 1328) geändert worden ist*, tekst w j. niemieckim: https://www.gesetze-im-internet.de/bwo_1985/BJNR017690985.html.

⁸ *Bundeswahlgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 23. Juli 1993 (BGBl. I S. 1288, 1594), das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 7. März 2024 (BGBl. 2024 I Nr. 91) geändert worden ist*, tekst w j. niemieckim: <https://www.gesetze-im-internet.de/bwahlg/BJNR003830956.html>.

⁹ *Vote in UK Elections. Voting by post*, informacje z portalu gov.uk, <https://www.gov.uk/how-to-vote/postal-voting>.

gdzie do głosowania korespondencyjnego mogą przystąpić wyłącznie osoby posiadające odpowiednie usprawiedliwienie (np. choroba, niepełnosprawność, pobyt poza miejscem zamieszkania w celach edukacyjnych lub zawodowych)¹⁰. Wniosek w sprawie głosowania korespondencyjnego może dotyczyć konkretnych wyborów, ale uprawnienie może również zostać przyznane na określony okres, nie dłuższy niż 3 lata. Wniosek należy złożyć pocztą lub drogą elektroniczną, a następnie – po otrzymaniu pakietu do głosowania – wypełnić kartę do głosowania oraz oświadczenie o głosowaniu korespondencyjnym, umieścić kartę i oświadczenie w otrzymanej kopercie i samodzielnie ją zakleić. Kopertę z głosem należy przesłać niezwłocznie w terminie umożliwiającym policzenie głosów, a w przypadku, kiedy jest to już niemożliwe – osobiście odnieść je do lokalu wyborczego do godz. 22:00 w dniu wyborów lub do lokalnego Urzędu Rejestracji Wyborców (*Electoral Registration Office*) przed godziną jego zamknięcia. Wyborcy zarejestrowani jako głosujący korespondencyjnie nie mają możliwości głosowania w lokalu wyborczym nawet w sytuacji, kiedy ich karta do głosowania zaginęła lub uległa uszkodzeniu. Jeśli karta została uszkodzona, należy uzyskać nową, wnioskując w lokalnym Urzędzie Rejestracji Wyborców o przesłanie nowej karty lub odbierając kartę zastępczą z lokalnego Urzędu Rejestracji Wyborców do godz. 17:00 w dniu wyborów.

V. Skutki prawne projektowanej ustawy

1. Celem ustawodawczym zakładanym przez Wnioskodawców jest „wprowadzenie ułatwień dla wyborców”, które mają „korzystnie wpłynąć na frekwencję wyborczą”¹¹. Ułatwienia te polegają na rozszerzeniu możliwości głosowania korespondencyjnego dla wszystkich wyborców, zarówno w kraju, jak i za granicą. Określenie skutków prawnych proponowanych zmian Kodeksu wyborczego wymaga, w pierwszej kolejności odwołania do dotychczasowych doświadczeń związanych z głosowaniem korespondencyjnym, uwzględniając przy tym stanowisko doktryny na temat tego alternatywnego sposobu głosowania, a następnie podjęcie próby oceny, w jakim stopniu przedłożona Sejmowi propozycja służyć będzie realizacji zakładanego celu.

Instytucja głosowania korespondencyjnego została wprowadzona do Kodeksu wyborczego w 2011 r. Od tego momentu przepisy dotyczące głosowania korespondencyjnego były kilkakrotnie nowelizowane. Za każdym razem zmiany te dotyczyły głównie kręgu uprawnionych do głosowania korespondencyjnego. Pierwotnie ten sposób głosowania dedykowany był wyłącznie wyborcom przebywającym za granicą¹² i wyborcom o znacznym lub umiarkowanym stopniu niepełnosprawności¹³.

¹⁰ Pozostałe warunki i przebieg głosowania korespondencyjnego w Irlandii Północnej także nieco się różnią od opisanego w niniejszej informacji przebiegu w Anglii, Walii i Szkocji.

¹¹ Uzasadnienie projektu, s. 1.

¹² Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy (Dz. U. nr 21, poz. 112).

¹³ Ustawa z dnia 27 maja 2011 r. o zmianie ustawy – Kodeks wyborczy oraz ustawy – Przepisy wprowadzające ustawę - Kodeks wyborczy (Dz. U. nr 147, poz. 881).

Dokonując nowelizacji Kodeksu wyborczego w 2014 r.¹⁴ krąg uprawnionych do korzystania z alternatywnej formy głosowania znacząco rozszerzono. Z głosowania korespondencyjnego mógł skorzystać każdy wyborca (w kraju i za granicą), biorący udział w wyborach do Sejmu i Senatu, w wyborach Prezydenta RP i w wyborach do Parlamentu Europejskiego. Tego typu głosowanie było wyłączone w wyborach do organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego oraz w wyborach wójta, przy czym wyborca z niepełnosprawnością mógł głosować korespondencyjnie także w tego rodzaju wyborach.

Nowelizacją Kodeksu wyborczego w 2018 r.¹⁵ zrezygnowano z powszechnego charakteru tego głosowania, uznając, że „głosowanie korespondencyjne w istotny sposób zwiększa ryzyko nieprawidłowości”. Wyrażając przy tym przekonanie, że „[w]yborcy powinni oddawać swój głos przez akt osobistego uczestnictwa w procesie wyborczym”¹⁶. Komentowana zmiana Kodeksu wyborczego spotkała się z krytyką doktryny¹⁷. Możliwość głosowania korespondencyjnego pozostawiono jedynie dla wyborców niepełnosprawnych o znacznym lub umiarkowanym stopniu niepełnosprawności w odniesieniu do każdego rodzaju wyborów.

W 2020 r.¹⁸ wprowadzono zmiany umożliwiające głosowanie korespondencyjne osobom przebywającym na kwarantannie lub w izolacji, a także osobom powyżej 60 roku życia. Warto zauważyć, że w związku z ogłoszonym stanem epidemii COVID-19, głosowanie korespondencyjne miało być wyłączną formą oddania głosu w wyborach Prezydenta RP zarządzonych w 2020 r.¹⁹.

W 2024 r. uchwalono nowelizację Kodeksu wyborczego²⁰, która zakładała powrót do możliwości głosowania korespondencyjnego przez wszystkich wyborców (w kraju i za granicą), z wyłączeniem wyborów do organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego oraz wyborach wójta. Zastrzeżono, że wyborca niepełnosprawny o znacznym lub umiarkowanym stopniu niepełnosprawności oraz wyborca, który najpóźniej w dniu głosowania kończy 60 lat, może głosować korespondencyjnie także w wyborach samorządowych. Omawiana nowelizacja nie została podpisana przez Prezydenta, który w trybie kontroli prewencyjnej wystąpił do Trybunału Konstytucyjnego w wnioskiem o zbadanie zgodności noweli z Konstytucją²¹. Zdaniem Prezydenta, nowelizowany przepis Kodeksu wyborczego, w zakresie, w jakim pomija w stosunku do wyborców podlegających w dniu

¹⁴ Ustawa z dnia 11 lipca 2014 r. o zmianie ustawy – Kodeks wyborczy oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1072).

¹⁵ Ustawa z dnia 11 stycznia 2018 r. o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych (Dz. U. poz. 130, ze zm.).

¹⁶ Uzasadnienie poselskiego projektu ustawy o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych, druk nr 2001/VIII kadencja Sejmu RP, s. 5.

¹⁷ M.in. A. Rakowska-Trela, Art. 53(a) [w:] *Kodeks wyborczy. Komentarz do zmian 2018*, red. K. Skłodowski, A. Rakowska-Trela, Warszawa 2018, LEX/el.

¹⁸ Ustawa z dnia 31 marca 2020 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 568, ze zm.).

¹⁹ Ustawa z dnia 6 kwietnia 2020 r. o szczególnych zasadach przeprowadzania wyborów powszechnych na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych w 2020 r. (Dz. U. poz. 827).

²⁰ Ustawa z dnia 14 czerwca 2024 r. o zmianie ustawy – Kodeks wyborczy, [https://orka.sejm.gov.pl/opinie10.nsf/nazwa/296_u/\\$file/296_u.pdf](https://orka.sejm.gov.pl/opinie10.nsf/nazwa/296_u/$file/296_u.pdf).

²¹ <https://www.prezydent.pl/prawo/wnioski-do-tk/wniosek-do-tk-nowela-kodeksu-wyborczego.89238>.

głosowania obowiązkowej kwarantannie, izolacji lub izolacji w warunkach domowych, możliwość głosowania w trybie korespondencyjnym w wyborach do organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego oraz wyborów wójtów, narusza art. 62 ust. 1 oraz art. 32 ust. 1 Konstytucji. Odnosząc się do przebiegu prac legislacyjnych nad przedmiotową nowelizacją, Prezydent uznał za konieczne zbadanie, czy ustawa została uchwalona przez organ spełniający konstytucyjne wymogi: przedstawicielstwa, sprawowania mandatu oraz właściwego składu. W konsekwencji we wniosku do TK zarzucił niezgodność całej zaskarżonej ustawy z art. 7 w związku z art. 4 ust. 2, art. 104 ust. 1 oraz art. 96 ust. 1 Konstytucji.

Geneza głosowania korespondencyjnego dowodzi, że instytucja ta od momentu jej wprowadzenia do polskiego systemu wyborczego, tj. od 2011 r. ulegała licznym przeobrażeniom, niesprzyjającym stabilności i pewności prawa wyborczego. Ustawodawca powinien mieć na uwadze, że częste zmiany zasad głosowania korespondencyjnego skutkują utratą zaufania obywateli nie tylko do tego sposobu głosowania, ale także całego procesu wyborczego²². Prawo wyborcze powinno charakteryzować się stałością, jasnością i transparentnością, aby zapewnić obywatelom zaufanie do procesu wyborczego oraz stabilność systemu demokratycznego²³. Warto zatem, abstrahując od oceny zasadności projektowanych rozwiązań, przestrzec przed pochopnymi i skomplikowanymi zmianami prawa wyborczego²⁴.

Treść opiniowanego projektu jest zasadniczo tożsama z nowelizacją Kodeksu wyborczego uchwaloną w 2024 r. Jedyną zmianą w stosunku do wspomnianej nowelizacji, wprowadzoną w omawianym projekcie, jest rozszerzenie kręgu wyborców uprawnionych – na zasadzie wyjątku – do głosowania korespondencyjnego w wyborach samorządowych o osoby podlegające w dniu głosowania kwarantannie, izolacji lub izolacji domowej. Zmiana ta stanowi odpowiedź na jeden z zarzutów podniesionych we wniosku, który Prezydent – w trybie kontroli prewencyjnej – skierował do TK.

Informacja o treściowej zbieżności projektu z nowelizacją Kodeksu wyborczego nie jest bez znaczenia, szczególnie, że tej pory TK nie rozpatrzył wspomnianego wniosku²⁵. Zgodnie z art. 122 ust. 3 zd. 2 Konstytucji, „Prezydent Rzeczypospolitej nie może odmówić podpisania ustawy, którą Trybunał Konstytucyjny uznał za zgodną z Konstytucją”. W związku z tym, jeżeli Trybunał orzeknie o konstytucyjności nowelizacji, a wcześniej uchwalone zostaną projektowane przepisy, w systemie prawnym mogą obowiązywać równolegle tożsame regulacje dotyczące głosowania korespondencyjnego. Taki stan prawny może prowadzić do wątpliwości interpretacyjnych oraz konieczności stosowania reguł kolizyjnych bądź przeprowadzenia kolejnych nowelizacji Kodeksu wyborczego, uchylających nadmiarowe przepisy.

²² Por. E. Michałkiewicz-Kądziela, *Ewolucja głosowania korespondencyjnego w polskim Kodeksie wyborczym oraz perspektywy wprowadzenia nowych alternatywnych form głosowania w kraju* [w:] *Dylematy polskiego prawa wyborczego*, red. J. Ciapała, A. Pyrzyńska, Warszawa 2021, s. 219.

²³ Por. L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2018, s. 290–291.

²⁴ Por. R. Balicki, *Głosowanie korespondencyjne w polskim porządku prawnym – zmienne dzieje regulacji* [w:] *Dylematy polskiego prawa wyborczego*, red. J. Ciapała, A. Pyrzyńska, Warszawa 2021, s. 206.

²⁵ <https://trybunal.gov.pl/sprawy-w-trybunale/art/ustawa-o-zmianie-ustawy-kodeks-wyborczy>.

Bez rozstrzygnięcia TK trudno jednoznacznie ocenić skutki prawne projektowanych rozwiązań. Niezależnie jednak od przyszłego orzeczenia, ustawodawca, prowadząc prace legislacyjne, powinien mieć świadomość potencjalnych zagrożeń, jakie może rodzić uchwalenie projektu – zwłaszcza w sytuacji, gdy rozstrzygnięcie Trybunału skutkować będzie obowiązkiem podpisania nowelizacji przez Prezydenta.

W ankietach przesłanych w ramach konsultacji społecznych dotyczących analizowanego projektu nie odnotowano zgodności co do celowości wprowadzenia rozwiązań nadających głosowaniu korespondencyjnemu powszechny charakter. Obok komentarzy popierających przywrócenie możliwości głosowania korespondencyjnego wszystkim wyborcom w kraju i za granicą²⁶, pojawiają się również opinie krytyczne.

Zdaniem części ankietowanych, przyjęte w projekcie rozwiązania budzą zastrzeżenia w zakresie bezpieczeństwa i transparentności procesu wyborczego. Uczestnicy konsultacji zwracają uwagę na brak realnych mechanizmów kontroli, które zapewniłyby prawidłową weryfikację podpisów oraz bezpieczeństwo przesyłek z pakietami wyborczymi²⁷. Jednym z głównych zarzutów wobec powszechnego głosowania korespondencyjnego jest ryzyko naruszenia zasady tajności głosowania. Wskazywane nieprawidłowości dotyczą m.in. braku swobody oddania głosu przez wyborcę (np. pod presją rodziny) oraz braku gwarancji zachowania tajności w momencie otwierania koperty zwrotnej przez członków obwodowej komisji wyborczej i wrzucania karty do urny wyborczej²⁸.

Wśród innych zagrożeń wskazuje się na skomplikowanie systemu wyborczego i zwiększenie obciążeń administracji wyborczej. Uczestnicy konsultacji społecznych zwracają uwagę, że złożoność struktury głosowania korespondencyjnego, zwiększa ryzyko dezorganizacji procesu wyborczego²⁹. Uczestnicy konsultacji wyrażali również obawy co do skuteczności operatora wyznaczonego w rozumieniu ustawy z dnia 23 listopada 2012 r. – Prawo pocztowe, szczególnie w kontekście możliwych opóźnień w dostarczaniu przesyłek³⁰. Zawiłość procedury głosowania korespondencyjnego – jak przyjmowano w ankietach – wbrew założeniom Wnioskodawców, może utrudnić oddanie głosu przez wyborców. Mianowicie, zwiększa się prawdopodobieństwo popełnienia błędu formalnego przez wyborców, które będzie mogło skutkować wzrostem liczby głosów nieważnych³¹.

W ankietach odniesiono się także do zagrożeń związanych z uczciwością wyborów. Rozwiązania te – zdaniem niektórych ankietowanych – budzą obawy o ingerencję w proces wyborczy i manipulacje wynikami wyborów³². W jednym z komentarzy, odnotowano, że uchwalenie proponowanych zmian Kodeksu wyborczego doprowadzi do „osłabienia podstawowych gwarancji demokratycznych oraz pogorszenia jakości procesu wyborczego”³³. Uczestnicy konsultacji społecznych jako bezpieczną alternatywę dla powszechnego głosowania

²⁶ ID ankiety: 34088, 34369, 36066.

²⁷ ID ankiety: 33979, 35343.

²⁸ ID ankiety: 35446, 33979, 35650.

²⁹ ID ankiety: 35746.

³⁰ ID ankiety: 33979.

³¹ Ibidem.

³² ID ankiety: 34008.

³³ ID ankiety: 33979.

korespondencyjnego wskazali elektroniczną formę oddania głosu wyborach (e-wybory)³⁴.

Odnosząc się do zarzutów formułowanych wobec projektu przez uczestników konsultacji społecznych, warto sięgnąć do stanowiska doktryny i orzecznictwa konstytucyjnego dotyczącego głosowania korespondencyjnego. W literaturze przedmiotu nie pomijano ryzyka nadużyć związanych z tą formą głosowania, które – w przypadku ich wystąpienia – mogłyby prowadzić do zafałszowania wyników wyborów³⁵. Mimo tych zastrzeżeń, głosowanie korespondencyjne, jako alternatywny sposób oddania głosu obok podstawowej procedury głosowania w lokalu wyborczym, zostało szeroko zaaprobowane w doktrynie prawa konstytucyjnego³⁶. Zdaniem A. Rakowskiej-Treli, „z punktu widzenia zasad prawa wyborczego” głosowanie korespondencyjne jest „rozwiązaniem znacznie bardziej właściwym niż głosowanie przez pełnomocnika”³⁷.

Na temat przestrzegania podstawowych zasad prawa wyborczego podczas głosowania korespondencyjnego wypowiadał się także TK. W wyroku z 20 lipca 2011 r., K 9/11, Trybunał badając konstytucyjność tego sposobu głosowania, stwierdził, że nie narusza ono konstytucyjnych zasad bezpośredniości i tajności głosowania. Zdaniem TK zasada bezpośredniości nie może być rozumiana jako wymóg osobistego oddania głosu, zasada ta jedynie „przesądza o ich jednostopniowości, czyli o tym, że wyborcy głosują bezpośrednio na swojego kandydata (do organu przedstawicielskiego lub na urząd jednoosobowy), a nie na elektorów, którzy dopiero będą dokonywać ostatecznego wyboru”³⁸. Jeśli zaś chodzi o zasadę tajności głosowania – akcentując fakultatywny charakter głosowania korespondencyjnego – Trybunał przyjął, że „[w] sytuacji gdy wyborca decyduje się na głosowanie poza lokalem obwodowej komisji wyborczej, świadomie rezygnuje z tej gwarancji tajności głosowania stwarzanej przez państwo, przejmując jednocześnie obowiązek zorganizowania sobie we własnym zakresie odpowiednich warunków zapewniających tajność głosowania”. Z tego też względu, wyborca korzystający z możliwości głosowania korespondencyjnego, ma obowiązek złożenia oświadczenia o osobistym i tajnym oddaniu głosu na karcie do głosowania. TK podkreślił, że tajność głosowania jest przywilejem wyborcy, który nie musi z niego korzystać. Jawne oddanie głosu przez wyborcę, o ile nie jest formą agitacji wyborczej, nie będzie skutkowało konsekwencjami prawnymi. Wobec tego uznania, TK stwierdził, że „dobrowolne poinformowanie o treści decyzji wyborczej innych osób, niezależnie od tego, czy ma miejsce przed wyborami, czy po wyborach, nie narusza zasady tajności głosowania”.

³⁴ ID ankiety: 36319, 34008, 35446.

³⁵ Np. A. Rakowska-Trela, op. cit., LEX/el.

³⁶ Np. P. Uziębło, *Postulaty Państwowej Komisji Wyborczej dotyczące pożądanego kierunku zmian kodeksu wyborczego*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2023, nr 2, s. 99. Ewa, Michałkiewicz-Kądziała, op. cit., s. 215. S. J. Jaworski, J. Zbieranek Art. 53(a) [w:] *Kodeks wyborczy. Komentarz*, red. K. W. Czaplicki, B. Dauter, A. Kisielewicz, F. Rymarz, S. J. Jaworski, J. Zbieranek, Warszawa 2018, LEX/el. Głosowanie korespondencyjne jako jedyna procedura głosowania oceniane jest krytycznie, nieprawidłowe funkcjonowanie tej formy oddania głosu, prowadzić może do faktycznego pozbawienia części wyborców możliwości skorzystania z czynnego prawa wyborczego – P. Czarny, Art. 127 [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. P. Tuleja, Warszawa 2023, LEX/el. Za: Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich, *(Wyłączne) głosowanie korespondencyjne – wybrane zagadnienia*, Warszawa 2020, *passim*.

³⁷ A. Rakowska-Trela, op. cit., LEX/el.

³⁸ Wyrok TK z 20 VII 2011 r., sygn. K 9/11, OTK-A 2011, nr 6, poz. 61.

Głosowanie korespondencyjne – zarówno w odbiorze doktryny, jak i orzecznictwa konstytucyjnego – uznawane jest za alternatywną formę głosowania realizującą zasadę powszechności wyborów. W literaturze przedmiotu postulat nadania głosowaniu korespondencyjnemu powszechnego charakteru, uzasadniano koniecznością zapewnienia realizacji zasady powszechności czynnego prawa wyborczego³⁹. Warto odnotować, że P. Uziębło opiniując zmiany, jakie wprowadzono do Kodeksu wyborczego nowelizacją w 2018 r. (tj. radykalne zawężenie katalogu uprawnionych do korzystania z głosowania korespondencyjnego), poddał w wątpliwość ich „zgodność z zasadą powszechności, która właśnie dzięki powszechnemu głosowaniu korespondencyjnemu była znacznie pełniej realizowana na poziomie ustawowym. (...) głosowanie korespondencyjne w wielu przypadkach może stanowić najlepszy sposób dla oddania głosu przez osobę uprawnioną. Dotyczy to przede wszystkim wyborców przebywających poza granicami kraju, a także (...) osób w podeszłym wieku, które nie mogą samodzielnie udać się do lokalu wyborczego”⁴⁰. W doktrynie, odwołano się do poglądu, zgodnie z którym, ze względu na realizację zasady powszechności prawa wyborczego, korzyści płynące z głosowania korespondencyjnego, są większe aniżeli zagrożenia związane z możliwością korespondencyjnego oddawania głosu przez każdego wyborcę⁴¹.

Podsumowując, w piśmiennictwie szeroko zachęca się do podjęcia działań, które umożliwią udział w wyborach wszystkim zainteresowanym. W kontekście ułatwień prawa wyborczego, jedną z najczęściej pojawiających się propozycji jest powszechne głosowanie korespondencyjne, obowiązujące jako alternatywna forma oddania głosu, w kraju i za granicą. Podkreślenia wymaga także, że procedura głosowania korespondencyjnego została pozytywnie oceniona przez organizacje międzynarodowe, które monitorują przeprowadzanie wyborów, m.in. przez Misję Oceny Wyborów Organizacji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie, która w raporcie z obserwacji ostatnich wyborów powszechnych, jakimi były wybory do Sejmu RP i do Senatu RP w 2015 r., zarekomendowała, aby procedura ta jako spełniająca standardy OBWE była wiodącą alternatywną procedurą głosowania w Polsce⁴².

Analiza szczegółowych założeń projektu pozwala przyjąć, że w przeważającej mierze odpowiadają one na postulaty Państwowej Komisji Wyborczej (PKW) dotyczące zmian Kodeksu wyborczego w zakresie alternatywnych sposobów głosowania, wynikające z realizacji przez ten organ jego uprawnień nadzorczo-interpretacyjnych. W szczególności projektowane rozwiązania przywracają

³⁹ Np. R. Balicki, *op. cit.*, s. 201. B. Banaszak, *Rozdział 6a, [w:] Kodeks wyborczy. Komentarz*, red. B. Banaszak, J. Michalska, B. Stępień-Załucka, Warszawa 2023, LEGALIS/el. Ł. Buczkowski, Głosowanie korespondencyjne dla każdego? *Kilka uwag w sprawie nowelizacji Kodeksu wyborczego z 14 czerwca 2024 r.*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2024, nr 5, s. 24.

⁴⁰ P. Uziębło, *Opinia prawna w sprawie zmian w kodeksie wyborczym wprowadzanych ustawą z dnia 14 grudnia 2017 r.*, Warszawa 2018, s. 9, <https://www.batory.org.pl/wp-content/uploads/2019/05/Opinia-prawna-w-sprawie-zmian-w-kodeksie-wyborczym-wprowadzanych-ustawa-z-dnia-14-grudnia-2017r.pdf>.

⁴¹ B. Banaszak, *op. cit.*, LEGALIS/el.

⁴² *Republic of Poland, Parliamentary Elections 25 October 2015*, OSCE/ODIHR Election Assessment Mission Report, Warszawa 2016, s. 7–8.

powszechne głosowanie korespondencyjne jako alternatywną formę głosowania – zarówno w kraju, jak i za granicą – czego domagał się centralny organ wyborczy⁴³.

PKW zgłaszała także kilka postulatów technicznych dotyczących organizacji głosowania korespondencyjnego. Jeden z nich dotyczył konieczności zmiany przepisu art. 53b § 3 Kodeksu wyborczego. W opinii PKW „adres, na który ma być wysłany pakiet wyborczy musi być adresem z obszaru gminy, w której wyborca ujęty jest w spisie wyborców. Może to być inny adres niż adres, pod którym wyborca ujęty jest w stałym obwodzie głosowania w Centralnym Rejestrze Wyborców lub, pod którym wyborca został ujęty w spisie wyborców sporządzanym na dane wybory w związku ze zmianą miejsca głosowania, o czym mowa w art. 28 § 1 Kodeksu wyborczego, o ile zmiana miejsca zamieszkania nastąpiła w terminie umożliwiającym zgłoszenie zamiaru głosowania korespondencyjnego, tj. nie później niż do 13. dnia przed dniem wyborów”⁴⁴.

Z całościowej analizy przepisów Kodeksu wyborczego – w szczególności tych dotyczących terminów na wykonanie poszczególnych czynności wyborczych – PKW wywodzi, że brak jest technicznej możliwości skutecznego doręczenia pakietu wyborczego na adres poza obszarem gminy, w której wyborca został ujęty w spisie wyborców. Taka praktyka mogłaby skutkować opóźnieniami w dostarczeniu koperty zwrotnej do obwodowej komisji wyborczej, co z kolei prowadziłoby do nieuwzględnienia oddanych głosów w ostatecznym wyniku wyborów⁴⁵.

Projekt uwzględnia postulowaną uwagę poprzez wprowadzenie zmiany w art. 53b § 5 pkt 4, zgodnie z którą zgłoszenie zamiaru głosowania korespondencyjnego zawiera: „wskazanie adresu, na który ma być wysłany pakiet wyborczy na terenie gminy, w której dokonano zgłoszenia”. Jednocześnie, zgodnie z nowym brzmieniem art. 53b § 1: „zamiar głosowania korespondencyjnego w kraju wyborca zgłasza wójtowi gmin, w której wyborca jest ujęty w spisie wyborców, do 13 dnia przed dniem wyborów”.

Przyjęte rozwiązanie uniemożliwia doręczenie pakietu wyborczego na adres poza obszarem gminy, w której wyborca został ujęty w spisie wyborców. Jednakże z komentarzy uczestników konsultacji społecznych wynika, że przepis ten został przez nich błędnie zinterpretowany. Uznali oni, że głosowanie korespondencyjne umożliwi im – nawet przebywając poza gminą – oddanie głosu „w swoim” okręgu wyborczym, tj. tam, gdzie z urzędu są ujęci w spisie wyborców⁴⁶.

Chociaż rozwiązanie, o którym mowa w projektowanym 53b § 5 pkt 4, odpowiada postulatowi PKW, który miał na celu zapewnienie większego bezpieczeństwa procesu wyborczego, warto rozważyć jego rozszerzenie. Szczególnie w sytuacjach, gdy wyborca na krótki czas przebywa poza miejscem zamieszkania (np. pobyt w sanatorium). Projektowane rozwiązanie uniemożliwiałoby skorzystanie z głosowania korespondencyjnego, w taki sposób, aby mógł oddać głos „w swoim” okręgu wyborczym, tj. tam gdzie ujęty jest w spisie wyborców.

⁴³ Państwowa Komisja Wyborcza, *Informacja o realizacji przepisów Kodeksu wyborczego oraz propozycje ich zmiany*, Warszawa 2021, s. 2, https://pkw.gov.pl/uploaded_files/1613491481_2-1-21-informacja.pdf.

⁴⁴ Państwowa Komisja Wyborcza, *Informacja o realizacji przepisów Kodeksu wyborczego oraz propozycje ich zmiany*, Warszawa 2024, s. 5, https://pkw.gov.pl/uploaded_files/1709823877_zpow50212024-informacja-o-realizacji-przepisow-kodeksu-wyborczego-oraz-propozycje-ich-zmiany.pdf.

⁴⁵ Ibidem, s. 6.

⁴⁶ ID ankiety: 34369.

Wydaje się, że rozszerzenie możliwości doręczenia pakietu poza granice gminy właściwej dla ujęcia w spisie wyborców, zwiększyłoby funkcjonalność tej formy głosowania i lepiej realizowało konstytucyjną zasadę powszechności wyborów.

W kontekście bezpieczeństwa głosowania korespondencyjnego należy zgodzić się uczestnikami konsultacji społecznych projektu, którzy przekonywali, że głosowanie korespondencyjne jest zdecydowanie bardziej złożoną formą oddania głosu, aniżeli głosowanie w lokalu wyborczym. Procedura korespondencyjnego głosowania składa się z sekwencji czynności poprzedzających ważne i skuteczne oddanie głosu. Wymaga współpracy wielu podmiotów m.in. wyborcy, wójta, operatora wyznaczonego w rozumieniu ustawy z dnia 23 listopada 2012 r. – Prawo pocztowe, obwodowej komisji wyborczej. Każda dodatkowa czynność zwiększa ryzyko możliwych błędów, uniemożliwiających skuteczne wyrażenie woli wyborcy (polegających, np. na wadliwym przygotowaniu i dostarczeniu pakietu wyborczego, niepoprawnym przygotowaniu koperty zwrotnej przez wyborcę, nieterminowym, a przy tym nieskutecznym przekazaniu koperty obwodowej komisji wyborczej), naruszających integralność czy poufność procesu wyborczego. Odwołując się do danych liczbowych, udostępnionych przez PKW, warto odnotować, że w trakcie wyborów w 2023 r. zmaterializowały się następujące ryzyka⁴⁷:

- brak otrzymania przez komisję wyborczą koperty zwrotnej z wysłanego pakietu wyborczego (816 przypadków – 6,3% wysłanych pakietów),
- brak oświadczenia o osobistym i tajnym oddaniu głosu w kopertach zwrotnych (1087 przypadków – 8,4 % wysłanych pakietów),
- brak podpisania oświadczenia przez wyborcę (104 przypadków – 0,8% wysłanych pakietów),
- brak koperty na karty do głosowania (58 przypadków – 0,45% wysłanych pakietów),
- brak zaklejenia koperty na karty do głosowania (112 przypadków – 0,86% wysłanych pakietów).

Powyższe dane pozwalają sądzić, że przyjęcie korespondencyjnego sposobu głosowania, może skutkować wzrostem protestów wyborczych. Przy czym należy zauważyć, że pełniejsza ocena ryzyka naruszeń prawidłowości procedury wyborczej będzie możliwa, dopiero po przyjęciu rozporządzeń regulujących szczegóły postępowania z pakietami wyborczymi oraz kopertami zwrotnymi.

Kolejną kwestią budzącą wątpliwości jest wyłączenie możliwości głosowania korespondencyjnego w wyborach do organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego oraz w wyborach wójtów. W doktrynie formułowane są poglądy aprobujące komentowane ograniczenie, a tym samym dzielące obawy Wnioskodawców, co do tego, że na naruszenia prawidłowości przebiegu procesu wyborczego (np. kupowanie głosów, brak rzetelności ze strony podmiotów odpowiedzialnych za obieg pakietu wyborczego) najbardziej narażone są małe okręgi wyborcze⁴⁸. Jednakże Związek Województw RP, w opinii przedstawionej przy okazji nowelizacji Kodeksu wyborczego w 2024 r., uznał takie wyłączenie za nieuzasadnione zarówno z punktu widzenia celowości, jak i zgodności z prawem⁴⁹.

⁴⁷ Dane Państwowej Komisji Wyborczej w arkuszach:

https://wybory.gov.pl/sejmsenat2023/data/csv/wyniki_gl_na_listy_po_obwodach_sejm_xlsx.zip.

⁴⁸ Ł. Buczkowski, op. cit., s. 24.

⁴⁹ Ibidem, s. 17. Za: Związek Województw RP, uwagi do projektu nowelizacji Kodeksu wyborczego zgłoszone 9 kwietnia 2024 r. (DS. 1804.106.2024).

Również uczestnicy konsultacji społecznych zwracali uwagę na brak jednoznacznego uzasadnienia tego ograniczenia, zarzucając mu naruszenie zasady równości i spójności regulacji wyborczych. Wnoszono o objęcie głosowaniem korespondencyjnym także wyborów samorządowych, lub – w przypadku jego wyłączenia – przedstawienie precyzyjnych i konstytucyjnych podstaw takiego rozwiązania⁵⁰. Uwzględniając sygnalizowane uwagi, warto podczas prac legislacyjnych nad projektem, ponownie rozważyć konieczność i zasadność wprowadzenia ograniczenia, o którym mowa w projektowanym art. 53a § 1 Kodeksu wyborczego.

Podejmując próbę oceny celowości projektowanych rozwiązań, warto, ilustrując zainteresowanie głosowaniem korespondencyjnym, przywołać dane statystyczne dotyczące wyborów: parlamentarnych w 2015 r. (mając na uwadze, że uprawnienia do głosowania mieli wszyscy wyborcy w kraju i za granicą), prezydenckich w 2020 r. (mając na uwadze wyjątkową sytuację związaną z pandemią COVID) oraz parlamentarnych w 2023 r. (mając na uwadze, że w tym wypadku uprawnienia do głosowania mieli wyłącznie wyborcy niepełnosprawni, podlegający w dniu głosowania obowiązkowej kwarantannie, izolacji lub izolacji w warunkach domowych lub ci, którzy najpóźniej w dniu głosowania kończyli 60 lat).

W przypadku wyborów w 2015 r. wysłano 9 927 pakietów wyborczych w kraju i 35 754 pakietów wyborczych za granicą⁵¹. Łącznie wysłano 45 681 pakietów wyborczych. PKW nie podała liczby otrzymanych kopert zwrotnych.

W przypadku wyborów w 2020 r. PKW udostępniła dane dotyczące wyłącznie II tury w związku z tym, że ustawa przewidująca głosowanie w formie korespondencyjnej weszła w życie w dniu 9 maja 2020 r. – tj. w przeddzień wyznaczonej daty wyborów, co realnie wykluczyło wykorzystanie tej formy głosowania. W II turze wysłano 223 849 pakietów wyborczych (liczba otrzymanych kopert zwrotnych wyniosła 215 271), a za granicą wysłano 480 262 pakiety wyborcze (otrzymano 399 360 kopert zwrotnych). Łącznie w II turze wysłano 704 111 pakietów wyborczych, a liczba otrzymanych kopert zwrotnych wyniosła 614 631⁵².

W przypadku wyborów w 2023 r. wysłano 12 952 pakietów wyborczych (liczba otrzymanych kopert zwrotnych wyniosła 12 136)⁵³.

Z przedstawionych danych liczbowych wynika, że głosowanie korespondencyjne cieszy się większym zainteresowaniem wśród wyborców za granicą niż w kraju. Wzmoczone zainteresowanie tą formą udziału w wyborach może świadczyć nie tylko o jej atrakcyjności, lecz także o realnej potrzebie zapewnienia alternatywnej metody głosowania osobom przebywającym poza granicami Polski. Brak możliwości głosowania korespondencyjnego za granicą może skutecznie ograniczyć udział w wyborach tych wyborców, którzy mieszkają w znacznej odległości od właściwego terytorialnie konsulatu, gdzie mogliby oddać głos osobiście. Z tego względu należy uznać wprowadzenie możliwości głosowania

⁵⁰ ID ankiety: 33979.

⁵¹ https://parlament2015.pkw.gov.pl/aktualnosci/7_Statystyka.html.

⁵² Państwowa Komisja Wyborcza, *Sprawozdanie z wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych na dzień 28 czerwca 2020 r.*, s. 27 oraz s. 41; https://prezydent20200628.pkw.gov.pl/prezydent20200628/statics/prezydent_20200628_informacje/uploaded_files/1595959102_11-1-20.pdf.

⁵³ Dane Państwowej Komisji Wyborczej w arkuszach:

https://wybory.gov.pl/sejmsenat2023/data/csv/wyniki_gl_na_listv_po_obwodach_sejm_xlsx.zip.

korrespondencyjnego dla wyborców za granicą za rozwiązanie zasadne i celowe. Uznanie to nie wyklucza celowości nadania powszechnego charakteru głosowania korespondencyjnego w kraju, przy czym potrzeba wprowadzenia tego uprawnienia w kraju, wydaje się mniej pilna aniżeli za granicą.

W uzasadnieniu projektu jako cel przyjęcia proponowanych rozwiązań wskazano korzystny wpływ na frekwencję wyborczą. Chociaż uchwalenie tych zmian może rzeczywiście przyczynić się do wzrostu frekwencji, głosowania korespondencyjnego nie należy postrzegać wyłącznie jako instrumentu profrekwencyjnego – na co trafnie zwraca uwagę Ł. Buczkowski⁵⁴. Autor ten słusznie podkreśla, że umożliwienie głosowania korespondencyjnego wszystkim wyborcom należy rozpatrywać przede wszystkim w kontekście realizacji zasady powszechności wyborów, ponieważ rozwiązanie to ogranicza bariery w korzystaniu z czynnego prawa wyborczego.

Projekt ustawy był przedmiotem analiz Biura Ekspertyz i Oceny Skutków Regulacji (BEOS) Kancelarii Sejmu dotyczących zgodności z prawem Unii Europejskiej⁵⁵. Omawiany projekt był także przedmiotem analizy BEOS w trybie art. 95a ust. 3 regulaminu Sejmu⁵⁶.

2. Artykuł 3 Protokołu dodatkowego nr 1 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych (EKPC), w rozumieniu przyjętym w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, normuje wiele zagadnień związanych z przeprowadzaniem wyborów do organu ustawodawczego. Nie wnika jednak w szczegółowe materie związane z przebiegiem głosowania i organizacją wyborów. Opiniowany projekt reguluje zagadnienia szczegółowe dotyczące głosowania, spoza zakresu unormowań EKPC. Proponowane regulacje nie nasuwają wątpliwości co do zgodności z EKPC.

VI. Skutki społeczne projektowanej ustawy

Projekt będzie oddziaływał na:

- osoby uprawnione do głosowania, które dotychczas nie miały prawa do możliwości głosowania korespondencyjnego – ok. 18 mln osób (liczba takich osób to różnica między ogólną liczbą osób mających czynne prawo wyborcze – ok. 28,9 mln osób – a liczbą osób już obecnie uprawnionych do możliwości skorzystania z tej formy głosowania – ok. 10,9 mln osób⁵⁷),

⁵⁴ Ł. Buczkowski, op. cit., s. 24.

⁵⁵ *Opinia w sprawie zgodności z prawem Unii Europejskiej poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks wyborczy (przedstawiciel wnioskodawców: poseł Mariusz Witczak)*, opinia BEOS z 13 VI 2025 r., BEOS-WPEiM-995/25.

⁵⁶ *Opinia w sprawie stwierdzenia, czy poselski projekt ustawy o zmianie ustawy – Kodeks wyborczy (przedstawiciel wnioskodawców: poseł Mariusz Witczak) jest projektem ustawy wykonującej prawo Unii Europejskiej w rozumieniu art. 95a regulaminu Sejmu*, opinia BEOS z 13 VI 2025 r., BEOS-WPEiM-996/25.

⁵⁷ Zgodnie z danymi GUS, osób powyżej 60 r. ż. było prawie 10 mln, a osób niepełnosprawnych uprawnionych do głosowania korespondencyjnego ok. 3 mln, z tego ponad 2 mln było w wieku powyżej 60 lat – Zob. *Rocznik demograficzny*, GUS, Warszawa 2024, <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/roczniki-statystyczne/roczniki-statystyczne/rocznik-demograficzny-2024,3,18.html#>, s. 134; *Osoby niepełnosprawne w 2023 r. GUS*, Informacje sygnałne, GUS, 15 października 2024 r., <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/warunki-zycia/ubostwo-pomoc-spoeczna/osoby-niepelnosprawne-w-2023-roku,26,6.html>.

- komisarzy wyborczych (100)⁵⁸,
- konsulów,
- wójtów (2 479),
- Państwową Komisję Wyborczą,
- dyrektorów delegatur Krajowego Biura Wyborczego (49),
- obwodowe komisje wyborcze (ok. 30 tys.),
- ministra właściwego ds. administracji publicznej,
- Ministra Spraw Zagranicznych,
- operatora wyznaczonego w rozumieniu ustawy z dnia 23 listopada 2012 r. – Prawo pocztowe,
- podmioty wykonujące zadania wydruku i przygotowania do doręczenia pakietów wyborczych do wyborów korespondencyjnych.

W uzasadnieniu projektu Wnioskodawcy wskazują tylko pozytywne skutki społeczne nowelizacji ustawy – Kodeks wyborczy. Podkreślają, że umożliwienie wyborcom skorzystania z dogodnej dla nich formy oddania głosu stanowi realizację zasad konstytucyjnych (zawartych w art. 32 ust. 1 i art. 62 Konstytucji). Ponadto, rozszerzenie możliwości głosowania korespondencyjnego może prowadzić do wzrostu frekwencji wyborczej. Ogólnie należy zgodzić się ze wskazanymi przez Wnioskodawców skutkami społecznymi projektu, tym niemniej należy pamiętać również o innych, nieuwzględnionych aspektach tego rozwiązania. Trudno na przykład wskazać przesłanki społeczne, które uzasadniałyby wyłączenie wyborów do organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego oraz wyborów wójta z możliwości głosowania korespondencyjnego. Oczywiście, przyjęte w projekcie rozwiązania organizacyjne dotyczące przeprowadzania wyborów w formie korespondencyjnej (duża rola wójtów) mogą stanowić argument za takimi wyłączeniami, ale raczej należałoby zastanowić się nad zmianą projektu w zakresie wyeliminowania wójtów jako organu organizującego wybory korespondencyjne niż wyłączyć wskazane wyżej wybory z możliwości głosowania korespondencyjnego. Za takim kierunkiem zmian przemawia także dotychczasowy stan prawny, w którym to zamiar głosowania korespondencyjnego zainteresowany (a obecnie jest to ponad 1/3 uprawnionych do głosowania) zgłasza komisarzowi wyborczemu. Zakładając, że projekt zwiększy liczbę osób chcących głosować korespondencyjnie, należałoby organizacyjnie wzmocnić komisarzy wyborczych, aby mogli realizować ten obowiązek, a nie przenosić go do organu politycznego jakim jest wójt.

Ogólne skutki społeczne projektu należy rozpatrywać w kilku wymiarach. Pierwszy dotyczy likwidowania barier w realizacji praw obywatela w procesie wyborczym. Rozszerzanie form uczestnictwa obywateli i ułatwianie im dokonywania aktu wyborczego jest ze wszech miar wskazane i kierunek zmian zaprezentowany w projekcie służy temu celowi. Oczywiście należy wskazać, że rozszerzenie formy oddania głosu w wyborach poprzez głosowanie korespondencyjne (na zasadach opisanych w projekcie) przez wielu wyborców jest uznawane za niewystarczające i Kodeks wyborczy powinien dopuszczać formy głosowania elektronicznego⁵⁹.

⁵⁸ Zgodnie z art. 166 par. 3 Kodeksu wyborczego.

⁵⁹ Choć głosowanie elektroniczne ma również swoje ograniczenia – Zob. K. Kurczewska, *E-głosowanie*, Infos nr 5(327), BEOS, maj 2025 r., [https://orka.sejm.gov.pl/WydBAS.nsf/0/8C3BC535C645208FC1258C9800483936/\\$file/infos_327.pdf](https://orka.sejm.gov.pl/WydBAS.nsf/0/8C3BC535C645208FC1258C9800483936/$file/infos_327.pdf).

W tym zakresie Wnioskodawcy nie wychodzą poza pomysły z początku drugiej dekady obecnego wieku.

Inny wymiar tego projektu odnosi się do występowania potrzeb społecznych w tym zakresie. Można tu się odwołać do zainteresowania głosowaniem korespondencyjnym w wyborach do parlamentu w 2023 r. Oczywiście takie porównania są tylko historycznym odzwierciedleniem pewnych zachowań, tym niemniej obrazują, jak w ówczesnych warunkach osoby uprawnione do tej formy głosowania się zachowały. Na około 10,9 mln osób, które mogły skorzystać z głosowania korespondencyjnego, wysłano prawie 13 tys. pakietów wyborczych, zagłosowało 12 136 osób, z tego głosów ważnych było 10 809⁶⁰. Przytoczone liczby wskazują raczej na bardzo niskie zainteresowanie wyborców ówczesnie uprawnionych do możliwości skorzystania z tej formy głosowania. Także Wnioskodawcy, mimo werbalnego wskazania społecznego znaczenia wnoszonej inicjatywy, nie oczekują dużego zainteresowania tą formą głosowania. Znajduje to swoje odzwierciedlenie w przyjętych założeniach, że z głosowania korespondencyjnego – po przyjęciu proponowanych zmian – skorzysta od 200 tys. do 250 tys. wyborców.

Zaproponowane w projekcie rozwiązania niosą za sobą również szereg zagrożeń proceduralnych. Głosowanie w tej formie nie jest tajne, a możliwość oddziaływania na głosującego – niekontrolowana. Przy możliwości powszechnego stosowania głosowania korespondencyjnego niebezpieczeństwo niezgodnego z prawem wpływania na wyniki wyborów wzrasta. Nie powinno to jednak stanowić argumentu rozstrzygającego za odrzuceniem możliwości głosowania w tej formie przez ogół wyborców, gdyż już obecnie ponad 1/3 wyborców może z niej korzystać, a jak dotychczas nie stwierdzono negatywnych skutków jej stosowania. Upowszechnienie głosowania korespondencyjnego może się jednak wiązać ze wzrostem liczby głosów nieważnych, ponieważ procedura głosowania w tej formie (obecna i zawarta w projekcie) nie jest prosta⁶¹. Z tego może również wynikać niechęć wyborców do stosowania tej formy uczestnictwa w głosowaniu.

W wyniku nowelizacji w proces wyborczy powszechnie zostaną zaangażowane władze samorządowe (wójtowie) i rządowe (konsulowie), co może budzić obawy społeczne o neutralność tych organów i ich możliwość ingerencji w procedury wyborcze.

W uzasadnieniu Wnioskodawcy wskazują, że zakres proponowanych zmian Kodeksu wyborczego nie jest nową ideą i analogiczne co do skutku zasady znalazły się po raz pierwszy w ustawie z dnia 11 lipca 2014 r. o zmianie ustawy – Kodeks wyborczy. Zmianą z 2018 r. powszechność możliwości głosowania korespondencyjnego została zniesiona, co wskazuje, że nie istnieje konsensus polityczny co do powszechnego stosowania tej formy głosowania. Oceniając społeczne skutki wprowadzanych zmian jest to istotna okoliczność, która może mieć znaczenie przy podejmowaniu decyzji, czy taką formę głosowania w proponowanym zakresie przyjąć.

Wybory i dopuszczone formy ich przebiegu mają za zadanie kreację określonych organów władzy i ich legitymizację. Ze społecznego punktu widzenia istotne jest, aby formy możliwego uczestnictwa w wyborach były akceptowane przez

⁶⁰ Dane PKW, <https://sejmsenat2023.pkw.gov.pl/sejmsenat2023/pl/sejm/wwnik/pl>.

⁶¹ Art. 53h Kodeksu wyborczego i art. 53k projektu.

ogół społeczeństwa. Niestety, konsultacji społecznych przeprowadzonych po wpłynięciu projektu do Sejmu nie można uznać za miarodajne. Projekt cieszył się małym zainteresowaniem, zarejestrowano 52 ankiety. Rozkład zwolenników i przeciwników zaproponowanych zmian był porównywalny, przy czym przeciwnicy częściej wskazywali powody, dla których nie akceptują powszechnego dopuszczenia możliwości głosowania korespondencyjnego.

VII. Skutki gospodarcze projektowanej ustawy

Wnioskodawcy wskazują, że projektowana ustawa nie dotyczy praw i obowiązków przedsiębiorców o charakterze majątkowym. Zdaniem Wnioskodawców przedmiotowy projekt regulacji nie będzie miał wpływu na zasady podejmowania, wykonywania lub zakończenia działalności gospodarczej w myśl ustawy z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców⁶². Uwzględniając problematykę regulowaną w projektowanej ustawie, a mianowicie szczegółowe zagadnienie prawa wyborczego, należy stwierdzić, że projektowana ustawa nie tworzy instrumentów pozwalających na przedstawienie konkretnych liczbowych szacunków dotyczących jej skutków gospodarczych. Ponadto, brak jest danych uzasadniających prognozowanie skutków gospodarczych projektowanej ustawy w ujęciu niepieniężnym.

W komentarzach zgłoszonych w ramach konsultacji społecznych projektowanej ustawy zagadnienie jej skutków gospodarczych nie zostało poruszone.

VIII. Skutki projektowanej ustawy dla sektora finansów publicznych

W opinii Wnioskodawców wprowadzenie powszechnej możliwości głosowania korespondencyjnego spowoduje stosunkowo nieznaczne zwiększenie kosztów organizacji wyborów. Wydatki z tego tytułu Wnioskodawcy szacują na około 4-5 mln zł, które zostaną pokryte z rezerw celowych budżetu państwa. Szacując skutki finansowe projektu Wnioskodawcy uwzględnili koszty związane z wydrukiem kart do głosowania, kopert i instrukcji głosowania, ustalając uśredniony koszt jednej karty do głosowania w trybie korespondencyjnym w przybliżonej wysokości 20 zł na jednego wyborcę oraz przyjęli liczbę osób zainteresowanych udziałem w wyborach w trybie korespondencyjnym na około 200 – 250 tys. wyborców.

Należy stwierdzić, dzieląc opinię Wnioskodawców, że wprowadzenie powszechnej możliwości głosowania korespondencyjnego wpłynie na budżet państwa oraz budżety jednostek samorządu terytorialnego. Zgodnie bowiem z przepisami Kodeksu wyborczego stałym najwyższym organem wyborczym właściwym w sprawach przeprowadzania wyborów jest Państwowa Komisja Wyborcza, natomiast zapewnienie warunków organizacyjno-administracyjnych, finansowych i technicznych, związanych z organizacją i przeprowadzaniem wyborów w zakresie określonym w kodeksie oraz innych ustawach należy do zadań Krajowego Biura Wyborczego, które współdziała w tym zakresie z właściwymi organami administracji rządowej oraz jednostkami samorządu terytorialnego.

⁶² Dz. U. z 2024 r. poz. 236, 1222, 1871, z 2025 r. poz. 222, 621, 622.

Jednostki te na wykonywanie zadań związanych z organizacją i przeprowadzaniem wyborów otrzymują dotacje, które są przekazywane przez Szefa Krajowego Biura Wyborczego (dalej: Szef KBW) lub działających z jego upoważnienia dyrektorów jednostek organizacyjnych Biura.

W świetle powyższych uwag należy stwierdzić, że zadania związane z przygotowaniem i przeprowadzeniem wyborów należą do zadań publicznych finansowanych ze środków budżetu państwa. Środkami finansowymi przeznaczonymi na wydatki związane z organizacją i przeprowadzaniem wyborów dysponuje Szef KBW. Środki te, umieszczone w odpowiedniej kwocie w rezerwie celowej budżetu państwa, uruchamiane są w miarę potrzeby na jego wniosek.

Należy zauważyć, że corocznie w budżecie państwa w części dotyczącej rezerw celowych w pozycji „Środki na finansowanie ustawowo określonych zadań dotyczących wyborów i referendów” zapewniane są środki na zadania wyborcze przypadające do realizacji w danym roku budżetowym. W ustawie budżetowej na rok 2025, w ramach wydatków części 83 – Rezerwy celowe, poz. 17 – Środki na finansowanie ustawowo określonych zadań dotyczących wyborów i referendów⁶³ zaplanowano łączną kwotę 999,5 mln zł, z tego: 11,1 mln zł na wybory do Sejmu i do Senatu, w tym wydatki na wybory uzupełniające do Senatu RP; 14,8 mln zł na wybory do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw oraz wybory wójtów, burmistrzów i prezydentów miast – wybory ponowne, przedterminowe, do nowych rad, uzupełniające w toku kadencji oraz referenda lokalne; 601,7 mln zł na wybory Prezydenta RP oraz 372,0 mln zł na referendum ogólnokrajowe⁶⁴. Na tym tle oszacowany przez Wnioskodawców koszt powszechnej możliwości głosowania korespondencyjnego stanowić może od 0,4% do 0,5% ogólnej kwoty środków na finansowanie ustawowo określonych zadań dotyczących wyborów i referendów oraz od 0,7% do 0,8% kwoty przewidywanej na wybory Prezydenta RP. Nawet jeśli zostałby uwzględniony fakt konieczności zabezpieczenia wydatków na ponowne głosowanie w wyborach na Prezydenta RP to nadal wprowadzenie powszechnej możliwości głosowania korespondencyjnego przy przyjętym przez Wnioskodawców założeniu liczby wyborców zainteresowanych udziałem w wyborach w trybie korespondencyjnym nie powinno przyczynić się do znacznego zwiększenia kosztów organizacji wyborów.

Wzrost zainteresowania udziałem w wyborach w trybie korespondencyjnym będzie zwiększał koszty na przygotowanie i przeprowadzenie wyborów. Niemniej jednak trudno jest ustalić dokładną skalę możliwego wzrostu. Przykładowo bowiem w powtórnym głosowaniu na kandydatów na Prezydenta RP w dniu 12 lipca 2020 r. liczba wyborców, którym wysłano pakiety wyborcze wyniosła 704 111⁶⁵, z kolei w powtórnym głosowaniu na kandydatów na Prezydenta RP w dniu 1 czerwca 2025 r. liczba wyborców, którym wysłano pakiety wyborcze wyniosła 12 122⁶⁶.

⁶³ Zob. Ustawa budżetowa na rok 2025 z dnia 9 stycznia 2025 r. (Dz. U. z 2025 r. poz. 65).

⁶⁴ Zob. Część 11. *Objaśnienia do projektu budżetu na 2025 r.*, Krajowe Biuro Wyborcze, wrzesień 2024 r., s. 24.

⁶⁵ Zob. Protokół o wynikach głosowania w wyborach Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej przeprowadzonego w dniu 12 lipca 2020 r.
https://prezydent20200628.pkw.gov.pl/prezydent20200628/statics/prezydent_20200628_aktualnosci/uploaded_files/1594688022_protokol-pkw-20200713-1913.pdf.

⁶⁶ Zob. Protokół o wynikach głosowania w wyborach Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej przeprowadzonego w dniu 1 czerwca 2025 r.

W trakcie przeprowadzonych konsultacji społecznych projektu jej uczestnik wskazał, że ocena skutków finansowych zawarta w projekcie ustawy jest zbyt ogólna, oparta na nierealistycznych założeniach i nie uwzględnia pełnego spektrum kosztów, jakie mogą wynikać z powszechnego głosowania korespondencyjnego⁶⁷.

IX. Inne skutki projektowanej ustawy

Nie zidentyfikowano innych skutków wejścia w życie projektowanej ustawy.

X. Zmiana obciążeń administracyjnych

Do szeroko rozumianych obciążeń administracyjnych wynikających z projektowanych regulacji można zaliczyć m.in. obowiązki wójtów gmin i konsulów związane z przyjmowaniem zgłoszeń o zamiarze głosowania korespondencyjnego w kraju lub za granicą (zob. np. projektowane art. 53b § 1 oraz art. 53c § 1), a także obowiązki konsulów i wójtów gmin związane z doręczaniem pakietów wyborczych wyborcom (zob. np. projektowane art. 53h § 3 oraz art. 53i § 1-2). Projekt nakłada też obowiązki na obwodowe komisje wyborcze, urzędników wyborczych i konsulów w zakresie przygotowania pakietu wyborczego (zob. np. projektowane art. 53j § 2-8 k.w.), a także na obwodowe komisje wyborcze i konsulów w zakresie odbioru kopert zwrotnych (zob. projektowany art. 53k). Wejście w życie projektowanej ustawy będzie wiązało się także z nałożeniem obowiązków na operatora wyznaczonego w rozumieniu ustawy z dnia 23 listopada 2012 r. – Prawo pocztowe, polegających na doręczaniu i przyjmowaniu przesyłek pakietów wyborczych oraz przesyłek kopert zwrotnych (projektowany art. 53h § 3 i 53k § 2 pkt 1).

W przypadku wejścia w życie projektowanej ustawy, zmiana obciążeń regulacyjnych będzie miała charakter zarówno rodzajowy, jak i ilościowy.

Zmiana o charakterze rodzajowym wynika z faktu, że wójtowie i konsulowie zostaną obarczeni nowymi obowiązkami związanymi z organizacją głosowania korespondencyjnego, których dotychczas nie wykonywali. Zgodnie z obowiązującymi przepisami Kodeksu wyborczego, głosowanie korespondencyjne nie jest obecnie możliwe za granicą, natomiast czynności związane z jego organizacją na terenie kraju spoczywają przede wszystkim na komisarzach wyborczych oraz urzędnikach wyborczych. W świetle projektowanych przepisów, dotychczasowe obowiązki tych podmiotów ulegną ograniczeniu, a część zadań zostanie przeniesiona na inne organy – w szczególności na wykonawcze organy jednostek samorządu terytorialnego oraz na konsulaty. W uzasadnieniu projektu brakuje jednak wyjaśnienia, dlaczego zmieniono strukturę odpowiedzialności za przeprowadzenie głosowania korespondencyjnego. Uzasadnienie takie wydaje się konieczne, zwłaszcza w kontekście już znaczącego zakresu obowiązków spoczywających na organach wykonawczych jednostek samorządu terytorialnego. Warto przy tym zauważyć, że projektowane rozwiązania zobowiązujące wójtów i konsulów do udziału w organizacji głosowania korespondencyjnego nie są nowe.

W poprzednio obowiązujących przepisach Kodeksu wyborczego (stan prawny przyjęty w 2011 r. oraz 2014 r.), które dopuszczały głosowanie korespondencyjne zarówno w kraju, jak i za granicą, obowiązki te spoczywały odpowiednio na wójtach i urzędach gmin oraz na konsulach.

Jeśli chodzi o ilościowy charakter obciążeń, należy podkreślić, że projektowane zmiany co do zasady nie wprowadzają nowych kategorii zadań, lecz – na skutek rozszerzenia dostępności głosowania korespondencyjnego – prowadzą do istotnego zwiększenia liczby czynności wymaganych w związku z obsługą tej formy głosowania.

Wzrośnie obciążenie urzędów gmin i urzędów konsularnych w związku z procedurą obsługi procesu głosowania korespondencyjnego.

Projektowana regulacja nie wprowadza nowych obciążeń administracyjnych.

Projekt może wywołać dodatkowe obciążenia administracyjne w jednostkach samorządu terytorialnego wykonujących zadania związane organizacją i przeprowadzeniem wyborów z związku ze wzrostem liczby wyborców, do których trzeba będzie wysłać pakiety wyborcze. Ewentualny wzrost obciążeń powinien zostać uwzględniony w planie wydatków budżetu państwa na finansowanie ustawowo określonych zadań dotyczących wyborów i referendum, ujętych w części dotyczącej rezerw celowych w ramach środków na dotacje zlecone dla jednostek samorządu terytorialnego na przygotowanie i przeprowadzenie wyborów.

XI. Konkluzje

1. Skutki prawne: 1. Skutkiem prawnym wejścia w życie projektowanych rozwiązań będzie rozszerzenie możliwości głosowania korespondencyjnego dla wszystkich wyborców, zarówno w kraju, jak i za granicą, z wyłączeniem wyborów do organów stanowiących jednostki samorządu terytorialnego oraz wyborów wójta. Znaczenie prawne tych rozwiązań nie budzi większych wątpliwości.

Biorąc pod uwagę, że treść projektu jest zasadniczo tożsama z nowelizacją Kodeksu wyborczego uchwaloną w 2024 r., można przyjąć, że kształt prawny proponowanych przepisów został już wypracowany i szczegółowo przeanalizowany w toku wcześniejszego procesu legislacyjnego. Nowelizacja ta nie weszła jednak w życie – Prezydent wstrzymał się z jej podpisaniem i skierował ustawę w trybie kontroli prewencyjnej do TK, z wnioskiem o zbadanie jej zgodności z Konstytucją. Do chwili obecnej Trybunał nie wydał w tej sprawie orzeczenia.

Ewentualne stwierdzenie zgodności nowelizacji z Konstytucją będzie obligować Prezydenta do jej podpisania. W sytuacji, gdyby projektowana ustawa została uchwalona przed ogłoszeniem wyroku TK, w którym stwierdzono by zgodność z Konstytucją nowelizacji Kodeksu Wyborczego z 2024 r, w systemie prawnym równolegle obowiązywałyby tożsame regulacje dotyczące głosowania korespondencyjnego. Taki stan rzeczy mógłby doprowadzić do wystąpienia wątpliwości prawnych w zakresie stosowania przepisów wyborczych. Rozwiązanie tej sytuacji wymagałoby zastosowania reguł kolizyjnych lub przeprowadzenia kolejnej nowelizacji Kodeksu wyborczego.

2. Proponowane regulacje nie nasuwają wątpliwości co do zgodności z EKPC.

2. Skutki społeczne: Projekt niesie pozytywne skutki społeczne w zakresie możliwości wyboru formy uczestnictwa obywateli w wyborach. Istotne jest jednak, aby proponowane formy i procedury wyborcze były akceptowane społecznie i nie stanowiły przesłanki do negowania wyników wyborów.

Zaangażowanie władz samorządowych w proces wyborów korespondencyjnych nie wydaje się czynnikiem sprzyjającym pozytywnemu odbiorowi społecznemu proponowanych zmian w Kodeksie wyborczym.

3. Skutki gospodarcze: Projektowana ustawa nie wywołuje bezpośrednich i pośrednich skutków gospodarczych.

4. Skutki finansowe: Koszty projektu powinny zostać sfinansowane w ramach środków planowanych w budżecie państwa w części dotyczącej rezerw celowych w pozycji „Środki na finansowanie ustawowo określonych zadań dotyczących wyborów i referendum”. Koszty wynikające z wprowadzenia powszechnej możliwości głosowania korespondencyjnego będą przede wszystkim uzależnione od faktycznej liczby wyborców zainteresowanych głosowaniem w tym trybie. Jeśli zainteresowanie to będzie oscylować na poziomie zakładanym przez Wnioskodawców 200 – 250 tys. wyborców, to projekt faktycznie spowoduje stosunkowo nieznaczne zwiększenie kosztów organizacji wyborów.

5. Rozwiązania zagraniczne: W Europie podejście do głosowania korespondencyjnego jest zróżnicowane – niektóre państwa, jak Dania, nie przewidują takiej formy głosowania, podczas gdy inne oferują ją w ograniczonym lub szerokim zakresie. Najczęściej przysługuje ona obywatelom przebywającym za granicą (np. Estonia, Francja, Hiszpania), choć w niektórych państwach (np. Austria, Irlandia, Słowenia) mogą z niej korzystać również wyborcy w kraju, ale tylko w określonych przypadkach, np. ze względów zdrowotnych lub pobytu poza miejscem zamieszkania. Nieliczne państwa – m.in. Luksemburg, Niemcy i Wielka Brytania – umożliwiają głosowanie korespondencyjne wszystkim obywatelom, bez konieczności uzasadnienia.

Autorzy:

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

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

Wioleta Wasil-Rusecka, ekspert ds. legislacji (pkt V.1, X, XI.1.1)

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

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

dr hab. Piotr Tereszkieвич, specjalista ds. systemu gospodarczego (pkt VII, X, XI.3)

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

Akceptował:

Wicedyrektor Biura Ekspertyz
i Oceny Skutków Regulacji

Ziemowit Cieślik

/podpisano elektronicznie/