



RZECZPOSPOLITA POLSKA
PROKURATOR GENERALNY

Do druku nr 1389

Warszawa, dnia 07.08.2025 r.

1001-1.0280.180.2025

dot. SPS-III.020.136.2025

RPW/27063/2025 – 1P



EZD RP KS
(BPW – III)
Data rejestracji: 2025-08-12
Data wpływu: 2025-08-12

Pan

Dariusz Salamończyk

Zastępca Szefa Kancelarii Sejmu

WYDZIAŁ OBSŁUGI PREZYDIUM SEJMU

L. dz. SPS-III.020.136.5.2025

Data wpływu 12.08.25r.

W odpowiedzi na pismo z dnia 4 czerwca 2025 r. dotyczące poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks wyborczy (nr druku sejmowego 1389), przekazanego Prokuratorowi Generalnemu do wyrażenia opinii w trybie art. 3 § 1 pkt 12 ustawy z dnia 28 stycznia 2016 r. – *Prawo o prokuraturze* (Dz. U.2024. poz. 390 oraz z 2025 r. poz. 304), uprzejmie przedstawiam, co następuje.

Na wstępie podnieść należy, że przedłożony poselski projekt ustawy o zmianie ustawy – Kodeks wyborczy, jako nie budzący zastrzeżeń natury konstytucyjnej, należy ocenić pozytywnie.

Zauważyć bowiem należy, że Konstytucja w znacznym stopniu determinuje treść ustaw wyborczych. Ujęte w art. 96 ust. 2, art. 97 ust. 2, art. 127 ust. 1 i art. 169 ust. 2 Konstytucji zasady prawa wyborczego stanowią rozstrzygnięcia kierunkowe, przesądzające o ogólnym kształcie i przebiegu wyborów do organów przedstawicielskich. Kształtując prawo wyborcze, ustawodawca powinien uwzględniać, oprócz wskazanych wyżej przepisów konstytucyjnych, również wartości konstytucyjne dekodowane z innych przepisów ustawy zasadniczej. Prawo wyborcze powinno być tak

konstruowane, aby stwarzać wyborcom jak największe możliwości udziału w wyborach celem wskazania przedstawicieli, którzy w ich imieniu będą sprawować władzę. Ustawodawca nie może ograniczać różnych form wyrażenia woli przez suwerena w procesie wyborczym, zakładając *a priori*, że będą one nadużywane.

Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 20 lipca 2011 r., sygn. K 9/11, uznał, że zaskarżone przepisy ustawy z 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy, regulujące procedurę głosowania korespondencyjnego, są zgodne z art. 96 ust. 2, art. 97 ust. 2, art. 98 ust. 2 i 5, art. 127 ust. 1, art. 128 ust. 2 i art. 62 ust. 1 Konstytucji. Trybunał wskazał, że metoda głosowania korespondencyjnego jest przewidziana w wielu państwach europejskich i jest również zgodna z polską Konstytucją, stanowiąc alternatywną formę głosowania realizującą zasadę powszechności wyborów.

Oceniany projekt w głównej mierze wraca do rozwiązań obowiązujących przed zmianami wprowadzonymi ustawą z dnia 11 lipca 2018 r. o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych (Dz. U. poz. 130). Z uwagi na ich zgodność z wynikającymi z orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego standardami dotyczącymi procedury wyborczej uznać należy proponowane uregulowania za zgodne z Konstytucją.

Niezależnie od powyższej oceny kierunkowej projektu wskazać należy na zasadność uzupełnienia uzasadnienia projektu w zakresie przyjętego rozwiązania wyłączenia z głosowania korespondencyjnego wyborów samorządowych, z jednoczesnym pozostawieniem takiego uprawnienia dla ograniczonej liczby wyborców.

Rozważenia wymaga również ponowna analiza projektu pod kątem przyjęcia dodatkowych rozwiązań, zwiększających gwarancję niewystępowania zakłóceń wynikających z przyjętych rozwiązań organizacyjnych, w zakresie dostarczania pakietów wyborczych, jak również przeliczania głosów złożonych w tym trybie. Propozycje projektu w tym obszarze powielają rozwiązania wprowadzone ustawą z dnia 11 lipca 2014 r. o zmianie ustawy – Kodeks wyborczy oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1072) w zakresie przesyłania pakietów wyborczych na terenie kraju, pomijając doświadczenia ostatnich jedenastu lat stosowania ustawy. Oceniając

koncepty projektowe z tej perspektywy wskazać należy, że wprowadzenie dodatkowych rozwiązań gwarantujących pełną rozliczalność obiegu pakietów wyborczych, jak również zliczania otrzymanych tą drogą głosów jest niezbędne zarówno w świetle zapewnienia, że przedstawione przez komisje wyborcze wyniki odzwierciedlają oddane głosy, jak również przewidzianej ustawami – Kodeks wyborczy i Kodeks karny odpowiedzialności karnej za czyny mogące wpływać na wynik wyborów.

Przykładem niezbędnych regulacji ustawowych jest procedura gwarantująca zachowanie zasady tajności głosowania oraz rozliczalność dostarczenia pakietów do głosowania osobom, które wystąpiły z wnioskiem o głosowanie korespondencyjne.

Karty do głosowania dokumentują oddanie głosu przez osobę uprawnioną. To w oparciu o głosy zawarte na kartach do głosowania obwodowa komisja wyborcza określa wyniki głosowania.

Stąd zarówno dysponowanie kartami do głosowania, w tym możliwość zapoznania się z kartą, na której wyborca oddał swój głos podlega określonym ograniczeniom z którą wiąże się odpowiedzialność za czyny zabronione.

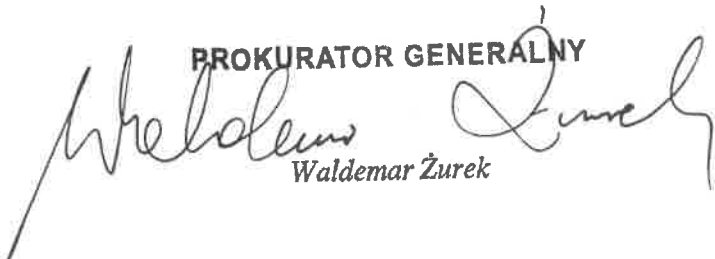
Należy bowiem zwrócić uwagę, iż przepisy w swej istocie nie mogą naruszać obowiązujących przepisów skutkujących odpowiedzialnością karną, a w tym m.in. art. 497a ustawy – Kodeks wyborczy penalizującego wyniesienie w dniu wyborów karty do głosowania poza lokal wyborczy, przyjęcie lub posiadanie takiej karty, nie będąc do tego uprawnionym.

Z tych przyczyn ustawa przewiduje również odpowiedzialność karną za otwieranie pakietu wyborczego lub zaklejonej koperty zwrotnej bez uprawnienia (art. 513a § 1). Także niszczenie bez uprawnienia pakietu wyborczego lub koperty zwrotnej stanowi występki niszczenia dokumentów wyborczych z art. 248 pkt 3 kk. Odpowiedzialność z tego tytułu przewiduje również art. 513a § 2 – ustawy Kodeks wyborczy.

W celu ograniczenia sytuacji, w których dochodzić może do popełniania tego rodzaju czynów zabronionych bądź też ich uzasadnionego podejrzenia, co skutkować będzie wszczynaniem postępowań karnych, projektowane regulacje związane z przekazywaniem pakietów wyborczych powinny maksymalnie ograniczać ryzyko

wystąpienia tego rodzaju zdarzeń. Tymczasem projekt w art. 53i określając sposób doręczania pakietu wyborczego osobie, która zgłosiła za granicą chęć korzystania z głosowania korespondencyjnego, wskazuje się na jego wysyłkę do wyborcy pocztą nierejestrowaną. Wysłanie w inny sposób jest możliwe, o ile operator wykonujący usługi pocztowe nie daje rękojmi należytego wykonania usługi. Procedura ta – odmiennie niż w przypadku doręczania pakietu wyborczego w kraju – nie przewiduje obowiązku przekazywania przesyłki jako przesyłki poleconej, a więc przesyłki przyjmowanej za pokwitowaniem przyjęcia i doręczanej za pokwitowaniem odbioru oraz przemieszczanej i doręczanej w sposób zabezpieczający ją przed utratą, ubytkiem zawartości lub uszkodzeniem. Brak ustawowego obowiązku wysłania przez konsula pakietów wyborczych z zachowaniem zasad przynależnych na terytorium kraju przesyłkom rejestrowanym prowadzi de facto do utraty kontroli nad przesyłką oraz możliwości przejęcia przez osoby nieuprawnione.

Może to rodzić oczywiście pewne problemy organizacyjne, jednak należy również mieć na względzie konieczność eliminowania sytuacji mogących skutkować naruszaniem sankcjonowanych norm, przy pełnym zapewnieniu standardów konstytucyjnych przy realizacji prawa do głosowania korespondencyjnego.

PROKURATOR GENERALNY

Waldemar Żurek