



PREZYDENT RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Karol Nawrocki

Warszawa, dnia 27 listopada 2025 r.

Sejm

Rzeczypospolitej Polskiej

Wniosek

Na podstawie art. 122 ust. 5 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. odmawiam podpisania ustawy z dnia 17 października 2025 r. o zmianie ustawy - Kodeks wyborczy.

Odmowę podpisania ustawy motywuję następującymi względami.

W dniu 7 listopada 2025 r. Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, działając na podstawie art. 122 ust. 1 Konstytucji, przedstawił mi do podpisu wyżej wymienioną ustawę o zmianie ustawy Kodeks wyborczy (zwaną dalej ustawą lub kwestionowaną ustawą). Ustawa ta stanowi wynik prac legislacyjnych nad projektem poselskim zawartym w druku sejmowym nr 1389. Podczas trzeciego czytania w Sejmie w dniu 17 października 2025 r. w głosowaniu wzięło udział 441 posłów. Za przyjęciem ustawy głosowało 243 posłów, przeciw było 198 posłów, nikt nie wstrzymał się od głosu.

Senat na posiedzeniu w dniu 6 listopada 2025 r. podjął uchwałę o przyjęciu ustawy bez poprawek, co oznacza, że tekst ustawy został skierowany do podpisu w brzmieniu uchwalonym przez Sejm.

Ustawa z dnia 17 października 2025 r. dokonuje zmian w ustawie z dnia 5 stycznia 2011 r. - Kodeks wyborczy (Dz. U. z 2025 r. poz. 365).

Deklarowanym celem ustawy jest wprowadzenie możliwości powszechnego głosowania korespondencyjnego w wyborach do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej, wyborach Prezydenta RP oraz wyborach do Parlamentu Europejskiego.

Zgodnie z uchwaloną ustawą głosować korespondencyjnie mógłby każdy wyborca, z wyjątkiem głosowania w wyborach do organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego oraz w wyborach wójta (burmistrza, prezydenta miasta). Wyjątek ten nie dotyczyłby jednak:

- a) wyborcy niepełnosprawnego o znacznym lub umiarkowanym stopniu niepełnosprawności,
- b) wyborcy, który najpóźniej w dniu głosowania ukończył 60 lat oraz,
- c) wyborcy, który w dniu głosowania podlega 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.

Głosowanie korespondencyjne byłoby możliwe również w obwodach głosowania utworzonych za granicą.

Wyborca mógłby zgłosić wójtowi gminy, w której wyborca jest ujęty w spisie wyborców, zamiar głosowania korespondencyjnego do trzynastego dnia przed dniem wyborów. Wyborca, który podlega obowiązkowej kwarantannie, izolacji lub izolacji w warunkach domowych, mógłby dokonać zgłoszenia w terminie 3 dni od dnia jej rozpoczęcia, ale nie później niż do trzeciego dnia przed dniem wyborów. Wyborcy przebywający za granicą mogliby zgłosić zamiar głosowania korespondencyjnego konsulowi do trzydziestego dnia przed dniem wyborów. Zgłoszenie zamiaru głosowania korespondencyjnego w przypadku wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej albo wyborów wójta (burmistrza, prezydenta miasta) dotyczyłoby również ewentualnego ponownego głosowania.

Ponadto nowelizacja uniezależnia tworzenie obwodów głosowania dla wyborców przebywających za granicą od warunku przebywania na terenie obwodu co najmniej 15 obywateli polskich. Natomiast, w myśl ustawy, jeżeli w danym okręgu konsularnym chęć głosowania korespondencyjnego zgłosiłoby co najmniej 100 wyborców, na jego terenie

musiałaby zostać utworzona co najmniej jedna komisja wyborcza właściwa jedynie dla głosowania korespondencyjnego.

W myśl znowelizowanych przepisów obowiązki związane z dostarczeniem pakietów wyborczych wyborcom, którzy zgłosili zamiar głosowania korespondencyjnego w kraju, byłyby przeniesione z urzędnika wyborczego na wójta (burmistrza, prezydenta miasta) oraz nałożono by na konsulów obowiązki związane z dostarczeniem pakietów wyborczych w przypadku wyborców, którzy zgłosili zamiar głosowania korespondencyjnego za granicą.

Ustawa wprowadza również zmianę w przepisach dotyczących ustalania wyników głosowania w obwodach za granicą lub na statkach morskich - okręgowa komisja wyborcza miałaby 48 godzin (zamiast dotychczasowych 24 godzin) na ustalenie wyników głosowania w obwodzie, zanim uzna głosowanie w nim za niebyłe.

Zgodnie z uzasadnieniem do ustawy „*Celem projektowanej nowelizacji ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. -Kodeks wyborczy (Dz. U z 2025 r. poz. 365) jest wprowadzenie ułatwień dla wyborców polegających na rozszerzeniu możliwości głosowania korespondencyjnego dla wszystkich wyborców. Należy podkreślić, że głosowanie korespondencyjne zawsze jest dobrowolne, więc wyborca sam decyduje czy dogodniejsze jest dla niego oddanie głosu w formie korespondencyjnej, czy w lokalu wyborczym. Skorzystanie z uprawnienia do oddania głosu nie powinno dla nikogo wiązać się z nadmiernymi trudnościami. Umożliwienie wyborcom skorzystania z dogodnej dla nich formy oddania głosu stanowi formę respektowania konstytucyjnego prawa równości wobec prawa (art. 32 ust. 1 Konstytucji RP). Ponadto rozszerzenie uprawnień do korzystania z wyżej wymienionej formy głosowania, korzystnie wpłynie na frekwencję wyborczą.*”.

Jednak na etapie prac sejmowych przyjmowane rozwiązania wzbudzały liczne kontrowersje i były przedmiotem szerokiej krytyki. Podczas debat podnoszono istotne zastrzeżenia dotyczące zasadności rozszerzania zakresu głosowania korespondencyjnego ponad obecnie obowiązujące regulacje. Wskazywano, że zgodnie z utrwalonymi standardami demokratycznymi zasadą powinno pozostawać głosowanie odbywane w ściśle określonym dniu wyborów, natomiast głosowanie korespondencyjne ma charakter wyjątkowy i powinno być stosowane jedynie w sytuacjach ściśle uzasadnionych.

Zwracano również uwagę na ryzyka natury konstytucyjnej i praktycznej związane z tajnością głosowania. Podkreślano, że przy głosowaniu korespondencyjnym mogą wystąpić sytuacje naruszenia zasady tajności - zarówno w wyniku nieprawidłowej organizacji procedur, jak i w przypadku głosowania w warunkach presji osób trzecich, co zagraża swobodzie podejmowania decyzji wyborczej.

Zgłaszano także zastrzeżenia dotyczące potencjalnych trudności w zapewnieniu adekwatnych procedur bezpieczeństwa przy obsłudze głosów korespondencyjnych. Akcentowano ryzyko nieprawidłowości przy odbiorze i rejestrowaniu pakietów wyborczych, a także możliwość błędów lub nadużyć, które w konsekwencji mogą prowadzić do podważenia uczciwości procesu wyborczego. Wskazywano, że brak pełnej przejrzystości i jednoznacznych zabezpieczeń może osłabić zaufanie obywateli do rzetelności wyborów oraz naruszyć postrzeganie ich wyników jako niebudzących wątpliwości.

Wszystkie te uwagi świadczą o tym, że kontrowersje związane z proponowanymi rozwiązaniami pojawiły się już na wczesnym etapie prac legislacyjnych i były konsekwentnie podnoszone jako argument za potrzebą większej rozważliwości oraz ostrożności przy rozszerzaniu stosowania głosowania korespondencyjnego.

Odnosząc się do rozwiązań objętych kwestionowaną ustawą należy wskazać, że zgodnie z uzasadnieniem do ustawy oraz deklarowanymi skutkami regulacji, przyjęte rozwiązania miałyby rozwiązać problem braku możliwości głosowania przez wszystkich wyborców w drodze głosowania korespondencyjnego. Tak więc głównym celem nowych regulacji miałyby być stworzenie możliwości powszechnego głosowania korespondencyjnego w wyborach do Sejmu, Senatu, wyborach Prezydenta RP oraz wyborach do Parlamentu Europejskiego. Oznacza to więc bardzo znaczące rozszerzenie możliwości udziału w wyborach w drodze głosowania korespondencyjnego w stosunku do obecnie obowiązujących regulacji. Zdaniem wnioskodawców nowe regulacje mają wprowadzić ułatwienia dla wyborców, które mają korzystnie wpłynąć na frekwencję wyborczą.

Należy przy tym wskazać, iż szeroki system głosowania korespondencyjnego obowiązywał już uprzednio na mocy ustawy z dnia 11 lipca 2014 r. o zmianie ustawy-Kodeks wyborczy oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1072), zgodnie z którą z głosowania korespondencyjnego mógł skorzystać każdy wyborca, w kraju i za granicą, biorący udział w wyborach do Sejmu i Senatu, wyborach Prezydenta **RP** oraz wyborach do Parlamentu

Europejskiego, natomiast wyborcy z niepełnosprawnością mogli głosować korespondencyjnie również w wyborach wyborów do organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego oraz wyborów wójta (burmistrza, prezydenta miasta).

Następnie na mocy nowelizacji Kodeksu wyborczego (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.)) zrezygnowano z powszechnego charakteru głosowania korespondencyjnego, uznając, że głosowanie korespondencyjne w istotny sposób zwiększa ryzyko nieprawidłowości, przyjmując przy tym, że wyborcy powinni oddawać swój głos przez akt osobistego uczestnictwa w procesie wyborczym.

Oceniając rozwiązania przyjęte kwestionowaną ustawą należy mieć na uwadze, że częste zmiany zasad głosowania korespondencyjnego mogą skutkować utratą zaufania obywateli nie tylko do tego sposobu głosowania, ale także całego procesu wyborczego. Prawo wyborcze powinno charakteryzować się stałością, jasnością i transparentnością, aby zapewnić obywatelom zaufanie do procesu wyborczego oraz stabilność systemu demokratycznego. Zasadne jest więc, iż nie powinno się wprowadzać zbyt pośpiesznie i zbyt często obszernych i skomplikowanych zmian prawa wyborczego.

Istotną kwestią jest również ocena racjonalności i poprawności przyjmowanych w kwestionowanej ustawie rozwiązań odnośnie zmian w zakresie możliwości głosowania korespondencyjnego. Ustawa dokonuje bowiem istotnych zmian w zakresie procesu wyborczego, stwarzając możliwość bardzo szerokiego korzystania z takiej możliwości.

Oceniając przyjęte rozwiązania w pełni uzasadnione jest stanowisko, że wprowadzane zmiany dokonują zbyt radykalnej modyfikacji zasad głosowania podczas wyborów.

Przyjęte w kwestionowanej ustawie rozwiązania budzą bowiem zastrzeżenia w zakresie bezpieczeństwa i transparentności procesu wyborczego. Jednym z podstawowych zarzutów wobec powszechnego głosowania korespondencyjnego jest ryzyko naruszenia zasady tajności głosowania. Dotyczy to ro.in. braku swobody oddania głosu przez wyborcę oraz braku gwarancji zachowania tajności w momencie otwierania koperty zwrotnej przez członków obwodowej komisji wyborczej i wrzucania karty do urny wyborczej.

Przeniesienie aktu głosowania poza lokale wyborcze może skutkować ograniczoną możliwością zagwarantowania niezależności i swobody decyzji wyborczej, co jest jedną z podstawowych zasad demokratycznych procedur. Głos oddawany w warunkach domowych może być bowiem narażony na naciski ze strony innych osób, a w skrajnych przypadkach - na działania o charakterze zorganizowanym, zmierzające do wpływania na wynik wyborów. Można przy tym wskazać na ryzyka techniczne i organizacyjne, w tym możliwość fałszowania podpisów czy przejmowania pakietów wyborczych przez osoby trzecie, jak również brak realnych mechanizmów kontroli, które zapewniałyby prawidłową weryfikację podpisów oraz bezpieczeństwo przesyłek z pakietami wyborczymi. Może to oznaczać, że w systemie głosowania korespondencyjnego będzie brakować bezpośredniej kontroli komisji wyborczej nad procesem oddawania głosu, co może prowadzić do sytuacji, w których nieuprawnione osoby oddają głosy w imieniu innych wyborców i ma to szeroki zakres.

Wśród innych zagrożeń należy wskazać również na skomplikowanie systemu wyborczego i zwiększenie obciążeń administracji wyborczej. Zasadne jest więc uznanie, że złożoność struktury głosowania korespondencyjnego, zwiększa ryzyko dezorganizacji procesu wyborczego. Dotyczy to również obaw co do skuteczności operatora dostarczającego pakiety wyborcze, szczególnie w kontekście możliwych opóźnień w dostarczaniu przesyłek. Wbrew założeniom projektodawców zawiłość procedury głosowania korespondencyjnego, może utrudnić oddanie głosu przez wyborców, jak również zwiększa prawdopodobieństwo popełnienia błędu formalnego przez wyborców, które będzie mogło skutkować wzrostem liczby głosów nieważnych.

W kontekście bezpieczeństwa głosowania korespondencyjnego należy wskazać, 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 lub konsula, 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. Finalnie, przyjęcie powszechnego systemu głosowania korespondencyjnego może skutkować wzrostem liczby protestów wyborczych.

Nie bez znaczenia pozostaje również podnoszony w trakcie prac nad ustawą argument, że 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 możliwość ich ingerencji w procedury wyborcze.

Nie bez znaczenia może być również fakt, iż nowe regulacje oznaczają, że wójtowie i konsulowie zostaną obarczeni kolejnymi 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 przyjętych obecnie 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.

Zasadne jest więc uznanie, że głosowanie korespondencyjne mimo intencji ułatwienia udziału - może być bardziej wymagające niż oddanie głosu w lokalu wyborczym czy pobranie zaświadczenia o prawie do głosowania w innej lokalizacji. Konieczność złożenia odpowiedniego wniosku, oczekiwania na przesyłkę i dostępności w dniu jej odbioru to istotne ograniczenia, które mogą zniechęcać do udziału w głosowaniu zamiast go ułatwiać.

W mojej ocenie zasadne jest uznanie, że brak jest obecnie możliwości i zasadności wprowadzenia powszechnego głosowania korespondencyjnego, zwłaszcza bez uprzedniego spełnienia rygorystycznych wymogów organizacyjnych, technologicznych, prawnych oraz edukacyjnych. Istotne bowiem jest, iż punktem wyjścia dla oceny rozwiązań ustawowych musi być założenie, że państwo - jako podmiot odpowiedzialny za kształtowanie porządku prawnego - działa w granicach i na podstawie prawa, kierując się wartościami konstytucyjnymi.

W tym ujęciu każda zmiana systemowa powinna być projektowana w sposób racjonalny, proporcjonalny i przewidywalny - tak, aby przepisy nie naruszały zaufania obywateli do państwa i prawa, a jednocześnie skutecznie realizowały cele ochronne, w tym zapobieganie nadużyciom. Państwo, korzystając ze swoich kompetencji regulacyjnych, powinno wzmacniać

mechanizmy stabilizujące system, a nie prowadzić do jego skomplikowania i w efekcie powodować osłabienie instrumentów kontrolnych, nadzorczych i gwarancyjnych.

Na tym tle niektóre rozwiązania przewidziane w kwestionowanej ustawie rodzą poważne wątpliwości. W szczególności należy wskazać, że przyjęte regulacje zamiast wzmacniać istniejące regulacje prawa wyborczego, mogą one w praktyce prowadzić do ich osłabienia. Brak proporcjonalności między celem regulacyjnym a zastosowanymi środkami, oraz niewystarczające uwzględnienie skutków systemowych i praktycznych, stawia pod znakiem zapytania zgodność przyjętych rozwiązań z konstytucyjną zasadą pewności i stabilności prawa oraz zasadą zaufania obywateli do państwa.

W konsekwencji należy stwierdzić, że przyjęte rozwiązania mogą prowadzić do istotnego obniżenia standardu głosowania w wyborach oraz godzić w zasadę pewności i przewidywalności prawa, która stanowi jeden z filarów demokratycznego państwa prawnego. Tymczasem obowiązkiem ustawodawcy jest tworzenie w zakresie prawa wyborczego ram prawnych, które uniemożliwiają zachowania niezgodne z prawem, gdyż odstępianie od tego standardu może prowadzić do zwiększenia skali nieprawidłowości czy nadużyć w procesie głosowania, a w skrajnych przypadkach - do zachwiania zaufania do całego systemu wyborczego.

Nie jest to zatem wyłącznie problem jednostkowej oceny prawnej, lecz zagadnienie związane z ochroną bezpieczeństwa zasad wyborczych państwa, ich stabilności oraz praw wyborców. Na skutek zbyt pospiesznego i nieprzygotowanego wprowadzenia regulacji znacząco zmieniających zasady wyborcze mogłoby dojść do tego, że państwo dopuściłoby do wprowadzenia zbyt ryzykownych mechanizmów głosowania w wyborach powszechnych. Takie postrzeganie, nawet jeśli nie w pełni trafne, ma istotne znaczenie dla bezpieczeństwa i przejrzystości procesu wyborczego oraz dla zaufania do instytucji państwowych, które stanowi fundament konstytucyjnej zasady państwa prawnego.

Podsumowując, w mojej ocenie przyjęte zmiany zasad prawa wyborczego w obecnym kształcie niosą ze sobą realne ryzyko osłabienia zasad obowiązujących w wyborach powszechnych oraz erozji zaufania do instytucji państwa, co może wywołać negatywne konsekwencje w wymiarze prawnoustrojowym, i na to nie ma mojej zgody.

Ostatecznie należy stwierdzić, że zmiana zasad prawa wyborczego nie została poprzedzona adekwatną analizą ryzyka oraz oceną skutków regulacji, co jest wymagane zgodnie z zasadami prawidłowej legislacji oraz standardami państwa prawa. Reforma, która w

założeniu miała stanowić stworzenie ułatwień w procesie wyborczym, w praktyce może prowadzić do osłabienia kluczowego instrumentu dotyczącego udziału obywateli w procesie głosowania.

Przedstawiając Wysokiej Izbie motywy wniosku o ponowne rozpatrzenie ustawy z dnia 17 października 2025 r. o zmianie ustawy - Kodeks wyborczy, wyrażam jednocześnie przekonanie, że Sejm dokonując powtórnej oceny przyjętych w ustawie rozwiązań, podzieli przedstawione przeze mnie stanowisko.

Karol Nawrocki