

Łukasz Buczkowski*

Analiza działań na rzecz zwiększenia frekwencji przewidzianych w nowelizacji Kodeksu wyborczego z 26 stycznia 2023 r.¹

A Few Comments on “Measures to Increase Turnout” Introduced by the Act of January 26, 2023 Amending the Electoral Code and Certain Other Acts

STUDIA I ANALIZY

Słowa kluczowe: Kodeks wyborczy, frekwencja wyborcza, obwody głosowania, proces legislacyjny

Keywords: Electoral Code, voter turnout, voting circuit, legislative process

Abstrakt: Szeroka nowelizacja Kodeksu wyborczego dokonana ustawą z 26 stycznia 2023 roku – obok innych rozstrzygnięć – wprowadziła instrumenty mające ułatwić wyborcom dostęp do lokali wyborczych, wpływając tym samym na podniesienie poziomu frekwencji. Celem artykułu jest prezentacja przyjętych rozwiązań oraz ich ocena, dokonana na tle przebiegu procesu legislacyjnego, towarzyszącego uchwaleniu ustawy. Przeprowadzona analiza pozwala przyjąć, że omawiane rozwiązania nie uwzględniają w równym stopniu interesów wszystkich uprawnionych, pomijają konsekwentnie zgłaszane propozycje zmian wpływających na zwiększenie frekwencji oraz implikują trudności organizacyjne ze względu na moment ich wprowadzenia.

Abstract: The extensive amendment to the Electoral Code made by the Act of January 26, 2023 – among other solutions – introduced instruments to facilitate voters’ access to polling stations, increasing the turnout level. The aim of the article is to present the adopted solutions and their assessment, made on the background of the legislative process

* ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0002-0147-4721>, doktor, Katedra Nauk Prawnych, Wydział Nauk Społecznych i Humanistycznych, Akademia Nauk Stosowanych w Łomży. E-mail: lbuczkowski@ansl.edu.pl

¹ Ustawa z dnia 26 stycznia 2023 r. o zmianie ustawy – Kodeks wyborczy oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. z 2023 r., poz. 497.

accompanying the adoption of the act. The conducted analysis allows to assume that the discussed solutions do not take into account the interests of all entitled persons to an equal extent, ignore the consistently reported proposals of changes affecting the increase in attendance and imply organizational difficulties due to the moment of their introduction.

Wprowadzenie

Uchwalona 26 stycznia 2023 r., w toku 71 posiedzenia Sejmu IX kadencji, nowelizacja Kodeksu wyborczego² stanowi efekt wspólnych prac nad trzema projektami: dwoma rządowymi (druk nr 2651/IX kad. i druk nr 2800/ IX kad.) oraz poselskim (druk nr 2897/IX kad.).

Pierwsza z wymienionych propozycji zmian dotyczyła dostosowania przepisów Kodeksu do umowy zawartej 29 maja 2020 r. przez Rzeczpospolitą Polską ze Zjednoczonym Królestwem Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej³ w sprawie wzajemnych uprawnień wyborczych obywateli umawiających się stron, realizowanych na terytorium państwa drugiego.

Drugi z przywołanych druków koncentrował się na wprowadzeniu do ustawy wyborczej instytucji umożliwiających utworzenie Centralnego Rejestru Wyborców, mającego w zamierzeniu stać się częścią Systemu Rejestrów Państwowych. W CRW gromadzone i przetwarzane mają być dane wykorzystywane do sporządzania spisu wyborców oraz ustalania liczby wyborców.

Zakres przedmiotowy druku nr 2897/IX kad.⁴ obejmował szerszy katalog instytucji, niż określone tematem artykułu działania, mające w założeniu Autorów przełożyć się na zwiększenie frekwencji wyborczej. Odnosił się on również między innymi do przekształceń procedury powoływania i funkcjonowania komisji wyborczych, czynności podejmowanych w toku postępowania wyborczego przez komitety wyborcze oraz partie polityczne, pozycji i uprawnień mężów zaufania oraz obserwatorów społecznych, zmian w ukształtowaniu terminów na dokonanie poszczególnych czynności wyborczych oraz modyfikacji w obrębie procedury kontroli prawidłowości postępowania wyborczego.

Celem niniejszego opracowania jest prezentacja i ocena instytucji mających się przyczynić w zamierzeniu projektodawców do wzrostu społecznego zainteresowania uczestnictwem w akcie głosowania. Analiza wykraczać będzie poza rozstrzygnięcia przewidziane w znowelizowanym gruntownie Roz-

² Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy, t.j. Dz. U. z 2022 r., poz. 1277 ze zm.

³ Dz. U. z 2020 r., poz. 2264. Ratyfikacja umowy przez Prezydenta RP nastąpiła w dniu 12 lutego 2021 r., zaś weszła w życie 10 grudnia 2022 r.

⁴ Poselski projekt ustawy autorstwa grupy posłów Klubu Parlamentarnego „Prawo i Sprawiedliwość”, złożony do łaski marszałkowskiej w dniu 22 grudnia 2022 r.

dziale 5a Kodeksu wyborczego⁵, obejmując również problematykę wielkości obwodów głosowania, wykazującą związek z możliwością nieskrępowanego uczestnictwa w głosowaniu.

Istotą prowadzonych rozważań uczyniono uzyskanie odpowiedzi na następujące pytania badawcze: 1) czy przyjęte rozwiązania uwzględniają w równym stopniu interesy wszystkich grup wyborców?; 2) czy wprowadzone instrumenty profrekwencyjne ocenić można jako neutralne politycznie?; 3) czy dyskutowane instytucje są zasadne z ekonomicznego i organizacyjno-technicznego punktu widzenia? Badania prowadzone będą w oparciu o metodę formalno-dogmatyczną, przy pomocniczym wykorzystaniu metody teoretyczno-prawnej.

Założenia projektu oraz przebieg prac legislacyjnych nad drukiem nr 2897/ IX kad.

Zgodnie ze stanowiskiem wyrażonym w uzasadnieniu dyskutowanego projektu przez jego twórców, pomimo wielokrotnych nowelizacji Kodeksu wyborczego, nie były dotychczas podejmowane kompleksowe próby wprowadzenia do jego postanowień instytucji wpływających na zwiększenie frekwencji wyborczej⁶, stanowiącej jedno z istotnych wyzwań w procesie budowania społeczeństwa obywatelskiego. Jak podkreślono, podejmowane do tej pory działania profrekwencyjne miały głównie charakter kampanii medialnych, uruchamianych w trakcie kampanii wyborczej, bez systemowego ujęcia regulacji prawnych, w sposób realny wpływających na zwiększenie partycypacji obywatelskiej w głosowaniu. W opinii projektodawców, postulowane zmiany skierowane być powinny „przede wszystkim do osób niepełnosprawnych, chorych, starszych oraz zamieszkujących miejscowości bez dostępu do transportu publicznego”, zaś obowiązkiem organów władzy publicznej jest zapewnienie udziału w wyborach takim osobom bądź to w sposób tradycyjny, poprzez zapewnienie transportu do lokalu wyborczego, bądź w postaci alternatywnych sposobów głosowania – przez pełnomocnika lub korespondencyjnie. Wreszcie, w uzasadnieniu wyrażono przekonanie, że wybory odbywać się powinny jak najbliżej obywateli (w sensie przestrzennym), stąd też lokale obwodowych komisji wyborczych powinny być tworzone jak najbliżej wyborców. Wejście w życie projektowanych przepisów będzie miało zdaniem Autorów charak-

⁵ Stosownie do założeń projektu, obecny tytuł Rozdziału 5a „Przekazywanie informacji o wyborach wyborcom” ma zostać zmieniony na „Działania na rzecz zwiększenia frekwencji”.

⁶ Uzasadnienie do druku nr 2897/IX, s. 1.

ter proobywatelski oraz wpisze się w standardy demokratycznego państwa prawa⁷.

Jako kluczowe z punktu widzenia osiągnięcia powyżej wskazanych celów wskazać należy następujące regulacje projektu:

- wprowadzenie nowego brzmienia § 3 art. 12, zgodnie z którym stały obwód wyborczy liczy od 200 (w miejsce obecnych 500) do 4000 wyborców⁸, co przełożyć się ma na zwiększenie liczby i dostępności lokali wyborczych⁹;
- dodanie § 1aa w art. 13, uprawniającego wójta lub 5% wyborców stałego obwodu głosowania do złożenia wniosku o podział obwodu, jeśli na obszarze obwodu utworzonego w wyniku podziału istnieje możliwość zorganizowania lokalu wyborczego¹⁰;
- przekształcenie brzmienia art. 37a § 1 w ten sposób, że prawo uzyskiwania informacji o wyborach, wynikających z punktów 1–6 tego przepisu¹¹, przysługiwać będzie nie tylko wyborcy niepełnosprawnemu, lecz również wyborcy, który najpóźniej w dniu głosowania kończy 60 rok życia;
- wynikające z rozszerzenia zakresu podmiotowego art. 37a § 1 zmiany w treści art. 37b i 37c, polegające na obowiązku zamieszczenia na portalu przez Państwową Komisję Wyborczą informacji o uprawnieniach przysługujących

⁷ Tamże.

⁸ Wskazać również należy, że projekt zawierał propozycję wprowadzenia dwuinstancyjnego postępowania sądowego w odniesieniu do procesu zaskarżania postanowień komisarza wyborczego w sprawie utworzenia stałego lub odrębnego obwodu głosowania. W miejsce wnoszenia skargi do PKW, zaś od jej decyzji do NSA wprowadza się uprawnienie grupy co najmniej 15 wyborców do zaskarżenia postanowienia komisarza do wojewódzkiego sądu administracyjnego, od którego orzeczenia przysługuje skarga kasacyjna do NSA (projektowany art. 12 § 13 i 14).

⁹ Propozycja ta stała się przedmiotem krytyki ze strony samorządu terytorialnego: argumentowano, że tworzenie tak małych obwodów jest nieuzasadnione z punktu widzenia ekonomiki wyborczej, zwłaszcza w świetle propozycji zapewnienia określonym grupom wyborców bezpłatnego transportu do lokalu wyborczego. Zob. *Opinia Związku Powiatów Polskich z dnia 29 grudnia 2022 r. w sprawie poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks wyborczy i niektórych innych ustaw*, s.1. Również Związek Województw Rzeczypospolitej Polskiej odniósł się do propozycji zmniejszenia obwodów negatywnie, wskazując, że na gruncie dotychczasowych regulacji można uzyskać ten sam efekt. Ponadto przewidywano problemy z obsadzeniem składu dodatkowych komisji wyborczych. Zob. *Opinia Związku Województw RP w sprawie projektu ustawy o zmianie ustawy Kodeks Wyborczy i niektórych innych ustaw*, s. 9 i 11.

¹⁰ Odsetek ten uznawany był za zbyt niski w opiniach przedłożonych do projektu. Zob. *Opinia Związku Powiatów...*, s. 1.

¹¹ Informacje te dotyczą właściwego dla wyborcy okręgu wyborczego i obwodu głosowania; lokali wyborczych znajdujących się najbliżej miejsca zamieszkania wyborcy, w tym lokali przystosowanych dla potrzeb osób niepełnosprawnych; warunków dopisania do spisu wyborców w wybranym obwodzie głosowania na terenie gminy, w której wyborca stale zamieszkuje lub czasowo przebywa; terminu wyborów i godzin głosowania; komitetów wyborczych oraz kandydatów; warunków oraz form głosowania.

nie tylko wyborcom niepełnosprawnym, lecz również tych, którzy ukończyli 60. rok życia; na obowiązku umieszczania obwieszczeń wyborczych w sposób dostępny dla wszystkich wyborców o ograniczonej sprawności ruchowej oraz na powinności ustnego poinformowania obydwu kategorii wyborców przez członka obwodowej komisji wyborczej o treści obwieszczeń w odniesieniu do komitetów wyborczych, zarejestrowanych kandydatów i list kandydatów;

- wykreślenie art. 37d, regulującego obowiązki komisarza wyborczego w stosunku do wyborców w stałych obwodach głosowania, wyrażające się w konieczności przekazania, w formie druku bezadresowego, umieszczonego w skrzynkach pocztowych najpóźniej 21 dnia przed wyborami, informacji o terminie wyborów, godzinach głosowania, sposobie oddawania głosu i warunkach jego ważności, jak również o alternatywnych sposobach głosowania, obejmujących głosowanie korespondencyjne i przez pełnomocnika;
- wprowadzenie art. 37e, uprawniającego wyborcę o znacznym lub umiarkowanym stopniu niepełnosprawności oraz wyborcę, który najpóźniej w dniu głosowania kończy 60 lat, do zgłoszenia zamiaru skorzystania z bezpłatnego transportu do lokalu wyborczego wójtowi gminy, w której w dniu głosowania nie funkcjonuje transport publiczny¹². Wniosek taki zgłosić można ustnie, pisemnie lub elektronicznie najpóźniej 15 dnia przed dniem wyborów, przy czym wyborca niepełnosprawny zobowiązany jest do złożenia oświadczenia o stopniu niepełnosprawności oraz ważności orzeczenia potwierdzającego ten stopień;
- mający zasadnicze znaczenie z punktu widzenia tematyki niniejszego opracowania art. 37f, określany przez wnioskodawców jako „*novum* w prawie wyborczym, mające na celu zwiększenie dostępności lokali wyborczych dla wyborców, stanowiące więc rozwiązanie profrekwencyjne”¹³. Stosownie do postanowień przywołanej regulacji, na wójtów gmin wiejskich i miej-

¹² Propozycja ta spowodowała zastrzeżenia z punktu widzenia konstytucyjnej zasady równości: za nieuzasadnione uznano dywersyfikowanie uprawnień wyborców niepełnosprawnych w zależności od miejsca zamieszkania. Zob. P. Uziębło, *Opinia prawna w sprawie zgodności ustawy o zmianie ustawy Kodeks wyborczy oraz niektórych innych ustaw z Konstytucją RP i standardami demokratycznego państwa prawa oraz ewentualnych konsekwencji niezgodności*, s. 12. Dyskutowany przepis wzbudził również zastrzeżenia o charakterze organizacyjno-technicznym. Zwrócono uwagę, że oprócz samego transportu, należy mieć na uwadze zapewnienie pomocy osobom z niepełnosprawnościami ruchowymi w dotarciu do pojazdu, z pojazdu do lokalu wyborczego i z powrotem do miejsca zamieszkania. Por. *Opinia Związku Powiatów...*, s. 2. Pojawiły się również głosy o koniunkturalnym charakterze takiego rozwiązania, ukierunkowanego na realizację celów większości rządzącej, legitymującej się wysokim stopniem poparcia w grupach objętych preferencjami. Por. *Opinia Związku Województw RP...*, s. 11.

¹³ *Uzasadnienie...*, s. 9.

sko-wiejskich nałożono obowiązek zorganizowania bezpłatnego przewozu pasażerskiego w celu wzięcia udziału w głosowaniu dla wyborców ujętych w spisie wyborców w stałym obwodzie głosowania położonym na obszarze gminy, jeśli w dniu wyborów nie funkcjonuje w niej publiczny transport zbiorowy lub jeśli najbliższy przystanek komunikacyjny działającego transportu zbiorowego oddalony jest o ponad 1,5 km od lokalu wyborczego¹⁴. Przepis przewiduje, że trasa takiego transportu obejmować ma wszystkie miasta, osiedla, wsi, osady, kolonie i przysiółki, na terenie których zamieszkuje co najmniej 5 osób ujętych w spisie wyborców sporządzonym dla konkretnego obwodu głosowania, zaś w ciągu dnia wyborów odbyć się muszą 2 pełne kursy, w odstępie co najmniej 4 godzin;

- wprowadzenie *lex specialis* w postaci art. 37g, ustanawiającego centralne finansowanie organizacji bezpłatnego transportu w dniu głosowania. Stosownie do treści przepisu, zadania związane z zapewnieniem bezpłatnego transportu wyborcom niepełnosprawnym, wyborcom kończącym najpóźniej w dniu głosowania 60. rok życia oraz bezpłatnego przewozu na terenie gminy w celu wzięcia udziału w głosowaniu, stanowią zadania z zakresu administracji rządowej, finansowane przez wojewodę. W myśl założeń projektu, pomimo iż omawiane zadania stanowią specyficzną formę transportu zbiorowego, który wpisuje się w zadania własne gminy, w przypadku wyborów zostaną one uznane za zadania zlecone z zakresu administracji publicznej w celu uniknięcia obciążenia kosztami ich realizacji jednostek samorządowych¹⁵.

Pierwsze czytanie omawianego projektu odbyło się 11 stycznia 2023 roku w toku 70. posiedzenia Sejmu IX kadencji.

Prezentując główne założenia nowelizacji, wnioskodawcy zwrócili uwagę na dwa zasadnicze aspekty projektu: dążenie do zwiększenia dostępności lokali wyborczych dla uprawnionych do głosowania, przekładające się na zwiększenie frekwencji wyborczej oraz na zwiększenie transparentności postępowania wyborczego. W odniesieniu do pierwszego obszaru stwierdzono, że zakłada-

¹⁴ W toku opiniowania projektu przedstawiciele samorządów podnosili, że zgodnie z wynikami ogólnopolskiego badania *Transportowe zwyczaje Polaków z 2019 r.*, blisko 90% gospodarstw domowych dysponuje co najmniej jednym samochodem, co oznacza, że nie wszędzie tam, gdzie nie funkcjonuje w niedziele transport zbiorowy, można mówić o wykluczeniu komunikacyjnym. Dodatkowo wskazywano na trudności samorządów w zapewnieniu taboru dla realizacji projektowanego zadania. Zob. *Opinia Związku Powiatów...*, s. 3. Krytycznej ocenie z punktu widzenia zasady równości poddano także pominięcie gmin miejskich w projektowanym przepisie. Zob. P. Uziębło, *Opinia...*, s. 12 oraz *Opinia Rzecznika Praw Obywatelskich w sprawie ustawy z dnia 26 stycznia 2023 r. o zmianie ustawy Kodeks wyborczy oraz niektórych innych ustaw (VII.602.1.2023.CW)*, s. 2.

¹⁵ *Uzasadnienie...*, s. 10.

nym efektem przyjęcia zmian będzie zmniejszenie dysproporcji zachodzącej pomiędzy liczbą uczestników głosowania w dużych miastach i małych ośrodkach, sięgającej 30% oraz zbliżenie się do frekwencji uzyskiwanej w wyborach przeprowadzanych w państwach Europy Zachodniej¹⁶. Należy zauważyć, iż sami projektodawcy mieli podczas I czytania świadomość możliwości wystąpienia problemów organizacyjno-technicznych, związanych ze zmniejszeniem minimalnej liczby mieszkańców obwodu głosowania z 500 do 200 (a co za tym idzie utworzenia około 6 tysięcy dodatkowych obwodów głosowania), uzasadniając jednak potrzebę takiej zmiany względami proobywatelskimi i prodemokratycznymi¹⁷.

W toku prezentacji stanowisk klubów i kół poselskich przeważały głosy krytyczne, zarówno w stosunku do terminu i trybu zgłoszenia projektu, jak również jego szczegółowych postanowień.

W pierwszej kolejności wnioskodawcom zarzucano naruszenie zasady ciszy legislacyjnej, wyrażającej się w konieczności powstrzymania się od dokonywania zmian w ustawie wyborczej w okresie 6 miesięcy przed wyborami¹⁸, rozumianymi zgodnie z linią orzeczniczą Trybunału Konstytucyjnego jako proces zapoczątkowany pierwszą czynnością wyborczą, nie zaś synonim dnia głosowania¹⁹. Wskazywano również na niekonsekwencję twórców projektu, wyrażającą się z jednej strony deklarowanym dążeniem do zwiększenia frekwencji wyborczej, z drugiej zaś propozycją likwidacji art. 37d Kodeksu wyborczego, na mocy którego wyborcy w stałych obwodach głosowania uzyskują od komisarzy wyborczych w postaci druków bezadresowych informacje o terminie, godzinach i sposobie głosowania, warunkach ważności głosu oraz o alternatywnych – obok głosowania osobistego – możliwościach oddania głosu. W tym miejscu należy zauważyć, że w toku wystąpień klubowych wątek całkowitego pominięcia przez projektodawców koncepcji rozszerzenia głosowania korespondencyjnego na

¹⁶ Sprawozdanie stenograficzne z 70 posiedzenia Sejmu RP (IX kad.) w dniu 11 stycznia 2023 r., wypowiedź posła sprawozdawcy M. Asta (PiS), ł. 8.

¹⁷ Tamże, ł. 9.

¹⁸ Okres 6 miesięcy uznawany jest w doktrynie jako czas optymalny na przystosowanie się adresatów do wprowadzanych zmian. Por. P. Jakubowski, *Cisza legislacyjna – zasada prawa wyborczego w Rzeczypospolitej Polskiej*, «Przegląd Sejmowy» 2015, nr 4, s. 23.

¹⁹ Zob. orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego: z 3 listopada 2006 r. (K 31/06), z 28 października 2009 r. (Kp 3/09) i z 20 lipca 2011 r. (K 9/11) Stanowisko powyższe wyrazili m.in. posłowie R. Kropiwnicki (PO) oraz J. Szopiński (Lewica). Zob. Sprawozdanie sten. z 70 posiedzenia..., ł. 10. Jak słusznie argumentowano, mając na uwadze dyspozycję art. 98 ust. 2 Konstytucji RP, prace legislacyjne nad projektem zakończyć się powinny do 14 lutego 2023 r. Zob. A. Jackiewicz, *Opinia dotycząca zgodności ustawy o zmianie ustawy – Kodeks wyborczy oraz niektórych innych ustaw z Konstytucją, standardami demokratycznego państwa prawa, oraz ewentualnych konsekwencji niezgodności*, druk senacki nr 911, s. 10.

ogół wyborców (jako działania profrekwencyjnego)²⁰ stanowił zagadnienie podnoszone konsekwentnie, jako argument o koniunkturalnym charakterze proponowanych zmian, pozostających w oderwaniu od rzeczywistej próby wyborczej aktywizacji ogółu uprawnionych do głosowania²¹. Wśród kluczowych zarzutów zgłaszanych podczas debaty parlamentarnej w odniesieniu do diskutowanej nowelizacji, na czoło wysuwa się jej zawężony, ograniczony do specyficznych grup wyborców charakter²². Pochylenie się nad problemem frekwencji jedynie wśród osób niepełnosprawnych, starszych oraz zamieszkujących najmniejsze miejscowości, bez wskazania jakichkolwiek instrumentów wpływających na powszechne zwiększenie partycypacji obywateli w wyborach, nie przekonuje o systemowym potraktowaniu problemu. Co więcej, taka konstrukcja przepisów stała się przyczynkiem do stojącej na wyjątkowo niskim poziomie merytorycznym, nacechowanej zaś negatywnymi emocjami politycznymi dyskusji, w której autorów projektu oskarżano o realizację ukierunkowanego wyłącznie partyjnie interesu, wskazując, iż to właśnie wśród grup wyborców objętych preferencjami w projekcie, partia rządząca ma najwyższy stopień poparcia²³. Nie sposób pominąć również wyrażanych obaw o możliwość technicznego i finansowego sprostania organizacji dodatkowych kilku tysięcy obwodów głosowania, utworzenia takiej samej liczby dodatkowych komisji wyborczych i zabezpieczenia środków transportu zbiorowego na potrzeby najbliższych wyborów parlamentarnych oraz związanych z nimi postulatów obowiązywania proponowanych

²⁰ Potrzebę poszerzenia zakresu podmiotowego głosowania korespondencyjnego podnosił również RPO. Zob. *Opinia Rzecznika...*, s. 3. Por. także J. Zbieranek, *Alternatywne procedury głosowania w polskim prawie wyborczym – gwarancja zasady powszechności wyborów czy mechanizm zwiększania frekwencji wyborczej?*, Warszawa 2013, s. 38 i n.; tenże, *Nowe procedury: korespondencyjne i przez pełnomocnika*, [w:] K. Skotnicki (red.), *Kodeks wyborczy. Wstępna ocena*, Warszawa 2011, s. 37–38 oraz M. Jabłoński, *Opinia na temat zgodności uchwalonej w dniu 26 stycznia 2023 r. ustawy o zmianie ustawy – Kodeks wyborczy oraz niektórych innych ustaw z Konstytucją RP, zasadami demokratycznego państwa prawa oraz o ewentualnych konsekwencjach jej niezgodności*, s. 36. Zob. także M. Musiał-Karg, *Głosowanie korespondencyjne podczas pandemii Covid-19. Doświadczenia z polskich wyborów prezydenckich w 2020 r.*, «Przegląd Prawa Konstytucyjnego» 2021, nr 2(60), s. 31 i n. Krytycznie na temat wąskiego zakresu podmiotowego głosowania korespondencyjnego zob. np. A. Rakowska-Trela, *Uwagi do art. 53a*, [w:] *Kodeks wyborczy. Komentarz do zmian 2018*, Warszawa 2018, s. 74.

²¹ Tak m.in. w wypowiedziach posłów R. Kropiwnickiego (KO), J. Szopińskiego (Lewica), W. Dzikowskiego (KO), J. Rzepy (Koalicja Polska), M. Gramatyki (Polska 2050), Z. Konwińskiego (KO), K. Lubnauer (KO). Zob. Sprawozdanie sten. z 70 posiedzenia..., ł. 9, 10, 13, 15, 19 i 22. Postulat wprowadzenia powszechnego głosowania korespondencyjnego pojawił się również w *Opinii Związku Województw RP...*, s. 10.

²² Tak również w *Opinii Związku Powiatów...*, s. 2.

²³ Zob. wypowiedzi posłów I. Rasia (Koalicja Polska), J. Senyszyn (koło parlamentarne PPS), M. Gramatyki, J. Szopińskiego oraz R. Kropiwnickiego – Sprawozdanie sten. z 70 posiedzenia..., ł. 9, 11, 12 i 14.

zmian – w razie ich uchwalenia – dopiero od kolejnej elekcji²⁴. Krytyczne uwagi wzbudził również sam tryb wniesienia projektu nowelizacji, złożonej jako inicjatywa poselska. Wskazywano, że w przypadku propozycji zmian o charakterze systemowym, oddziałujących na uprawnienia jednostki, pożądanym i właściwym byłoby przedłożenie noweli jako projektu rządowego, a co za tym idzie poddanie go konsultacjom społecznym²⁵. Wykorzystaną ścieżkę określano jako podyktowane interesem partyjnym obejście prawa²⁶. Zastrzeżenia formułowano także pod adresem redakcyjnego ujęcia poszczególnych przepisów, zarzucając im brak konsekwencji oraz niejednoznaczność²⁷.

W odniesieniu do projektu został zgłoszony wniosek o odrzucenie w I czytaniu, który nie zyskał jednak poparcia izby: za odrzuceniem głosowało 163 posłów, przeciwko 218, zaś 63 wstrzymało się od głosu. Mając na uwadze powyższe, projekt został skierowany do Komisji Nadzwyczajnej do spraw zmian w kodyfikacjach.

W toku posiedzenia Komisji sporo uwagi poświęcono propozycji zwiększenia liczby obwodów głosowania poprzez ustalenie minimalnej liczby mieszkańców obwodu na 200. Pojawiły się w odniesieniu do modyfikacji omawianego przepisu wątpliwości wynikające z dotychczasowego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, wskazujące na możliwość uznania tej zmiany za istotną, a co za tym idzie objętą postulatem tzw. „ciszy legislacyjnej”, wyrażającej się w zakazie dokonywania zasadniczych zmian w ustawie wyborczej na 6 miesięcy przed podjęciem pierwszej czynności wyborczej, to jest od daty zarządzenia wyborów²⁸. Podobnie jak podczas I czytania projektu występowały zastrzeżenia zarówno co do tempa wprowadzania zmian, kosztów ich przyjęcia, możliwości technicznych, jak i potencjalnych problemów z właściwą obsadą dodatkowych komisji wyborczych²⁹, przy jednoczesnym podkreśleniu, że i na gruncie obo-

²⁴ Uwagę na wskazane zagadnienia zwracali uwagę m.in. posłowie I. Raś, K. Kamiński (Konfederacja), J. Szopiński i J. Rzepa. Zob. Sprawozdanie sten. z 70 posiedzenia..., ł. 11, 12, 15 i 16.

²⁵ Na sprzeciw ponad 50 organizacji społecznych wobec braku konsultacji z kluczowymi zainteresowanymi stronami zwróciło uwagę Biuro Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka OBWE. Zob. ODIHR *Opinion on the draft amending the Election Code and certain other acts (Senate Paper no. 911)*, s. 4.

²⁶ Sprawozdanie sten. z 70 posiedzenia..., ł. 10, 11, 12 i 14 (wypowiedzi posłów J. Szopińskiego, I. Rasia, M. Gramatyki oraz J. Senyszyn).

²⁷ Jako przykład wskazywany był art. 37e § 2, zgodnie z którym transport do lokalu wyborczego dla określonych kategorii wyborców zapewniać miał wójt – w przepisie tym nie wspomniano o zapewnieniu transportu powrotnego.

²⁸ Biuletyn z posiedzenia Komisji Nadzwyczajnej do spraw zmian w kodyfikacjach w dniu 11 stycznia 2023 r. (nr 38), s. 21–22.

²⁹ Tamże, s. 26. Zob. także A. Jackiewicz, *Opinia...*, s. 10. W swej wypowiedzi członek zespołu ekspertów wyborczych Fundacji im. Stefana Batorego, dr hab. J. Haman zwrócił również uwagę na analizy eksperckie, sygnalizujące iluzoryczny, wyrażający się w ułamkowych

wiązujących przepisów istnieje możliwość utworzenia obwodu głosowania mniejszego niż liczący 500 mieszkańców, o ile uzasadniają to warunki miejscowe (art. 12 § 3 Kodeksu wyborczego)³⁰. Wnioskodawcy z kolei argumentowali potrzebę zwiększenia liczby obwodów głosowania potrzebą zmniejszenia dysproporcji występującej pomiędzy dostępnością lokali wyborczych dla obywateli w Polsce i państwach Europy Zachodniej³¹.

Szerszą dyskusję wzbudziła również propozycja wykreślenia art. 37d Kodeksu, nakładającego na komisarzy wyborczych obowiązki informacyjne względem wyborców. Przedstawiciele opozycji wskazywali, że działanie takie pozostaje w sprzeczności z deklarowanymi przez wnioskodawców intencjami zwiększenia frekwencji wyborczej³². Należy jednak wyjaśnić, że inicjatorem zmian w omawianym zakresie była Państwowa Komisja Wyborcza, nie zaś klub parlamentarny PiS, który w sygnowanym przez grupę posłów projekcie uwzględnił jedynie stanowisko PKW. Jak argumentowała w trakcie posiedzenia Komisji Szeffowa Krajowego Biura Wyborczego, przesłankami takiego działania były z jednej strony znaczące koszty druku ulotek bezadresowych, trudności logistyczne z ich doręczeniem, niska skuteczność prowadzonych w ten sposób działań informacyjnych, przy jednoczesnych głosach krytycznych części wyborców oraz przekonaniu o efektywności kampanii informacyjnej prowadzonej za pomocą środków komunikacji elektronicznej³³.

Co istotne, w toku prac Komisji Nadzwyczajnej wprowadzono postulowaną już podczas I czytania poprawkę do treści projektowanego art. 37e, zgodnie z którą bezpłatny transport konkretnych kategorii wyborców obejmować miał nie tylko dowiezienie do lokalu wyborczego, ale i odwiezienie „do miejsca rozpoczęcia podróży”. Na uwagę zwraca również postulat wyrażony przez przedstawiciela Związku Miast Polskich o rozważenie nałożenia na osoby uprawnione obowiązku poinformowania o rezygnacji z bezpłatnego transportu w ciągu 24 godzin poprzedzających głosowanie, w celu uniknięcia

częściach procenta, wzrost frekwencji wyborczej po przyjęciu proponowanych zmian.

³⁰ Tak m.in. Przewodniczący Państwowej Komisji Wyborczej S. Marciniak. Zob. Biuletyn..., s. 33. Podobne zdanie wyraża P. Uziębło, *Opinia...*, s. 10. Zob. także A. Kisielewicz, *Uwagi do art. 12*, [w:] K.W. Czaplicki i in., *Kodeks wyborczy. Komentarz*, Warszawa 2018, s. 85.

³¹ Przykładowo wskazać należy, że w Danii lokal wyborczy przypada na 390 mieszkańców, w Bułgarii na 627, w Hiszpanii na 789, w Niemczech na 955, zaś w Polsce na 1378. Zob. wypowiedź posła M. Asta, Biuletyn..., s. 32.

³² Biuletyn..., s. 53 (wypowiedź posła R. Kropiwnickiego). Krytycznie w sprawie wykreślenia art. 37d wypowiada się A. Jackiewicz, *Opinia...*, s. 14. Na temat przyczyn wprowadzenia obowiązku informacyjnego zob. J. Zbieranek, *Uwagi do art. 37d*, [w:] *Kodeks...*, s. 149.

³³ Tamże, s. 54–55 (wypowiedź Szeffowej KBW M. Pietrzak).

zbędnych przejazdów, jak również o objęcie transportem opiekunów osób niepełnosprawnych³⁴.

Pomimo ożywionej dyskusji, nie zdecydowano się na wycofanie propozycji skreślenia § 3 w art. 51 Kodeksu, zgodnie z którym obywatel polski stale zamieszkujący za granicą, a głosujący w Polsce, dopisywany jest do spisu wyborców w wyborach parlamentarnych, prezydenckich oraz w wyborach do Parlamentu Europejskiego na podstawie ważnego polskiego paszportu³⁵.

Zagadnieniem szeroko akcentowanym w trakcie rozpatrywania postanowień projektu była potrzeba rozważenia rozszerzenia głosowania korespondencyjnego na obywateli polskich przebywających za granicą. W debacie podkreślano, że w świetle wprowadzania do postanowień kodeksowych instrumentów mających w założeniu wnioskodawców służyć poszerzeniu kręgu uczestniczących w głosowaniu, jest szczególnie uzasadnione wprowadzenie możliwości alternatywnego oddawania głosu poza granicami kraju, mając na uwadze zarówno ograniczoną liczbę lokali wyborczych, jak i niekiedy bardzo znaczne odległości do siedzib komisji, które znacząco ograniczają realizację czynnego prawa wyborczego³⁶.

Sprawozdanie Komisji Nadzwyczajnej, przyjęte 9 głosami „za”, przy 3 przeciwnych i 1 głosie wstrzymującym się, stało się przedmiotem obrad Sejmu podczas II czytania projektu ustawy, przeprowadzonego w trakcie 71. posiedzenia izby w dniu 26 stycznia 2023 r.

Dla potrzeb niniejszego opracowania należy jedynie zasygnalizować, że II czytanie projektu ustawy miało dość nieoczekiwany przebieg, ponieważ posłanka sprawozdawczyni ograniczyła się jedynie do streszczenia propozycji zawartych w trzech rozpatrywanych projektach (co stanowiło już przedmiot I czytania), podziękowań uczestnikom prac Komisji Nadzwyczajnej oraz zasygnalizowaniu złożenia przez wnioskodawców pakietu 21 poprawek do projektu, bez chociażby skrótowego ich omówienia³⁷. Stało się to przyczynkiem do nacechowanej emocjami politycznymi debaty, w której zarzucano projektodawcom

³⁴ Tamże, s. 60 (wypowiedź przedstawiciela ZMP M. Wójcika).

³⁵ Poprawkę zakładającą wykreślenie odnośnego punktu w ustawie nowelizującej zgłosił poseł M. Gramatyka (Polska 2050), jednakże została ona odrzucona stosunkiem głosów 9 do 4. Wykreślenie art. 51 § 3 Kw wzbudziło głosy krytyczne już na etapie opiniowania projektu. Zob. *Opinia Związku Powiatów...*, s. 3. Wskazywano, że zmiana powinna iść w kierunku przeciwdziałania ewentualnym nadużyciom, nie zaś wyłączenia samej możliwości dopisania do spisu wyborców na podstawie ważnego polskiego paszportu osoby stale zamieszkującej za granicą. Podobnie wypowiada się A. Jackiewicz, *Opinia...*, s. 16.

³⁶ Uwagi w tym zakresie zgłaszali m.in. przewodniczący zarządu Stowarzyszenia Obserwatorium Wyborcze M. Skubiszewski, poseł A. Szejna (Lewica), poseł R. Kropiwnicki. Zob. *Biuletyn...*, s. 24, 34, 35.

³⁷ Zob. Sprawozdanie stenograficzne z 71 posiedzenia Sejmu RP w dniu 26 stycznia 2023 r., ł. 124–126 (wystąpienie posłanki B. Bartuś).

chaos legislacyjny, nadmierny pośpiech podyktowany zbliżającymi się wyborami i chęcią przeforsowania korzystnych dla partii rządzącej rozwiązań, bez przeprowadzenia ich należytej analizy, czego dowodem miało być właśnie doraźne zgłaszanie licznych poprawek do niedopracowanego przez autorów projektu³⁸. Niejako kontynuacją dyskusji przeprowadzonej w Komisji Nadzwyczajnej były powszechnie zgłaszane postulaty rozszerzenia zakresu podmiotowego głosowania korespondencyjnego: od przyznania tego uprawnienia obywatelom polskim głosującym za granicą, po wprowadzenie tej formy głosowania jako instrumentu dostępnego dla wszystkich wyborców³⁹. Dla poparcia pierwszego wariantu przytaczano dane statystyczne z obwodów głosowania utworzonych poza granicami kraju, obrazujące utrudnienia w swobodnym oddaniu głosu przez wszystkich zainteresowanych w obwodach liczących kilkanaście tysięcy uprawnionych do głosowania⁴⁰. Pod adresem wnioskodawców formułowano zarzuty o realizowanie wyłącznie interesów partyjnych, nie zaś rzeczywiste dążenie do zwiększenia frekwencji: argumentowano, że zmniejszenie liczebności obwodów nie wymaga nowelizacji ustawy, na likwidację wykluczenia komunikacyjnego koalicja rządząca miała niemal dwie kadencje, zaś obecnie proponowane rozwiązania skierowane są do środowisk, w których większość parlamentarna ma wysoki stopień poparcia, przy jednoczesnym pomijaniu potrzeb innych grup wyborców⁴¹.

Ponieważ w toku debaty pojawiły się zarówno wnioski o odrzucenie projektu w całości (KO, Konfederacja, koło PPS), jak i propozycje poprawek, zgodnie z art. 95 ust. 2 Regulaminu Sejmu został on ponownie skierowany do Komisji Nadzwyczajnej⁴².

Efektom prac komisyjnych stało się dodatkowe sprawozdanie, zawierające wskazane powyżej 3 wnioski o odrzucenie ustawy w całości oraz propozycje 49 poprawek. W toku III czytania projektu ustawy, odbytego – co daje pewne wyobrażenie o tempie prowadzonych prac – również podczas 71. posiedzenia Sejmu w dniu 26 stycznia 2023 r., wnioski o odrzucenie projektu zostały oddalone, zaś spośród zgłoszonych poprawek izba uwzględniła 21 – wszystkie

³⁸ Tamże, ł. 126–129 (wypowiedzi posłów R. Kropiwnickiego, I. Rasia, K. Gawkowskiego (Lewica) oraz K. Kamińskiego).

³⁹ Tamże, ł. 126, 130, 132, 141 (wypowiedzi posłów R. Kropiwnickiego, M. Gramatyki, J. Senyszyn, R. Tyszkiewicz (KO)).

⁴⁰ Posłanka J. Fabisiak (KO) przywołała dane z dwóch obwodów głosowania utworzonych dla obywateli polskich w Londynie, z których pierwszy liczył 18 tysięcy uprawnionych, drugi zaś 22 tysiące. Zob. Sprawozdanie sten. z 71 posiedzenia..., ł. 138.

⁴¹ Sprawozdanie stenograficzne z 71 posiedzenia..., ł. 128 i 137 (wypowiedzi posłów I. Rasia i W. Dzikowskiego).

⁴² Pełny zapis dyskusji zawiera Biuletyn z posiedzenia Komisji Nadzwyczajnej do spraw zmian w kodyfikacjach w dniu 26 stycznia 2023 r. (nr 39).

autorstwa klubu parlamentarnego PiS. Wśród odrzuconych propozycji zmian znalazły się m.in.: pozytywnie rekomendowana przez Komisję poprawka klubu Lewicy, zakładająca kompleksowe zastąpienie sformułowania „wyborca niepełnosprawny” określeniem „wyborca z niepełnosprawnościami”, zgłoszony przez klub PO postulat wprowadzenia głosowania korespondencyjnego dla wszystkich wyborców, poprawka Lewicy, zakładająca poszerzenie kodeksowego katalogu uprawnionych do korespondencyjnego oddania głosu o wyborców przebywających za granicą oraz sygnowana przez Lewicę oraz Koalicję Polską propozycję przedłużenia *vacatio legis* do 1 stycznia 2024 r.⁴³. Ostateczną wersję ustawy, w brzmieniu wynikającym z przyjętych zmian, przyjęto 230 głosami „za”, przy 220 „przeciw” i braku głosów wstrzymujących się.

Senat rozpatrzył ustawę w dniach 21 i 22 lutego 2023 r.: przyjęta przez Sejm nowelizacja wzbudziła liczne uwagi krytyczne izby, wyrażone zarówno w stanowisku Komisji Praw Człowieka, Praworządności i Petycji, Komisji Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej oraz Komisji Ustawodawczej⁴⁴, jak i w toku posiedzenia plenarnego⁴⁵. Podkreślano, że ustawa narusza zasadę demokratycznego państwa prawa, której immanentne cechy stanowią potrzeba zapewnienia stabilności i przewidywalności porządku prawnego oraz zakaz zaskakiwania obywateli nagłymi i pospiesznymi zmianami norm oddziałujących na ich uprawnienia⁴⁶. Dokonanie istotnych zmian w ustawie wyborczej wymaga szczegółowego i przemyślanego procesu legislacyjnego, zachowania ciszy legislacyjnej w okresie 6 miesięcy przed wyborami oraz odpowiednio długiego *vacatio legis* ogłoszonych przepisów, umożliwiającego adresatom zapoznanie się z istotą dokonanych zmian⁴⁷. Zwrócono również uwagę na niekonsekwencję projektodawców, zakładających z jednej strony zmniejszenie minimalnej liczby mieszkańców obwodu, z drugiej zaś pomijających potrzebę obniżenia górnej

⁴³ Zob. Sprawozdanie stenograficzne z 71 posiedzenia..., ł. 244–247.

⁴⁴ Sprawozdanie Komisji Praw Człowieka, Praworządności i Petycji, Komisji Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej oraz Komisji Ustawodawczej z dnia 17 lutego 2023 r. o uchwalonej przez Sejm w dniu 26 stycznia 2023 r. ustawie o zmianie ustawy – Kodeks wyborczy oraz niektórych innych ustaw.

⁴⁵ Sprawozdanie stenograficzne z 59 posiedzenia Senatu w dniach 21 i 22 lutego 2023 r. (X kad.), punkt 6 porządku dziennego.

⁴⁶ O niezgodności nowelizacji z 26 stycznia 2023 r. z art. 2 Konstytucji RP wyczerpująco dowodzi R. Piotrowski, *Opinia w zakresie zgodności ustawy z dnia 26 stycznia 2023 r. o zmianie ustawy Kodeks wyborczy oraz niektórych innych ustaw z Konstytucją RP i konsekwencji niezgodności*, s. 5. Podobnie A. Jackiewicz, *Opinia...*, s. 10. Na potrzebę zapewnienia stabilności prawa wyborczego jako kluczowego elementu wiarygodności wyborów zwracało uwagę Biuro Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka OBWE. Zob. *ODIHR Opinion...*, s. 2.

⁴⁷ Uzasadnienie uchwały Senatu RP z dnia 23 lutego 2023 r. w sprawie ustawy o zmianie ustawy – Kodeks wyborczy oraz niektórych innych ustaw, s. 1.

granicy liczebności obwodu (4000), która również ma wpływ na możliwość sprawnego oddania głosu⁴⁸. Podobnie krytyczne wnioski wzbudziło określenie kręgu wyborców uprawnionych do darmowego transportu do lokalu komisji obwodowej, preferujące mieszkańców gmin wiejskich i miejsko-wiejskich, co zdaniem Senatu godzi w konstytucyjną zasadę równości wobec prawa⁴⁹. Negatywnie oceniono także tempo prac legislacyjnych, towarzyszący im chaos oraz pominięcie procesu konsultacji w sprawie szczególnie istotnej dla obywateli, odnoszącej się do sposobu realizacji ich praw politycznych. Z powyższych względów Senat odrzucił ustawę stosunkiem głosów 51 „za”, przy 44 głosach przeciwnych. Mając na uwadze układ sił politycznych w izbie pierwszej oraz determinację projektodawców do przyjęcia nowelizacji, nie stanowiło zaskoczenia odrzucenie stanowiska Senatu podczas 73. posiedzenia Sejmu, stosownie do rekomendacji Komisji Nadzwyczajnej. Przeciwko uchwale senackiej oddano 235 głosów, za jej przyjęciem opowiedziało się 216 posłów, nikt nie wstrzymał się od głosu⁵⁰. Ustawę przekazano Prezydentowi RP 9 marca, została ona podpisana już następnego dnia. Stosownie do dyspozycji art. 19 nowelizacji, ustawa weszła w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia, z wyjątkiem przepisów odnoszących się do uprawnień wyborczych obywateli Zjednoczonego Królestwa Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej realizowanych na terytorium RP, przepisów wykonawczych związanych z rejestrem i spisem wyborców oraz zaświadczeniem o prawie do głosowania (weszły w życie w dniu następującym po dniu ogłoszenia aktu), a także grupy przepisów technicznych, uzależnionych od wydania przez Prezesa Rady Ministrów komunikatu o terminach uruchomienia Centralnego Rejestru Wyborców oraz usługi przesyłania materiałów z prac obwodowych komisji wyborczych, zarejestrowanych przez mężów zaufania.

Wnioski

Odnosząc się do omawianej nowelizacji Kodeksu wyborczego, stwierdzić należy, że instrumenty prawne przyczyniające się w sposób rzeczywisty do zwiększenia frekwencji wyborczej są zawsze pożądanym elementem systemu

⁴⁸ Górna granica liczebności obwodu wzbudzała zastrzeżenia już w uprzednim stanie prawnym (przed nowelizacją Kw z 2018 r.), kiedy wynosiła 3000 mieszkańców. Zob. J. Jaskiernia, *Kierunki pożądaných zmian polskiego prawa wyborczego w świetle raportów misji obserwacyjnych Organizacji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie*, [w:] B. Banaszak, A. Bisztyga, A. Feja-Paszkiewicz (red.), *Aktualne problemy prawa wyborczego*, Zielona Góra 2015, s. 199 oraz *ODIHR Opinion...*, s. 8.

⁴⁹ Uzasadnienie uchwały Senatu..., s. 2.

⁵⁰ Sprawozdanie stenograficzne z 73 posiedzenia Sejmu RP w dniu 9 marca 2023 r., ł. 337 (głosowanie nr 93).

wyborczego, oddziałującym na podniesienie świadomości prawnej obywateli w zakresie ich wpływu na bieg spraw publicznych. Stanowiące zachętę do skorzystania z przysługujących jednostce praw politycznych ułatwienia w dostępie do lokali wyborczych co do zasady ocenić należy pozytywnie, jako jeden z instrumentów budowy społeczeństwa obywatelskiego – świadomego swych uprawnień i aktywnie z nich korzystającego. Nie sposób jednak pominąć uwag o charakterze krytycznym, związanych z czasem dokonania zmian w ustawie wyborczej, tempem procesu legislacyjnego, konstrukcją wprowadzonych rozwiązań i ich realnym wpływem na podniesienie frekwencji, czy wreszcie odnoszących się do techniczno-organizacyjnych konsekwencji ich przyjęcia. Wszystkie wskazane powyżej aspekty stały się przyczynkiem do ożywionej dyskusji politycznej oraz przedmiotem licznych ekspertyz prawnych i politologicznych. Wnioski z nich wynikające nie są dla wprowadzonych rozwiązań korzystne.

W pierwszej kolejności wskazać należy na wątpliwości związane z momentem przyjęcia diskutowanych zmian. Ugruntowane w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego stanowisko przewiduje konieczność powstrzymania się od dokonywania istotnych zmian w przepisach prawa wyborczego w okresie 6 miesięcy przed wyborami, rozumianymi nie jako sam akt głosowania, ale jako całość czynności objętych kalendarzem wyborczym⁵¹. Postulat ten koresponduje ze standardami zasady demokratycznego państwa prawa, stosownie do których adresaci norm muszą mieć możliwość odpowiedniego przygotowania się do nowych wymogów, zaś normy prawne dotyczące postępowania wyborczego nie mogą zaskakiwać obywateli w okresie bezpośrednio poprzedzającym elekcję⁵². Zasadnicze znaczenie w przypadku omawianej nowelizacji ma zagadnienie „istotności dokonywanych zmian” w prawie wyborczym. Trybunał Konstytucyjny w przywołanym już wyroku z 3 listopada 2006 r. stwierdził, że dokonując oceny istotności zmiany, należy zawsze odnosić ją do konkretnej nowelizacji, zaś za zmianę „istotną” uznać należy taką, która w wyraźny sposób wpływa na przebieg głosowania i jego wyniki. Trybunał jako elementy o doniosłym znaczeniu wskazał zasady wyznaczania okręgów wyborczych, klauzule zaporowe, sposób rozdziału mandatów i warunki członkostwa w komisji wyborczej. Należy jednak podkreślić, że wyliczenie to ma charakter przykładowy, a zagadnienie istotności ingerencji wiązać należy

⁵¹ Warto zauważyć, że *Kodeks dobrych praktyk wyborczych* Komisji Weneckiej Rady Europy z 2002 r. zakaz taki rozciąga na rok przed planowanymi wyborami. Naturalnie postulat ten nie może stanowić wzorca kontroli konstytucyjności, ponieważ *Kodeks dobrych praktyk wyborczych* nie jest wiążącą Rzeczpospolitą Polską umową międzynarodową, jest jednak odzwierciedleniem europejskich standardów w zakresie dokonywania zmian w prawie wyborczym.

⁵² Tak Trybunał Konstytucyjny w przywołanych powyżej orzeczeniach K 31/06, s. 29–30 oraz Kp 3/09, s. 15.

zawsze z konkretnymi zmianami⁵³. W omawianym przypadku trudno odmówić zasadniczego charakteru rozwiązaniom odnoszącym się do zmniejszenia obwodów głosowania, skutkujących koniecznością utworzenia dodatkowych kilku tysięcy komisji oraz licznymi zmianami w lokalizacjach komisji, w których wyborcy dotychczas oddawali głosy. Podobnie oceniać należy wprowadzenie nowych instrumentów związanych z transportem określonych grup wyborców do lokali wyborczych, wymagających podjęcia szerokich, czasochłonnych działań organizacyjnych przez gminy⁵⁴. Gdyby jednak nawet uznać, iż powyżej wskazane zmiany nie mają charakteru istotnego i nie odnosi się do nich wymóg zachowania co najmniej sześciomiesięcznej ciszy legislacyjnej, to należy pamiętać, że wynikająca z Druku 2897/IX kad. nowelizacja obejmowała również fundamentalne zmiany w składzie okręgowych komisji wyborczych, stanowiące w orzecznictwie Trybunału bezsporną materię objętą omawianym zakazem. Z tego względu wątpliwości musi budzić zgodność przyjętych zmian z zasadą demokratycznego państwa prawa, wyrażoną w art. 2 Konstytucji RP.

Wątpliwości budzi również tempo prac na rozległą przedmiotowo nowelizacją ustawy wyborczej: pierwsze czytanie projektu odbyło się 11 stycznia 2023 r., ustawę uchwalono 26 stycznia, zaś po równie ekspresywnym odrzuceniu stanowiska Senatu (2 dni po podjęciu uchwały przez izbę drugą), akt trafił do Prezydenta RP, który podpisał go w ciągu 3 dni (13 marca). Wyjątkowy pośpiech w postępowaniu legislacyjnym nad dyskutowanym projektem musi prowokować uwagi krytyczne (podobne praktyki spotykały się już z dezaprobatą TK⁵⁵), tym bardziej, że sprawa dotyczy ustawy kluczowej z punktu widzenia podstawowych obywatelskich praw politycznych⁵⁶. W tym samym kierunku podążają spostrzeżenia związane z trybem zgłoszenia projektu. Jakkolwiek nowelizacja Kodeksu wyborczego nie pociąga za sobą obowiązku zgłoszenia projektu ustawy przez konkretny podmiot, to jednak zdecydowanie się w tym przypadku na inicjatywę poselską, pozwalającą zrezygnować z procesu uzgodnień i konsultacji publicznych obligatoryjnych w odniesieniu do projektu przekładanego przez Radę Ministrów, budzi zastrzeżenia.

Podkreślając znaczenie inicjatyw mających na celu zwiększenie frekwencji wyborczej, korzystne z punktu widzenia kształtowania się społeczeństwa

⁵³ Zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 20 lipca 2011 r., sygn. akt K 9/11, s. 60.

⁵⁴ Wątpliwości co do istotnego charakteru wprowadzonych zmian nie mają M. Jabłoński, *Opinia...*, s. 12–14 i 37 (autor słusznie zauważa, że nowelizacja wprowadza zupełnie nowe instrumenty, wywierające bezpośredni skutek w sferze realizacji praw wyborczych), A. Gendźwił, J. Haman, K. Urbaniak, *Opinia o poselskim projekcie ustawy o zmianie ustawy Kodeks wyborczy oraz niektórych innych ustaw*, s. 3 oraz A. Jackiewicz, *Opinia...*, s. 11.

⁵⁵ Wyrok TK z 20 lipca 2011..., s. 61.

⁵⁶ Jednoznacznie krytycznie wpływ tempa prac legislacyjnych na jakość ustawy oraz jej zgodność z Ustawą Zasadniczą ocenia R. Piotrowski, *Opinia...*, s. 14.

obywatelskiego, nie sposób nie odnieść się do rozwiązań profrekwencyjnych wprowadzonych nowelizacją z 26 stycznia 2023 r.

W pierwszym rządzie wskazać należy, że uzyskanie efektu przewidzianego w zmienionym art. 12 § 3 zd. pierwsze Kw (zmniejszenie liczebności obwodów głosowania), było możliwe również pod rządami uprzedniej regulacji. Stosownie bowiem do zdania drugiego przywołanego przepisu, w przypadkach uzasadnionych warunkami miejscowymi, obwód może obejmować mniejszą liczbę mieszkańców. Tym samym, obligatoryjne zmniejszenie minimalnej liczby osób zamieszkujących obwód do 200 nie było konieczne. Za zbyt daleko idące uznać należy również uprawnienie grupy 5% mieszkańców obwodu do złożenia wniosku o dokonanie jego podziału, o ile na danym obszarze istnieje możliwość zorganizowania lokalu wyborczego – oznacza to, że w przypadku najmniejszych obwodów głosowania uprawnienie to zyskuje już grupa 10 osób. Wreszcie zauważyć trzeba, że w odniesieniu do art. 12 § 3 Kw skoncentrowano się wyłącznie na dolnej granicy liczebności obwodu, górną pozostawiając bez zmian. Tymczasem pozostawienie obwodów liczących maksymalnie 4000 mieszkańców wydaje się pozostawać w sprzeczności z wyrażaną przez wnioskodawców ideą ułatwienia realizacji prawa wyborczych dla wszystkich zainteresowanych udziałem w głosowaniu.

W odniesieniu do zmian o wąskim zakresie przedmiotowym, ale powiązanych z realizacją praw wyborczych, wskazać należy eliminację art. 37d Kw, nakładającego obowiązki informacyjne na komisarza wyborczego oraz wykreślenie z art. 35 § 2 Kw możliwości telefonicznego zgłoszenia wniosku o dopisanie do spisu wyborców przez konsula osoby przebywającej za granicą. I w tym przypadku dokonane zmiany prowokują wnioski o niekonsekwencji projektodawców. Mając na uwadze art. 37d, nasuwa się wniosek, że przekazana w formie druku bezadresowej informacja o sposobie oddania głosu i warunkach jego ważności oraz o alternatywnych formach głosowania sprzyjała najbardziej tej grupie wyborców, o których prawa upomnieli się składający projekt, w szczególności osób starszych, którym odebrano jedną z najbardziej komfortowych możliwości zapoznania się ze szczegółami technicznymi ważnego skutecznego oddania głosu. Argumenty podnoszone podczas prac parlamentarnych przez Szefową KBW o powszechnej dezaprobatie wyborców dla takiej formy przekazywania informacji uznać należy za wyraźnie przesadzone. W odniesieniu do art. 35 § 2 spostrzeżenia są podobne: dominująca obecnie forma elektroniczna zgłaszania wniosku o ujęcie w spisie była dostępna również pod rządami uprzednio obowiązującego stanu prawnego, zaś rezygnacja z możliwości dokonania zgłoszenia drogą telefoniczną, po raz kolejny uderza w wyborców zaawansowanych wiekiem lub zamieszkujących obszary z ograniczonym dostępem do internetu. Motywowana potrzebą dostosowania prze-

pisu do wymagań współczesności zmiana – po części zrozumiała, ponieważ wykorzystanie telegrafu i telefaksu zdecydowanie przeszło już do historii – nie powinna jednak utrudniać realizacji praw wyborczych konkretnym grupom uprawnionych⁵⁷.

Zagadnieniem, które wzbudziło wiele emocji podczas debaty parlamentarnej, była sprawa głosowania korespondencyjnego. Konsekwentne ignorowanie przez wnioskodawców zgłaszanych przez zdecydowaną większość klubów poselskich postulatów przyznania prawa do korespondencyjnego oddania głosu wyborcom za granicą, ewentualnie rozciągnięcia tej formy głosowania na wszystkich wyposażonych w czynne prawo wyborcze, musi budzić zastrzeżenia. Deklarowana przez twórców projektu potrzeba wprowadzenia instrumentów wpływających na zwiększenie frekwencji wyborczej nie harmonizuje z marginalizowaniem instytucji, która w sposób bezdyskusyjny stanowi instrument ułatwiający oddanie głosu wyborcom, którzy z różnych względów nie mogą stawić się w lokalu komisji obwodowej. Szczególnie niezrozumiałe jest takie ograniczenie w odniesieniu do wyborców przebywających poza granicami kraju, gdzie liczba lokali wyborczych jest ograniczona, a konieczne do pokonania odległości niekiedy bardzo znaczne. Dodatkowo wskazać należy, że nie znajduje przekonującego uzasadnienia ograniczenie prawa do głosowania korespondencyjnego do osób mających ukończony 60. rok życia (obok osób z niepełnosprawnościami). Pożądane z punktu widzenia poszanowania praw wszystkich uprawnionych do głosowania – cenne również dla zwiększenia frekwencji – byłoby uczynienie z głosowania korespondencyjnego alternatywnej formy oddawania głosu dostępnej dla wszystkich.

Na zakończenie odnieść należy się również do niekonsekwentnego uregulowania nowych instytucji, związanych z zapewnieniem bezpłatnego transportu do lokalu wyborczego określonym kategoriom wyborców. Wprowadzone rozwiązania prowokują wątpliwości z punktu widzenia zasady równości praw jednostki: o ile bezpłatny transport dla osób z niepełnosprawnościami nie budzi zastrzeżeń i musi zostać oceniony pozytywnie, o tyle już zawężenie tej formy ułatwienia dostępu do lokalu wyborczego do osób po 60. roku życia rodzi obiekcje zbieżne z wyrażonymi pod adresem obecnej postaci głosowania korespondencyjnego. Jeszcze wyraźniej rysują się one w odniesieniu do obowiązku organizowania bezpłatnego transportu jedynie w gminach wiejskich i miejsko-wiejskich, w których w dniu wyborów nie funkcjonuje publiczny

⁵⁷ Podobne stanowisko wyraziła Helsińska Fundacja Praw Człowieka – zob. *Uwagi Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka do ustawy o zmianie ustawy Kodeks wyborczy oraz niektórych innych ustaw (14/2023/MPL/MW/EŚ)*, s. 2. Zob. również A. Jackiewicz, *Opinia...*, s. 16. Na temat odformalizowania wniosku o dopisanie do spisu zob. B. Banaszak, *Kodeks wyborczy. Komentarz*, Warszawa 2018, s. 73.

transport zbiorowy, a najbliższy przystanek oddalony jest więcej niż 1,5 km od lokalu wyborczego. W ten sposób z niewiadomych przyczyn pominięci zostali mieszkańcy miast, w których zachodzą powyższe warunki – nie mogą w takim przypadku dziwić podnoszone w dyskusji parlamentarnej zastrzeżenia o koniunkturalnym charakterze zmian, ukierunkowanych na obszary, w których partie rządzące legitymują się wyższym stopniem społecznego poparcia⁵⁸.

Na uwadze trzeba mieć również fakt, że konieczność utworzenia w krótkim czasie ponad 6 tysięcy nowych lokali wyborczych, obsadzenia składu komisji obwodowych oraz zapewnienia przez gminy środków transportu koniecznych do wdrożenia wprowadzonych rozwiązań, napotkają mogą znaczące trudności o charakterze organizacyjnym.

Ze względów wskazanych powyżej, na wszystkie zakreślone na wstępie rozważań pytania badawcze należy udzielić odpowiedzi negatywnej: wprowadzone nowelizacją rozwiązania koncentrują się na interesach konkretnych grup wyborców, pomijając cyklicznie zgłaszane postulaty wdrożenia instrumentów ułatwiających udział w elekcji wszystkim uprawnionym; trudno również oprzeć się wrażeniu, że wynikające ze zmian preferencje ukierunkowane są w głównej mierze na środowiska, w których największym poparciem cieszy się obecna większość parlamentarna, zaś pospieszna nowelizacja w okresie przedwyborczym nie jest uzasadniona ani względami ekonomicznymi, ani organizacyjnymi, rozpatrywanymi z punktu widzenia spodziewanych korzyści.

Bibliografia

- Banaszak B., *Kodeks wyborczy. Komentarz*, Warszawa 2018.
- Gendźwił A., Haman J., Urbaniak K., *Opinia o poselskim projekcie ustawy o zmianie ustawy Kodeks wyborczy oraz niektórych innych ustaw* (<https://www.batory.org.pl/wp-content/uploads/2023/01/Opinia-o-projekcie-zmian-w-KW.pdf>).
- Jabłoński M., *Opinia na temat zgodności uchwalonej w dniu 26 stycznia 2023 r. ustawy o zmianie ustawy – Kodeks wyborczy oraz niektórych innych ustaw z Konstytucją RP, zasadami demokratycznego państwa prawa oraz o ewentualnych konsekwencjach jej niezgodności* (druk senacki nr 911).
- Jackiewicz A., *Opinia dotycząca zgodności ustawy o zmianie ustawy – Kodeks wyborczy oraz niektórych innych ustaw z Konstytucją, standardami demokratycznego państwa prawa, oraz ewentualnych konsekwencji niezgodności* (druk senacki nr 911).
- Jakubowski P., *Cisza legislacyjna – zasada prawa wyborczego w Rzeczypospolitej Polskiej*, «Przegląd Sejmowy» 2015, nr 4.

⁵⁸ Zgodnie z ostatnim sondażem poparcia dla partii politycznych opublikowanym przed ukończeniem artykułu, wśród 33,5% wyborców zdecydowanych oddać głos na Zjednoczoną Prawicę dominują mężczyźni powyżej 50. roku życia, mieszkańcy wsi. Zob. sondaż IBRiS dla „Wydarzeń” Polsatu i Polsat News, Sondaż partyjny: Zjednoczona Prawica na czele, Konfederacja na podium – Wydarzenia w INTERIA.PL (18.04.2023).

- Jaskiernia J., *Kierunki pożądaných zmian polskiego prawa wyborczego w świetle raportów misji obserwacyjnych Organizacji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie*, [w:] B. Banaszak, A. Bisztyga, A. Feja-Paszkiewicz (red.), *Aktualne problemy prawa wyborczego*, Zielona Góra 2015.
- Kisielewicz A., *Uwagi do art. 12*, [w:] K.W. Czaplicki i in., *Kodeks wyborczy. Komentarz*, Warszawa 2018.
- Musiał-Karg M., *Głosowanie korespondencyjne podczas pandemii Covid-19. Doświadczenia z polskich wyborów prezydenckich w 2020 r.*, «Przegląd Prawa Konstytucyjnego» 2021, nr 2(60).
- Piotrowski R., *Opinia w zakresie zgodności ustawy z dnia 26 stycznia 2023 r. o zmianie ustawy Kodeks wyborczy oraz niektórych innych ustaw z Konstytucją RP i konsekwencji niezgodności* (druk senacki nr 911).
- Rakowska-Trela A., *Uwagi do art. 53a*, [w:] *Kodeks wyborczy. Komentarz do zmian 2018*, Warszawa 2018.
- Uziębło P., *Opinia prawna w sprawie zgodności ustawy o zmianie ustawy Kodeks wyborczy oraz niektórych innych ustaw z Konstytucją RP i standardami demokratycznego państwa prawa oraz ewentualnych konsekwencji niezgodności* (druk senacki nr 911).
- Zbieranek J., *Alternatywne procedury głosowania w polskim prawie wyborczym – gwarancja zasady powszechności wyborów czy mechanizm zwiększania frekwencji wyborczej?*, Warszawa 2013.
- Zbieranek J., *Nowe procedury: korespondencyjne i przez pełnomocnika*, [w:] K. Skotnicki (red.), *Kodeks wyborczy. Wstępna ocena*, Warszawa 2011.
- Zbieranek J., *Uwagi do art. 37d*, [w:] K.W. Czaplicki i in., *Kodeks wyborczy. Komentarz*, Warszawa 2018.