

Łukasz Buczkowski***CZY NA PEWNO PROFREKWENCYJNE?
SPOSTRZEŻENIA W SPRAWIE DWÓCH
NOWELIZACJI KODEKSU WYBORCZEGO¹****Streszczenie**

Niedostateczny poziom frekwencji wyborczej stanowi od dawna wyzwanie w procesie budowy społeczeństwa obywatelskiego, dlatego też z aprobatą należy przyjmować ustawodawcze próby stymulowania udziału obywateli w głosowaniu. Przedmiotem artykułu uczyniono analizę i ocenę dwóch zmian Kodeks wyborczego, mających w założeniu ich autorów wpłynąć na zwiększenie frekwencji w wyborach. Celem badawczym stało się ustalenie, czy wprowadzone zmiany w istocie mają charakter profrekwencyjny, w równym stopniu uwzględniający interesy wszystkich wyborców, niezależnie od ich poglądów politycznych, oraz czy techniczna implementacja określonych instrumentów prawnych do systemu wyborczego, oderwana od działań ukierunkowanych na aktywizację biernego elektoratu, jest rozwiązaniem problemu niewystarczającej partycypacji wyborczej. Opierając się na analizie przebiegu procesu ustawodawczego towarzyszącego obydwu nowelizacjom oraz na przeglądzie stanowiska doktryny, na obydwa pytania udzielono odpowiedzi negatywnej.

Słowa kluczowe: Kodeks wyborczy, frekwencja wyborcza, prace parlamentarne, prawa polityczne

Wstęp

Jednym z wyznaczników społeczeństwa obywatelskiego jest świadome i powszechne korzystanie przez członków wspólnoty z przysługujących im praw o charakterze politycznym, przyczyniające się do budowania poczucia współodpowiedzialności za bieg spraw publicznych w państwie. Szczególne znaczenie przypisać tu należy uczestnictwu w cyklicznie odbywanych, wolnych wyborach. Aby realizacja uprawnień w zakresie kreowania składu organów władzy publicznej pozostawała zależna jedynie od woli wyborcy, konieczne jest zagwarantowanie in-

* Akademia Łomżyńska, e-mail: lbuczkowski@al.edu.pl, ORCID: 0000-0002-0147-4721.

¹ Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy (Dz.U. 2023, poz. 2408 ze zm.).

strumentów służących nieskrępowanemu udziałowi jednostki w akcie wyborczym, poczynając od czytelnego określenia przesłanek czynnego i biernego prawa wyborczego, poprzez sformalizowanie kolejnych etapów postępowania służącego obsadzeniu konkretnego organu, na instytucjach likwidujących lub ograniczających bariery utrudniające uprawnionym skorzystanie z przysługującego im prawa głosu. Niniejszy artykuł koncentruje się na ostatnim z przywołanych aspektów – jego celem uczyniono analizę oraz próbę oceny instytucji objętych postanowieniami dwóch nowelizacji Kodeksu wyborczego: z 26 stycznia 2023 r.² oraz z 14 czerwca 2024 r.³, stosownie do intencji projektodawców ukierunkowanych na zwiększenie frekwencji wyborczej. Problemem badawczym jest nie tylko próba udzielenia odpowiedzi na pytanie, czy wynikające z odnośnych aktów instrumenty rzeczywiście mają profrekwencyjny charakter, ale także rozważenie, czy rozwiązania mające na celu podniesienie procentowego udziału uprawnionych w akcie głosowania stanowią wartość samą w sobie. W pierwszym przypadku założono, że część spośród wprowadzonych wskutek omawianych nowelizacji do polskiego prawa wyborczego instytucji ma jedynie pozornie profrekwencyjny charakter w tym znaczeniu, że ustanawia preferencje dla konkretnych kategorii wyborców, stanowiących w większości elektorat określonych sił politycznych, tym samym będąc pozbawionymi przymiotu uniwersalności. Na drugie z postawionych pytań udzielono odpowiedzi negatywnej. Same instrumenty prawne nie przesądzają bowiem o realizacji celu ustawodawcy. Mając na uwadze fakt, że absencja wyborcza może być powodowana zarówno przez przyczyny leżące po stronie uprawnionych (bierność, przekonanie o braku wpływu pojedynczych głosów na bieg spraw publicznych, niechęć do partii politycznych i polityków), jak i niezależne od ich woli, szczególne znaczenie przypisać należy działaniom o charakterze edukacyjnym, wpływającym na zmianę nastawienia wyborców, rezygnujących do tychczas z realizacji podstawowego prawa politycznego. Wartość instrumentów prawnych mierzona być powinna ich rolą w likwidacji utrudnień w korzystaniu z czynnego prawa wyborczego. W artykule posłużono się głównie metodą dogmatyczną, jako pomocniczą stosując metodę teoretyczną, opierając się na analizie dokumentów stanowiących obraz prac parlamentarnych oraz na dorobku doktryny.

² Ustawa z dnia 26 stycznia 2023 r. o zmianie ustawy – Kodeks wyborczy oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 2023, poz. 497) dalej: Kw.

³ Ustawę z dnia 14 czerwca 2024 r. o zmianie ustawy – Kodeks wyborczy przyjęto podczas 13 posiedzenia Sejmu X kadencji, stosunkiem głosów 223–7–1, natomiast nie została ona do czasu złożenia tekstu ogłoszona w Dzienniku Ustaw na skutek prezydenckiego wniosku o kontrolę konstytucyjności aktu, złożonego 18 lipca 2024 r.

Nowelizacja z 26 stycznia 2023 r.

Wprowadzone ustawą z 26 stycznia 2023 r. rozwiązania ukierunkowane – w zamierzeniu wnioskodawców – na zwiększenie partycypacji społecznej w wyborach stanowiły pochodną instytucji objętych założeniami projektu nowelizacji Kw zawartego w druku nr 2897/IX⁴. Stosownie do argumentacji przywołanej przez projektodawców (grupa posłów klubu PiS), dotychczasowe przekształcenia postanowień ustawy wyborczej, choć liczne, nie uwzględniały potrzeby wprowadzenia instrumentów służących zwiększeniu frekwencji. Odpowiedzią na dotychczasową bierność ustawodawczą w tym zakresie miało stać się gruntowne znowelizowanie Rozdziału 5a Kw⁵ oraz zmiany przepisów odnoszących się do zasad tworzenia obwodów głosowania. Instrumenty prawne objęte projektem miały na celu likwidację barier w korzystaniu z czynnego prawa wyborczego w szczególności przez wyborców z niepełnosprawnościami, chorych i w podeszłym wieku oraz zamieszkujących obszary bez dostępu do komunikacji publicznej⁶. W opinii twórców projektu efektem wprowadzenia postulowanych zmian stałoby się zmniejszenie dysproporcji w partycypacji wyborczej pomiędzy obszarami miejskimi i wiejskimi, umożliwiające osiągnięcie frekwencji wyborczej porównywalnej z uzyskiwaną w państwach Europy Zachodniej⁷.

Wśród propozycji zmian zawartych w druku nr 2897 za szczególnie istotne w świetle niniejszego opracowania uznać należy: a) uzasadniane potrzebą podniesienia dostępności lokali wyborczych zmniejszenie stałych obwodów głosowania. Dolny próg liczebności obwodu projektodawcy ustalili na 200 mieszkańców (w miejsce dotychczasowych 500), pozostawiając górną granicę na niezmiennym poziomie 4000 wyborców⁸; b) rezygnację z przekazywania przez komisarza wyborczego

⁴ Szczegółowej prezentacji obrazu prac parlamentarnych nad projektem, wszystkich objętych nim instrumentów oraz argumentów przywoływanych przez twórców i przeciwników nowelizacji dokonałem w artykule *Analiza działań na rzecz zwiększenia frekwencji przewidzianych w nowelizacji Kodeksu wyborczego z 26 stycznia 2023 r.*, „Studia Politologiczne”, 2023, nr 4. W niniejszym opracowaniu przybliżone i poddane ocenie zostaną kluczowe z wprowadzonych zmian, w celu skonfrontowania ich z rozwiązaniami wynikającymi z ustawy z 14 czerwca 2024 r.

⁵ Przed nowelizacją Rozdział 5a nosił tytuł *Przekazywanie informacji o wyborach wyborcom*, po uchwaleniu ustawy zmieniony został na *Działania na rzecz zwiększenia frekwencji*.

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

⁷ *Sprawozdanie stenograficzne z 70 posiedzenia Sejmu RP (IX kad.) w dniu 11 stycznia 2023 r.*, Warszawa 2023, t. 8.

⁸ W odniesieniu do tej propozycji krytyczne stanowiska wyraziły organizacje samorządowe. Argumentowano, że ten sam efekt możliwy był do uzyskania na mocy obowiązującej

w formie druku bezadresowego, umieszczanego w skrzynkach pocztowych najpóźniej 21 dnia przed wyborami, informacji o terminie wyborów, godzinach głosowania, sposobie oddawania głosu i warunkach jego ważności oraz o alternatywnych sposobach głosowania, obejmujących głosowanie korespondencyjne i przez pełnomocnika; c) wyposażenie wyborców o umiarkowanym lub znacznym stopniu niepełnosprawności oraz wyborców kończących najpóźniej w dniu wyborów 60. rok życia w prawo do złożenia wójtowi wniosku o zamiarze skorzystania z bezpłatnego transportu do lokalu wyborczego w gminie, w której w dniu głosowania nie funkcjonuje transport publiczny⁹; d) nałożenie na wójtów gmin wiejskich i miejsko-wiejskich obowiązku zapewnienia bezpłatnego transportu do lokalu wyborczego wyborcom ujętym w spisie wyborców w stałym obwodzie głosowania położonym na terenie gminy, jeśli na jej obszarze nie funkcjonuje w dniu wyborów transport publiczny lub jeśli odległość pomiędzy lokalem wyborczym a najbliższym przystankiem jest większa niż 1,5 km.

W toku prac parlamentarnych w trakcie I czytania pod adresem projektu zgłoszono szereg uwag krytycznych, poczynając od naruszenia przez wnioskodawców w odniesieniu do ustawy wyborczej nakazu zachowania ciszy legislacyjnej w okresie 6 miesięcy przed wyborami¹⁰, niekonsekwencję i spowodowane nadmiernym pośpiechem niedopracowanie techniczne poszczególnych założeń nowelizacji¹¹, pomijanie wątku powszechnego głosowania korespondencyjnego¹², na koniunkturali-

zującego stanu prawnego. *Opinia Związku Powiatów Polskich z dnia 29 grudnia 2022 r. w sprawie poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks wyborczy i niektórych innych ustaw*, Warszawa 2022, s. 1 oraz *Opinia Związku Województw RP w sprawie projektu ustawy o zmianie ustawy Kodeks Wyborczy i niektórych innych ustaw*, s. 9 i 11.

⁹ Rozwiązanie takie nie uwzględnia potrzeb wyborców z niepełnosprawnościami, zamieszkujących na innym obszarze, co wydaje się naruszać konstytucyjną zasadę równości. Szerzej 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.

¹⁰ Por. 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) oraz 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*, s. 10; P. Jakubowski, *Cisza legislacyjna – zasada prawa wyborczego w Rzeczypospolitej Polskiej*, „Przegląd Sejmowy”, 2015, nr 4, s. 23.

¹¹ Tytułem przykładu wskazać można brak wyrażenia w treści art. 37e §2 potrzeby odwiezienia do miejsca zamieszkania wyborcy, który uprzednio skorzystał z bezpłatnego transportu do lokalu wyborczego.

¹² Pominięcie tej instytucji w projekcie oraz ignorowanie postulatów jej modyfikacji w toku postępowania legislacyjnego przez wnioskodawców stało się przyczyną konse-

zmie postanowień noweli kończąc¹³. Zgłoszony podczas I czytania wniosek o odrzucenie projektu w całości został oddalony przez izbę, co spowodowało skierowanie propozycji zmian do Komisji Nadzwyczajnej do spraw zmian w kodyfikacjach. Podczas prac tego organu zgłaszano postulaty i argumenty tożsame z przywoływanymi w toku I czytania¹⁴, natomiast z pozytywnych aspektów kolejnego etapu postępowania legislacyjnego wskazać trzeba uwzględnienie poprawki dotyczącej konieczności odwiezienia do miejsca zamieszkania wyborców uprawnionych do skorzystania z bezpłatnego transportu do siedziby obwodowej komisji wyborczej. Sprawozdanie Komisji rozpatrzone zostało 26 stycznia 2023 r. w trakcie II czytania projektu, cechującego się wysokim poziomem emocji politycznych, przy jednoczesnej wtórności merytorycznej¹⁵. Przebieg debaty, podczas której zgłoszono nie tylko liczne propozycje

kwentnej krytyki zgłaszanej pod adresem twórców nowelizacji oraz jednym z argumentów przemawiających za pozorowanym, ukierunkowanym na polityczne korzyści konkretnych partii, nie zaś rzeczywiście profekwencyjnym celem noweli. Zob. *Sprawozdanie stenograficzne z 70 posiedzenia...*, ł. 9, 10, 13, 15, 19 i 22. Na temat potrzeby poszerzenia katalogu uprawnionych do korespondencyjnego oddania głosu zob. np. 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; M. Musiał-Karg, *Głosowanie korespondencyjne podczas pandemii Covid-19. Doświadczenia z polskich wyborów prezydenckich w 2020 r.*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego”, 2021, nr 2, s. 31 i n.; A. Rakowska-Trela, *Uwagi do art. 53a [w:] Kodeks wyborczy. Komentarz do zmian 2018*, Warszawa 2018, s. 74; *Opinia Rzecznika...*, s. 3; *Opinia Związku Województw RP...*, s. 10.

¹³ Podnoszono, iż projektowane zmiany odnoszą się głównie do grup wyborców, wśród których ugrupowania większości parlamentarnej legitymują się najwyższym stopniem poparcia. Podkreślano jednocześnie niekonsekwencję wnioskodawców, z jednej strony akcentujących potrzebę wprowadzenia do Kw instrumentów wpływających na podniesienie stopnia partycypacji wyborczej, z drugiej zaś likwidujących przepisy ułatwiające wyborcom uzyskanie informacji o wyborach lub skorzystanie z czynnego prawa wyborczego, jak chociażby wykreślenie art. 37d, nakładającego na komisarzy wyborczych obowiązki informacyjne w stosunku do uprawnionych do głosowania, czy eliminację możliwości dopisania w dniu głosowania do spisu wyborców obywateli polskich stale zamieszkujących za granicą, a chcących uczestniczyć w wyborach w kraju, na podstawie ważnego polskiego paszportu. Zob. *Sprawozdanie sten. z 70 posiedzenia...*, ł. 9, 11, 12 i 14 oraz krytyczne *Uwagi Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka do ustawy o zmianie ustawy Kodeks wyborczy oraz niektórych innych ustaw (14/2023/MPL/MW/ES)*, s. 2.

¹⁴ Zob. *Biuletyn z posiedzenia Komisji Nadzwyczajnej do spraw zmian w kodyfikacjach w dniu 11 stycznia 2023 r. (nr 38)*.

¹⁵ Zob. *Sprawozdanie stenograficzne z 71 posiedzenia Sejmu RP w dniu 26 stycznia 2023 r.*, Warszawa 2023, ł. 124–138.

zmian w projekcie, ale również 3 wnioski o jego odrzucenie w całości¹⁶, skutkował koniecznością sporządzenia dodatkowego sprawozdania przez Komisję Nadzwyczajną¹⁷. Warto podkreślić, że zarówno prace w Komisji Nadzwyczajnej, jak i III czytanie projektu¹⁸ przeprowadzono jeszcze tego samego dnia, co stanowi ewenement wśród prac legislacyjnych. Dokonywanie zmian, szczególnie w tak ważkiej regulacji, jak ustawa wyborcza, przy bezprecedensowym pośpiechu, zdecydowanie nie zasługuje na pozytywną ocenę z punktu widzenia dochowania zasad należytej staranności w procesie prawodawczym, jak również pozwala mieć wątpliwości co do rzeczywistych intencji projektodawców. Z powyższych względów uchwalona 26 stycznia 2023 r. ustawa nowelizująca Kw stała się przedmiotem nasilonej krytyki w drugiej izbie parlamentu¹⁹.

W trakcie rozpatrywania ustawy nowelizacyjnej przez Senat negatywnie odniesiono się zarówno do momentu dokonywania zmian w ordynacji oraz tempa procesu legislacyjnego²⁰, jak również do szczegółowych rozwiązań aktu. Szczególnie krytycznej ocenie poddano określenie katalogu uprawnionych do skorzystania z bezpłatnego transportu w dniu głosowania, w opinii drugiej izby wprowadzające uprzywilejowanie wyborców popierających ówczesną większość sejmową²¹. Wątpliwości

¹⁶ Wnioski o odrzucenie projektu przedłożyły kluby KO i Konfederacji oraz koło PPS.

¹⁷ Zob. *Biuletyn z posiedzenia Komisji Nadzwyczajnej do spraw zmian w kodyfikacjach w dniu 26 stycznia 2023 r. (nr 39)*. Sprawozdanie Komisji zawierało 49 poprawek (w tym 21 autorstwa klubu PiS) oraz wspomniane wyżej 3 wnioski o odrzucenie projektu w całości.

¹⁸ Podczas III czytania przyjęto wyłącznie poprawki zgłoszone przez klub parlamentarny PiS, odrzucając między innymi postulaty wprowadzenia powszechnego głosowania korespondencyjnego oraz przyznania uprawnienia do korespondencyjnego oddania głosu obywatelom polskim przebywającym za granicą. Zob. *Sprawozdanie stenograficzne z 71 posiedzenia...*, t. 244–247.

¹⁹ Zob. *Sprawozdanie stenograficzne z 59 posiedzenia Senatu w dniach 21 i 22 lutego 2023 r. (X kad.)*, Warszawa 2023, oraz *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*, Warszawa 2023.

²⁰ O związku stabilności prawa wyborczego z oceną wiarygodności przeprowadzanych wyborów zob. A. Jackiewicz, *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 oraz ODIHR *Opinion on the draft amending the Election Code and certain other acts (Senate Paper no. 911)*, s. 2.

²¹ W sprawie wielkości obwodu głosowania zob. J. Jaskiernia, *Kierunki pożądanych zmian polskiego prawa wyborczego w świetle raportów misji obserwacyjnych Organizacji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie* [w:] *Aktualne problemy prawa wyborczego*, red. B. Banaszak, A. Bisztyga, A. Feja-Paszkiewicz, Zielona Góra 2015, s. 199 i n.

wzbudziło również jednokierunkowe ujęcie zmiany wielkości obwodu głosowania, jak i pominięcie konsultacji społecznych w sprawie o szczególnej doniosłości dla obywateli²². Jednoznacznie negatywna opinia w sprawie nowelizacji spowodowała jej odrzucenie przez Senat stosunkiem głosów 51 do 44, przy braku głosów wstrzymujących się. Ze względu na układ sił politycznych w izbie pierwszej nie zmieniło to jednak losów ustawy – stanowisko Senatu zostało odrzucone 9 marca 2023 r., podczas 73 posiedzenia Sejmu²³. Potwierdzeniem niespotykanego tempa prac ustawodawczych było podpisanie ustawy przez Prezydenta RP już następnego dnia po jej otrzymaniu, 10 marca 2023 r. W zakresie odnoszącym się do instrumentów profrekwencyjnych akt wszedł w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia.

Nowelizacja z 14 czerwca 2024 r.

Kolejna z omawianych nowelizacji, uchwalona 14 czerwca 2024 r. ustawa o zmianie ustawy – Kodeks wyborczy, pomimo zbieżnego z uprzednio omówionym aktem celu, wyrażającym się w potrzebie zwiększenia udziału obywateli w procesie wyborczym, wykazuje liczne odmienności w stosunku do noweli z 26 stycznia 2023 r. Różnice te dotyczą zarówno zdecydowanie węższego zakresu przedmiotowego postulowanych zmian, ich dostępności dla ogółu uprawnionych, jak również elementów technicznych postępowania legislacyjnego, takich jak powinność zachowania ciszy legislacyjnej w okresie 6 miesięcy przed wyborami w stosunku do zmian ustawy wyborczej, czy tempa prowadzonych prac parlamentarnych. Odmienna jest również reakcja głowy państwa w odniesieniu do uchwalonego aktu.

Złożony 9 marca 2024 r. przez grupę posłów Koalicji Obywatelskiej projekt (druk nr 296/X kad.) odnosił się do rozszerzenia instytucji głosowania korespondencyjnego na ogół podmiotów posiadających czynne prawo wyborcze²⁴. Stosownie do założeń uzasadnienia nowelizacji, ce-

²² *Uzasadnienie uchwały Senatu RP z dnia 23 lutego 2023 r. w sprawie ustawy o zmianie ustawy – Kodeks wyborczy oraz niektórych innych ustaw*, Warszawa 2023, s. 1–2.

²³ *Sprawozdanie stenograficzne z 73 posiedzenia Sejmu RP w dniu 9 marca 2023 r.*, Warszawa 2023, t. 337.

²⁴ Wyczerpująco na temat istoty głosowania korespondencyjnego piszą m.in.: S.J. Jaworski, J. Zbieranek, *Komentarz do art. 53a [w:] Kodeks wyborczy. Komentarz*, red. K.W. Czaplicki i in., Warszawa 2018; W. Sokolewicz, K. Wojtyczek, *Art. 62 [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, M. Zubik, Warszawa 2016; A. Rakowska-Trela, *Komentarz do art. 53a [w:] Kodeks wyborczy. Komentarz do*

lem projektowanych zmian uczyniono umożliwienie pełniejszej realizacji podstawowego prawa politycznego, wpływające pozytywnie na poziom frekwencji wyborczej²⁵. Intencją projektodawców stało się przyznanie wyborcom możliwości wyboru formy głosowania bez konieczności spełniania dodatkowych warunków – to do uprawnionego należeć ma decyzja, czy głos odda w sposób tradycyjny, w lokalu wyborczym, czy korespondencyjnie²⁶. Co należy z mocą podkreślić, projekt – obok obecnie występujących wyłączeń tej formy głosowania w obwodach odrębnych, w obwodach na polskich statkach morskich oraz w odniesieniu do wyborców, którzy uprzednio udzielili pełnomocnictwa do głosowania – przewidywał wykluczenie głosowania korespondencyjnego w wyborach do organów stanowiących samorządu terytorialnego oraz w wyborach wójta (burmistrza, prezydenta miasta). W pierwotnej wersji nowelizacji wyjątek w tym zakresie ustanowiono jedynie dla osób o umiarkowanym lub znacznym stopniu niepełnosprawności, co stanowiło znaczące ograniczenie w stosunku do obowiązującego stanu prawnego, zgodnie z którym uprawnienie takie przysługuje również wyborcom, którzy najpóźniej w dniu głosowania kończą 60. rok życia, oraz wyborcom przebywającym w obowiązkowej kwarantannie lub izolacji.

W toku I czytania projektu ustawy został on poddany krytyce przez ugrupowania opozycyjne, opartej na twierdzeniu, iż wnioskodawcy – jednoznacznie opowiadający się przeciwko głosowaniu korespondencyjnemu w wyborach prezydenckich z 2020 r. – zmienili front i w obliczu zbliżającej się kolejnej elekcji głowy państwa starają się przeforsować rozwiązanie korzystne dla siebie²⁷. Argumentację tę uznać należy za

zmian 2018, Warszawa 2018; A. Rakowska-Trela, K. Skotnicki, *Głosowanie korespondencyjne – nowe rozwiązania Kodeksu wyborczego*, „Gdańskie Studia Prawnicze”, 2012, nr 1, s. 295 i n.; A. Jackiewicz, *Głosowanie korespondencyjne oraz głosowanie przez pełnomocnika jako alternatywne metody głosowania w świetle polskiego Kodeksu wyborczego*, „Białostockie Studia Prawnicze”, 2016, z. 20/A, s. 276; J. Filip, *Alternatywne sposoby głosowania i głosowanie korespondencyjne* [w:] *Alternatywne sposoby głosowania a aktywizacja elektoratu*, red. S. Grabowska, R. Grabowski, Rzeszów 2007, s. 141 i n.; P. Czamy, Art. 127 [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. P. Tuleja, Warszawa 2020. Zob. także pozytywną opinię na temat możliwości korespondencyjnego oddania głosu wyrażoną w *Republic of Poland, Parliamentary Elections 25 October 2015*, Warszawa 2016.

²⁵ Szerzej zob. J. Zbieranek, *Alternatywne procedury głosowania w polskim prawie wyborczym – gwarancja zasady powszechności wyborów czy mechanizm zwiększania frekwencji wyborczej?*, Warszawa 2013, s. 38 i n.; *idem*, *Nowe procedury: korespondencyjne i przez pełnomocnika* [w:] *Kodeks wyborczy. Wstępna ocena*, red. K. Skotnicki, Warszawa 2011, s. 37–38.

²⁶ *Uzasadnienie Druku nr 296/X kad.*, s. 1.

²⁷ *Sprawozdanie stenograficzne z 11 posiedzenia Sejmu RP w dniu 9 maja 2024 r.*, Warszaw 2024, ł. 92.

wyjątkowo nietrafną, zważywszy na fakt, iż w odniesieniu do tzw. wyborów kopertowych z 2020 r. (do których ostatecznie nie doszło)²⁸, korespondencyjne oddanie głosu było jedyną dostępną opcją, natomiast na gruncie projektowanej nowelizacji stanowić ma jedynie alternatywną w stosunku do głosowania w lokalu wyborczym formę głosowania i to od wyborcy zależeć będzie, z której możliwości skorzysta²⁹.

Wniosek o odrzucenie projektu w całości został oddalony przez izbę, zaś dalsze prace toczyły się w łonie Komisji Nadzwyczajnej do spraw zmian w kodyfikacjach. Spośród najistotniejszych zagadnień podjętych przez Komisję i uwidoczniionych w jej sprawozdaniu należy wymienić: a) rozszerzenie katalogu uprawnionych do głosowania korespondencyjnego w wyborach samorządowych o osoby, które najpóźniej w dniu głosowania kończą 60. rok życia (stanowiło to jedynie częściową – i jak się okazało na dalszym etapie procesu ustawodawczego – brzemienne w skutki odpowiedź na postulaty wycofania się z ograniczeń w dostępie do korespondencyjnego oddania głosu w wyborach do organów stanowiących samorządu terytorialnego oraz w wyborach organu wykonawczego gminy przez seniorów i osoby pozostające w obowiązkowej kwarantannie lub izolacji); b) zmianę podmiotu właściwego w sprawach przyjmowania wniosków o umożliwienie głosowania korespondencyjnego w kraju z komisarza wyborczego na wójta (burmistrza, prezydenta miasta); c) ustalenie na 5 dzień przed dniem wyborów terminu na złożenie wniosku o korespondencyjne oddanie głosu przez wyborców, którzy po upływie ustawowego, 13-dniowego terminu, zaczęli podlegać kwarantannie lub izolacji, oraz powiązane z tą modyfikacją wydłużenie terminu na doręczenie tym kategoriom wyborców pakietów wyborczych najpóźniej na 2 dzień przed dniem głosowania; d) rezygnację z możliwości osobistego doręczenia pakietu wyborczego do urzędu gminy przed dniem głosowania w kraju, przy jednoczesnej dopuszczalności doręczenia pakietu właściwej komisji obwodowej w godzinach głosowania³⁰.

Debata w trakcie II czytania projektu nie wniosła wiele w porównaniu z wcześniejszymi etapami postępowania legislacyjnego i ograniczała się głównie do przywoływania wcześniej już akcentowanych stanowisk. Z poprawek i wniosków najistotniejszych należy wymienić sygnowany

²⁸ Zob. T. Czapiewski, *Samorząd lokalny w procesie organizacji wyborów powszechnych w czasie pandemii – doświadczenia z wyborów Prezydenta RP z 2020 r.*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego”, 2023, nr 6, s. 127–130.

²⁹ *Sprawozdanie stenograficzne z 11 posiedzenia...*, t. 90–91.

³⁰ Zob. *Sprawozdanie Komisji Nadzwyczajnej do spraw zmian w kodyfikacjach z dnia 23 maja 2024 r.*, Warszawa 2024.

przez klub parlamentarny Polska 2050 – Trzecia Droga postulat rozszerzenia głosowania korespondencyjnego na wybory samorządowe (negatywnie zaopiniowany przez Komisję) oraz wniosek klubu Prawa i Sprawiedliwości o odrzucenie projektu w całości³¹.

Ustawa nowelizująca Kodeks wyborczy w zakresie rozszerzenia kręgu uprawnionych do korespondencyjnego oddania głosu została uchwalona 14 czerwca 2024 r. w trakcie 13 posiedzenia Sejmu X kadencji. Senat nie wniósł do aktu poprawek – ustawa została przekazana Prezydentowi RP 27 czerwca 2024 r. Głowa państwa złożyła 18 lipca bieżącego roku wniosek o prewencyjną kontrolę konstytucyjności ustawy nowelizacyjnej, oparty na zarzucie niezgodności wyłączenia prawa do głosowania korespondencyjnego w wyborach samorządowych przez wyborców podlegających obowiązkowej kwarantannie lub izolacji z art. 32 ust. 1 oraz art. 62 ust. 1 Konstytucji RP. W chwili złożenia tekstu wniosek oczekuje na rozpoznanie przez Trybunał Konstytucyjny.

Nowelizacje – porównanie obu rozwiązań

Nie kwestionując faktu, iż poszerzanie systemu wyborczego *sensu largo* o instrumenty ułatwiające uprawnionym realizację czynnego prawa wyborczego, stanowiącego podstawowe uprawnienie polityczne obywateli w warunkach współcześnie rozumianej zasady zwierzchnictwa Narodu zasługuje na aprobatę, nie sposób pominąć w odniesieniu do omówionych powyżej nowelizacji Kodeksu wyborczego kilku uwag natury krytycznej. Dla przejrzystości wywodów zostaną one przedstawione w sposób chronologiczny.

Nie wdając się w szersze rozważania na temat – dobrze opracowanego w doktrynie i orzecznictwie trybunalskim – pojęcia ciszy legislacyjnej w odniesieniu do ustaw wyborczych, w stosunku do ustawy z 26 stycznia 2023 r. należy dobitnie stwierdzić fakt jej naruszenia, podobnie jak i towarzyszący uchwaleniu aktu bezprecedensowy pośpiech legislacyjny, wpływający na merytoryczny i formalny obraz postanowień nowelizacji. Działania takie zawsze będą podawać w wątpliwość deklarowane przez projektodawców intencje i stanowić dla przeciwników postulowanych rozwiązań argument o koniunkturalnym, ukierunkowanym na osiągnięcie doraźnych korzyści politycznych celu inicjatywy ustawodawczej.

³¹ Zob. *Sprawozdanie stenograficzne z 13 posiedzenia Sejmu RP w dniu 12 czerwca 2024 r.*, t. 22–31 oraz *Dodatkowe sprawozdanie Komisji Nadzwyczajnej do spraw zmian w kodyfikacjach z 12 czerwca 2024 r.*, Warszawa 2024.

Pod adresem szczegółowych rozwiązań wprowadzonych dyskutowanym aktem również można zgłosić pewne zastrzeżenia. Po pierwsze, zmiana wielkości obwodów głosowania nie wymagała nowelizacji narzucającej obligatoryjne obniżenie dolnej granicy liczebności obwodu. Na gruncie uprzednio obowiązującego stanu prawnego było dopuszczalne – w przypadkach uzasadnionych warunkami miejscowymi – zmniejszenie obwodu (art. 12 § 3 Kw przed zmianą). Po drugie, kolejną uwagę sformułować można w odniesieniu do pozostawienia w dotychczas obowiązującym kształcie górnej granicy liczebności okręgu, co wydaje się nie korespondować z deklarowaną przez wnioskodawców potrzebą zwiększenia dostępności lokali wyborczych dla uprawnionych.

Szczególne wątpliwości wśród postanowień nowelizacji ze stycznia 2023 r. budzą regulacje odnoszące się do zapewnienia określonym grupom wyborców bezpłatnego transportu do lokalu wyborczego. O ile sama koncepcja zorganizowania bezpłatnego transportu w dniu głosowania nie budzi zastrzeżeń i zasługuje na pozytywną ocenę jako instrument niwelujący utrudnienia w dostępie do lokali wyborczych, o tyle ukształtowanie katalogu uprawnionych do skorzystania z dobrodziejstwa wprowadzonych przepisów musi prowokować uwagi krytyczne.

W odniesieniu do art. 37e § 1 Kw, umożliwiającego skorzystanie z bezpłatnego transportu w gminach, w których w dniu głosowania nie funkcjonuje gminny przewóz pasażerski, wyborcom o znacznym lub umiarkowanym stopniu niepełnosprawności oraz wyborcom, którzy najpóźniej w dniu wyborów kończą 60. rok życia, można wskazać, po pierwsze, że uzależnienie dostępności tej instytucji od miejsca zamieszkania osoby niepełnosprawnej prowokuje wątpliwości co do zgodności z konstytucyjną zasadą równości, po drugie zaś, nie znajduje rozsądnego uzasadnienia arbitralne ukształtowanie przesłanki wieku, wyłączające możliwość skorzystania z bezpłatnego transportu przez osoby niespełniające tego wymogu, bez względu na ich stan zdrowia, kondycję fizyczną czy też możliwości techniczne dotarcia do siedziby komisji. Jeszcze poważniejsze zastrzeżenia zgłosić należy w stosunku do art. 37f Kw, nakładającego na wójtów gmin wiejskich i miejsko-wiejskich obowiązek zapewnienia wyborcom bezpłatnego transportu do i z lokalu wyborczego, o ile na terenie gminy nie funkcjonuje w dniu głosowania publiczny transport zbiorowy lub jeśli odległość od najbliższego przystanku do lokalu obwodowej komisji wyborczej wynosi ponad 1,5 km. Pominięcie przez omawiany przepis mieszkańców miast stało się przyczynkiem do ożywionej krytyki wprowadzanego rozwiązania podczas prac parlamentarnych, która pozostaje aktualna po ich wejściu w życie. Takie ukształtowanie dyspozycji art. 37f wskazuje na uwzględnienie potrzeb konkret-

nych grup wyborców z pominięciem innych, co sugeruje realizację interesu politycznego ugrupowań mających wysoki stopień poparcia w gminach wiejskich i wiejsko-miejskich, stojąc w sprzeczności z art. 32 Konstytucji RP.

Wątpliwości do wyrażonego w uzasadnieniu projektu ukierunkowania zmian na potrzeby osób niepełnosprawnych, chorych i starszych budzi wykreślenie art. 37d oraz 35 § 2 Kw. Pierwszy umożliwiał w szczególności tym właśnie grupom wyborców uzyskanie kluczowych informacji o postępowaniu wyborczym w postaci druku bezadresowego, bez podejmowania przez nich żadnych dodatkowych czynności. Drugi uprawniał wyborców zamieszkujących za granicą do złożenia wniosku o dopisanie do spisu wyborców drogą telefoniczną. W jednym i drugim przypadku nowelizacja uderzyła w wyborców, o których prawa upominali się projektodawcy: starsze, z niepełnosprawnościami, oraz wykluczone komunikacyjnie, co pozwala zarzucić twórcom ustawy pewną niekonsekwencję. Zrozumieć należy dostosowywanie postanowień prawa do cyfrowych wymagań współczesności, natomiast nie powinno się to odbywać kosztem określonych kategorii wyborców.

Ostatnim wątkiem koniecznym do poruszenia w świetle dokonanej 26 stycznia 2023 r. nowelizacji Kw – wykazującym zasadniczy związek z przedmiotowym zakresem ustawy z 14 czerwca 2024 r. – jest zagadnienie głosowania korespondencyjnego. Wydaje się co najmniej niezrozumiałe, iż projektodawcy – akcentujący potrzebę likwidacji barier utrudniających wyborcom skorzystanie z przysługujących im praw, umożliwiającej wzrost frekwencji wyborczej – konsekwentnym milczeniem pomijali wielokrotnie podczas prac legislacyjnych podnoszoną kwestię upowszechnienia głosowania korespondencyjnego. Budzi to tym większe zdziwienie, że ci sami parlamentarzyści byli gorącymi orędownikami przeprowadzenia wyborów prezydenckich w 2020 r. wyłącznie w postaci korespondencyjnej. Nasuwa to kolejne wątpliwości co do rzeczywistych intencji wnioskodawców, które uwidoczniły się w ożywionej dyskusji podczas prac nad ustawą.

Również w odniesieniu do ustawy z czerwca 2024 r. można się pokusić o przedstawienie kilku uwag porządkujących. W pierwszym rzędzie należy wyrazić satysfakcję – na razie niepełną z racji losów nowelizacji – z rozszerzenia na wszystkich wyborców możliwości korespondencyjnego oddania głosu. Wbrew argumentacji opozycji parlamentarnej rozwiązanie to ma o wiele bardziej uniwersalny charakter z racji dostępności dla wszystkich wyborów niż instrumenty wprowadzone nowelą ze stycznia 2024 r. Trzeba pamiętać, że w przeciwieństwie do (ostatecznie nieodbytych) tzw. wyborów kopertowych z 2020 r., na

gruncie postanowień ustawy z 14 czerwca 2024 r. podstawową formą oddania głosu pozostaje osobiste stawiennictwo w lokalu wyborczym, i to wyłącznie od woli wyborcy zależy, czy zdecyduje się na skorzystanie z alternatywnej postaci głosowania. Przekazanie w ręce uprawnionych decyzji, w jaki sposób zrealizować czynne prawo wyborcze, nie może być oceniane krytycznie, ponieważ nie ma charakteru dyskryminującego w obrębie osób wyposażonych w prawo do głosowania.

Generalnie pozytywna ocena upowszechnienia głosowania korespondencyjnego nie pozwala pominąć wątpliwości co do konkretnych postanowień nowelizacji. Na czoło wybija się tu występująca od początku prac nad ustawą niekonsekwencja wnioskodawców co do zakresienia katalogu uprawnionych do korespondencyjnego oddania głosu w wyborach samorządowych. W pierwotnej wersji projektu przyznano to prawo wyłącznie wyborcom o znacznym lub umiarkowanym stopniu niepełnosprawności, co stanowiło niezrozumiałe ograniczenie w stosunku do stanu zastanego. W trakcie II czytania instytucję tę zmodyfikowano, ale jedynie w sposób częściowy: po wejściu w życie nowelizacji głosować korespondencyjnie w wyborach do organów stanowiących samorządu oraz w wyborach wójta (burmistrza, prezydenta miasta) będą mogły również osoby, które najpóźniej w dniu głosowania kończą 60. rok życia. Pomijając ustalenie sztywnej granicy wieku, nadal niejasne pozostaje wyłączenie z kręgu uprawnionych wyborców odbywających obowiązkową kwarantannę lub pozostających w izolacji, którym prawo takie przysługuje na gruncie dotychczasowej regulacji. Zagadnienie to jest szczególnie istotne również z tego względu, że stało się przyczyną zakwestionowania nowelizacji przez Prezydenta RP i skierowania ustawy do Trybunału Konstytucyjnego w ramach kontroli prewencyjnej. Abstrahując od faktu, iż nowela i tak prawdopodobnie nie uzyskałaby akceptacji głowy państwa w świetle polityki prowadzonej przez Prezydenta w stosunku do ustaw uchwalanych przez bieżącą większość parlamentarną, zdziwienie budzi niefrasobliwość projektodawców, samodzielnie dostarczających argumentów przeciwko uchwalanym zmianom, pomimo sygnalizowania diskutowanego problemu w trakcie prac legislacyjnych.

Dodatkowo zastanowić się należy nad przyczynami i zasadnością generalnego wyłączenia głosowania korespondencyjnego w wyborach samorządowych. Z jednej strony, regulacja taka wydaje się wykazywać niespójność z deklarowanym przez wnioskodawców celem regulacji w postaci zwiększenia frekwencji w wyborach oraz ułatwienia realizacji czynnego prawa wyborczego przez uprawnionych. Rozdzwięk ten jest tym większy, jeśli pamiętać o argumentacji twórców projektu podniesionej podczas I czytania: twierdzili oni, że za wprowadzeniem głosowania

korespondencyjnego przemawia między innymi niski poziom partycypacji w wyborach samorządowych. Co więcej, ograniczenie powyższe zostało krytycznie przyjęte przez same organizacje samorządu terytorialnego, jako niekorespondujące ze „społeczną doniosłością projektowanych zmian” oraz niedostatecznie uzasadnione z prawnego i celowościowego punktu widzenia³². Tym niemniej można w części zaakceptować powody takiego ukształtowania przepisów, które – w dość skrótowej postaci – przybliżone zostały w toku prac ustawodawczych. Projektodawcy stanęli na stanowisku, że formułowane przeciwko głosowaniu korespondencyjnemu zastrzeżenia, obejmujące przypadki sprzedajności wyborczej, tzw. głosowanie rodzinne, w którym o treści głosów decyduje osoba dominująca, czy nierzetelność organów liczących głosy – pomimo prawnych gwarancji praworządności procesu wyborczego – najbardziej aktualne są w małych okręgach wyborczych, gdzie o zwycięstwie często decydują pojedyncze głosy, a z racji na ograniczone terytorium i relacje pomiędzy mieszkańcami bardziej prawdopodobne jest zjawisko kupowania głosów. Argumentacja to odnosi się jednak głównie do głosowania w gminach liczących poniżej 20 tys. mieszkańców, w których występują jednomandatowe okręgi wyborcze, zaś mocno traci na znaczeniu w przypadku większych jednostek terytorialnych.

Zakończenie

Podsumowując rozważania, podkreślić należy jeden aspekt wiążący się z instrumentami profrekwencyjnymi. Po pierwsze, to, czy wprowadzane do porządku prawnego rozwiązania rzeczywiście będą mieć efekt stymulujący partycypację wyborczą, wymaga weryfikacji w toku kolejnych elekcji, nie można przesądzić *a priori*, czy taki skutek wystąpi. Po drugie, odpowiedzieć trzeba na pytanie, czy sam potencjalny wzrost liczby uczestników wyborów uznać należy za wartość samą w sobie. Zdaniem piszącego – nie. Jak trafnie podkreśla się w doktrynie, absencja wyborcza może mieć charakter zawiniony lub niezawiniony przez wyborcę³³. W pierwszym przypadku nowe instytucje prawa wyborczego nie wpłyną na wzrost frekwencji, ponieważ to po stronie wyborców występuje bierność i brak zainteresowania udziałem w elekcji. W tym przy-

³² *Opinia Związku Województw RP do projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks wyborczy (druk nr 296) z 9 kwietnia 2024 r.* (DS. 1804.106.2024), s. 1.

³³ A. Żukowski, *Systemy wyborcze. Wprowadzenie*, Olsztyn 1999, s. 96 i n. oraz M. Borski, *Powszechne głosowanie korespondencyjne – remedium na niską frekwencję wyborczą?*, „Przegląd Prawa Publicznego”, 2017, nr 7–8, s. 133.

padku zasadnicze znaczenie ma zmiana sposobu myślenia uprawnionych, bardziej uzależniona od działań edukacyjno-informacyjnych niż od rozwiązań prawnych, z których wyborcy nie będą korzystać. Zupełnie inaczej sytuacja jawi się w przypadku, kiedy po stronie wyborcy występuje wola wzięcia udziału w głosowaniu, ale realizacja prawa wyborczego napotyka różnego rodzaju trudności: zdrowotne, techniczne czy organizacyjne. Z tego punktu widzenia każda inicjatywa ustawodawcza, mająca na celu rzeczywiste, niepozorowane usuwanie przeszkód w korzystaniu z praw politycznych przez jednostkę, zasługuje na jednoznacznie pozytywną ocenę.

Bibliografia

- Borski M., *Powszechne głosowanie korespondencyjne – remedium na niską frekwencję wyborczą?*, „Przegląd Prawa Publicznego”, 2017, nr 7–8.
- Buczowski Ł., *Analiza działań na rzecz zwiększenia frekwencji przewidzianych w nowelizacji Kodeksu wyborczego z 26 stycznia 2023 r.*, „Studia Politologiczne”, 2023, nr 4.
- Czapiewski T., *Samorząd lokalny w procesie organizacji wyborów powszechnych w czasie pandemii – doświadczenia z wyborów Prezydenta RP z 2020 r.*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego”, 2023, nr 6.
- Czarny P., *Art. 127 [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. P. Tuleja, Warszawa 2023.
- Filip J., *Alternatywne sposoby głosowania i głosowanie korespondencyjne [w:] Alternatywne sposoby głosowania a aktywizacja elektoratu*, red. S. Grabowska, R. Grabowski, Rzeszów 2007.
- Jackiewicz A., *Głosowanie korespondencyjne oraz głosowanie przez pełnomocnika jako alternatywne metody głosowania w świetle polskiego Kodeksu wyborczego*, „Białostockie Studia Prawnicze”, 2016, z. 20/A.
- 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*.
- Jakubowski P., *Cisza legislacyjna – zasada prawa wyborczego w Rzeczypospolitej Polskiej*, „Przegląd Sejmowy”, 2015, nr 4.
- Jaskiernia J., *Kierunki pożądanych zmian polskiego prawa wyborczego w świetle raportów misji obserwacyjnych Organizacji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie [w:] Aktualne problemy prawa wyborczego*, red. B. Banaszak, A. Bisztyga, A. Feja-Paszkiewicz, Zielona Góra 2015.
- Jaworski S.J., Zbieranek J., *Komentarz do art. 53a [w:] Kodeks wyborczy. Komentarz*, red. K.W. Czaplicki i in., 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.
- Opinia Związku Powiatów Polskich z dnia 29 grudnia 2022 r. w sprawie poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks wyborczy i niektórych innych ustaw.*

- Opinia Związku Województw RP w sprawie projektu ustawy o zmianie ustawy Kodeks Wyborczy i niektórych innych ustaw.*
- 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.*
- Rakowska-Trela A., *Uwagi do art. 53a [w:] Kodeks wyborczy. Komentarz do zmian 2018*, Warszawa 2018.
- Rakowska-Trela A., Skotnicki K., *Głosowanie korespondencyjne – nowe rozwiązania Kodeksu wyborczego*, „Gdańskie Studia Prawnicze”, 2012, nr 1.
- Sokolewicz W., Wojtyczek K., Art. 62 [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, M. Zubik, Warszawa 2016.
- Uwagi Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka do ustawy o zmianie ustawy Kodeks wyborczy oraz niektórych innych ustaw.*
- Uwagi Związku Województw RP do poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks wyborczy.*
- 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.*
- 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:] Kodeks wyborczy. Wstępna ocena*, red. K. Skotnicki, Warszawa 2011.
- Żukowski A., *Systemy wyborcze. Wprowadzenie*, Olsztyn 1999.

Pro-turnout? Are they really? Observations on two amendments of the Electoral Code

Abstract

Insufficient voter turnout has long been a challenge in the process of building a civil society, therefore legislative attempts to stimulate citizens' participation in voting should be welcomed. The subject of the article was the analysis and assessment of two changes to the Electoral Code, which, according to their authors, were intended to increase voter turnout in elections. The research goal was to determine whether the introduced changes are in fact pro-turnout, taking into account the interests of all voters to an equal extent, regardless of their political views, and whether the technical implementation of specific legal instruments into the electoral system, separated from activities aimed at activating the passive electorate, is a solution the problem of insufficient electoral participation. Based on the analysis of the course of the legislative process accompanying both amendments and on a review of the position of the doctrine, both questions were answered in the negative.

Keywords: Electoral Code, voter turnout, parliamentary proceedings, political rights