

Marzena Cichosz*
Marta Michalczuk-Wlizło**
Małgorzata Podolak***

Nowelizacja Kodeksu wyborczego w styczniu 2023 r. Przyczynek do dyskusji o frekwencji wyborczej w Polsce

Amendments to the Electoral Code in January 2023.
A Contribution to the Discussion on Voter Turnout in Poland

On 26 January 2023, a law amending the Electoral Code was adopted. The article aims to analyse the accepted solutions in the context of current political practice and voters' decisions. The publication is enriched with considerations on research on voter turnout and absenteeism, as well as a description of the main changes introduced by the 2011 amendment to the Electoral Code.

Keywords: Electoral Code, elections, voter turnout

W dniu 26 stycznia 2023 r. została przyjęta ustawa nowelizująca Kodeks wyborczy z 2011 r. Celem artykułu jest analiza przyjętych rozwiązań w kontekście dotychczasowej praktyki politycznej i decyzji wyborców. Publikację wzbogacają rozważania na temat badań frekwencji i absencji wyborczej, a także charakterystyka głównych zmian wprowadzonych w drodze nowelizacji Kodeksu wyborczego z 2011 r.

Słowa kluczowe: Kodeks wyborczy, wybory, frekwencja wyborcza

* **Dr hab. Marzena Cichosz, prof. UW**

Uniwersytet Wrocławski, Wydział Nauk Społecznych, Polska
University of Wrocław, Faculty of Social Sciences, Poland
marzena.cichosz@uwr.edu.pl, <https://orcid.org/0000-0003-0853-742X>

** **Dr Marta Michalczuk-Wlizło**

Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie, Wydział Politologii i Dziennikarstwa, Polska
Maria Curie-Skłodowska University in Lublin, Faculty of Political Science and Journalism, Poland
marta.michalczuk-wlizlo@mail.umcs.pl, <https://orcid.org/0000-0002-2107-8814>

*** **Dr hab. Małgorzata Podolak, prof. UMCS**

Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie, Wydział Politologii i Dziennikarstwa, Polska
Maria Curie-Skłodowska University in Lublin, Faculty of Political Science and Journalism, Poland
malgorzata.podolak@mail.umcs.pl, <https://orcid.org/0000-0002-6250-4170>



Artykuł został udostępniony na licencji Creative Commons – Uznanie Autorstwa 3.0 Polska (CC BY 3.0 PL)

I. Wprowadzenie

Dnia 22 grudnia 2022 r. została złożona jako projekt poselski (druk 2897)¹ nowelizacja Ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy², którą Sejm RP uchwalił 26 stycznia 2023 r.³ Zdaniem projektodawców powodem przedłożenia projektu zmian legislacyjnych prawa wyborczego była potrzeba podjęcia działań, które realnie wpłynęłyby na zwiększenie frekwencji w wyborach przeprowadzanych na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, a także – transparentność procesu wyborczego i jego usprawnienie⁴. Konieczność zmodyfikowania obowiązującego stanu prawnego wynikała z nieskuteczności innych działań profrekwencyjnych podejmowanych przez władze państwowe, w tym również wielokrotnych nowelizacji obowiązującego Kodeksu wyborczego z 2011 r. W opinii wnioskodawców rozwiązania przedstawione w omawianym projekcie nowelizującej ustawy mają charakter proobywatelski, a ich implementacja będzie skutkować zwiększeniem frekwencji do poziomu właściwego dla dominujących wskaźników w demokratycznych państwach prawnych⁵.

Celem artykułu jest analiza przyjętych rozwiązań w kontekście dotychczasowej praktyki politycznej i decyzji wyborców osadzona w nurcie badań instytucjonalno-funkcjonalnych. Główne pytania badawcze brzmią: Jaki jest poziom frekwencji wyborczej w Polsce? Jakie są główne przyczyny absencji wyborczej w Polsce? Jaki jest stosunek obywateli do wprowadzanych zmian instytucjonalnych? Z jakich form alternatywnego głosowania korzystają obywatele? Autorki stawiają tezę, że na charakter wprowadzanych zmian legislacyjnych odnoszących się do działań profrekwencyjnych wpływały czynniki sytuacyjne, w tym przede wszystkim preferencje partyjne określonych segmentów elektoratu oraz zbliżająca się elekcja parlamentarna w 2023 r., co jednocześnie oddziaływało na jakość stanowionego prawa. Jako źródła danych wykorzystano akty prawne oraz wtórne dane, w tym przede wszystkim dane Państwowej Komisji Wyborczej [dalej: PKW], wyniki badań opinii publicznej i opracowania naukowe. Analizę rozwiązań przyjętych na mocy uchwalonej nowelizacji poprzedzają rozważania na temat badań frekwencji i absencji wyborczej, a także charakterystyka głównych zmian wprowadzonych w drodze nowelizacji zmian Kodeksu wyborczego z 2011 r.

¹ Druk nr 2897. Poselski projekt ustawy o zmianie ustawy – Kodeks wyborczy oraz niektórych innych ustaw, <<https://www.sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/druk.xsp?nr=2897>>, dostęp 2 V 2023.

² Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy, Dz.U. nr 21, poz. 112 [dalej: Kodeks wyborczy z 2011 r.].

³ Ustawa z dnia 26 stycznia 2023 r. o zmianie ustawy – Kodeks wyborczy oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. poz. 497 [dalej: Ustawa].

⁴ [Uzasadnienie do Poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks wyborczy oraz niektórych innych ustaw z dnia 22.12.2022], druk nr 2897, [plik 2897 – uzas.docx], <<https://www.sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/druk.xsp?nr=2897>>, dostęp 2 V 2023.

⁵ *Ibidem*.

II. Instytucjonalne czynniki wpływające na poziom frekwencji wyborczej – stan badań

Badania dotyczące frekwencji wyborczej i czynników wpływających na jej wzrost są jednym ze stałych wątków badań m.in. politologicznych w Polsce i na świecie. Wiąże się to przede wszystkim z kluczową rolą elekcji jako głównego procesu legitymizującego system polityczny⁶, choć już troska o jak najwyższy poziom frekwencji zależy od przyjętego stanowiska – partycypacyjnego lub elitystycznego⁷. Analiza oddziaływania poszczególnych czynników na wzrost lub spadek poziomu frekwencji nierozzerwalnie wiąże się z diagnozą przyczyn absencji, wśród których wskazuje się np. absencję celową (zawinioną) oraz absencję wymuszoną (niezawinioną)⁸. Z pierwszym rodzajem mamy do czynienia, kiedy wyborcy rezygnują świadomie z partycypacji w wyborach z przyczyn związanych z szeroko pojętą rzeczywistością polityczną: deficyt zaufania do polityków, niska motywacja do uczestniczenia w życiu publicznym, brak alternatywy wyborczej, nikłe poczucie podmiotowości obywatelskiej czy wreszcie nieinteresowanie się polityką. Absencja wymuszona występuje natomiast w sytuacji, kiedy to wyborca wykazuje wolę oddania głosu, jednakże z przyczyn od niego niezależnych (brak dogodnego trybu głosowania itp.) ostatecznie nie bierze udziału w wyborach⁹.

Bartłomiej Michalak dzieli przyczyny absencji na instytucjonalne (np. niezrozumiałe rozwiązania prawne i nieadekwatne rozwiązania praktyczne), kulturowe (wynikające z charakteru kultury politycznej), polityczne (np. alienacja klasy politycznej, delegitymizacja systemu politycznego) i losowe¹⁰. Z kolei wśród czynników wpływających na poziom frekwencji wyborczej badacz wymienia czynniki sytuacyjne, systemowe, instytucjonalne, socjodemograficzne, psychologiczne i meteorologiczne¹¹. W tym artykule podjęto przede wszystkim kwestię instytucjonalnych sposobów podnoszenia poziomu frekwencji wyborczej i tym samym – obniżania poziomu absencji wyborczej.

⁶ D. Beetham, *Legitymizacja władzy*, [w:] *Władza i społeczeństwo. Antologia tekstów z zakresu socjologii polityki*, wyb. i oprac. J. Szczupaczyński, Wydawnictwo Naukowe „Scholar”, Warszawa 1995, s. 297–298.

⁷ Szerzej na ten temat *vide* M. Musiał-Karg, *Metody zwiększania frekwencji wyborczej. Polska a doświadczenia innych państw*, „Środkowoeuropejskie Studia Polityczne” 2011, nr 2, s. 77–99; B. Michalak, *Mieszany system wyborczy dla Polski*, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Mikołaja Kopernika, Toruń 2023, *passim*.

⁸ A. Żukowski, *Systemy wyborcze. Wprowadzenie*, Wydawnictwo Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego, Olsztyn 1999, s. 116.

⁹ K. Korycki, *Alternatywne techniki głosowania a frekwencja wyborcza*, „Studia Wyborcze” 2017, t. 23, s. 84.

¹⁰ B. Michalak, *Absencja wyborcza*, [w:] *Leksykon prawa wyborczego i referendalnego oraz systemów wyborczych*, red. A. Sokala, B. Michalak, P. Uziębło, Wolters Kluwer, Warszawa 2013, s. 15–16. *Confer* też A. Żukowski, *op. cit.*, s. 116.

¹¹ B. Michalak, *Frekwencja wyborcza*, [w:] *Leksykon...*, s. 58–60.

Wśród czynników instytucjonalnych wpływających na poziom frekwencji wymienia się zwiększenie liczby obwodów głosowania i liczby metod tzw. alternatywnego głosowania, do których zaliczają się: instytucja „wędrującej urny wyborczej” (*mobile ballot box*), głosowanie przez pełnomocnika i osobę upoważnioną (*proxy voting*), głosowanie korespondencyjne (*postal voting*), głosowanie przedterminowe (*early voting*), głosowanie elektroniczne (*e-voting*)¹² oraz wreszcie – przymus głosowania (*compulsory voting*)¹³. W powszechnej opinii przymus głosowania jest najskuteczniejszym sposobem zwiększania frekwencji wyborczej¹⁴. Głosowanie elektroniczne traktuje się jako rozwiązanie wychodzące naprzeciw społecznym oczekiwaniom i mogące powstrzymać spadek poziomu frekwencji dzięki wykorzystaniu nowoczesnych technologii. Wyniki badań dotyczących e-votingu są jednak niejednoznaczne. Można bowiem zauważyć zarówno efekty mobilizacji wyborców tzw. okazjonalnych i rezygnujących z głosowania¹⁵ do wzięcia udziału w wyborach, jak i brak znaczącego wpływu głosowania elektronicznego na wzrost frekwencji wyborczej, co się wiąże m.in. ze zmianą sposobu oddawania głosów przez wyborców już zmobilizowanych¹⁶. W kontekście rozważań podejmowanych w tym artykule warto się odwołać zwłaszcza do wyników badań Mikhela Solvaka i Kristjana Vassila przeprowadzonych w Estonii. Jak stwierdzają badacze, e-voting może być postrzegany jako sposób na redukcję kosztów głosowania związanych z odległością dzielącą miejsce zamieszkania wyborcy od lokalu wyborczego¹⁷.

Konstatacje dotyczące wpływu pozostałych sposobów alternatywnego głosowania na poziom frekwencji także są rozbieżne. Badacze znajdują dowody zarówno na to, że

¹² Confer też OSCE/ODIHR, *Alternative Voting Methods and Arrangements. Benefits, Risks and Practical Considerations in Light of International Standards and Good Practice, Including in the Context of the COVID-19 Pandemic*, 12 October 2020, <https://www.osce.org/files/f/documents/2/a/466794_1.pdf>, dostęp 15 IV 2023.

¹³ Confer M. Musiał-Karg, *op. cit.*, s. 86–98.

¹⁴ S. Birch, *Full Participation. A Comparative Study of Compulsory Voting*, Manchester University Press, Tokyo–New York–Paris 2008; A. Blais, K. Aarts, *Electoral Systems and Turnout*, „Acta Politica” 2006, vol. 41, no. 2, s. 180–196; A. Blais, A. Dobrzynska, *Turnout in Electoral Democracies*, „European Journal of Political Research” 1998, vol. 33, no. 2, s. 239–261; J. Cancela, B. Geys, *Explaining Voter Turnout: A Meta-Analysis of National and Subnational Elections*, „Electoral Studies” 2016, vol. 42, s. 264–275; R. Dassonneville, F. Feitosa, M. Hooghe, R. Lau, D. Stiers, *Compulsory Voting Rules, Reluctant Voters and Ideological Proximity Voting*, „Political Behaviour” 2019, vol. 41, no. 1, s. 209–230; S. Singh, *How Compelling Is Compulsory Voting? A Multilevel Analysis of Turnout*, „Political Behaviour” 2011, vol. 33, no. 1, s. 95–111; M. Solvak, K. Vassil, *E-Voting in Estonia: Technological Diffusion and Other Developments over Ten Years (2005–2015)*, Johan Skytte Institute of Political Studies, University of Tartu, 2016, <https://skytte.ut.ee/sites/default/files/2023-02/E_voting_in_Estonia_Solvak_Vassil_2016.pdf>, s. 103–104, dostęp 15 IV 2023.

¹⁵ A. Petitpas, J.M. Jaquet, P. Sciarini, *Does E-Voting Matter for Turnout, and to Whom?*, „Electoral Studies” 2020, vol. 71, s. 8–9.

¹⁶ Głosowanie elektroniczne zastępuje inne (wcześniej dostępne) sposoby głosowania, np. głosowanie korespondencyjne. Confer M. Germann, U. Serdült, *Internet Voting and Turnout: Evidence from Switzerland*, „Electoral Studies” 2017, vol. 47, s. 1–12; A.M. Oostveen, P. Van Den Besselaar, *Internet Voting Technologies and Civic Participation: The Users’ Perspective*, „Javnost – The Public” 2004, vol. 11, no. 1, s. 61–78.

¹⁷ M. Solvak, K. Vassil, *op. cit.*, s. 114–116.

nie mają one żadnego wpływu na mobilizację wyborców lub na to, że ten wpływ jest niewielki¹⁸, jak i na to, że metody te zwiększają frekwencję¹⁹. Jednakże wyniki badań potwierdzają również fakt, że sposoby te mają też negatywne skutki²⁰ albo przynoszą efekty ograniczone jedynie do wybranych segmentów elektoratu²¹.

Badania związane z lokalizacją obwodów głosowania są prowadzone przede wszystkim z perspektywy indywidualnego wyborcy w kontekście tzw. kosztów głosowania (*costs of voting*) i teorii racjonalnego wyboru. Zgodnie z popularnym ujęciem wyborca zdecyduje się na udział w wyborach, jeśli zyski związane z wygraną preferowanej partii lub kandydata, a także możliwość wpłynięcia na ostateczny wynik wyborów oraz poczucie spełnienia obywatelskiego obowiązku przeważą koszty udziału w głosowaniu postrzegane przez wyborcę. Wśród nich wymienia się czas, który wyborca musi poświęcić, i energię, którą musi on zużyć, by się udać do punktu wyborczego oraz zdobyć informacje o kandydatach²². Badacze, którzy w swoich studiach odwołują się do teorii racjonalnego wyboru, głównie koncentrują się jednak na pozytywnych przesłankach skłaniających do udziału w elekcjach, a nie na kosztach, gdyż – jak wynika z analiz – wyborcy zazwyczaj oceniają je jako niskie²³. Jednakże jeśli postrzegane korzyści udziału w wyborach są niskie, to nawet niewielki wzrost kosztów głosowania, np. przejechanie dłuższego odcinka, by się dostać do lokalu wyborczego, powoduje redukcję

¹⁸ P. Gronke, E. Galanes-Rosenbaum, P.A. Miller, D. Toffey, *Convenience Voting*, „Annual Review of Political Science” 2008, vol. 11, s. 437–455; D.M. Primo, M.L. Jacobsmeier, J. Milyo, *Estimating the Impact of State Policies and Institutions with Mixed-Level Data*, „State Politics and Policy Quarterly” 2007, vol. 7, no. 4, s. 446–459; M. Kropf, J. Parry, J. Barth, E. Terrence Jones, *Pursuing the Early Voter: Does the Early Bird Get the Worm?*, „Journal of Political Marketing” 2008, vol. 7, no. 2, s. 131–150.

¹⁹ A.S. Gerber, G.A. Huber, S.J. Hill, *Identifying the Effect of All-Mail Elections on Turnout: Staggered Reform in the Evergreen State*, „Political Science Research and Methods” 2013, vol. 1, no. 1, s. 91–116; R.M. Stein, G. Vonnahme, *Engaging the Unengaged Voter: Vote Centers and Voter Turnout*, „Journal of Politics” 2008, vol. 70, no. 2, s. 487–497.

²⁰ B.C. Burden, D.T. Canon, K.R. Mayer, D.P. Moynihan, *Election Laws, Mobilization, and Turnout: The Unanticipated Consequences of Election Reform*, „American Journal of Political Science” 2014, vol. 58, no. 1, s. 95–109.

²¹ A.J. Berinsky, N. Burns, M.W. Traugott, *Who Votes by Mail?: A Dynamic Model of the Individual-Level Consequences of Voting-by-Mail Systems*, „Public Opinion Quarterly” 2001, vol. 65, no. 2, s. 178–197; J.J. Dyck, B.J. Gaines, D.R. Shaw, *The Effect of Local Political Context on How Americans Vote*, „American Politics Research” 2009, vol. 37, no. 6, s. 1088–1115; J. Townsley, J.S. Turnbull-Dugarte, S. Trumm, C. Milazzo, *Who Votes by Post? Understanding the Drivers of Postal Voting in the 2019 British General Election*, „Parliamentary Affairs” 2023, vol. 76, no. 1, s. 43–61.

²² J.H. Aldrich, *Rational Choice and Turnout*, „American Journal of Political Science” 1993, vol. 37, no. 1, s. 246–278; J.A. Ferejohn, M.P. Fiorina, *The Paradox of Not Voting: A Decision Theoretic Analysis*, „American Political Science Review” 1974, vol. 68, no. 2, s. 525–536; W.H. Riker, P.C. Ordeshook, *A Theory of the Calculus of Voting*, „American Political Science Review” 1968, vol. 62, no. 1, s. 25–41; E. Sanders, *On the Costs, Utilities, and Simple Joys of Voting*, „Journal of Politics” 1980, vol. 42, no. 3, s. 854–863.

²³ A. Blais, *To Vote or Not to Vote? The Merits and Limits of Rational Choice Theory*, University of Pittsburgh Press, Pittsburgh 2000, s. 86–87.

poziomu frekwencji²⁴. Jak wskazują Moshe Haspel i H. Gibbs Knotts w swoich badaniach dotyczących frekwencji w kontekście m.in. odległości pomiędzy miejscem zamieszkania a lokalem wyborczym w wyborach burmistrza Atlanty w 2001 r., ten czynnik odegrał dużą rolę zwłaszcza w przypadku elektoratu mniej zmobilizowanego do udziału w głosowaniu²⁵. Podobne wnioski płynęły z badań Henry’ego E. Brady’ego i Johna E. McNulty’ego zrealizowanych w 2003 r. podczas wyborów gubernatorskich w hrabstwie Los Angeles w Kalifornii. Konsolidacja obwodów głosowania była interpretowana jako przyczyna spadku ogólnego poziomu frekwencji o 1,83 punkta procentowego, a frekwencji w punktach wyborczych o 3,03 punkta procentowego, co z jednej strony oznacza, że odległość miejsca zamieszkania wyborcy od miejsca głosowania w niewielkim stopniu wpływa na frekwencję, z drugiej strony jednak wskazuje, że ten czynnik może mieć znaczenie dla rezultatów głosowania na poszczególne podmioty polityczne²⁶. Nieco odmienne wyniki badań uzyskali James G. Gimpel i Jason E. Schuknecht (2003 r.). Wynika z nich, że zwiększenie odległości między miejscem zamieszkania głosującego a punktem wyborczym może skutkować wzrostem poziomu frekwencji. W okręgach, w których dojazd do punktu wyborczego był najdłuższy, odnotowano wyższą frekwencję niż w tych, w których czas przejazdu był na średnim poziomie²⁷.

III. Nowelizacja Kodeksu wyborczego

Na mocy nowelizacji przyjętej przez Sejm RP dokonano konstytutywnych zmian w zakresie ponad 150 przepisów prawnych. Obejmowały one nie tylko Kodeks wyborczy z 2011 r., lecz także Ustawę z dnia 27 czerwca 1997 r. o partiach politycznych (tekst jedn. Dz.U. z 2022 r. poz. 372), Ustawę z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne (tekst jedn. Dz.U. z 2022 r. poz. 1110), Ustawę z dnia 24 maja 2000 r. o Krajowym Rejestrze Karnym (tekst jedn. Dz.U. z 2021 r. poz. 1709 oraz z 2022 r. poz. 1700 i 1933), Ustawę z dnia 15 września 2000 r. o referendum lokalnym (tekst jedn. Dz.U. z 2019 r. poz. 741), a także Ustawę z dnia 18 października 2006 r. o ujawnianiu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa z lat 1944–1990 oraz treści tych

²⁴ R.G. Niemi, *Costs of Voting and Nonvoting*, „Public Choice” 1976, vol. 27, s. 117. *Confer* też G.W. Cox, M.C. Munger, *Closeness, Expenditures, and Turnout in the 1982 U.S. House Elections*, „American Political Science Review” 1989, vol. 83, no. 1, s. 217–231; A. Downs, *An Economic Theory of Democracy*, Harper and Row, New York 1957; C.B. Foster, *The Performance of Rational Voter Models in Recent Presidential Elections*, „American Political Science Review” 1984, vol. 78, no. 3, s. 678–690.

²⁵ M. Haspel, H. Gibbs Knotts, *Location, Location, Location: Precinct Placement and the Costs of Voting*, „The Journal of Politics” 2005, vol. 67, no. 2, s. 560–573.

²⁶ H.E. Brady, J.E. McNulty, *Turning Out to Vote: The Costs of Finding and Getting to the Polling Place*, „American Political Science Review” 2011, vol. 105, no. 1, s. 115–134.

²⁷ J.G. Gimpel, J.E. Schuknecht, *Political Participation and the Accessibility of the Ballot Box*, „Political Geography” 2002, vol. 22, no. 5, s. 484.

dokumentów (tekst jedn. Dz.U. z 2021 r. poz. 1633 oraz z 2022 r. poz. 1459 i 1512). Uchwalone zmiany dotyczyły wielu aspektów prawa wyborczego, m.in.: reguł funkcjonowania komisji wyborczych oraz komitetów wyborczych partii politycznych, statusu mężów zaufania i obserwatorów społecznych czy utworzenia Centralnego Rejestru Wyborców.

Wśród istotnych w kontekście niniejszego artykułu rozwiązań profrekwencyjnych możemy wyróżnić trzy zasadnicze uchwalone zmiany. Co interesujące, nie wszystkie z nich zostały uregulowane w nowym Rozdziale 5a Ustawy, zatytułowanym „Działania na rzecz zwiększenia frekwencji”.

Po pierwsze, na mocy nowo przyjętego w Ustawie art. 37e szczególne uprawnienia przyznano dwóm grupom wyborców. Pierwsza grupa to osoby mające orzeczenie o znacznym lub umiarkowanym stopniu niepełnosprawności w rozumieniu Ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (Dz.U. nr 123, poz. 776). A druga grupa to osoby, które najpóźniej w dniu głosowania ukończyły 60 lat. Wyborcy ci uzyskali uprawnienie do skorzystania z bezpłatnego transportu z miejsca zamieszkania do i z lokalu wyborczego właściwego w dniu głosowania. Organizacja takiego transportu stanowi zadanie organu wykonawczego gminy, w której w dniu wyborów nie funkcjonuje gminny przewóz pasażerski inny niż ten określony w art. 37f Ustawy. Osoby uprawnione, które są zainteresowane transportem do lokalu wyborczego, muszą zgłosić taką potrzebę do 15. dnia przed dniem wyborów, a w przypadku gdy w wyborach prezydenckich lub organu wykonawczego gminy będzie organizowana druga tura – nie później niż na pięć dni przed dniem głosowania. Ustawodawca przewidział trzy możliwe formy dokonywania zgłoszenia, takie jak: ustna, pisemna oraz elektroniczna. Przedmiotowe zgłoszenie musi zawierać informacje identyfikujące wyborcę (nazwisko i imię, numer ewidencyjny PESEL) oraz umożliwiające skontaktowanie się z nim (numer telefonu lub adres poczty elektronicznej) i przewiezienie z miejsca zamieszkania do lokalu wyborczego i z powrotem (adres). Jeżeli stan zdrowia osoby uprawnionej do głosowania nie pozwala na samodzielne dotarcie do lokalu wyborczego, wówczas może jej towarzyszyć opiekun.

Osoby mające orzeczenie o znacznym lub umiarkowanym stopniu niepełnosprawności oraz osoby, które najpóźniej w dniu wyborów ukończyły 60 lat, korzystają w świetle art. 37a Ustawy z dodatkowych udogodnień związanych z procesem wyborczym. Przysługuje im prawo do uzyskania od organu wykonawczego samorządu gminnego informacji o dacie wyborów, właściwym dla siebie okręgu wyborczym, obwodzie głosowania i lokalu wyborczym oraz godzinach jego otwarcia, warunkach bezpłatnego transportu, jak również o zarejestrowanych kandydatach i listach kandydatów, a także o warunkach i formach głosowania oraz lokalach wyborczych dostosowanych do potrzeb osób niepełnosprawnych. Tym samym nowelizacja rozszerzyła zakres podmiotowy praw przysługujących zgodnie z wcześniejszym brzmieniem Kodeksu wyborczego z 2011 r. wyłącznie osobom z orzeczeniem o niepełnosprawności na osoby, które najpóźniej w dniu wyborów ukończyły 60 lat.

Bez wątpienia wprowadzenie instytucji transportu do lokalu wyborczego dla wyborców z orzeczeniem o niepełnosprawności oraz osób starszych należy uznać za zasadne. Wydaje się, że byłoby słuszne, aby za tym rozwiązaniem podążało także zwiększenie liczby lokali wyborczych dostosowanych do potrzeb osób z orzeczeniem o niepełnosprawności²⁸. Samo zapewnienie transportu do i z lokalu może nie zwiększyć udziału osób starszych i osób z orzeczeniem o niepełnosprawności w wyborach. Do rozwiązania pozostał np. problem pomocy przy opuszczaniu miejsca zamieszkania lub przy poruszaniu się i problem pomocy w lokalu wyborczym.

Po drugie, w celu zwiększenia dostępności lokali wyborczych dla wyborców wprowadzono bezpłatny przewóz pasażerski, który został uregulowany w art. 37 e-g Ustawy. Zgodnie z treścią przepisów na wójta gminy wiejskiej lub wiejsko-miejskiej nałożono obowiązek zapewnienia wyborcom znajdującym się w spisie wyborców w stałym obwodzie głosowania położonym na obszarze danej gminy nieodpłatnego przewozu, w postaci transportu publicznego, do lokalu wyborczego. Regulacja ta dotyczy wyłącznie gmin, które spełniają jeden z dwóch warunków: niefunkcjonowanie w dniu wyborów w gminie transportu publicznego albo znajdowanie się najbliższego przystanku transportu zbiorowego w odległości większej niż 1,5 km od lokalu wyborczego. Nowy obowiązek wójtów został szczegółowo unormowany. Prawodawca odniósł się do tras przejazdu, które mają obejmować każde miasto i osiedle, a także każdą wieś, osadę, kolonię oraz każdy przysiółek, gdzie mieszka co najmniej pięcioro wyborców ujętych w spisie wyborców w danym stałym obwodzie głosowania, oraz do minimalnej częstotliwości kursów – przynajmniej dwa pełne kursy, w odstępie co najmniej czterech godzin od momentu zakończenia kursu. Na mocy art. 37f § 5 Ustawy wójt najpóźniej do 10. dnia przed wyborami został zobligowany do podania do publicznej wiadomości informacji o organizacji gminnego przewozu pasażerskiego, w tym wszelkich niezbędnych danych o trasie przejazdu linii oraz godzinach odjazdów z poszczególnych przystanków. Zadania bezpłatnego przewozu pasażerskiego do lokalu wyborczego są realizowane jako zadania zlecone administracji rządowej (finansowanej ze środków wojewody), pomimo że transport zbiorowy należy do zadań własnych gminy. Rozwiązanie przewidziane w art. 37f Ustawy ma bez wątpienia przeciwdziałać wykluczeniu transportowemu wyborców, a tym samym – przyczynić się do pełnej realizacji zasady równości wyborów²⁹.

Po trzecie, w drodze nowelizacji zmieniła się treść art. 12 § 3 Kodeksu wyborczego z 2011 r. regulującego zasady tworzenia stałych obwodów głosowania. Zmalała minimalna liczba mieszkańców niezbędna do utworzenia stałego obwodu głosowania z dotychczasowych 500 do 200 osób. Ten zabieg legislacyjny będzie skutkować wzrostem liczby lokali wyborczych, a tym samym także ich dostępności. Ponadto na mocy nowo

²⁸ W wyborach prezydenckich w 2020 r. do potrzeb osób niepełnosprawnych nie było dostosowanych 43% stałych obwodów głosowania – dane PKW. [Pismo RPO ws. lokali wyborczych 24.06.2020.pdf], <<https://bip.brpo.gov.pl/sites/default/files/Pismo%20RPO%20ws%20lokali%20wyborczych%2024.06.2020.pdf>>, dostęp 15 V 2023.

²⁹ Zmiany w Kodeksie wyborczym. Opinia Marcina Wiącka dla Marszałka Senatu, <<https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/rpo-kodeks-wyborczy-zmiany-opinia-senat>>, dostęp 2 V 2023.

dodanego przepisu (art. 13 § 1aa Ustawy) komisarz wyborczy zyskał możliwość podzielenia stałego obwodu głosowania: z urzędu, na wniosek grupy co najmniej 5% wyborców ujętych w stałym rejestrze wyborców w tym obwodzie lub na wniosek organu wykonawczego gminy, pod warunkiem iż na obszarze stałego obwodu głosowania utworzonego w wyniku podziału istnieje możliwość zorganizowania lokalu wyborczego. Przyjęcie tej regulacji prawnej nasuwa wiele pytań o jej efektywność, teoretycznie bowiem może dojść do absurdalnej sytuacji, w której lokal wyborczy zostanie utworzony dla 10 wyborców, a to zaś wywoła skutki finansowe oraz organizacyjne związane np. z wyodrębnieniem oraz wyposażeniem lokalu wyborczego, zapewnieniem obsady czy nawet poinformowaniem zainteresowanych mieszkańców o nowym miejscu, w którym będą mogli zagłosować.

IV. Czynniki wpływające na poziom frekwencji w Polsce. Analiza danych wyborczych i badań opinii publicznej

W systemie demokratycznym dzień wyborów jest kluczowym momentem przesądzającym o kształcie układu politycznego w kolejnej kadencji. Jedną z najważniejszych oznak kryzysu demokracji to systematycznie zmniejszający się poziom frekwencji wyborczej w państwowych elekcjach, w referendach, a także w wyborach o charakterze ponadnarodowym³⁰. W ostatnich dziesięcioleciach kryzys uczestnictwa obywateli w wyborach dotyczy wielu państw europejskich. Próbuje się temu zapobiec poprzez podejmowanie różnych działań mających na celu zwiększenie poziomu frekwencji wyborczej³¹, a to zaś mogłoby wpłynąć na wzrost poziomu legitymacji podejmowanych decyzji politycznych³². Ważnym polem badawczym stała się analiza przyczyn tego zjawiska, a także metod zapobiegawczych, również w zakresie tzw. inżynierii wyborczej. Dokonuje się też zmian w obrębie rozwiązań prawnych i można to postrzegać jako reakcję na dwie kategorie przyczyn niskiej frekwencji, zarówno absencji zawinionej, jak i przymusowej³³. Także obserwatorzy polskiej demokracji przytaczają argumenty zachodnich badaczy i piszą o zagrożeniach związanych z wyłączeniem dużej części wspólnoty politycznej z procesu zbiorowego podejmowania decyzji. W niskim poziomie partycypacji doszukują się źródeł

³⁰ M. Musiał-Karg, *op. cit.*, s. 77.

³¹ J. Blondel, R. Sinnott, P. Svensson, *Representation and Voter Participation*, „European Journal of Political Research” 1997, vol. 32, s. 243–244; *Voter Turnout Since 1945: A Global Report*, red. R.L. Pintor, M. Gratschew, Stockholm 2002, <<https://www.idea.int/publications/catalogue/voter-turnout-1945-global-report>>, dostęp 17 IV 2023, oraz A. Ellis, M. Gratschew, J.H. Pmmet, E. Thiessen, *Aktywizowanie wyborców. Inicjatywy z różnych państw świata*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2008, s. 13–15.

³² M. Musiał-Karg, *op. cit.*, s. 77.

³³ 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. 274.

kryzysu polskiego ustroju politycznego, a ta myśl doskonale wpisuje się w ogólny ton debaty o polskiej demokracji, która po prawie ćwierćwieczu funkcjonowania jest często oceniana krytycznie³⁴.

Polska z frekwencją³⁵ na poziomie 61,7% w elekcji parlamentarnej w 2019 r. lokuje się w połowie rankingu europejskiego, którego krańcowe wartości wyznaczają Luksemburg (najwyższa wartość) z frekwencją na poziomie 89,7% (2018 r.) i Rumunia (najniższa wartość) – 31,8% (2020 r.)³⁶. Jednak biorąc pod uwagę wszystkie rodzaje wyborów przeprowadzonych w Polsce, średni poziom frekwencji maleje do blisko 50% – dokładnie do 44,77% – i stanowi jedną z najniższych wartości wśród państw Unii Europejskiej. Ponadto poziom uczestnictwa wyborczego obywateli zmienia się wraz z rodzajem elekcji (*confer* tabele 1–5).

Tabela 1. Frekwencja wyborcza w wyborach parlamentarnych w Polsce

Rok	Frekwencja (%)
1989	62,70/25,31 (I/II tura)
1991	43,20
1993	52,13
1997	47,93
2001	46,29
2005	40,57
2007	53,88
2011	48,92
2015	50,92
2019	61,74

Średnia frekwencja wyniosła poniżej 48,5%.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych PKW.

³⁴ M. Czeźnik, A. Kwiatkowska, *Uczestnictwo wyborcze w 2014 i 2015 roku*, [w:] *Demokratyczny Audyt Polski 2. Demokracja wyborcza w Polsce lat 2014–15*, red. R. Markowski, Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich, Warszawa 2017, s. 31. Notabene artykuł powstał przed 15.10.2023 r.

³⁵ Frekwencja wyborcza to stosunek liczby oddanych głosów (ważnych kart do głosowania) do ogólnej liczby osób uprawnionych do głosowania, przy czym liczba ważnych kart do głosowania stanowi liczbę osób, które wzięły udział w głosowaniu w danym obwodzie (bez względu na to, czy te osoby oddały ważne głosy). Jest to definicja przyjęta przez Główny Urząd Statystyczny na podstawie Ustawy. *Vide Pojęcia stosowane w statystyce publicznej*, <<https://stat.gov.pl/metainformacje/slownik-pojec/pojecia-stosowane-w-statystyce-publicznej/2674,pojecie.html>>, dostęp 5 V 2019. Podawaną do informacji publicznej w dniu wyborów wartość frekwencji liczy się natomiast jako stosunek liczby kart wydanych (które nie muszą być kartami ważnymi, ich ważność jest określana dopiero podczas liczenia głosów) do ogólnej liczby uprawnionych do głosowania. Jest ona określana jako meldunek o frekwencji. *Wybory do Sejmu i do Senatu 25.10. 2015. Poradnik dla obwodowych komisji wyborczych*, PKW, Warszawa 2015, <https://parlament2015.pkw.gov.pl/pliki/1444383356_Poradnik%20dla%20okw%202015.pdf>, dostęp 5 V 2023.

³⁶ *Confer* dane IDEA. International IDEA, *Voter Turnout Database*, <<https://www.idea.int/data-tools/data/voter-turnout-database>>, dostęp 17 IV 2023.

Tabela 2. Frekwencja wyborcza w wyborach prezydenckich w Polsce

Frekwencja (%)		
Rok	I tura	II tura
1990	60,63	53,40
1995	64,70	68,23
2000	61,12	–
2005	49,74	50,99
2010	54,94	55,31
2015	48,96	55,34
2020	64,51	68,18

Średnia frekwencja wyniosła 57,8% w I turze i 58,57% w II turze.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych PKW.

Tabela 3. Frekwencja wyborcza w wyborach samorządowych w Polsce

Frekwencja (%)		
Rok	I tura	II tura
1990	42,27	–
1994	33,78	–
1998	45,45	–
2002	44,23	35,02
2006	45,99	39,69
2010	47,32	35,31
2014	47,40	39,97
2018	54,90	48,83

Średnia frekwencja wyniosła 45,16% w I turze i 39,76% w II turze.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych PKW.

Tabela 4. Frekwencja wyborcza w referendum ogólnokrajowych w Polsce

Rok i rodzaj referendum	Frekwencja (%)
1996 referendum „uwłaszczeniowe”	32,40
1996 referendum „prywatyzacyjne”	32,44
1997 referendum konstytucyjne	42,86
2003 referendum akcesyjne	58,85
2015	7,80

Średnia frekwencja wyniosła 34,87%.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych PKW.

Tabela 5. Frekwencja wyborcza w wyborach do Parlamentu Europejskiego w Polsce

Rok	Frekwencja (%)
2004	20,87
2009	24,53
2014	23,83
2019	45,68

Średnia frekwencja wyniosła 28,72%.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych PKW.

Jak wynika z powyższego zestawienia, najwyższą frekwencję można obserwować w wyborach prezydenckich, kolejne miejsce zajmują wybory parlamentarne, a następne – samorządowe. Co interesujące, ta kolejność nie pokrywa się ze społecznymi opiniami dotyczącymi rangi poszczególnych typów elekcji. Polacy niezmiennie od lat za najważniejsze uznają wybory władz lokalnych jako najbliższe sprawom obywateli. Trzy piąte ogółu uprawnionych do głosowania postrzega wybory samorządowe jako „bardzo ważne dla ludzi takich jak oni” i według 10-punktowej skali ich znaczenie ocenia na 9–10 punktów (60%). Drugie w kolejności najważniejsze głosowanie to wybory prezydenckie. Pod względem rangi tylko nieznacznie wyprzedzają one parlamentarne. Za najmniej znaczące i ustępujące rangą krajowym wyborom są uważane wybory do Parlamentu Europejskiego³⁷.

W Polsce została wprowadzona część rozwiązań instytucjonalnych, w tym przede wszystkim alternatywne metody głosowania służące m.in. podniesieniu poziomu frekwencji wyborczej. Metodę głosowania przez pełnomocnika wprowadzono w 2009 r.³⁸, a po raz pierwszy zastosowano w wyborach prezydenckich i samorządowych w 2010 r., przy czym dotyczy ona jedynie wybranych grup wyborców³⁹. Analizy poświęcone wykorzystaniu tej metody alternatywnego głosowania wskazują, że nie wpływa ona znacząco na wzrost poziomu frekwencji wyborczej w Polsce. W latach 2010–2015 wyborcy najczęściej sięgali po to rozwiązanie w wyborach samorządowych, następnie w wyborach do Sejmu RP i w wyborach prezydenckich. Co więcej, zwracano uwagę na spadek z elekcji na elekcję popularności tej metody oddawania głosu⁴⁰. Tendencja ta została przełamana w wyborach z lat 2018–2020, w których liczba osób głosujących przez pełnomocników wzrosła, jednak nie w znacznym stopniu.

³⁷ *Chcemy chodzić na wybory – deklaracje o uczestnictwie i ocena rangi wyborów*, Fundacja Centrum Badania Opinii Społecznej, Warszawa 2019, s. 1.

³⁸ Ustawa z dnia 12 lutego 2009 r. o zmianie ustawy o wyborze Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, ustawy o referendum ogólnokrajowym oraz ustawy – Ordynacja wyborcza do Parlamentu Europejskiego, Dz.U. nr 202, poz. 1547; Ustawa z dnia 19 listopada 2009 r. o zmianie ustawy o wyborze Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, ustawy – Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw oraz ustawy o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta, Dz.U. nr 213, poz. 1651.

³⁹ *Confer* Rozdział 7 Kodeksu wyborczego z 2011 r., *op. cit.*

⁴⁰ K. Korycki, *op. cit.*, s. 92–97.

Innym rozwiązaniem jest możliwość głosowania korespondencyjnego wprowadzona w 2011 r., również przysługująca wybranym grupom wyborców⁴¹. Z danych dotyczących wyboru tej metody głosowania wynika, że nastąpił wzrost jej popularności, zwłaszcza w okresie wyborów przeprowadzanych w pandemii COVID-19. W 2020 r. w ten sposób w wyborach prezydenckich w pierwszej i drugiej turze oddano odpowiednio 2,43% i 2,93% głosów⁴².

Zwiększenie liczby obwodów głosowania to rozwiązanie obowiązujące dopiero od marca 2023 r., jego skuteczność jako metody zwiększania frekwencji wyborczej z pewnością będzie jeszcze przedmiotem analiz. Natomiast obecnie można dyskutować o przesłankach skuteczności jego wprowadzenia. Rozwiązanie ma dotyczyć przede wszystkim obwodów tworzonych na terenach gmin wiejskich i wiejsko-miejskich, na których frekwencja wyborcza faktycznie jest nieco niższa niż frekwencja w skali ogólnopolskiej (*confer* tabela 6). Jak wynika z publikacji fundacji Europejski Fundusz Rozwoju Wsi Polskiej, przyczyn niechętniej postawy mieszkańców wsi wobec wyborów można upatrywać m.in. w niewykazywaniu zainteresowania polityką czy w braku odpowiednich kandydatów. Mieszkańcy o nieugruntowanych i niesprecyzowanych sympatiach politycznych częściej przejawiają bierność wyborczą⁴³.

Tabela 6. Frekwencja wyborcza na obszarach wiejskich w wyborach w latach 2018–2020

Rok i rodzaj wyborów	Frekwencja (%)
2018 wybory do sejmików	55,16
2019 wybory do Parlamentu Europejskiego	40,24
2019 wybory do Sejmu RP i Senatu RP	56,74
2020 wybory prezydenckie	66,40

Średnia frekwencja wyniosła 54,64%.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych PKW.

Z badań opinii publicznej dotyczących przyczyn absencji wyborczej wynika, że w 2011 r. odległość pomiędzy miejscem zamieszkania a punktem głosowania jako przyczyna absencji wyborczej była podawana przez ok. 4% respondentów⁴⁴, w 2015 r. problemy z dotarciem do lokalu wyborczego związane z wiekiem i niepełnosprawnością

⁴¹ *Confer* Rozdział 8 Kodeksu wyborczego z 2011 r., *op. cit.*

⁴² I. Kapsa, M. Musiał-Karg, *Alternatywne metody głosowania w opiniach Polaków. Postawy i poglądy względem wybranych form partycypacji w wyborach*, Wydawnictwo Naukowe Wydziału Nauk Politycznych i Dziennikarstwa (Uniwersytet im. Adama Mickiewicza), Poznań 2020, s. 72–73.

⁴³ Forum Inicjatyw Rozwojowych, *Aktywność wyborcza polskiej wsi. Przeszłość kształtuje teraźniejszość*, <<https://efrwp.pl/publikacje/aktywnosc-wyborcza-polskiej-wsi-kto-chodzi-na-wybory/>>, dostęp 12 IV 2023.

⁴⁴ *Czy trzeba chodzić na wybory? Przyczyny absencji wyborczej*, Fundacja Centrum Badania Opinii Społecznej, Warszawa 2011, s. 6.

zgłaszało 2,5% respondentów, a dodatkowe 2,3% podkreślało zbyt dużą odległość między miejscem zamieszkania a lokalem wyborczym i jego niewłaściwą lokalizację⁴⁵. W 2019 r. na problem związany ze zdrowiem lub niepełnosprawnością jako przyczynę niegłosowania powoływało się już 19% respondentów⁴⁶. Z kolei z danych dotyczących sposobów głosowania preferowanych przez wyborców wynika, że projektodawcy zmian ustawowych właściwie zidentyfikowali potrzeby elektoratu, zwłaszcza elektoratu wiejskiego. Jak stwierdzają Izabela Kapsa i Magdalena Musiał-Karg, podsumowując wnioski z badań zrealizowanych w 2018 r., głosowanie związane z wizytą w lokalu wyborczym cieszy się największą popularnością wśród mieszkańców wsi (83,4%), również ten krąg wyborców najczęściej popierał rozwiązanie odwołujące się do „wędrującej urny wyborczej” (10,8%)⁴⁷. Pozytywnie są oceniane także nowe rozwiązania mające – zgodnie z deklaracjami – sprzyjać zwiększeniu frekwencji wyborczej. Ogółem 70% ankietowanych popiera możliwość bezpłatnego transportu do lokalu wyborczego dla osób powyżej 60. roku życia lub z niepełnosprawnościami oraz dla wyborców w gminach wiejskich lub miejsko-wiejskich, jeśli najbliższy przystanek komunikacji zbiorowej jest oddalony o co najmniej 1,5 km od lokalu wyborczego. Przeciw temu rozwiązaniu wypowiada się niespełna co czwarty ankietowany (24%)⁴⁸.

V. Wnioski

Podniesienie poziomu faktycznego uczestnictwa obywatelskiego powinno być jednym z ważniejszych wyzwań dla współczesnych demokracji (zwłaszcza takich jak polska), w których frekwencja wyborcza w wyborach parlamentarnych sięga zazwyczaj 50%. Powszechne prawo wyborcze nie jest rozwiązaniem wystarczającym dla zapewnienia obywatelom faktycznej równości. Zmiany można dokonać, reformując instytucje, a zwłaszcza te, które prowokują absencję wyborczą. Postuluje się więc wprowadzanie rozwiązań instytucjonalnych sprzyjających partycypacji wyborczej: łatwiejsze procedury głosowania (elektronicznie, za pośrednictwem tradycyjnej poczty), głosowanie w dni wolne od pracy (rozszerzone na pełne weekendy), organizowanie wyborów relatywnie rzadko, a w końcu – najskuteczniejszej metody zwiększenia uczestnictwa wyborczego, czyli obowiązku głosowania⁴⁹.

Wprowadzone na mocy Ustawy rozwiązania zostały skierowane jedynie do wybranych grup wyborców: osób z orzeczeniem o niepełnosprawności, osób po 60. roku życia i mieszkańców wsi, dla których – w określonych przypadkach – w myśl Ustawy

⁴⁵ *Motywy niegłosowania*, Fundacja Centrum Badania Opinii Społecznej, Warszawa 2015, s. 4.

⁴⁶ *Decyzje w wyborach do Parlamentu Europejskiego. Przyczyny absencji wyborczej*, Fundacja Centrum Badania Opinii Społecznej, Warszawa 2019, s. 13.

⁴⁷ I. Kapsa, M. Musiał-Karg, *op. cit.*, s. 224–225.

⁴⁸ *Polacy o nowelizacji Kodeksu Wyborczego i ułatwieniach w głosowaniu*, Fundacja Centrum Badania Opinii Społecznej, Warszawa 2023.

⁴⁹ M. Czeźnik, A. Kwiatkowska, *op. cit.*, s. 29.

zwiększy się dostępność lokali wyborczych. Wydaje się, iż ograniczenie zakresu przedmiotowego wyłącznie do mieszkańców gmin wiejskich i wiejsko-miejskich nie spełnia w sposób kompleksowy *ratio legis* normy, obszary wykluczeń transportowych występują bowiem również w gminach miejskich. Ponadto w praktyce organizacja jednodniowego transportu wyborczego będzie kosztowna, a w przypadku niektórych gmin niemożliwa, np. jeżeli gmina nie ma własnego transportu zbiorowego. Wprowadzone regulacje prawne budzą także wątpliwości w zakresie optymalizacji. Potencjalne zwiększenie frekwencji poprzez utworzenie, wg szacunków, ok. 6 tys. dodatkowych lokali wyborczych będzie generować wysokie koszty dla samorządów⁵⁰, a modyfikacja obwodów głosowania będzie ponadto wymagała skrupulatnego informowania wyborców o nowych miejscach, w których będą mogli oddać głos.

Wdrożone pomysły mogą być również krytykowane jako przejaw stosowania inżynierii wyborczej⁵¹ w celu zwiększenia poziomu uczestnictwa wyborczego jedynie wśród określonego segmentu elektoratu (definiowanego przez swoje preferencje partyjne). O słuszności tej tezy mogą przekonywać m.in. wyniki wyborów parlamentarnych w 2019 r. na wsi, które wygrało Prawo i Sprawiedliwość [dalej: PiS] z wynikiem 56,2%. Na tę partię głosowały osoby powyżej 50. roku życia (51% głosów) i pokolenie 60 plus (55%). Wspomnianą tezę potwierdzają również wyniki badań CBOS z 2021 r., które dotyczyły motywacji wyborczych. Na ich podstawie widać, że wyborcami PiS nieco częściej są mężczyźni (36%) niż kobiety (33%). Poparcie dla tej partii wyraźnie wiąże się z częstością praktyk religijnych (68% w grupie chodzących do kościoła kilka razy w tygodniu, 46% wśród praktykujących raz w tygodniu). Deklarowana gotowość głosowania na to ugrupowanie jest bardzo silnie skorelowana z wiekiem: im starsi respondenci, tym ich deklaracje poparcia dla PiS są częstsze. Najczęściej PiS popierają osoby w wieku 65 lat i więcej (59%), a ponadto osoby mniej wykształcone (wykształcenie podstawowe lub gimnazjalne – 54%), mieszkańcy wsi (42%) oraz najmniejszych miast (41%)⁵².

Należy również zauważyć, iż cały proces ustawodawczy przedmiotowej ustawy nowelizacyjnej odbył się w niespełna trzy miesiące. Z powodu tak szybkiego tempa prac (swoisty expres legislacyjny) nad najważniejszym źródłem prawa określającym sposoby realizacji konstytucyjnie umocowanych praw wyborczych oraz sposoby obsady mandatów może powstawać chaos i pojawiać się brak spójności wprowadzanych zmian. Wydaje się, iż uchwalenie tak doniosłej nowelizacji, skutkującej zmianami jakościowymi i ilościowymi, należałoby poprzedzić starannie przeprowadzonymi konsultacjami i pogłębioną dyskusją, nie tylko na forum parlamentu, lecz także równoległe z ekspertami i teoretykami prawa. Celem nadrzędnym powinna być wola wypracowania

⁵⁰ [Opinia Związku Powiatów Polskich z dnia 29 grudnia 2022 roku, do poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks wyborczy oraz niektórych innych ustaw], <<https://orka.sejm.gov.pl/Druki9ka.nsf/0/FDCC80FE2CC2F911C125892B00303BD3/%24File/2897-002.pdf>>, dostęp 5 V 2023.

⁵¹ *Vide* W. Wojtasik, *Manipulacje wyborcze*, Wydawnictwo Studio Noa, Katowice 2022.

⁵² *Motywacje wyborcze Polaków*, Fundacja Centrum Badania Opinii Społecznej, Warszawa 2021, s. 1–2.

rozwiązań optymalnych i skutecznych z punktu widzenia systemu wyborczego, nie zaś takich, które uprzywilejowują określone siły polityczne.

W przypadku dokonywania modyfikacji w zakresie prawa wyborczego osoby decydujące o kształcie zmiany są *de facto* jej beneficjentami, rozstrzygają one bowiem o procedurze, w której same uczestniczą. Słowem należałoby ze szczególną starannością dopełnić wszelkich wymogów prawidłowej legislacji i tym samym się nie narażać na zarzuty naruszenia norm konstytucyjnych, np. zasady demokratycznego państwa prawa. Postępująca instrumentalizacja prawa wyborczego⁵³, szczególnie dokonywana w okresie okołowyborczym, osłabia legitymizację i sprzyja wrażeniu, iż zmianom przyświeca główny cel, czyli osiągnięcie jak najlepszego wyniku wyborczego. W opinii Komisji Weneckiej dla wiarygodności procesu wyborczego i wzmacniania zaufania wyborców kluczowe znaczenie ma stabilność regulacji z zakresu prawa wyborczego, a w szczególności tych przepisów, które dotyczą składu komisji wyborczych czy sposobu ustalania granic okręgów wyborczych. Te zmienne bowiem mogą wpływać na wynik wyborów, a tym samym są najmocniej narażone na próby dokonywania zmian legislacyjnych przez konkretne siły polityczne. Okres okołowyborczy powinien podlegać szczególnej ochronie i zdaniem Komisji Weneckiej powinien się zaczynać rok przed wyborami⁵⁴, a w opinii polskiego Trybunału Konstytucyjnego – co najmniej sześć miesięcy przed terminem elekcji⁵⁵.

Bibliografia

Źródła

- Chcemy chodzić na wybory – deklaracje o uczestnictwie i ocena rangi wyborów*, Fundacja Centrum Badania Opinii Społecznej, Warszawa 2019.
- Czy trzeba chodzić na wybory? Przyczyny absencji wyborczej*, Fundacja Centrum Badania Opinii Społecznej, Warszawa 2011.
- Decyzje w wyborach do Parlamentu Europejskiego. Przyczyny absencji wyborczej*, Fundacja Centrum Badania Opinii Społecznej, Warszawa 2019.

⁵³ *Vide* L. Garlicki, *Stabilność prawa wyborczego*, [w:] *25 lat demokratycznego prawa wyborczego i organów wyborczych w Polsce (1991–2016)*, red. W. Hermeliński, B. Tokaj, Krajowe Biuro Wyborcze, Warszawa 2016, s. 52; Z. Witkowski, *Siedem grzechów głównych polskiej klasy politycznej wobec wyborców, wyborów i prawa wyborczego*, [w:] *Wokół wyborów i prawa wyborczego. Wykłady im. prof. dr. Wacława Komarmickiego*, red. Z. Witkowski, A. Frydrych-Depka, P. Raźny, Towarzystwo Naukowe Organizacji i Kierownictwa „Dom Organizatora”, Toruń 2017, s. 18–28.

⁵⁴ Kodeks dobrej praktyki w sprawach wyborczych. Wytyczne i raport wyjaśniający. Przyjęty przez Komisję Wenecką na 52 Sesji (Wenecja, 18–19 październik, 2002), <<https://bisnetus.wordpress.com/biblioteka/akty-ustrojowe/kodeks-dobrej-praktyki-komisji-weneckiej/kodeks-dobrej-praktyki-w-sprawach-wyborczych-calosc/>>, dostęp 5 V 2023.

⁵⁵ *Vide* Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 3 listopada 2006 r., sygn. akt K 31/06, LEX nr 231197; Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 października 2009 r., sygn. akt Kp 3/09, LEX nr 525654; Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 lipca 2011 r., sygn. akt K 9/11, LEX nr 936458.

- Druk nr 2897. Poselski projekt ustawy o zmianie ustawy – Kodeks wyborczy oraz niektórych innych ustaw, <<https://www.sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/druk.xsp?nr=2897>>.
- Forum Inicjatyw Rozwojowych, *Aktywność wyborcza polskiej wsi. Przeszłość kształtuje teraźniejszość*, <<https://efrwp.pl/publikacje/aktywnosc-wyborcza-polskiej-wsi-kto-chodzi-na-wybory/>>.
- International IDEA, *Voter Turnout Database*, <<https://www.idea.int/data-tools/data/voter-turnout-database>>.
- Kodeks dobrej praktyki w sprawach wyborczych. Wytyczne i raport wyjaśniający. Przyjęty przez Komisję Wenecką na 52 Sesji (Wenecja, 18–19 październik, 2002), <<https://bisnetus.wordpress.com/biblioteka/akty-ustrojowe/kodeks-dobrej-praktyki-komisji-weneckiej/kodeks-dobrej-praktyki-w-sprawach-wyborczych-calosc/>>.
- Motywacje wyborcze Polaków*, Fundacja Centrum Badania Opinii Społecznej, Warszawa 2021.
- Motywy niegłosowania*, Fundacja Centrum Badania Opinii Społecznej, Warszawa 2015.
- [Opinia Związku Powiatów Polskich z dnia 29 grudnia 2022 roku, do poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks wyborczy oraz niektórych innych ustaw], <<https://orka.sejm.gov.pl/Druki9ka.nsf/0/FDCC80FE2CC2F911C125892B00303BD3/%24File/2897-002.pdf>>.
- OSCE/ODIHR, *Alternative Voting Methods and Arrangements. Benefits, Risks and Practical Considerations in Light of International Standards and Good Practice, Including in the Context of the COVID-19 Pandemic*, 12 October 2020, <https://www.osce.org/files/f/documents/2/a/466794_1.pdf>.
- Polacy o nowelizacji Kodeksu Wyborczego i ułatwieniach w głosowaniu*, Fundacja Centrum Badania Opinii Społecznej, Warszawa 2023.
- Ustawa z dnia 27 czerwca 1997 r. o partiach politycznych, tekst jedn. Dz.U. z 2022 r. poz. 372.
- Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne, tekst jedn. Dz.U. z 2022 r. poz. 1110.
- Ustawa z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych, Dz.U. nr 123, poz. 776.
- Ustawa z dnia 24 maja 2000 r. o Krajowym Rejestrze Karnym, tekst jedn. Dz.U. z 2021 r. poz. 1709 oraz z 2022 r. poz. 1700 i 1933.
- Ustawa z dnia 15 września 2000 r. o referendum lokalnym, tekst jedn. Dz.U. z 2019 r. poz. 741.
- Ustawa z dnia 18 października 2006 r. o ujawnianiu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa z lat 1944–1990 oraz treści tych dokumentów, tekst jedn. Dz.U. z 2021 r. poz. 1633 oraz z 2022 r. poz. 1459 i 1512.
- Ustawa z dnia 12 lutego 2009 r. o zmianie ustawy o wyborze Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, ustawy o referendum ogólnokrajowym oraz ustawy – Ordynacja wyborcza do Parlamentu Europejskiego, Dz.U. nr 202, poz. 1547.
- Ustawa z dnia 19 listopada 2009 r. o zmianie ustawy o wyborze Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, ustawy – Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw oraz ustawy o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta, Dz.U. nr 213, poz. 1651.
- Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy, Dz.U. nr 21, poz. 112.
- Ustawa z dnia 26 stycznia 2023 r. o zmianie ustawy – Kodeks wyborczy oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. poz. 497.
- [Uzasadnienie do Poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks wyborczy oraz niektórych innych ustaw z dnia 22.12.2022], druk nr 2897, [plik 2897- uzas.docx], <<https://www.sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/druk.xsp?nr=2897>>.
- Wybory do Sejmu i do Senatu 25.10.2015. Poradnik dla obwodowych komisji wyborczych*, PKW, Warszawa 2015, <https://parlament2015.pkw.gov.pl/pliki/1444383356_Poradnik%20dla%20okw%202015.pdf>.

- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 3 listopada 2006 r., sygn. akt K 31/06, LEX nr 231197.
- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 października 2009 r., sygn. akt Kp 3/09, LEX nr 525654.
- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 lipca 2011 r., sygn. akt K 9/11, LEX nr 936458.
- Zmiany w Kodeksie wyborczym. Opinia Marcina Wiącka dla Marszałka Senatu, <<https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/rpo-kodeks-wyborczy-zmiany-opinia-senat>>.

Piśmiennictwo

- Aldrich J.H., *Rational Choice and Turnout*, „American Journal of Political Science” 1993, vol. 37, no. 1, <<https://doi.org/10.2307/2111531>>.
- Beetham D., *Legitymizacja władzy*, [w:] *Władza i społeczeństwo. Antologia tekstów z zakresu socjologii polityki*, wyb. i oprac. J. Szczupaczyński, Wydawnictwo Naukowe „Scholar”, Warszawa 1995.
- Berinsky A.J., Burns N., Traugott M.W., *Who Votes by Mail?: A Dynamic Model of the Individual-Level Consequences of Voting-by-Mail Systems*, „Public Opinion Quarterly” 2001, vol. 65, no. 2, <<https://doi.org/10.1086/322196>>.
- Birch S., *Full Participation. A Comparative Study of Compulsory Voting*, Manchester University Press, Tokyo–New York–Paris 2008.
- Blais A., *To Vote or Not to Vote? The Merits and Limits of Rational Choice Theory*, University of Pittsburgh Press, Pittsburgh 2000.
- Blais A., Aarts K., *Electoral Systems and Turnout*, „Acta Politica” 2006, vol. 41, no. 2, <<https://doi.org/10.1057/palgrave.ap.5500148>>.
- Blais A., Dobrzyńska A., *Turnout in Electoral Democracies*, „European Journal of Political Research” 1998, vol. 33, no. 2, <<https://doi.org/10.1111/1475-6765.00382>>.
- Blondel J., Sinnott R., Svensson P., *Representation and Voter Participation*, „European Journal of Political Research” 1997, vol. 32, <<https://doi.org/10.1023/A:1006832419724>>.
- Brady H.E., McNulty J.E., *Turning Out to Vote: The Costs of Finding and Getting to the Polling Place*, „American Political Science Review” 2011, vol. 105, no. 1, <<https://doi.org/10.1017/S0003055410000596>>.
- Burden B.C., Canon D.T., Mayer K.R., Moynihan D.P., *Election Laws, Mobilization, and Turnout: The Unanticipated Consequences of Election Reform*, „American Journal of Political Science” 2014, vol. 58, no. 1, <<https://doi.org/10.1111/ajps.12063>>.
- Cancela J., Geys B., *Explaining Voter Turnout: A Meta-Analysis of National and Subnational Elections*, „Electoral Studies” 2016, vol. 42, <<https://doi.org/10.1016/j.electstud.2016.03.005>>.
- Cox G.W., Munger M.C., *Closeness, Expenditures, and Turnout in the 1982 U.S. House Elections*, „American Political Science Review” 1989, vol. 83, no. 1, <<https://doi.org/10.2307/1956441>>.
- Cześniak M., Kwiatkowska A., *Uczestnictwo wyborcze w 2014 i 2015 roku*, [w:] *Demokratyczny Audyty Polski 2. Demokracja wyborcza w Polsce lat 2014–15*, red. R. Markowski, Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich, Warszawa 2017.
- Dassonneville R., Feitosa F., Hooghe M., Lau R., Stiers D., *Compulsory Voting Rules, Reluctant Voters and Ideological Proximity Voting*, „Political Behaviour” 2019, vol. 41, no. 1, <<https://doi.org/10.1007/s11109-018-9448-6>>.
- Downs A., *An Economic Theory of Democracy*, Harper and Row, New York 1957.
- Dyck J.J., Gaines B.J., Shaw D.R., *The Effect of Local Political Context on How Americans Vote*, „American Politics Research” 2009, vol. 37, no. 6, <<https://doi.org/10.1177/1532673X09332932>>.

- Ellis A., Gratschew M., Pmmet J.H., Thiessen E., *Aktywizowanie wyborców. Inicjatywy z różnych państw świata*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2008.
- Ferejohn J.A., Fiorina M.P., *The Paradox of Not Voting: A Decision Theoretic Analysis*, „American Political Science Review” 1974, vol. 68, no. 2, <<https://doi.org/10.2307/1959502>>.
- Foster C.B., *The Performance of Rational Voter Models in Recent Presidential Elections*, „American Political Science Review” 1984, vol. 78, no. 3, <<https://doi.org/10.2307/1961836>>.
- Garlicki L., *Stabilność prawa wyborczego, [w:] 25 lat demokratycznego prawa wyborczego i organów wyborczych w Polsce (1991–2016)*, red. W. Hermeliński, B. Tokaj, Krajowe Biuro Wyborcze, Warszawa 2016.
- Gerber A.S., Huber G.A., Hill S.J., *Identifying the Effect of All-Mail Elections on Turnout: Staggered Reform in the Evergreen State*, „Political Science Research and Methods” 2013, vol. 1, no. 1, <<https://doi.org/10.1017/psrm.2013.5>>.
- Germann M., Serdtült U., *Internet Voting and Turnout: Evidence from Switzerland*, „Electoral Studies” 2017, vol. 47, <<https://doi.org/10.1016/j.electstud.2017.03.001>>.
- Gimpel J.G., Schuknecht J.E., *Political Participation and the Accessibility of the Ballot Box*, „Political Geography” 2002, vol. 22, no. 5, <[https://doi.org/10.1016/S0962-6298\(03\)00029-5](https://doi.org/10.1016/S0962-6298(03)00029-5)>.
- Gronke P., Galanes-Rosenbaum E., Miller P.A., Toffey D., *Convenience Voting*, „Annual Review of Political Science” 2008, vol. 11, <<https://doi.org/10.1146/annurev.polisci.11.053006.190912>>.
- Haspel M., Gibbs Knotts H., *Location, Location, Location: Precinct Placement and the Costs of Voting*, „The Journal of Politics” 2005, vol. 67, no. 2, <<https://doi.org/10.1111/j.1468-2508.2005.00329.x>>.
- Jackiewicz A., *Głosowanie korespondencyjne oraz głosowanie przez pełnomocnika jako alternatywne metody głosowania w świetle polskiego Kodeksu wyborczego*, „Białostockie Studia Prawnicze” 2016, z. 20/A, <<https://doi.org/10.15290/bsp.2016.20A.19>>.
- Kapsa I., Musiał-Karg M., *Alternatywne metody głosowania w opiniach Polaków. Postawy i poglądy względem wybranych form partycypacji w wyborach*, Wydawnictwo Naukowe Wydziału Nauk Politycznych i Dziennikarstwa (Uniwersytet im. Adama Mickiewicza), Poznań 2020.
- Korycki K., *Alternatywne techniki głosowania a frekwencja wyborcza*, „Studia Wyborcze” 2017, t. 23.
- Kropf M., Parry J., Barth J., Terrence Jones E., *Pursuing the Early Voter: Does the Early Bird Get the Worm?*, „Journal of Political Marketing” 2008, vol. 7, no. 2, <<https://doi.org/10.1080/15377850802053091>>.
- Michalak B., *Absencja wyborcza, [w:] Leksykon prawa wyborczego i referendalnego oraz systemów wyborczych*, red. A. Sokala, B. Michalak, P. Uziębło, Wolters Kluwer, Warszawa 2013.
- Michalak B., *Frekwencja wyborcza, [w:] Leksykon prawa wyborczego i referendalnego oraz systemów wyborczych*, red. A. Sokala, B. Michalak, P. Uziębło, Wolters Kluwer, Warszawa 2013.
- Michalak B., *Mieszany system wyborczy dla Polski*, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Mikołaja Kopernika, Toruń 2023.
- Musiał-Karg M., *Metody zwiększania frekwencji wyborczej. Polska a doświadczenia innych państw*, „Środkowoeuropejskie Studia Polityczne” 2011, nr 2, <<https://doi.org/10.14746/ssp.2011.2.05>>.
- Niemi R.G., *Costs of Voting and Nonvoting*, „Public Choice” 1976, vol. 27, <<https://doi.org/10.1007/BF01718955>>.

- Oostveen A.M., Van Den Besselaar P., *Internet Voting Technologies and Civic Participation: The Users' Perspective*, „Javnost – The Public” 2004, vol. 11, no. 1, <<https://doi.org/10.1080/13183222.2004.11008847>>.
- Petitpas A., Jaquet J.M., Sciarini P., *Does E-Voting Matter for Turnout, and to Whom?*, „Electoral Studies” 2020, vol. 71, <<https://doi.org/10.1016/j.electstud.2020.102245>>.
- [Pismo RPO ws. lokali wyborczych 24.06.2020.pdf], <<https://bip.brpo.gov.pl/sites/default/files/Pismo%20RPO%20ws%20lokalni%20wyborczych%2024.06.2020.pdf>>.
- Pojęcia stosowane w statystyce publicznej, <<https://stat.gov.pl/metainformacje/sloownik-pojec/pojecia-stosowane-w-statystyce-publicznej/2674,pojcie.html>>.
- Primo D.M., Jacobsmeier M.L., Milyo J., *Estimating the Impact of State Policies and Institutions with Mixed-Level Data*, „State Politics and Policy Quarterly” 2007, vol. 7, no. 4, <<https://doi.org/10.1177/153244000700700405>>.
- Riker W.H., Ordeshook P.C., *A Theory of the Calculus of Voting*, „American Political Science Review” 1968, vol. 62, no. 1, <<https://doi.org/10.2307/1953324>>.
- Sanders E., *On the Costs, Utilities, and Simple Joys of Voting*, „Journal of Politics” 1980, vol. 42, no. 3, <<https://doi.org/10.2307/2130557>>.
- Singh S., *How Compelling Is Compulsory Voting? A Multilevel Analysis of Turnout*, „Political Behaviour” 2011, vol. 33, no. 1, <<https://doi.org/10.1007/s11109-010-9107-z>>.
- Solvak M., Vassil K., *E-Voting in Estonia: Technological Diffusion and Other Developments over Ten Years (2005–2015)*, Johan Skytte Institute of Political Studies, University of Tartu, 2016, <https://skytte.ut.ee/sites/default/files/2023-02/E_voting_in_Estonia_Solvak_Vassil_2016.pdf>.
- Stein R.M., Vonnahme G., *Engaging the Unengaged Voter: Vote Centers and Voter Turnout*, „Journal of Politics” 2008, vol. 70, no. 2, <<https://doi.org/10.1017/S0022381608080456>>.
- Townsley J., Turnbull-Dugarte J.S., Trumm S., Milazzo C., *Who Votes by Post? Understanding the Drivers of Postal Voting in the 2019 British General Election*, „Parliamentary Affairs” 2023, vol. 76, no. 1, <<https://doi.org/10.1093/pa/gsab049>>.
- Voter Turnout Since 1945: A Global Report*, red. R.L. Pintor, M. Gratschew, Stockholm 2002, <<https://www.idea.int/publications/catalogue/voter-turnout-1945-global-report>>.
- Witkowski Z., *Siedem grzechów głównych polskiej klasy politycznej wobec wyborców, wyborów i prawa wyborczego*, [w:] *Wokół wyborów i prawa wyborczego. Wykłady im. prof. dr. Wacława Komarnickiego*, red. Z. Witkowski, A. Frydrych-Depka, P. Rażny, Towarzystwo Naukowe Organizacji i Kierownictwa „Dom Organizatora”, Toruń 2015.
- Wojtasik W., *Manipulacje wyborcze*, Wydawnictwo Studio Noa, Katowice 2022.
- Żukowski A., *Systemy wyborcze. Wprowadzenie*, Wydawnictwo Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego, Olsztyn 1999.