

**Paweł Ruksza\***

 <https://orcid.org/0000-0001-7769-8273>

## **WYKORZYSTANIE PRZEZ WYBORCÓW METODY GŁOSOWANIA KORESPONDENCYJNEGO I GŁOSOWANIA PRZEZ PEŁNOMOCNIKA NA PRZYKŁADZIE CZĘSTOCHOWY**

### **WPROWADZENIE**

Udział w wyborach poprzez głosowanie bezpośrednio w lokalu wyborczym jest podstawową i najpowszechniejszą metodą stosowaną przez wyborców w Polsce. Czy jednak coraz popularniejsze staje się wykorzystywanie alternatywnych metod głosowania, które zostały uregulowane w polskim prawie wyborczym, tj. głosowanie korespondencyjne<sup>1</sup> i *per procura*?<sup>2</sup> Czy sięganie przez wyborców po te metody uczestnictwa w wyborach powoduje zwiększenie frekwencji wyborczej? [Żukowski 2009] Czy są jakieś zależności między samymi metodami głosowania powodujące wykorzystanie danej z nich przez wyborców? Czy wyborcy częściej wykorzystują te metody głosowania w wyborach samorządowych czy w wyborach ogólnokrajowych? Wreszcie czy zakres regulacji określający krąg wyborców mogących skorzystać z tych metod głosowania ma wpływ na powszechność głosowania? [Zbieranek 2013: 23–25]

---

\* Mgr, Uniwersytet Humanistyczno-Przyrodniczy im. Jana Długosza w Częstochowie, [p.ruksza@ujd.edu.pl](mailto:p.ruksza@ujd.edu.pl)

<sup>1</sup> Istota tej metody polega na tym, że wyborca na swój wniosek otrzymuje jeszcze przed wyborami kartę do głosowania, którą po wypełnieniu przekazuje w określony sposób do właściwego organu wyborczego.

<sup>2</sup> Osoba uprawniona do głosowania – wyborca – upoważnia w swoim imieniu inną osobę do oddania głosu podczas wyborów.

W poszukiwaniu odpowiedzi na te pytania autor przeprowadził badania w perspektywie jednostki samorządu terytorialnego, analizując wyniki wyborów w Częstochowie w latach 2011–2020.

Wybór Częstochowy nie jest przypadkowy. Jest to trzynaste co do wielkości miasto w Polsce, miasto na prawach powiatu, w którym ustanowionych jest obecnie 136 komisji obwodowych. Daje to obraz średniego, liczącego ponad 200 tys. mieszkańców miasta, które boryka się z podobnymi problemami jak inne tej wielkości miasta w Polsce, w tym z problemem depopulacji<sup>3</sup>. Od 2011 do 2020 r. nastąpił spadek uprawnionych do głosowania o 24 602 osoby (tabela 3). Frekwencja oraz wyniki wyborcze w Częstochowie zwykle daleko nie odbiegają od ogólnopolskich (tabela 1). Liczba mieszkańców z wykształceniem wyższym w Częstochowie stanowi 29,5%, jest na wyższym poziomie niż w całym kraju (25,2%) i znacznie wyższym niż na wsiach<sup>4</sup>. Średni wiek mieszkańców Częstochowy wynosi 45,6 roku i również jest wyższy od średniego wieku mieszkańców całej Polski oraz znacznie wyższy od średniego wieku mieszkańców wsi<sup>5</sup>.

Częstochowa jest pozbawiona specyfiki wielkich aglomeracji miejskich, a jednocześnie parametry populacji mieszkańców dają możliwość przeprowadzenia obiektywnych badań. Dane uzyskane w Częstochowie są reprezentatywne dla całego kraju<sup>6</sup>. Poznanie mechanizmów wykorzystania przez wyborców alternatywnych metod w perspektywie jednostki samorządu terytorialnego daje jednak nie tylko obraz jednego miasta, ale znacznie więcej, bo pokazuje także preferencje wyborców i ich zachowanie na podstawie zróżnicowanej regulacji w omawianym zakresie. Takiego badania nie można przeprowadzić na podstawie danych zbiorczych z gmin wiejskich, a nawet małych miasteczek. Na przykład wykorzystanie przez wyborców alternatywnych metod głosowania w gminach powiatu częstochowskiego jest na poziomie jednostkowych przypadków<sup>7</sup>, przez co trudno wykazać ogólne tendencje i mechanizmy. Estymatory oparte na małych próbach mogą być nieprecyzyjne. Analiza danych z całego

---

<sup>3</sup> Raport o stanie miasta Częstochowa 2021 Br.8\_60.

<sup>4</sup> Według danych GUS (2021) w aglomeracjach więcej niż co czwarta osoba ma wyższe wykształcenie (27,4%), a na wsiach co szósta (16,6%).

<sup>5</sup> Spośród mieszkańców Częstochowy 56,4% jest w wieku produkcyjnym, 15,3% w wieku przedprodukcyjnym, a 28,3% w wieku poprodukcyjnym (GUS 2021).

<sup>6</sup> Państwowa Komisja Wyborcza (PKW) na swoim portalu [pkw.gov.pl](http://pkw.gov.pl) niejednolicie prezentuje dane z poszczególnych wyborów. O ile usystematyzowane są dane z ostatnich pięciu lat, to z wcześniejszych wyborów, np. z 2011 i 2014 r., niektóre dane musiałem pozyskać z Krajowego Biura Wyborczego Delegatury w Częstochowie oraz z Urzędu Miasta Częstochowy.

<sup>7</sup> W wyborach samorządowych w 2014 i 2018 r., jak wynika z danych PKW dla powiatu częstochowskiego za te lata, tylko jeden wyborca zagłosował korespondencyjnie.

kraju niewątpliwie będzie zawierać ogólnokrajowe wartości, ale może zacierać albo uśredniać tendencje ze względu na statystykę. Jednoczesne zestawienie małych gmin i miasteczek, w których wykorzystanie przez wyborców metod alternatywnych jest niewielkie, z największymi miastami w Polsce może nie dać pożądanego efektów. Różna jest bowiem świadomość wyborców dotycząca możliwości skorzystania z alternatywnych metod głosowania na terenach wiejskich i wyborców w największych miastach. Częstochowa jako miasto średniej wielkości jest znacznie mniej narażona na ryzyko błędu statystycznego w przeprowadzanych badaniach, ponieważ jest pozbawiona specyfiki dużych aglomeracji. Jednocześnie struktura demograficzna elektoratu oraz stopień wykorzystania alternatywnych metod głosowania w Częstochowie daje możliwość przeprowadzenia badań.

Celem artykułu jest dokonana z perspektywy jednostki samorządu terytorialnego analiza tego, w jakim stopniu przyjęte w polskim prawie wyborczym alternatywne metody głosowania spełniają funkcję aktywizacji elektoratu w poszczególnych wyborach oraz czy przyjęte rozwiązania prawne wpływają na zwiększenie frekwencji wyborczej. Badania opieram na analizie wykorzystania metody głosowania korespondencyjnego i głosowania przez pełnomocnika w Częstochowie. Aby pokazać skalę wykorzystania alternatywnych metod głosowania w wyborach, przedstawiam je w odniesieniu do wszystkich rodzajów wyborów, tj. do Sejmu RP i Senatu RP w 2011, 2015 i 2019 r., wyborów Rady Miasta Częstochowy w 2014 i 2018 r. oraz do Parlamentu UE w 2014 i 2019 r., a także wyborów Prezydenta RP w 2015 i 2020 r. Wybory te odbywały się na podstawie uchwalonego w 2011 r. Kodeksu wyborczego<sup>8</sup>, wielokrotnie nowelizowanego, oraz ustawy epizodycznej dotyczącej wyborów Prezydenta w 2020 r. Dodatkowo przedstawiam różnice w zakresie omawianych metod głosowania w poszczególnych latach i ich wpływ na wykorzystanie przez wyborców alternatywnych metod głosowania. Koncentrując się na wyborach obejmujących terytorium miasta, prezentuję w ujęciu ilościowym dane odnoszące się do skorzystania przez mieszkańców z alternatywnych metod oraz wskazuję, jaki miało to wpływ na frekwencję wyborczą w aspekcie zasady powszechności wyborów<sup>9</sup>. Dane te porównuję z ogólną liczbą osób uprawnionych do głosowania oraz z liczbą osób, które wzięły udział w głosowaniu.

---

<sup>8</sup> Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy (Dz.U. 2011 nr 21 poz. 112 ze zm.).

<sup>9</sup> Szerzej zob. Skotnicki 2000.

Tabela 1. Frekwencja wyborcza w wyborach z lat 2011–2020 na obszarze całego kraju, województwa śląskiego, Częstochowy i powiatu częstochowskiego

Rok	Rodzaj wyborów		Frekwencja (w %)			
			Polska	Województwo śląskie	Częstochowa	Powiat częstochowski
2011	Sejmu RP i Senatu RP		48,92	47,35	53,60	44,64
2014	Parlamentu UE		23,83	23,75	25,42	17,51
2014	Organów samorządu terytorialnego	I tura	47,21	43,34	41,36	55,56
		II tura	39,97	35,58	36,31	48,45
2015	Prezydenta RP	I tura	48,96	49,87	51,04	46,69
		II tura	55,34	51,13	57,14	53,03
2015	Sejmu RP i Senatu RP		50,92	52,25	55,06	47,70
2018	Organów samorządu terytorialnego		48,83	44,47	55,86	51,23
2019	Parlamentu UE		45,68	45,86	49,51	42,44
2019	Sejmu RP i Senatu RP		61,74	62,25	65,85	60,47
2020	Prezydenta RP	I tura	64,51	64,32	66,04	64,68
		II tura	68,18	66,91	69,30	68,07

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych PKW za lata 2011–2020 (<https://pkw.gov.pl/>, dostęp 15.02.2023).

Alternatywne metody głosowania, w tym głosowanie korespondencyjne oraz przez pełnomocnika, zostały już w literaturze szeroko omówione [Grabowska, Grabowski 2007; Skotnicki 2000, 2011; Zbieranek 2011b, 2013], zwłaszcza że funkcjonują już od kilkunastu lat w polskim systemie wyborczym. Dlatego omawiam wyłącznie zmiany tych uregulowań, głównie w zakresie kręgu adresatów mogących skorzystać z tych metod. Wyniki badań wskazują, jaki wpływ na powszechny charakter wyborów mają regulacje prawne w poszczególnych elekcjach.

Wprowadzenie głosowania korespondencyjnego oraz przez pełnomocnika [Rulka 2010: 19] do Kodeksu wyborczego poprzedzone było długoletnią dyskusją [szerzej zob. Grabowska, Grabowski 2007] zarówno na gruncie prawnym [Zbieranek 2013], jak i politycznym<sup>10</sup>. Debata toczyła się w zakresie zgodności tych rozwiązań z konstytucyjnymi zasadami tajności, równości i bezpośredniości wyborów [Gapski 2009] oraz technicznych możliwości przeprowadzenia

<sup>10</sup> Wyrok Trybunału Konstytucyjnego (TK) z dnia 20 lipca 2011 r., sygn. akt K 9/11 (Dz.U. 2011 nr 149 poz. 889).

takich metod głosowania [Skotnicki 2008]. Zwolennicy wprowadzenia alternatywnych metod głosowania przywoływali zasadę powszechności [Skotnicki 2000] i realną możliwość oddania głosu przez osoby, które z różnych powodów, np. niemożności poruszania się samodzielnie, nie mogą dotrzeć do lokalu wyborczego [Skotnicki 2014: 160; 2018]. Powszechny dostęp i możliwość oddania głosu uznaje się za podstawowe prawo udziału w wyborach [Chmaj, Skrzydło 2015: 42–48]. Z tego też powodu ustawodawca wprowadził alternatywne metody głosowania do polskiego systemu wyborczego. Mimo dużych wątpliwości i zastrzeżeń dotyczących głosowania przez pełnomocnika [Rakowska 2007], metoda ta nie była zmieniana przez wiele lat [Gapski 2009].

Institucja głosowania korespondencyjnego, choć początkowo nie wzbudzała aż tyle kontrowersji<sup>11</sup>, przeszła sporo przeobrażeń w ramach regulacji Kodeksu wyborczego, który w zależności od oceny tej metody głosowania przez ustawodawcę, odmiennie ją kształtował [Wrzalik 2016a]. W 2020 r., w sytuacji pandemii COVID-19<sup>12</sup>, w jakiej znalazł się cały świat, głosowanie korespondencyjne stało się przedmiotem zażartej dyskusji dotyczącej organizacji wyborów Prezydenta RP i zastosowania wyłącznie tej metody głosowania. Dyskusja toczyła się zarówno na płaszczyźnie politycznej, jak i prawnej, w zakresie zapewnienia bezpiecznych, ale i praworządnych reguł wyborczych na gruncie obowiązującej Konstytucji RP. Przedstawione dane również odzwierciedlają stopień tamtej debaty politycznej.

## EWOLUCJA PRZEPISÓW REGULUJĄCYCH ALTERNATYWNE FORMY GŁOSOWANIA

Propozycję głosowania przez pełnomocnika w Polsce po raz pierwszy przedstawiła Państwowa Komisja Wyborcza w projekcie ordynacji wyborczej w wyborach do Sejmu i Senatu RP już w 1992 r. [Zbieranek 2011a: 44–45]. Projekt ten nie zyskał jednak akceptacji i nie został uchwalony [Czaplicki 2007: 40–41]. Kolejny raz PKW powtórzyła to rozwiązanie w projekcie ordynacji wyborczej do Sejmu RP i Senatu RP w 2000 r. [Zbieranek 2006: 21]. Wówczas również parlament nie przyjął proponowanych rozwiązań. Poza licznymi głosami w doktrynie,

---

<sup>11</sup> Wątpliwości dotyczyły m.in. zachowania tajności głosowania w trakcie oddawania głosu i jego dostarczania do urny wyborczej, możliwości nieuprawnionego wpływania na wynik wyborów oraz przeprowadzenia samego głosowania przez Poczta Polską.

<sup>12</sup> Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 13 marca 2020 r. w sprawie ogłoszenia na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu zagrożenia epidemicznego (Dz.U. 2020 poz. 433), następnie Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 20 marca 2020 r. w sprawie ogłoszenia na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu epidemii (Dz.U. 2020 poz. 491 ze zm.).

także Sąd Najwyższy, rozpatrując protest wyborczy w sprawie niezapewnienia możliwości głosowania osobom niepełnosprawnym, przywoływał potrzebę wprowadzenia alternatywnych metod głosowania do systemu wyborczego<sup>13</sup>.

Pierwszy raz wprowadzono możliwość głosowania przez pełnomocnika prawie dekadę później w Ustawie 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<sup>14</sup>. Nowelizacja ta, po zaskarżeniu jej do Trybunału Konstytucyjnego, nie obowiązywała w czasie wyborów do PE, ponieważ Trybunał rozpatrzył sprawę dopiero po wyborach<sup>15</sup>. Wybory odbyły się w związku z tym na dotychczasowych zasadach, tj. bez możliwości głosowania przez pełnomocnika.

Kolejne wprowadzenie tej metody głosowania miało miejsce w Ustawie 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<sup>16</sup>. Aktem tym dopuszczono głosowanie przez pełnomocnika dla wyborcy niepełnosprawnego<sup>17</sup> oraz wyborcy powyżej 75. roku życia [Zbieranek 2011a: 54–55]. Wyłączenie możliwości głosowania przez pełnomocnika zostało określone dla kilku przypadków: głosowania w obwodach za granicą, na polskich statkach morskich i w tzw. obwodach zamkniętych, czyli w zakładach leczniczych, domach pomocy społecznej, zakładach karnych i aresztach śledczych oraz w domach studenckich. Z danych PKW wynika, że w Polsce w wyborach Prezydenta RP w 2010 r. z możliwości głosowania przez pełnomocnika skorzystało w pierwszej turze 6456 osób, w drugiej turze 11 613<sup>18</sup>, a w wyborach samorządowych w 2010 r. liczba ta wyniosła 19 815 obywateli [Błaszczak, Zbieranek 2012: 22; Korycki 2017: 92].

Głosowanie przez pełnomocnika na trwałe zostało uregulowane w Kodeksie wyborczym z dnia 5 stycznia 2011 r., nad którym prace parlamentarne rozpoczęły się jeszcze w 2008 r. [Skotnicki 2011: 11–35]. Z chwilą wejścia w życie w dniu 1 sierpnia 2011 r. tego aktu, który całościowo regulował problematykę

<sup>13</sup> Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 25 października 2000 r., sygn. akt III SW 54/00 (Baza orzeczeń SN, [http://www.sn.pl/orzecznictwo/SitePages/Baza\\_orzeczen.aspx?ItemID=2664&ListName=Orzeczenia1&Sygnatura=I+PKN+667%2F99](http://www.sn.pl/orzecznictwo/SitePages/Baza_orzeczen.aspx?ItemID=2664&ListName=Orzeczenia1&Sygnatura=I+PKN+667%2F99), dostęp 15.02.2023).

<sup>14</sup> Dz.U. 2009 nr 202 poz. 1547.

<sup>15</sup> Wyrok TK z dnia 28 października 2009 r., sygn. akt Kp 3/09 (M.P. 2009, nr 72 poz. 917).

<sup>16</sup> Dz.U. 2009 nr 213 poz. 1651.

<sup>17</sup> W rozumieniu ustawy jest to wyborca posiadający orzeczenie o znacznym lub umiarkowanym stopniu niepełnosprawności albo orzeczenie organu rentowego bez względu na datę jego wydania, równoznaczne na mocy przepisów Ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (t.j. Dz.U. 2008 nr 14 poz. 92 ze zm.).

<sup>18</sup> Obwieszczenie Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 5 lipca 2010 r. o wynikach ponownego głosowania i wyniku wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. 2010 nr 122 poz. 828).

wyborczą, wszystkie dotychczasowe ordynacje wyborcze określające sposób wyborów do różnych organów w państwie (w tym głosowanie przez pełnomocnika) zostały uchylone. Kodeks wyborczy utrzymał głosowanie przez pełnomocnika dla osób niepełnosprawnych i powyżej 75. roku życia [Zbieranek 2011a: 41]. Wyłączenie tej możliwości oddania głosu dotyczyło głosowania za granicą i w tzw. obwodach zamkniętych<sup>19</sup>.

Chociaż głosowanie przez pełnomocnika wzbudzało w doktrynie spore dyskusje [Skotnicki 2007: 173–175], to metoda ta nie ulegała zmianie przez wiele lat, z wyjątkiem zmiany wprowadzonej w 2020 r.<sup>20</sup>, dotyczącej obniżenia z 75 do 60 lat wieku osoby uprawnionej do skorzystania z tej metody głosowania. Pomimo tej zmiany głosowanie przez pełnomocnika w swej pierwotnej postaci przetrwało w zasadzie do dzisiaj [Michałkiewicz-Kądziela 2021: 209]. Obecnie przewidziane jest dla wyborcy niepełnosprawnego i osób powyżej 60. roku życia<sup>21</sup>.

Odmienne rzecz się miała z głosowaniem korespondencyjnym, które na przestrzeni dekady było wielokrotnie poprawiane, a wprowadzane kolejne nowelizacje diametralnie zmieniały zakres jego stosowania [Wrzalik 2016a].

Sejm RP, pracując nad ordynacją wyborczą do Parlamentu Europejskiego na przełomie lat 2002 i 2003, po raz pierwszy wprowadził możliwość głosowania korespondencyjnego dla osób przebywających w szpitalach, zakładach pomocy społecznej, zakładach karnych oraz czasowo przebywających za granicą [Balicki 2021: 197]. Ze względu na spore niedoskonałości proponowanych przepisów Senat RP odrzucił te rozwiązania, do ich uchwalenia nie doszło, dlatego w dalszym ciągu nie było możliwe głosowanie za pomocą tej metody [Rakowska, Skotnicki 2012: 289].

Dopiero uchwalony w dniu 5 stycznia 2011 r. Kodeks wyborczy przewidywał głosowanie korespondencyjne, lecz tylko z możliwością jego zastosowania poza granicami kraju [Rakowska, Skotnicki 2012: 299]. To rozwiązanie przetrwało do roku 2018 i było przewidziane podczas szczególnych wyborów Prezydenta RP w 2020 r. [Strzałkowski 2021: 260].

---

<sup>19</sup> Mowa tu o zakładzie leczniczym, domu pomocy społecznej, zakładzie karnym i areszcie śledczym, a ponadto o domach studenckich, obwodach głosowania utworzonych za granicą i na polskich statkach morskich. Nie jest możliwe sporządzenie pełnomocnictwa do głosowania w przypadku, gdy wyborca już wcześniej zgłosił zamiar głosowania korespondencyjnego, chyba że zwróci nietknięty pakiet wyborczy.

<sup>20</sup> W obliczu epidemii COVID-19 oraz zbliżających się wyborów prezydenckich (maj 2020) w dniu 31 marca 2020 r. uchwalono Ustawę o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 2020 poz. 568). Akt ten zmienił kilkadziesiąt ustaw, w tym Kodeks wyborczy.

<sup>21</sup> Art. 54 Ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy (t.j. Dz.U. 2022 poz. 1277 ze zm.).

Jeszcze przed wejściem w życie Kodeksu wyborczego, tj. przed 1 sierpnia 2011 r., a więc w okresie półrocznego *vacatio legis*, Kodeks był kilkakrotnie nowelizowany. Wówczas wzięto pod uwagę głosy, m.in. Rzecznika Praw Obywatelskich, o potrzebie poszerzenia kręgu adresatów o osoby niepełnosprawne i chore, które mogłyby w kraju skorzystać z głosowania korespondencyjnego [Michałkiewicz-Kądziela 2021: 211]. W konsekwencji nowelizacja z dnia 27 maja 2011 r.<sup>22</sup> dotyczyła m.in. wprowadzenia głosowania korespondencyjnego dodatkowo dla osób niepełnosprawnych<sup>23</sup> na terenie RP oraz przewidywała możliwość przesyłania w pakietach wyborczych nakładek na karty do głosowania sporządzonych w alfabecie Braille’a [Stelmaszewska 2021: 263–264]. Należy jednak podkreślić, że nie wprowadzono wówczas głosowania korespondencyjnego dla osób starszych [Przywora 2015: 159]. Przyjęte przez Sejm RP rozwiązania zostały zaskarżone do Trybunału Konstytucyjnego przez grupę posłów, która zarzucała niezgodność z ustawą zasadniczą przyjętych przepisów dotyczących głosowania korespondencyjnego (oraz głosowania przez pełnomocnika) [Eckhardt 2015: 25–26]. Trybunał w przełomowym wyroku z dnia 20 lipca 2011 r.<sup>24</sup> ocenił, że przepisy prawne zawarte w Kodeksie wyborczym są zgodne z Konstytucją RP i nie naruszają zasady bezpośredniości ani tajności głosowania<sup>25</sup> [Gebethner 2000: 28; Przywora 2014: 188–199; Skrzydło 2014: 123–124; Winczorek 2009; Wojtyczek 2000], co było jednym z zarzutów.

Kolejna, i to znacząca, zmiana Kodeksu wyborczego dotycząca głosowania korespondencyjnego nastąpiła 11 lipca 2014 r.<sup>26</sup> Wprowadzono wówczas powszechne dla wszystkich głosowanie korespondencyjne, tak jak w obwodach za granicą, z wyłączeniem wyborów samorządowych, w których głosować korespondencyjnie mógł tylko, jak poprzednio, wyborca niepełnosprawny. Ustawodawca przyjął takie rozwiązanie, biorąc pod uwagę głosy w doktrynie wskazujące na możliwość łatwego uzyskania wpływu na wynik wyborów za pomocą bezprawnego wykorzystania głosowania korespondencyjnego w wyborach samorządowych, zwłaszcza w małych gminach, gdzie wystarczy zaledwie

---

<sup>22</sup> Ustawa z dnia 27 maja 2011 r. o zmianie ustawy – Kodeks wyborczy oraz ustawy – Przepisy wprowadzające ustawę – Kodeks wyborczy (Dz.U. 2011 nr 147 poz. 881).

<sup>23</sup> Przypomnijmy, że jest to wyborca niepełnosprawny o znacznym lub umiarkowanym stopniu niepełnosprawności w rozumieniu ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych.

<sup>24</sup> Wyrok TK z dnia 20 lipca 2011 r., sygn. akt K9/11 (OTK-A 2011, nr 6, poz. 61).

<sup>25</sup> Trybunał Konstytucyjny uznał, że zasada bezpośredniości dotyczy jednostopniowości aktu wyborczego, a nie wymogu osobistego oddania głosu. W zakresie zachowania tajności głosowania to głosujący przejmuje na siebie obowiązek zachowania tajemnicy głosowania, głosując poza lokalem wyborczym, a przyjęte przepisy były wystarczające w zakresie przestrzegania obowiązku tajemnicy głosowania przez organy państwowe.

<sup>26</sup> Ustawa z dnia 11 lipca 2014 r. o zmianie ustawy – Kodeks wyborczy oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 2014 poz. 1072).



kilkadziesiąt głosów do uzyskania mandatu radnego, a kilkaset do objęcia stanowiska wójta [Skotnicki 2013].

Po niewielkich poprawkach w 2015 r., precyzujących przepisy głosowania korespondencyjnego, 11 stycznia 2018 r. nastąpiła radykalna zmiana przepisów w tym zakresie. Uchwalono ustawę o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych<sup>27</sup>. Aktem tym wprowadzono zmiany do wielu ustaw, np. o samorządzie gminnym, powiatowym, województwa [Dolnicki 2019], a także do Kodeksu wyborczego<sup>28</sup>. Ograniczono wówczas formę głosowania korespondencyjnego tylko do wyborców niepełnosprawnych o znacznym lub umiarkowanym stopniu niepełnosprawności i tylko na terenie kraju [Balicki 2021: 201], z wyłączeniem głosowania korespondencyjnego w obwodach głosowania utworzonych w jednostkach zamkniętych i domach studenckich oraz na polskich statkach morskich, a także w przypadku udzielenia przez wyborcę niepełnosprawnego pełnomocnictwa do głosowania. Uznano, że prawo do głosowania przysługujące wyborcom, którzy z powodów od siebie niezależnych nie będą mogli udać się do lokalu wyborczego, zostanie zagwarantowane poprzez instytucję głosowania przez pełnomocnika [Uziębło 2018: 8]. Istotne jest to, że ograniczenie dotyczy również całkowitego zakazu głosowania korespondencyjnego w obwodach głosowania utworzonych za granicą [Michałkiewicz-Kądziała 2021: 214].

W czasie epidemii COVID-19, niezależnie od dyskusji na temat organizacji nadchodzących wyborów na Prezydenta RP<sup>29</sup>, ustawodawca znowelizował Kodeks wyborczy. Na potrzeby ograniczenia skutków pandemii uchwalił ustawę, która zmieniła kilkanaście ustaw, w tym Kodeks wyborczy. Zmiany odnoszące się do głosowania korespondencyjnego polegały na wprowadzeniu dodatkowej możliwości skorzystania z tej metody przez wyborcę po ukończeniu 60. roku życia, a także dawały możliwość głosowania w ten sposób wyborcy zdrowemu przebywającemu na kwarantannie lub wyborcy przebywającemu w izolacji. Nie wszędzie można w ten sposób głosować. Głosowanie korespondencyjne było wyłączone w przypadku głosowania w obwodach utworzonych w zakładzie leczniczym, domu pomocy społecznej, zakładzie karnym i areszcie śledczym, w domach studenckich oraz w obwodach głosowania utworzonych za granicą i na polskich statkach morskich, a także w przypadku udzielenia przez wyborcę pełnomocnictwa do głosowania. Wprowadzone zmiany podyktowane były sytuacją pandemiczną i choć poszerzały krąg osób mogących skorzystać z alternatywnej metody

---

<sup>27</sup> Dz.U. 2018 poz. 130.

<sup>28</sup> Uzasadnienie do ustawy o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych (druk sejmowy nr 2001/VIII kadencja), Warszawa, 10 listopada 2017 r.

<sup>29</sup> W sytuacji niewprowadzenia stanu nadzwyczajnego przewidzianego przez Konstytucję RP nie było formalnej przeszkody do odroczenia wyborów na Prezydenta RP w czasie pandemii.

głosowania, były krytykowane ze względu na niezachowanie co najmniej półrocznego terminu ich wprowadzenia przed wyborami [Michałkiewicz-Kądziela 2021: 214].

W obliczu zbliżających się wyborów prezydenckich zarządzonych 5 lutego 2020 r.<sup>30</sup>, już po wybuchu na świecie pandemii COVID-19, rozgorzała dyskusja, zarówno polityczna, jak i w doktrynie, na temat organizacji tych wyborów i metody korespondencyjnej jako jedynej formy głosowania. Sejm RP 6 kwietnia 2020 r. uchwalił ustawę o szczególnych zasadach przeprowadzenia wyborów powszechnych na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych w 2020 r.<sup>31</sup> W myśl tego aktu wybory miały być przeprowadzone jedynie w formie korespondencyjnej<sup>32</sup>. Ostatecznie wybory te nie odbyły się<sup>33</sup>. W tej sytuacji PKW dnia 10 maja 2020 r. wydała uchwałę, w której dokonała interpretacji, zgodnie z którą brak możliwości głosowania na kandydatów był równoznaczny z sytuacją braku kandydatów i wybory należy przeprowadzić ponownie<sup>34</sup>.

W związku z tym 3 czerwca marszałek Sejmu zarządziła nowe wybory na dzień 28 czerwca 2020 r.<sup>35</sup> Dzień wcześniej, 2 czerwca, ustawodawca uchwalił ustawę o szczególnych zasadach organizacji wyborów powszechnych na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych w 2020 r. z możliwością głosowania korespondencyjnego<sup>36</sup>. Ustawa, obok istniejących uregulowań kodeksowych i podstawowej formy głosowania w lokalu wyborczym, wprowadziła możliwość jednorazowego skorzystania przez wszystkich wyborców z głosowania korespondencyjnego, również poza granicami kraju. Głosowanie odbywało się w lokalach wyborczych, ale każdy wyborca mógł wybrać sposób głosowania: w trybie korespondencyjnym lub bezpośrednio w lokalu

<sup>30</sup> Zgodnie z art. 128 Konstytucji RP wybory prezydenckie muszą się odbyć w dzień wolny od pracy przypadający między 75. a 100. dniem przed końcem kadencji urzędującego prezydenta. Pięcioletnia kadencja prezydenta Andrzeja Dudy kończyła się 6 sierpnia 2020 r., w związku z czym I tura mogła zostać zarządzona na dzień między 27 kwietnia a 22 maja 2020 r. (II tura odpowiednio między 11 maja a 5 czerwca 2020 r.). Marszałek Sejmu zarządziła wybory na 10 maja 2020 r. (I tura), zob. Postanowienie Marszałka Sejmu z dnia 5 lutego 2020 r. w sprawie zarządzenia wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. 2020 poz. 184).

<sup>31</sup> Dz.U. 2020 poz. 827.

<sup>32</sup> W debacie politycznej zostały nazwane „wyborami kopertowymi”.

<sup>33</sup> Senat RP w dniu 5 maja 2020 r. odrzucił ustawę przewidującą szczególny tryb wyborów Prezydenta RP w 2020 r. Dzień później Sejm RP odrzucił uchwałę Senatu RP. Wskutek tego dopiero na jeden dzień przed mającymi się odbyć 10 maja wyborami weszła w życie ustawa z dnia 6 kwietnia 2020 r. W tej sytuacji wybory na Prezydenta w dniu 10 maja 2020 r. nie odbyły się.

<sup>34</sup> Uchwała PKW nr 129/2020 z dnia 10 maja 2020 r. w sprawie stwierdzenia braku możliwości głosowania na kandydatów w wyborach Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. 2020 poz. 967).

<sup>35</sup> Postanowienie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 3 czerwca 2020 r. w sprawie zarządzenia wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. 2020 poz. 988).

<sup>36</sup> Dz.U. 2020 poz. 979.

wyborczym. Tym samym, oprócz regulacji Kodeksu wyborczego, wspomniana ustawa rozszerzała jednorazowo zakres adresatów głosowania korespondencyjnego w wyborach na Prezydenta RP w 2020 r. na wszystkich wyborców, lecz z pewnymi wyjątkami, które stanowiło: wyłączenie głosowania korespondencyjnego w przypadku głosowania w odrębnych obwodach głosowania utworzonych w zakładach leczniczych, domach pomocy społecznej, domach studenckich lub zespołach domów studenckich, zakładach karnych i aresztach śledczych, w oddziałach zewnętrznych takiego zakładu i aresztu oraz w obwodach głosowania utworzonych na polskich statkach morskich, a także w przypadku udzielenia przez wyborcę niepełnosprawnego pełnomocnictwa do głosowania. Uchwalenie dodatkowej ustawy bez półrocznego *vacatio legis*<sup>37</sup> tylko na użytek wyborów prezydenckich w 2020 r. było wynikiem kompromisu politycznego zawartego przez ugrupowania polityczne [Balicki 2021: 200–204] w warunkach panującej pandemii COVID-19, w celu zażegnania kryzysu konstytucyjnego, jakim byłoby niewybranie głowy państwa.

Obecnie w zakresie głosowania korespondencyjnego obowiązują przepisy Kodeksu wyborczego znowelizowane 31 marca 2020 r. Z tej formy głosowania mogą skorzystać tylko wyborcy niepełnosprawni o znacznym lub umiarkowanym stopniu niepełnosprawności oraz wyborcy, którzy najpóźniej w dniu głosowania ukończyli 60 lat. Sytuacja pandemii spowodowała, że ustawodawca przyznał takie prawo również wyborcy zdrowemu, ale przebywającemu na kwarantannie, lub wyborcy choremu, który zobowiązany jest do izolacji bez względu na to, czy izolacja jest w warunkach domowych czy nie<sup>38</sup>.

Samych zmian Kodeksu wyborczego od momentu jego uchwalenia było 16, w tym 5 dotyczyło głosowania korespondencyjnego. Uchwalono trzy inne ustawy: dwie<sup>39</sup> o znacznie szerszej tematyce zmieniały także Kodeks wyborczy w omawianym zakresie, trzecia zaś zmieniła jednorazowo sposób głosowania na czas wyborów prezydenckich w czerwcu i lipcu 2020 r.<sup>40</sup>

---

<sup>37</sup> Wyrok TK z dnia 3 listopada 2006 r., sygn. akt K 31/06. Trybunał uznał okres co najmniej sześciomiesięcznego terminu wejścia w życie istotnych zmian za swoiste *minimum minimorum* (Dz.U. 2006 nr 202 poz. 1493).

<sup>38</sup> O wyborcach tych mowa w Ustawie z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi (t.j. Dz.U. 2019 poz. 1239 ze zm.).

<sup>39</sup> Ustawa z dnia 11 stycznia 2018 r. o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych oraz Ustawa z dnia 31 marca 2020 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw.

<sup>40</sup> Ustawa z dnia 2 czerwca 2020 r. o szczególnych zasadach organizacji wyborów powszechnych na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych w 2020 r. z możliwością głosowania korespondencyjnego.

## GŁOSOWANIE KORESPONDENCYJNE I PRZEZ PEŁNOMOCNIKA W LATACH 2011–2020 NA PRZYKŁADZIE CZĘSTOCHOWY

Przytoczone w tabelach 2–4 dane obrazują wykorzystanie dwóch alternatywnych metod głosowania w latach 2011–2020 w Częstochowie. W tym czasie wybory do każdego organu miały miejsce dwukrotnie, a do Sejmu RP i Senatu RP nawet trzykrotnie, dlatego można dokonać również analizy porównawczej między poszczególnymi wyborami, łącznie z wyborami do organów jednostek samorządu terytorialnego.

Tabela 2. Zestawienie wyborów w latach 2011–2020 w kolejności chronologicznej

Lp.	Rok	Rodzaj wyborów	Data wyborów lub I tury	Data II tury wyborów
1	2011	Wybory do Sejmu RP i Senatu RP	9.10.2011 r.	
2	2014	Wybory do Parlamentu UE	25.05.2014 r.	
3	2014	Wybory do Rady Miasta Częstochowy i Prezydenta Miasta	16.11.2014 r.	30.11.2014 r.
4	2015	Wybory Prezydenta RP	10.05.2015 r.	24.05.2015 r.
5	2015	Wybory do Sejmu RP i Senatu RP	25.10.2015 r.	
6	2018	Wybory do Rady Miasta Częstochowy i Prezydenta Miasta	21.10.2018 r.	odbyła się tylko I tura
7	2019	Wybory do Parlamentu UE	26.05.2019 r.	
8	2019	Wybory do Sejmu RP i Senatu RP	13.10.2019 r.	
9	2020	Wybory Prezydenta RP	28.06.2020 r.	12.07.2020 r.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych PKW (<https://pkw.gov.pl/>, dostęp 10.02.2023).

Tabela 3. Wykorzystanie alternatywnych metod głosowania w wyborach w Częstochowie w latach 2011–2020

Lp.	Rok wyborów	Liczba uprawnionych wyborców	Liczba biorących udział w głosowaniu	Głosowanie przez pełnomocnika		Głosowanie korespondencyjne		
				Liczba wydanych pełnomocnictw	Liczba faktycznie oddanych głosów	Liczba wydanych pakietów wyborczych	Liczba głosów oddanych korespondencyjnie	
1	2011	193 215	103 714	70	67	12	12	
2	2014	188 799	47 993	3	3	1	1	
3	2014	I tura	188 006	77 777	21	21	18	10
		II tura	188 016	77 817	22	22	13	10
4	2015	I tura	185 216	105 839	35	35	113	90
		II tura	185 216	105 760	35	35	113	99
5	2015	184 337	101 499	44	44	115	98	
6	2018	178 727	99 835	55	55	26	24	
7	2019	175 484	86 889	68	65	21	21	
8	2019	173 075	114 006	135	127	28	27	
9	2020	I tura	170 655	113 226	70	67	1 076	996
		II tura	168 613	116 852	80	69	1 198	1 144

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych: PKW oraz udostępnionych przez Krajowe Biuro Wyborcze Delegatura w Częstochowie i Urząd Miasta Częstochowy.

Tabela 4. Wyniki głosowania metodą korespondencyjną

Lp.	Rok wyborów	Liczba biorących udział w głosowaniu	Głosowanie korespondencyjne						
			Liczba wydanych pakietów wyborczych	Liczba otrzymanych kopert zwrotnych					
				w sumie	w których nie było oświadczenia	w których oświadczenie nie było podpisane	w których nie było koperty na kartę do głosowania	w których znajdowała się niezaklejona koperta na kartę do głosowania	
1	2011	103 714	12	12	0	0	0	0	
2	2014	47 993	1	1	0	0	0	0	
3	2014	I tura	77 777	18	13	3	0	0	0
		II tura	77 817	13	13	3	0	0	0
4	2015	I tura	105 839	113	93	3	0	0	0
		II tura	105 760	113	103	3	1	0	0
5	2015	101 499	115	111	11	0	1	1	
6	2018	99 873	26	25	1	0	0	0	
7	2019	86 889	21	21	0	0	0	0	
8	2019	114 006	28	27	0	0	0	0	
9	2020	I tura	113 226	1076	1018	20	1	2	1
		II tura	115 746	1198	1166	17	1	4	0

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych: PKW oraz udostępnionych przez Delegaturę Krajowego Biura Wyborczego w Częstochowie i Urząd Miasta Częstochowy.

Dane PKW nie we wszystkich wyborach były prezentowane tak samo. W niektórych latach PKW podaje liczbę wydanych pakietów wyborczych łącznie z liczbą wydanych kart do głosowania. Nie zawsze dane publikowane na stronie PKW pokrywały się z danymi uzyskanymi z Miejskiego Biura Wyborczego w Częstochowie oraz z Delegatury KBW w Częstochowie. Dlatego dodatkowo przebadalem poszczególne protokoły obwodowych komisji wyborczych w Częstochowie. Dane dotyczące wykorzystania alternatywnych metod głosowania z wyborów do Sejmu RP są identyczne jak z wyborów do Senatu RP, dlatego zostaną przedstawione razem.

W 2011 r. liczba osób mogących skorzystać z alternatywnych metod głosowania na terenie kraju była niewielka. Obie formy, zarówno głosowanie przez pełnomocnika, jak i korespondencyjne, były adresowane do osób niepełnosprawnych – z tą różnicą, że w przypadku głosowania przez pełnomocnika krąg adresatów był dodatkowo powiększony o osoby, które ukończyły 75. rok życia. Dane liczbowe dotyczące wyborów do Sejmu RP w 2011 r. potwierdzają większe wykorzystanie przez wyborców metody, która ma szerszy krąg adresatów. Przez pełnomocnika zagłosowało w Częstochowie 67 wyborców, przy udzieleniu 70 pełnomocnictw. Podczas tych wyborów w Częstochowie wysłano 12 pakietów wyborczych. Tak dużą, bo 5,5-krotnie większą, popularność metody pełnomocnictwa w stosunku do metody korespondencyjnej można przypisać dwóm czynnikom: (1) szerszemu kręgowi osób mogących skorzystać z pełnomocnictwa, (2) obecności tej metody głosowania we wcześniejszych (w 2010 r.) wyborach Prezydenta RP i wyborach samorządowych. Głosowanie korespondencyjne w 2011 r. było udostępnione pierwszy raz, co mogło być jednym z powodów, że tylko 12 wyborców niepełnosprawnych na terenie Częstochowy postanowiło w ten sposób oddać głos. Przy frekwencji wyborczej 53,56%, tylko 79 wyborców na 103 714 skorzystało z możliwości oddania głosu w formie alternatywnej, co stanowi 0,08% głosujących.

W maju 2014 r. odbyły się wybory do Parlamentu UE. Choć minęły prawie trzy lata od uchwalenia Kodeksu wyborczego, to w dalszym ciągu obowiązywały te same przepisy określające, kto może głosować przez pełnomocnika albo korespondencyjnie. W tych wyborach widzimy znaczny spadek głosowania przez pełnomocnika do zaledwie trzech głosów, a z głosowania korespondencyjnego skorzystał tylko jeden wyborca. Widać, że metody alternatywne nie zostały wykorzystane powszechnie, lecz tylko jednostkowo. Należy jednak pamiętać o frekwencji wyborczej, która w tych wyborach w Częstochowie wyniosła 25,42%. Można więc stwierdzić, że wybory do Parlamentu UE nie cieszyły się dużym zainteresowaniem. W stosunku do poprzednich wyborów zagłosowała mniej niż połowa wyborców (47 993 osoby), stąd i mniejsza liczba głosujących metodami alternatywnymi (4 osoby).

Jesienią tego samego roku odbyły się wybory samorządowe. Choć wcześniej, bo 11 lipca 2014 r., został znowelizowany Kodeks wyborczy, który przewidywał możliwość głosowania korespondencyjnego dla każdego wyborcy, to jednak wyjątkiem od tej reguły były właśnie wybory samorządowe, w których krąg adresatów był ograniczony tylko do osób niepełnosprawnych. Analizując wyniki wyborów w Częstochowie, można stwierdzić, że tylko w niewielkim stopniu wykorzystano metodę głosowania przez pełnomocnika, bo zaledwie w 21 przypadkach w I turze i 22 w II turze. Wyborców korzystających z głosowania korespondencyjnego było 13, w tym 10 zagłosowało poprawnie. W trzech przypadkach wyborcy nie dołączyli wymaganego oświadczenia o osobistym i tajnym głosowaniu. Łącznie w Częstochowie na 77 777 głosujących w I turze tylko 34 wyborców zagłosowało wykorzystując formy alternatywne, co stanowi 0,04%, i wynik ten jest o połowę niższy niż w roku 2011, pomimo że frekwencja wyborcza w 2014 r. w Częstochowie wyniosła 41,37%, przy 53,56% w roku 2011. Nie sposób stwierdzić, że przyczyną tego był niski stopień znajomości alternatywnych metod głosowania, ponieważ w ten sposób można było głosować już kilkakrotnie. Niewielkiego stopnia zainteresowania tymi metodami można się natomiast doszukiwać w ograniczonym kręgu ich adresatów.

Kolejne wybory odbyły się w maju 2015 r. i były to wybory Prezydenta RP. Wyniki pokazują znaczny wzrost wykorzystania obu metod w Częstochowie. Głosów przez pełnomocnika oddano o blisko połowę więcej niż rok wcześniej, czyli 35. Jeszcze szerzej wyborcy sięgnęli po metodę głosowania korespondencyjnego [Wrzalik 2016b], na co wskazuje wydanie 113 pakietów wyborczych. Wzrostu popularności w Częstochowie o 100 osób w stosunku do poprzednich wyborów należy się doszukiwać w tym, że każdy wyborca mógł skorzystać z głosowania korespondencyjnego. Ponadto wybory Prezydenta RP cieszą się większym zainteresowaniem, co widać na przykładzie osiągniętej frekwencji wyborczej w Częstochowie – 57,14%. Pomimo szerokiego kręgu adresatów mogących skorzystać z alternatywnych metod głosowania i większej rzeczywistej liczby wyborców, którzy posłużyli się tymi metodami, i tak stanowili oni tylko 0,13% głosujących w Częstochowie. Analizując wzrost liczby osób głosujących przez pełnomocnika, można stwierdzić, że zadziałały tu dwa czynniki: (1) większe zainteresowanie, które towarzyszy wyborom na Prezydenta RP, (2) fakt, że szersze wykorzystanie jednej z alternatywnych metod głosowania przełożyło się na szersze wykorzystanie przez wyborców drugiej alternatywnej metody.

Te same tendencje pokazują wyniki wyborów do Sejmu RP i Senatu RP z jesieni 2015 r. Do 44 przypadków rośnie liczba wyborców, którzy zagłosowali przez pełnomocnika. Tendencja głosowania korespondencyjnego jest na podobnym poziomie co poprzednio, bo wydano 115 pakietów wyborczych



i 111 zwrócono. Trzeba zauważyć, że wybory te odbywały się tylko pół roku po poprzednich i na tych samych zasadach określających krąg osób uprawnionych do skorzystania z alternatywnych form głosowania. Również frekwencja wyborcza w Częstochowie była podobna, bo wynosiła 55,06%. W tych niemalże identycznych warunkach nie następuje wzrost liczby wyborców głosujących korespondencyjnie, natomiast następuje wzrost liczby osób korzystających z głosowania przez pełnomocnika. Mimo że nadal tych ostatnich jest o ponad połowę mniej niż głosujących korespondencyjnie, to obie grupy razem stanowią 0,16% wyborców korzystających z alternatywnych metod głosowania w Częstochowie.

Przed wyborami samorządowymi w styczniu 2018 r. został znowelizowany Kodeks wyborczy, który ograniczył diametralnie krąg osób mogących głosować korespondencyjnie. Zmiana ta w przypadku wyborów samorządowych była bez znaczenia. Cały czas obowiązywała reguła zawężająca ten krąg do osób niepełnosprawnych. Dlatego stan prawny dotyczący tych wyborów jest tożsamy ze stanem prawnym, jaki obowiązywał przy wyborach w latach 2011–2014. Przedstawione dane pozwalają dostrzec prawidłowość, że w sytuacji nieograniczonego kręgu adresatów metody korespondencyjnej wzrost jej wykorzystania miał przełożenie na szersze stosowanie głosowania przez pełnomocnika. Z chwilą ograniczenia kręgu uprawnionych do korzystania z pierwszej metody (korespondencyjnej), wyborcy przerzucali swoje zainteresowanie na drugą metodę (pełnomocnictwa). Widać przełożenie dostępności metody głosowania na liczbę wyborców z niej korzystających. Znaczne zawężenie kręgu uprawnionych do głosowania korespondencyjnego przekłada się na wyraźny spadek liczby osób korzystających z tej metody.

Co ciekawe, realny spadek wykorzystania tej metody od wyborów w 2015 r. przekłada się na zwiększone zainteresowanie drugą metodą alternatywnego głosowania, czyli przez pełnomocnika – do poziomu 55 osób w Częstochowie. Od 2014 r. utrzymuje się w mieście tendencja wzrostowa wykorzystania głosowania przez pełnomocnika w stosunku do wyborów z poprzednich lat, co można tłumaczyć kilkuletnim już funkcjonowaniem tej metody głosowania w różnych rodzajach elekcji oraz ograniczeniem możliwości stosowania metody korespondencyjnej w wyborach samorządowych. Zestawiając wykorzystanie przez częstochowian alternatywnych metod głosowania z frekwencją wyborczą wynoszącą w 2018 r. 55,86%, należy zauważyć, że zwiększenie wykorzystania głosowania przez pełnomocnika jest mniejsze niż realny spadek głosów oddanych korespondencyjnie w wyborach samorządowych. Odsetek osób korzystających z alternatywnych form głosowania wynosi więc 0,08% i jest na tym samym poziomie co w wyborach w 2011 r. Analiza obejmuje tylko I turę wyborów, w której urzędujący prezydent Częstochowy został wybrany na drugą kadencję.

W roku 2019 wybory przeprowadzono dwukrotnie: w maju do Parlamentu UE oraz w październiku do Sejmu RP i Senatu RP. Trzeba pamiętać, że od stycznia 2018 r. ograniczono metodę głosowania korespondencyjnego tylko do wyborców niepełnosprawnych o znacznym lub umiarkowanym stopniu niepełnosprawności i że tego rodzaju głosowanie mogło się odbywać tylko na terenie kraju. O ile wybory do Parlamentu UE cieszyły się mniejszym zainteresowaniem, co widać po osiągniętej frekwencji wynoszącej w Częstochowie 49,51%, to w dalszym ciągu mamy tendencję wzrostową wykorzystania metody głosowania przez pełnomocnika – do 65 głosów. Natomiast głosowanie korespondencyjne występuje nielicznie, bo w 21 przypadkach. Przyczyną tego zjawiska jest, moim zdaniem, zmiana przepisów w 2018 r. Liczba głosów oddanych korespondencyjne jest podobna do liczby w poprzednich wyborach samorządowych. Dzieje się tak, ponieważ ta sama grupa wyborców (tylko niepełnosprawni) mogła głosować za pomocą tej metody. Ogólnie w Częstochowie odsetek osób korzystających z alternatywnych metod głosowania w tych wyborach wynosi 0,09%. Nieznaczny wzrost o 0,01% można przypisać większemu zainteresowaniu głosowaniem przez pełnomocnika, podczas gdy na stałym poziomie pozostaje wykorzystanie metody korespondencyjnej. Można dostrzec, jak zmiana przepisów dotycząca kręgu adresatów metody korespondencyjnej spowodowała zatrzymanie wzrostu wykorzystania tej metody głosowania na korzyść sięgania przez wyborców po metodę udzielenia pełnomocnictwa do głosowania.

Kolejne, odbywające się jesienią 2019 r., wybory do Sejmu RP i Senatu RP potwierdziły zarysowane poprzednio tendencje wykorzystania przez wyborców w Częstochowie alternatywnych metod głosowania. W tych wyborach możemy zaobserwować największy, ponad dwukrotny, wzrost wykorzystania metody pełnomocnictwa – do poziomu 135 wydanych pełnomocnictw, a 127 faktycznie oddanych głosów. Niewielki wzrost wykorzystania głosowania korespondencyjnego na poziomie 27 pakietów, które dotarły do komisji wyborczych, świadczy o większym zainteresowaniu wyborców tymi wyborami, przy czym frekwencja w Częstochowie wyniosła 65,85%. Również wąski krąg osób mogących skorzystać z głosowania korespondencyjnego sprawia, że wyborcy rzadziej sięgają po tę metodę. Małe jej wykorzystanie przekłada się tym razem na znacznie zwiększone zainteresowanie metodą głosowania przez pełnomocnika, choć należy dodać, że w konstrukcji prawnej obie te metody przeznaczone są dla tego samego kręgu odbiorców, dla osób niepełnosprawnych, z tą różnicą, że osoby powyżej 75. roku życia mogły także ustanowić do głosowania pełnomocnika. W tym właśnie można dostrzec powód większego wykorzystania tej metody. Nie bez znaczenia jest fakt, że kolejne, już ósme, wybory odbywają się na tych samych, niezmiennych od początku uchwalenia Kodeksu wyborczego

zasadach regulujących zakres podmiotowy głosowania przez pełnomocnika. W sumie w Częstochowie podczas wyborów w 2019 r. odsetek osób korzystających z alternatywnych metod głosowania był na poziomie 0,13, tj. o 0,03% niższy niż w poprzednich wyborach do Sejmu RP i Senatu RP w roku 2015, podczas których każdy wyborca mógł głosować korespondencyjnie.

Ostatnie w omawianym okresie wybory Prezydenta RP, w roku 2020, w zasadzie nie dają możliwości pełnej analizy wykorzystania alternatywnych metod głosowania ze względu na sytuację pandemii i na wydarzenia polityczne, w tym prowadzoną na szeroką skalę debatę na temat formuły wyborów prezydenckich. Czynniki te spowodowały ogromny wzrost wykorzystania głosowania korespondencyjnego – w samej Częstochowie z 27 przypadków (w roku 2019) do 1018 w I turze i 1166 w II turze, co stanowi 1% wyborców w tym mieście. Spadła za to znacznie w stosunku do wyborów z 2019 r. liczba głosujących przez pełnomocnika – do poziomu 67 osób w I turze i 69 w II turze, pomimo że w tych wyborach obowiązywała już zmiana, i to rozszerzająca tę formułę głosowania. Przepisy zmienione ze względu na sytuację pandemii określały szerszy krąg adresatów mogących skorzystać z głosowania przez pełnomocnika. Jednakże obniżenie granicy wieku z 75 do 60 lat nie spowodowało większego wykorzystania tej metody w Częstochowie. Polityczna debata na temat organizacji wyborów i głosowania korespondencyjnego, a także sama możliwość skorzystania z tej metody przez każdego wyborcę z powodu pandemii, spowodowały, że częstochowianie znacznie szerzej sięgnęli po tę metodę. W sumie w Częstochowie podczas wyborów w 2020 r. odsetek osób korzystających z alternatywnych metod głosowania był na najwyższym do tej pory poziomie – 1,06.

## WNIOSKI PORÓWNAWCZE

Na przykładzie analizowanych wyników wyborów w Częstochowie w okresie 2011–2020 można się pokusić o sformułowanie ogólnych prawidłowości i wskazać pewne tendencje wykorzystania przez wyborców alternatywnych metod głosowania, a także ocenić, jaki to miało wpływ na aktywizację wyborców i frekwencję wyborczą. Podstawowym wnioskiem jest to, że dostępność metod głosowania przekłada się na ich wykorzystywanie [Balicki 2021: 194]. Im większa jest dostępność dla wyborców, tym większym zainteresowaniem cieszy się dana metoda [Domańska 2014]. Tendencja zwiększonego zainteresowania metodą korespondencyjną daje się zauważyć zwłaszcza w czasie, kiedy krąg wyborców uprawnionych do korzystania z tej metody był szeroki.

Drugim wnioskiem jest to, że nieograniczona możliwość korzystania z metod głosowania alternatywnego wcale nie powoduje zwiększenia zainteresowania

wyborami, a co za tym idzie – zwiększenia frekwencji wyborczej. Niewątpliwie funkcjonowanie omawianych metod w polskim systemie wyborczym powoduje większą dostępność i zwiększone uczestnictwo w wyborach, zwłaszcza osób niepełnosprawnych i starszych, ale nie spełnia funkcji aktywizacji elektoratu [Gebethner 2007: 90].

W 2011 r. wyborcy skorzystali z metody głosowania przez pełnomocnika stosunkowo szeroko, ale już w 2014 r. tylko jednostkowo. Od tego momentu przez następne osiem lat poziom ten stale rósł, aby w roku 2020 osiągnąć wielkość z roku 2011. Ten, choć niewielki, ale stały, wzrost można przypisać faktowi, że metoda ta przez niemal dekadę funkcjonowała w niezmienionej postaci. Wyborcy mogli zatem nie tylko ją poznać, ale też przywyknąć do jej stosowania, co potwierdza, jak ważna jest stabilność przepisów dla kształtowania zaufania obywateli do stanowionego prawa.

Można stwierdzić, że głosowanie przez pełnomocnika cieszy się większą popularnością niż głosowanie korespondencyjne, z wyjątkiem wyborów w latach 2015 i 2020, kiedy to z metody korespondencyjnej mógł skorzystać każdy wyborca – wówczas częściej sięgano po metodę korespondencyjną. Gdyby w 2018 r. nie nastąpiła zmiana przepisów Kodeksu wyborczego pociągająca zawężenie kręgu adresatów metody korespondencyjnej do osób niepełnosprawnych, to tendencja wykorzystywania tej metody z pewnością by narastała. Widać, że zmiana przepisów spowodowała w zasadzie zatrzymanie tendencji wzrostowej w tym zakresie. W konsekwencji miało to przełożenie na wzrost (choć niewielki) wykorzystania metody głosowania przez pełnomocnika. Wyborcy, skoro nie mogli powszechnie korzystać z metody korespondencyjnej, zaczęli sięgać po metodę głosowania przez pełnomocnika.

Niemniej jednak stopień wykorzystania alternatywnych metod głosowania w Częstochowie nie jest wysoki w stosunku do metody tradycyjnej, tj. bezpośredniego aktu głosowania w lokalu wyborczym. Brak popularności alternatywnych metod jest wynikiem niewielkiego ich rozpowszechnienia [Roguska, Zbieranek 2014] oraz wzbranianiem się przed wykorzystaniem metody korespondencyjnej, kilkakrotnie zmienianej. Nawet wówczas, gdy każdy wyborca mógł skorzystać z oddania głosu metodą korespondencyjną (2015), liczba osób, które w ten sposób zagłosowały w Częstochowie, wzrosła tylko do blisko 100. Zastanawiając się nad przyczyną takiej sytuacji, niewątpliwie trzeba wskazać brak popularyzacji tej metody przez instytucje do tego uprawnione oraz brak kampanii społecznej na ten temat.

Analizując dane dotyczące osób korzystających z alternatywnych metod głosowania w omawianym okresie, można dostrzec, że ich liczba w Częstochowie jest stosunkowo niewielka. Choć niewątpliwie metody alternatywne dają dodatkowe możliwości oddania głosu przez wyborców i przyczyniają się

walnie do powszechności wyborów [Przywora 2022: 24], to realnie ich wykorzystanie przez wyborców w Częstochowie nie wpływa na wzrost frekwencji. Zauważyć można raczej zjawisko odwrotne. Wówczas gdy frekwencja wyborcza była wyższa, to również wykorzystanie metod alternatywnych było większe.

Z ustnych wywiadów przeprowadzonych przeze mnie z pracownikami Wydziału Spraw Obywatelskich Urzędu Miasta Częstochowy, którym przydzielono zadanie przyjmowania wniosków i sporządzania pełnomocnictw wyborczych, na temat powodów, dla których mieszkańcy sięgali po metodę głosowania przez pełnomocnika, można wysnuć następujące wnioski. Najczęściej korzystały z tej metody osoby starsze, które nie mogły uczestniczyć w wyborach z powodów incydentalnych, np. z powodu wyjazdu poza teren okręgu, lecz swój głos uznawały za bardzo ważny i potrzebny, dlatego korzystały z innej możliwości niż stawiennictwo w lokalu wyborczym. Najczęściej byli to członkowie rodzin kandydatów, którzy nie chcieli pozbawić ich nawet jednego głosu.

Przedstawione dane pokazują, że liczba osób głosujących w Częstochowie w wyborach samorządowych z wykorzystaniem metody korespondencyjnej nie wpływa na zwiększenie frekwencji, a tym samym na wynik wyborów [Skotnicki 2000: 256]. Nieuprawnionemu wpływowi na wynik wyborów miały też zapobiegać przepisy ograniczające metodę korespondencyjną w wyborach samorządowych tylko do osób niepełnosprawnych [Skotnicki 2009: 28].

Widoczne jest jednak, że ograniczenie stosowania metody korespondencyjnej, już nie tylko w wyborach samorządowych, ale przede wszystkim wprowadzone w 2018 r., powoduje rzadsze sięganie przez wyborców po tę metodę. Potwierdza to również liczba osób, które skorzystały z metody korespondencyjnej w ostatnich wyborach prezydenckich, choć w tym przypadku, w stosunku do lat poprzednich, duża liczba głosujących korespondencyjnie jest raczej wynikiem pandemii oraz debaty politycznej, która spowodowała, że każdy wyborca ostatecznie miał możliwość zdecydowania, czy zechce przyjść osobiście do lokalu wyborczego, czy skorzysta z metody oddania głosu korespondencyjnie. Gdyby nie było w tym czasie możliwości głosowania korespondencyjnego przez wszystkich wyborców, to frekwencja w Częstochowie byłaby nieznacznie tylko niższa. Liczba wyborców, którzy w ten właśnie sposób zagłosowali, wzrosła z kilkudziesięciu w poprzednich wyborach do ponad tysiąca w 2020 r., co stanowiło zaledwie 1% wszystkich głosujących w tym mieście.

Przedstawione dane dotyczące wykorzystania alternatywnych metod głosowania w Częstochowie w omawianym okresie nie wskazują na aktywizację elektoratu i zwiększenie frekwencji wyborczej poprzez wykorzystanie tych metod. Można jednak z całą pewnością stwierdzić, że możliwość skorzystania z tych metod wpływa na powszechność wyborów [Michalak, Sokala, Uziębło

2013: 170] i że szerszy krąg osób uprawnionych przekładał się na większe wykorzystanie tych metod [Zbieranek 2011b: 36–37]. Wyborcy korzystający z tych dwóch metod w większości przypadków nie wzięliby udziału w wyborach, gdyby nie mieli tej dodatkowej możliwości. Przytoczone dane liczbowe nie wskazują jednak na dużą skalę tego zjawiska.

Przedstawione wnioski sformułowane na podstawie danych z jednego miasta można odnieść do całego kraju. Ważne są motywy, jakimi kierowali się wyborcy korzystający z alternatywnych metod głosowania. Zostały uwidocznione mechanizmy skorzystania przez wyborców z jednej lub drugiej metody głosowania, w zależności od określonego przez Kodeks wyborczy kręgu osób uprawnionych. Przeprowadzone badania umożliwiły sformułowanie wniosków, które mogą być przydatne w dalszych badaniach wyborów, w tym szczególnie nad frekwencją wyborczą. Istotną obserwacją jest brak aktywizacji wyborców za pomocą alternatywnych metod głosowania. Ich wykorzystanie nie wpływa na zwiększenie uczestnictwa w wyborach. Dlatego nawet zmiana przepisów w tym zakresie i rozszerzenie kręgu adresatów, a nawet możliwość nieograniczonego skorzystania z tych metod przez każdego wyborcę, nie spowoduje znacznego zwiększenia uczestnictwa w wyborach. Aby osiągnąć cel wzrostu frekwencji wyborczej, należałoby przeprowadzić szeroką kampanię społeczną na temat możliwości głosowania za pomocą metod alternatywnych. Wydaje się, że w przyszłości postęp technologiczny i cyfryzacja wymusi na ustawodawcy wprowadzenie głosowania elektronicznego. Czy jednak ta metoda spowoduje większe uczestnictwo Polaków w wyborach?

Zarówno wyniki badań, jak i przedstawione wnioski będzie można potwierdzić podczas najbliższych i kolejnych wyborów, pod warunkiem że ustawodawca kolejny raz nie zmieni przepisów w tym zakresie. Niewątpliwie w przyszłych wyborach osoba, która skończy już 60 lat, będzie mogła głosować za pomocą omawianych alternatywnych metod. W przypadku mężczyzn dotyczyć to będzie grupy aktywnej jeszcze zawodowo. Czy będzie to miało wpływ na wykorzystanie alternatywnych metod głosowania, podobnie jak wpływ na wybory w 2020 r. miała pandemia? Okaże się to podczas najbliższej elekcji.

## BIBLIOGRAFIA

- Balicki Ryszard. 2021. *Głosowanie korespondencyjne w polskim porządku prawnym – zmienne dzieje regulacji*. W *Dylematy polskiego prawa wyborczego*. Red. Jerzy Ciapała, Agata Pyrzyńska. Warszawa: C.H. Beck.
- Błaszczak Anna, Zbieranek Jarosław. 2012. „Gwarancje korzystania z czynnego prawa wyborczego przez osoby starsze i osoby z niepełnosprawnościami”. *Biuletyn RPO* 8.

- Chmaj Marek, Skrzydło Wiesław. 2015. *System wyborczy w Rzeczypospolitej Polskiej*. Warszawa: Wolters Kluwer Polska.
- Czaplicki Kazimierz. 2007. *Alternatywne sposoby głosowania (zarys problemów)*. W *Międzynarodowa Konferencja Naukowa nt.: Alternatywne sposoby głosowania a aktywizacja elektoratu*. Rzeszów, 26–27 marca. Rzeszów: Poligrafia Wyższego Seminarium Duchownego.
- Dolnicki Bogdan. 2019. *Samorząd terytorialny*. Warszawa: Wolters Kluwer Polska.
- Domańska Aldona. 2014. „Działania Rzecznika Praw Obywatelskich na rzecz ochrony czynnego prawa wyborczego”. *Studia Wyborcze* 18: 67–84.
- Eckhardt Krzysztof. 2015. „Kodeks wyborczy w świetle poglądów doktryny i orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego. Wybrane problemy”. *Polityka i Społeczeństwo* 13(3): 19–32.
- Gapski Maciej. 2009. „Nowe techniki głosowania w świetle zasady bezpośredniości wyborów”. *Przegląd Sejmowy* 2(91): 79–90.
- Gebethner Stanisław. 2000. *Wybory na urząd Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz do ustawy o wyborze Prezydenta RP*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Gebethner Stanisław. 2007. *Głos w dyskusji*. W *Międzynarodowa Konferencja Naukowa nt.: Alternatywne sposoby głosowania a aktywizacja elektoratu*. Rzeszów, 26–27 marca 2007 r. Rzeszów: Poligrafia Wyższego Seminarium Duchownego.
- Grabowska Sabina, Grabowski Radosław. 2007. *Środowisko teoretyków i praktyków prawa wyborczego wobec postulatu reformy polskiego systemu wyborczego z wykorzystaniem alternatywnych sposobów głosowania*. W *Międzynarodowa Konferencja Naukowa nt.: Alternatywne sposoby głosowania a aktywizacja elektoratu*. Rzeszów, 26–27 marca 2007 roku. Rzeszów: Poligrafia Wyższego Seminarium Duchownego.
- GUS. 2021. Narodowy Spis Powszechny. <https://www.polskawliczbach.pl/Czestochowa> (dostęp 20.02.2023).
- Korycki Krzysztof. 2017. „Alternatywne techniki głosowania a frekwencja wyborcza”. *Studia Wyborcze* 23: 83–105.
- Lipiń Aleksandra. 2019. „Głosowanie za pośrednictwem Internetu w Estonii”. *Studia Wyborcze* 28: 23–36.
- Michalak Bartłomiej, Sokala Andrzej, Uziębło Piotr. 2013. *Leksykon prawa wyborczego i referendalnego oraz systemów wyborczych*. Warszawa: Wolters Kluwer Polska.
- Michałkiewicz-Kądziela Ewa. 2021. *Ewolucja głosowania korespondencyjnego w polskim Kodeksie wyborczym oraz perspektywy wprowadzenia nowych alternatywnych form głosowania w kraju*. W *Dylematy polskiego prawa wyborczego*. Red. Jerzy Ciapała, Agata Pyrzyńska. Warszawa: C.H. Beck.
- Przywora Bogusław. 2014. „Głosowanie przez pełnomocnika w Polsce – próba analizy i podsumowania”. *Przegląd Prawa Publicznego* 7–8(88–89): 188–199.
- Przywora Bogusław. 2015. *Nowe instrumenty w świetle Kodeksu wyborczego – próba oceny ich znaczenia w praktyce z uwzględnieniem oddziaływania na społeczności lokalne*. W *Praktyka realizacji biernego prawa wyborczego w Polsce*. Red. Marek Mączyński. Warszawa: Difin.
- Przywora Bogusław. 2022. „Dostęp osób głuchych do informacji pochodzących od komitetów wyborczych (refleksje na tle komisyjnego projektu Ustawy o zmianie ustawy Kodeks wyborczy)”. *Studia Wyborcze* 33: 21–36.
- Rakowska Anna. 2007. „Głosowanie przez pełnomocnika (uwagi krytyczne)”. *Studia Wyborcze* 4: 65–77.
- Rakowska Anna, Skotnicki Krzysztof. 2012. „Głosowanie korespondencyjne – nowe rozwiązanie kodeksu wyborczego”. *Gdańskie Studia Prawnicze* 27: *W kręgu historii doktryn politycznych i prawnych oraz konstytucjonalizmu. Księga jubileuszowa Profesora Andrzeja Sylwestrzaka*. Red. Dariusz Szpoper: 295–304.

- Roguska Beata, Zbieranek Jarosław. 2014. „Ułatwienia w głosowaniu – wiedza, opinie i oczekiwania Polaków”. *Studia Wyborcze* 18: 51–65.
- Rulka Marcin. 2010. „Głosowanie przez pełnomocnika”. *Wspólnota* 3. <https://wspolnota.org.pl/archiwum/wydanie/957> (dostęp 16.01.2023).
- Skotnicki Krzysztof. 2000. *Zasada powszechności w prawie wyborczym. Zagadnienia teorii i praktyki*. Łódź: Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego.
- Skotnicki Krzysztof. 2007. „Opinia prawna na temat poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks wyborczy oraz niektórych innych ustaw”. *Zeszyty Prawnicze Biura Analiz Sejmowych* Rok IV 3(15): 173–175.
- Skotnicki Krzysztof. 2008. „O możliwościach tzw. alternatywnych sposobów głosowania przez obywateli polskich przebywających w dniu głosowania za granicą”. *Zeszyty Prawnicze Biura Analiz Sejmowych* Rok IV, 1(17): 257–265.
- Skotnicki Krzysztof. 2009. „Prawne problemy ustanowienia w Polsce alternatywnych sposobów głosowania”. *Przegląd Wyborczy* 9–10: 17–37.
- Skotnicki Krzysztof. 2011. *Kodeks wyborczy. Wstępna ocena*. Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe.
- Skotnicki Krzysztof. 2013. Opinia prawna na temat poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks wyborczy oraz niektórych innych ustaw (druk sejmowy nr 1786/VII kadencja). Warszawa, 29 listopada 2013 r.
- Skotnicki Krzysztof. 2014. *Prawa wyborcze osób niepełnosprawnych i ich gwarancje*. W *Spoleczne i prawne aspekty funkcjonowania osób z niepełnosprawnością*. Red. Edyta Widawska, Krzysztof Skotnicki. Częstochowa: Wydawnictwo im. S. Podobińskiego Akademii im. Jana Długosza.
- Skotnicki Krzysztof. 2018. „Udział w wyborach i referendach osób głuchych i niedosłyszących”. *Gdańskie Studia Prawnicze* 4(40): 315–321.
- Skrzydło Wiesław. 2014. *Ustrój polityczny RP w świetle Konstytucji z 1997 r.* Warszawa: Wolters Kluwer Polska.
- Stelmaszewska Kaja. 2021. *Głosowanie korespondencyjne i głosowanie przez pełnomocnika w polskim prawie wyborczym*. W *Aktualne wyzwania prawa wyborczego*. Red. Marek Zubik, Jan Podkowik. Warszawa: Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego.
- Strzałkowski Tomasz. 2021. *Realizacja praw wyborczych na wychodźstwie – doświadczenia i wnioski*. W *Dylematy polskiego prawa wyborczego*. Red. Jerzy Ciapała, Agata Pyrzyńska. Warszawa: C.H. Beck.
- Uziębło Piotr. 2018. Opinia prawna w sprawie zmian w Kodeksie wyborczym wprowadzanych ustawą z dnia 14 grudnia 2017 r. Warszawa: Fundacja im. Stefana Batorego (<https://www.batory.org.pl>, dostęp 14.01.2023).
- Winczorek Piotr. 2009. „Bezpośredniość wyborów”. *Rzeczpospolita* 9.03.2009.
- Wojtyczek Krzysztof. 2000. *Konstytucyjne regulacje systemu wyborczego w III Rzeczypospolitej. W 10 lat demokratycznego prawa wyborczego Rzeczypospolitej Polskiej (1990–2000)*. Red. Ferdynand Rymarz. Warszawa: Wydawnictwo Krajowego Biura Wyborczego.
- Wrzałik Magdalena. 2016a. „Geneza i ewolucja głosowania korespondencyjnego w Polsce”. *Zeszyty Naukowe Instytutu Administracji AJD w Częstochowie* 1: 123–139.
- Wrzałik Magdalena. 2016b. „Wstępne uwagi o powszechnym głosowaniu korespondencyjnym w wyborach prezydenckich w 2015 r. (wybrane zagadnienia)”. *Zeszyt Studencki Kół Naukowych Wydziału Prawa i Administracji UAM* 6: 291–306.
- Zbieranek Jarosław. 2006. *W stronę reformy procedur głosowania w Polsce*. W *Aktywny obywatel nowoczesny system wyborczy*. Red. Lena Kolarska-Bobińska, Jacek Kucharczyk, Jarosław Zbieranek. Warszawa: Instytut Spraw Publicznych.
- Zbieranek Jarosław. 2011a. „Alternatywne procedury głosowania w Polsce na tle państw Unii Europejskiej”. *Studia BAS* 3(27): 93–120.



- Zbieranek Jarosław. 2011b. *Nowe procedury: głosowanie korespondencyjne i przez pełnomocnika*. W *Kodeks wyborczy. Wstępna ocena*. Red. Krzysztof Skotnicki. Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe.
- Zbieranek Jarosław. 2013. *Alternatywne procedury głosowania w polskim prawie wyborczym – gwarancja zasady powszechności wyborów czy mechanizm zwiększania frekwencji wyborczej?* Warszawa: Difin.
- Żukowski Arkadiusz. 2009. „Głosowanie korespondencyjne – wskazówki dla Polski”. *Studia Wyborcze* 7: 25–41.

## AKTY PRAWNE

- Ustawa z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (t.j. Dz.U. 2008 nr 14 poz. 92 ze zm.).
- Ustawa z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi (t.j. Dz.U. 2019 poz. 1239 ze zm.).
- 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. 2009 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. 2009 nr 213 poz. 1651).
- Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy (Dz.U. 2011 nr 21 poz. 112 ze zm.; t.j. Dz.U. 2022 poz. 1277, 2418).
- Ustawa z dnia 27 maja 2011 r. o zmianie ustawy – Kodeks wyborczy oraz ustawy – Przepisy wprowadzające ustawę – Kodeks wyborczy (Dz.U. 2011 nr 147 poz. 881).
- Ustawa z dnia 11 lipca 2014 r. o zmianie ustawy – Kodeks wyborczy oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 2014 poz. 1072).
- Ustawa z dnia 11 stycznia 2018 r. o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych (Dz.U. 2018 poz. 130, 1348).
- Ustawa z dnia 31 marca 2020 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 2020 poz. 568 ze zm.).
- Ustawa z dnia 6 kwietnia 2020 r. o szczególnych zasadach przeprowadzania wyborów powszechnych na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych w 2020 r. (Dz.U. 2020 poz. 827).
- Ustawa z dnia 2 czerwca 2020 r. o szczególnych zasadach organizacji wyborów powszechnych na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych w 2020 r. z możliwością głosowania korespondencyjnego (Dz.U. 2020 poz. 979).
- Postanowienie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 5 lutego 2020 r. w sprawie zarządzenia wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. 2020 poz. 184).
- Postanowienie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 3 czerwca 2020 r. w sprawie zarządzenia wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. 2020 poz. 988).
- Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 13 marca 2020 r. w sprawie ogłoszenia na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu zagrożenia epidemicznego (Dz.U. 2020 poz. 433).
- Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 20 marca 2020 r. w sprawie ogłoszenia na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu epidemii (Dz.U. 2020 poz. 491 ze zm.).

Obwieszczenie Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 5 lipca 2010 r. o wynikach ponownego głosowania i wyniku wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. 2010 nr 122 poz. 828).

Uchwała PKW nr 129/2020 z dnia 10 maja 2020 r. w sprawie stwierdzenia braku możliwości głosowania na kandydatów w wyborach Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. 2020 poz. 967).

## ORZECZENIA

Wyrok TK z dnia 28 października 2009 r., sygn. akt Kp 3/09 (M.P. 2009 nr 72 poz. 917).

Wyrok TK z dnia 20 lipca 2011 r., sygn. akt K 9/11 (Dz.U. 2011 nr 149 poz. 889).

Postanowienie SN z dnia 25 października 2000 r., sygn. akt III SW 54/00 (Baza orzeczeń SN, [http://www.sn.pl/orzecznictwo/SitePages/Baza\\_orzeczen.aspx?ItemID=2664&ListName=Orzeczenia1&Sygnatura=I+PKN+667%2F99](http://www.sn.pl/orzecznictwo/SitePages/Baza_orzeczen.aspx?ItemID=2664&ListName=Orzeczenia1&Sygnatura=I+PKN+667%2F99), dostęp 15.02.2023).

## INNE

Uzasadnienie do ustawy o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych (druk sejmowy nr 2001/VIII kadencja). Warszawa, 10 listopada 2017 r.

Raport o stanie miasta Częstochowa 2021 Br.8\_60.

## Streszczenie

Artykuł przedstawia i porównuje stopień wykorzystania przez wyborców w Częstochowie dwóch metod głosowania alternatywnego na podstawie wyborów do Sejmu RP i Senatu RP w 2011, 2015 i 2019 r., samorządowych w 2014 i 2018 r. oraz posłów do Parlamentu UE w 2014 i 2019 r., a także wyborów Prezydenta RP w 2015 i 2020 r. Analiza głosowania przez pełnomocnika i głosowania korespondencyjnego została przeprowadzona w odniesieniu do regulacji prawnych, a przede wszystkim kręgu adresatów mogących skorzystać z tych metod. Autor wskazuje, jaką metodę w poszczególnych wyborach częściej wybierali głosujący i czy miało to wpływ na aktywizację elektoratu oraz frekwencję wyborczą z punktu widzenia zasady powszechności wyborów.

**Słowa kluczowe:** Kodeks wyborczy, alternatywne metody głosowania, głosowanie korespondencyjne, głosowanie przez pełnomocnika

**THE USING BY VOTERS THE METHODS OF CORRESPONDENCE VOTING AND PLENIPOTENTIARY VOTING ON THE EXAMPLE OF CZĘSTOCHOWA (summary)**

The author discusses two methods of voting by proxy and voting by correspondence, pointing out the changes regarding the circle of addressees who may use alternative forms of voting under the applicable Electoral Code. The article presents and compares the extent to which voters in Częstochowa use two methods of alternative voting on the example of elections to the Sejm of the Republic of Poland and the Senate of the Republic of Poland in 2011, 2015 and 2019, local elections in 2014 and 2018, and members of the EU Parliament in 2014 and 2019 as well as the elections of the President of the Republic of Poland in 2015 and 2020. The analysis of voting by proxy and postal voting has been given in relation to legal regulations and, above all, the circle of addressees who can use these methods. The author indicates which method, in particular elections, the voters chose more often and whether it had an impact on the activation of the electorate and voter turnout from the point of view of the principle of universality of elections.

**Keywords:** Election Code, alternative voting methods, postal voting, proxy voting