

„Studia Wyborcze”, tom 38, 2024

DOI: <https://doi.org/10.26485/SW/2024/38/5>

Mikołaj Truszkowski*

 <https://orcid.org/0000-0002-4262-5776>

BEZPŁATNY TRANSPORT DO LOKALU WYBORCZEGO JAKO DZIAŁANIE NA RZECZ ZWIĘKSZENIA FREKWENCJI WYBORCZEJ (NA PRZYKŁADZIE GMIN WOJEWÓDZTWA ŁÓDZKIEGO)

WPROWADZENIE

W wyniku nowelizacji Kodeksu wyborczego z dnia 26 stycznia 2023 r.¹ ów akt normatywny uzupełniono o rozdział 5a „Działania na rzecz zwiększenia frekwencji”. Wśród przedstawicieli doktryny prawniczej oraz w ocenie społeczeństwa niektóre z wprowadzonych rozwiązań wywołały kontrowersje. Jednym z nich była kwestia organizacji bezpłatnego transportu do i z lokalu wyborczego. Wątpliwości dotyczyły m.in. tego, że owa regulacja miała mieć na celu zwiększenie poparcia głównie dla jednej wiodącej partii politycznej oraz stać w sprzeczności z zasadą równości wyborów [Pacuć 2023; Jałoszewski 2022; Rogulska 2023].

Celem niniejszego opracowania jest przedstawienie procesu legislacyjnego nowelizacji z 2023 r., analiza przepisów dotyczących kwestii transportu wyborców niepełnosprawnych oraz uprawnionych do głosowania, którzy najpóźniej w dniu wyborów ukończyli 60 lat, a także omówienie praktyki ich stosowania na przykładzie gmin wiejskich i miejsko-wiejskich województwa łódzkiego wraz z oceną owej regulacji. Informacje o praktyce ich stosowania

* Student prawa na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Łódzkiego, pełni funkcję przewodniczącego Zarządu Koła Naukowego Historii Prawa UŁ i jest członkiem Koła Naukowego Prawa Konstytucyjnego UŁ, ul0264162@edu.uni.lodz.pl

¹ Dz.U. 2023 poz. 497, dalej: k.w.

uzyskane w drodze dostępu do informacji publicznej, dzięki przesłanym do urzędów gmin kwestionariuszy, pozwoliły na kompleksowe zbadanie skuteczności uchwalonych przepisów.

W celu przedstawienia ścieżki prawodawczej i założeń teoretycznych autor posługiwał się metodą teoretycznoprawną oraz formalno-dogmatyczną. Posiłkował się przede wszystkim materiałami legislacyjnymi (druk sejmowy nr 2897 oraz druk senacki nr 911), korzystając z opinii prawnych czołowych przedstawicieli doktryny prawniczej oraz analiz różnych instytucji i organizacji. Ponadto należy wskazać, że tematyka instrumentów mających na celu zwiększenie frekwencji wyborczej jest szeroko rozważana w literaturze przedmiotu [Zbieranek 2023; Rachwał 2020; Skorupska 2019; Kądziela 2019; Korycki 2017; Ellis i in. 2008].

PROCES LEGISLACYJNY

22 grudnia 2022 r. grupa posłów Prawa i Sprawiedliwości wniosła projekt ustawy o zmianie ustawy – Kodeks wyborczy oraz niektórych innych ustaw. Należy podkreślić, że projekt został wniesiony do łaski marszałkowskiej w okresie przedświątecznym, charakteryzującym się mniejszym zainteresowaniem obywateli procesem ustawodawczym. Biorąc to pod uwagę, w mediach ogólnopolskich zaczęto dyskutować nad możliwością naruszenia zasad prawidłowej legislacji oraz ciszy legislacyjnej [Batko-Tołuć 2023]. Miało to związek z wcześniejszymi doświadczeniami dotyczącymi procedowania niektórych aktów prawnych budzących wątpliwości konstytucyjne oraz z faktem, że następnego dnia projekt ten skierowano do pierwszego czytania na posiedzeniu Sejmu. Ponadto sceptycyzm wzbudził fakt, że partia polityczna wnioskodawców według badań opinii społecznych posiadała i posiada największe poparcie wśród wyborców zainteresowanych ową nowelizacją [Zaborowska 2019; Pacewicz 2023].

Projekt ustawy zakładał dodanie rozdziału 5a „Działania na rzecz zwiększenia frekwencji” statuującego m.in. uprawnienie „wyborców niepełnosprawnych o znacznym lub umiarkowanym stopniu niepełnosprawności oraz wyborców, którzy najpóźniej w dniu głosowania kończą sześćdziesiąt lat” do bezpłatnego transportu z miejsca zamieszkania (względnie pobytu lub z miejsca wskazanego we wniosku o dopisanie do spisu wyborców w danej gminie) do właściwej obwodowej komisji wyborczej. W związku z ogólną zasadą przyjętą w Kodeksie wyborczym (art. 156 § 1 k.w.), że za realizację obowiązków związanych z przeprowadzeniem procesu głosowania na obszarze gminy odpowiada wójt (burmistrz, prezydent miasta), organizację owego zadania zlecone go powierzono

rzeczonemu organowi wykonawczemu jednostki samorządu terytorialnego. Ponadto przewidywano nałożenie na wójtów gmin wiejskich oraz miejsko-wiejskich obowiązku organizacji bezpłatnego przewozu pasażerskiego dla wszystkich wyborców, jeżeli w owych jednostkach nie funkcjonuje w dniu wyborów transport zbiorowy albo najbliższy przystanek komunikacyjny oddalony jest o ponad półtora kilometra od lokalu wyborczego. Umożliwiono również wykonywanie tego zadania w drodze porozumień międzygminnych, co pozwoliłoby skoordynować pracę oraz zapewnić jednolitość organizacji transportu. Z kolei środki finansowe na realizację owych zadań miał zapewnić wojewoda.

W ocenie wnioskodawców w ówczesnie obowiązującym Kodeksie wyborczym nie istniały regulacje mające na celu wsparcie osób dotkniętych trudnościami w związku z sytuacją zdrowotną lub materialną w kontekście uczestnictwa w wyborach, np. z powodu ograniczonego dostępu do transportu publicznego na obszarach wiejskich. Projektodawcy wyrazili również swoje obawy co do braku wsparcia ze strony organów administracji publicznej w zakresie możliwości udziału w procesie wyborczym, zwłaszcza w kwestii dostępności lokali wyborczych [Uzasadnienie projektu ustawy].

Zasadnicze prace parlamentarne rozpoczęły się na 70. posiedzeniu Sejmu, kiedy po oddaleniu wniosku o odrzucenie w pierwszym czytaniu omawianego projektu skierowano go do Komisji Nadzwyczajnej do spraw zmian w kodyfikacjach. W toku prac Komisja dokonała nieznacznych zmian redakcyjnych oraz usystematyzowała terminy dotyczące zgłoszeń wyborców. Podobne modyfikacje wprowadzono w wyniku kolejnego posiedzenia Komisji na 71. posiedzeniu Sejmu i jeszcze tego samego dnia (26 stycznia 2023 r.) projekt został uchwalony, a następnie skierowany do Senatu (30 stycznia 2023 r.) [Buczkowski 2023: 252–263].

W czasie prac w izbie refleksji uchwaloną ustawę Marszałek Senatu skierował do Komisji Praw Człowieka, Praworządności i Petycji, Komisji Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej oraz Komisji Ustawodawczej. Należy zaznaczyć, że nie zdecydowały się one na przyjęcie ustawy bez poprawek ani na ich wprowadzenie do tekstu ustawy [Garlicki 2022: 266], lecz zarekomendowały odrzucenie aktu prawnego w całości – za głosowało 51 senatorów (44 przeciw, 4 nie głosowało) [Senat RP 2023]. W uzasadnieniu uchwały Senatu powoływano się na zasadę ciszy legislacyjnej, w myśl której „zmiany w prawie wyborczym muszą przekładać się na odpowiednio długi okres adaptacji do niej, na co składają się zarówno wymogi dotyczące wcześniejszego jej uchwalenia przed wyborami, jak i wymogi dotyczące zachowania odpowiedniej *vacatio legis* dla wejścia w życie ogłoszonych już przepisów”². Rozstrzygnięcie

² Wyrok TK z dnia 28 października 2009 r., sygn. akt Kp 3/09, OTK-A 2009, nr 9, poz. 138.

uzasadniono także naruszeniem konstytucyjnej zasady równości obywateli oraz wyborów w kontekście omawianych działań na rzecz zwiększenia frekwencji [Uchwała Senatu RP 2023].

Uchwała Senatu, co nie wywołuje zdziwienia, została odrzucona na 73. posiedzeniu Sejmu – za głosowało 235 posłów (216 przeciw, 9 nie głosowało). Wskutek tego ustawa została przedstawiona Prezydentowi RP do podpisu 10 marca 2023 r. i trzy dni później podpisana. Terminy te będą kluczowe dla późniejszej oceny konstytucyjności wprowadzonych rozwiązań z punktu widzenia przestrzegania ciszy legislacyjnej.

ZAŁOŻENIA TEORETYCZNE AKTU

Jednym z najważniejszych środków z katalogu działań na rzecz zwiększenia frekwencji wyborczej jest określone w art. 37e k.w. prawo wyborców niepełnosprawnych oraz wyborców, którzy najpóźniej w dniu głosowania kończą 60 lat do bezpłatnego transportu z miejsca zamieszkania, miejsca podanego we wniosku o dopisanie do spisu wyborców lub miejsca pobytu do najbliższego lokalu wyborczego oraz transportu powrotnego. Zakres podmiotów uprawnionych do wykonywania tego prawa został jednak przez ustawodawcę ograniczony w przypadku osób niepełnosprawnych do znacznego lub umiarkowanego stopnia niepełnosprawności.

To ograniczenie podmiotowe budzi wątpliwości z punktu widzenia konstytucyjnej zasady równości wyborów rozumianej jako „umożliwienie uczestnictwa w wyborach na takich samych zasadach” [Chmaj 2023: 64]. Prawodawca zatem powinien, uwzględniając *ratio legis*, jakim jest zwiększenie frekwencji wyborczej, poszerzyć zakres osób uprawnionych do wykonywania tego prawa, np. o osoby znajdujące się w trudnej sytuacji materialnej bądź, co mogłoby być kwestionowane z punktu widzenia gospodarności wydatkowania środków publicznych, całkowicie znieść różnego rodzaju ograniczenia. To jednak stwarzałoby możliwość nadużywania prawa podmiotowego przez osoby znajdujące się w lepszej sytuacji materialnej. Przy ewentualnych próbach nowelizacji kodyfikacji wyborczej należy brać pod uwagę, że zasada równości w aspekcie formalnym polega na jednakowym traktowaniu podmiotów ze względu na łączącą je cechę relewantną [Michalak 2019: 97]. *A contrario* zasada ta nie ma charakteru absolutnego – „dopuszcza zróżnicowanie określonych grup podmiotów, pod warunkiem, że nie nosi ono cech arbitralności”³. Postulat ten był wielokrotnie podnoszony w opiniach stowarzyszeń i ekspertów, podkreślających,

³ Wyrok TK z dnia 17 czerwca 2020 r., sygn. akt SK 26/19 (Dz.U. 2020 poz. 1075).

że beneficjentami uchwalonych zmian są w znacznej mierze wyborcy Prawa i Sprawiedliwości. W grupie osób, które ukończyły 60 lat, partia ta bowiem ma największe poparcie [Pismo Związku Powiatów Polskich z dnia 8 lutego 2023 roku; Opinia Związku Województw RP z dnia 10 stycznia 2023 r.; Mecacci 2023; Chmielnicki 2023; Pacewicz 2023].

Obowiązek zapewnienia transportu w myśl art. 37e § 2 k.w. został powierzony wójtowi gminy, którego zgodnie z definicją legalną zawartą w art. 5 pkt 6 k.w. należy utożsamiać także z burmistrzem i prezydentem miasta. Biorąc pod uwagę treść art. 37e § 1 k.w., która zostanie przytoczona w dalszych rozważaniach, należy stwierdzić, że powinność ta ciążyła na wszystkich rodzajach samorządu gminnego, tj. na gminach wiejskich, miejsko-wiejskich i miejskich oraz miastach na prawach powiatu, w których nie funkcjonuje gminny przewóz pasażerski.

Zaskakująca jest zatem informacja zamieszczona na stronie Podlaskiego Urzędu Wojewódzkiego w Białymstoku, stwierdzająca, że „gminy wiejskie, miejsko-wiejskie oraz miasta na prawach powiatu realizują zadanie zlecone z zakresu administracji rządowej polegające na zapewnieniu bezpłatnego transportu na wybory. Przysługuje on wyborcom niepełnosprawnym o znacznym lub umiarkowanym stopniu niepełnosprawności oraz tym, którzy najpóźniej w dniu głosowania kończą 60 lat” [Podlaski Urząd Wojewódzki w Białymstoku 2023]. Należy podkreślić, że taka informacja zamieszczona w domenie gov.pl (domenie rządowej) wprowadzała w błąd organy samorządu gminnego, które pomimo zasady legalizmu, często opierały się na komunikatach pojawiających się na stronach rządowych.

Kolejne przepisy określają przebieg postępowania implikującego możliwość skorzystania z omawianego prawa, m.in. określając, że zamiar skorzystania z owego prawa wyborca powinien zgłosić odpowiedniemu wójtowi (burmistrzowi, prezydentowi miasta) do trzynastego dnia przed wyborami w formie ustnej, pisemnej lub elektronicznej. Zgłoszenie musi zawierać: nazwisko i imię (imiona), numer ewidencyjny PESEL wyborcy oraz opiekuna (jeżeli stan zdrowia wyborcy nie pozwala na samodzielną podróż), oznaczenie miejsca, z którego wyborca ma zostać dowieziony do lokalu wyborczego, adnotacja o chęci skorzystania z transportu powrotnego, oznaczenie wyborów, których dotyczy zgłoszenie, oraz numer telefonu lub adres poczty elektronicznej, o ile wyborca je posiada.

Ponadto w formie oświadczenia złożonego wójtowi wyborca, którego stan zdrowia nie pozwala na samodzielną podróż, oświadcza o tym fakcie, a wyborca niepełnosprawny oświadcza o orzeczonym stopniu niepełnosprawności i ważności orzeczenia. Z omawianej regulacji wynika, że wyborca nie jest zobowiązany przedstawić kopii ani oryginalnego zaświadczenia, lecz oświadcza

swój stan organowi pod rygorem odpowiedzialności karnej za składanie fałszywych oświadczeń, o której powinien zostać pouczony (art. 233 § 2 Kodeksu karnego). W następstwie złożenia stosownego zgłoszenia wójt informuje wnioskodawcę o godzinie transportu do lokalu w dniu głosowania, najpóźniej trzy dni przed dniem głosowania.

Podczas wyborów Prezydenta RP oraz wójta zgłoszenie rozciąga się także na ewentualną II turę głosowania. Jeżeli zamiar skorzystania z prawa do transportu do lokalu lub transportu powrotnego dotyczyć ma tylko II tury wyborów, wyborca może zgłosić zamiar skorzystania z tego uprawnienia do pięciu dni przed dniem ponownego głosowania. Zgłaszającemu przyznano też uprawnienie do „wycofania swojego zgłoszenia albo zrezygnowania tylko z transportu powrotnego” do dwóch dni przed głosowaniem. Taka informacja może być przekazana w jednej z form wskazanych powyżej (ustnie, pisemnie lub elektronicznie).

Kolejnym ważnym środkiem mającym na celu zwiększenie frekwencji wyborczej jest organizacja bezpłatnego gminnego przewozu pasażerskiego przez wójta gminy wiejskiej lub miejsko-wiejskiej, w których nie funkcjonuje w dniu wyborów publiczny transport zbiorowy albo najbliższy przystanek komunikacyjny oddalony jest o ponad półtora kilometra od lokalu wyborczego. Należy również wskazać, że to zadanie może być realizowane w ramach porozumień międzygminnych. Z kolei środki finansowe na realizację zadań określonych w art. 37e oraz 37f k.w. przyznaje wojewoda. Wątpliwości może budzić fakt ograniczenia przez prawodawcę uprawnionych do „wyborców ujętych w spisie wyborców w stałym obwodzie głosowania położonym na obszarze danej gminy” oraz pominięcie gmin miejskich. Nietrudno wyobrazić sobie stan faktyczny, w którym wyborca głosujący na podstawie zaświadczenia o prawie do głosowania chciałby zrobić to w swojej małej ojeździe. Tak więc bez wątpienia należy przyznać rację stanowisku Senatu RP, w którym podkreślono, że w niektórych gminach miejskich w dniu wyborów może nie być organizowany transport zbiorowy [Uchwała Senatu RP 2023].

Linie komunikacyjne *ex lege* muszą uwzględniać wszystkie miasta, osiedla, wsie, osady, kolonie i przysiółki, w których mieszka co najmniej pięciu wyborców ujętych w spisie wyborców w stałym obwodzie głosowania. Ponadto ustawodawca nałożył na wskazane gminy obowiązek organizacji co najmniej dwóch pełnych kursów, które muszą się odbyć w odstępie co najmniej czterech godzin, liczonych od momentu zakończenia kursu.

Należy podkreślić, że większość gmin województwa łódzkiego zrealizowała ten wymóg w minimalnym stopniu (co wydaje się słuszne, biorąc pod uwagę nikłe zainteresowanie wyborców, którzy skorzystali z owego środka transportu), organizując dwa kursy – poranny oraz popołudniowy. Ponadto w celu

zwiększenia świadomości przysługujących wyborcom uprawnień prawodawca nałożył na wójtów obowiązek podania do publicznej wiadomości, poprzez umieszczenie w Biuletynie Informacji Publicznej, informacji o organizacji gminnego przewozu pasażerskiego [Informacja wójta gminy Brzeziny 2023].

UCHWALENIE NOWELIZACJI A ZASADA CISZY LEGISLACYJNEJ

Zagadnienia związane z możliwością naruszenia ciszy legislacyjnej w związku z nowelizacją Kodeksu wyborczego w 2023 r. były podnoszone od momentu wniesienia projektu ustawy do łaski marszałkowskiej [Skory 2023; Chybalski 2023; Szymanek 2023]. Instytucja ciszy legislacyjnej została wyprowadzona przez Trybunał Konstytucyjny (TK) z zasady demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej⁴) korespondującej z zasadą zaufania jednostki do państwa i stanowionego przezeń prawa oraz z zasadą przyzwoitej legislacji [Chmaj 2023: 101].

Wyinterpretowana zasada, najogólniej rzecz biorąc, oznacza obowiązek powstrzymania się przez prawodawcę od wprowadzania istotnych zmian w prawie wyborczym na okres co najmniej sześciu miesięcy przed kolejnymi wyborami [Szwed 2022]. Przy czym termin „wybory” należy rozpatrywać *sensu largissimo*, tj. przez pryzmat czynności kalendarza wyborczego. Należy zgodzić się z Markiem Chmajem, że „okres ciszy legislacyjnej musi być wyznaczony w stosunku do jedynej daty pewnej w świetle Konstytucji, to jest ostatniego dnia, kiedy zarządzenie wyborów jest możliwe” [Chmaj 2023: 103]. W tym miejscu należy podkreślić, że zasada ta nie ma charakteru absolutnego – w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego wyjątki od wspomnianej zasady mogą „wynikać jedynie z nadzwyczajnych okoliczności o charakterze obiektywnym”⁵.

Najważniejszym kwantyfikatorem związanym z zasadą ciszy legislacyjnej jest bliżej niedookreślone konstytucyjnie pojęcie „istotnych zmian”. Niestety Trybunał ograniczył się do wskazania przykładowych regulacji spełniających wspomniane kryterium. Do takich modyfikacji zaliczył: „a) wielkość okręgów wyborczych, b) wysokość ewentualnych «progów wyborczych» w systemie proporcjonalnym, c) przyjęty system ustalania wyników wyborów (przeliczania

⁴ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. 1997 nr 78 poz. 483 ze zm.), dalej: Konstytucja RP.

⁵ Por. Wyrok TK z dnia 3 listopada 2006 r., sygn. akt K 31/06, OTK-A 2006, nr 10, poz. 147; wyrok TK z dnia 28 października 2009 r., sygn. akt Kp 3/09.

głosów na mandaty)”⁶. W innym wyroku TK podkreślił, że istotna zmiana „to taka, która w wyraźny sposób wpływa na przebieg głosowania i jego wyniki i która w związku z tym wymaga uprzedzenia adresatów normy prawnej o jej wprowadzeniu” [Pyrzyńska 2023: 227]⁷. Należy zauważyć, że wśród przedstawicieli doktryny prawniczej pojawiają się także skrajne postulaty objęcia sześciomiesięczną ciszą legislacyjną wszystkich zmian Kodeksu wyborczego [Perz 2023: 19]. Autor zgadza się z tym, że sześciomiesięczny okres *vacatio legis* to minimalny standard, który powinny spełniać wszystkie nowele kodyfikacji wyborczej. Ponadto Komisja Wenecka w Kodeksie Dobrej Praktyki w Sprawach Wyborczych wskazuje jako *optimum* roczne *vacatio legis*, zastrzegając, że minimalny standard to okres sześciomiesięczny [Komisja Wenecka 2002].

W odniesieniu do wyborów parlamentarnych z 2023 r.: IX kadencja Sejmu RP zakończyła się 12 listopada 2023 r., w związku z czym ostatnim możliwym terminem zarządzenia wyborów parlamentarnych był 14 sierpnia 2023 r. Nie ulega zatem wątpliwości, że okres ciszy legislacyjnej powinien być liczony od 14 lutego 2023 r. W kontekście nowelizacji Kodeksu wyborczego należy podkreślić, że ustawa (zawierająca także inne zmiany poza opisanymi w artykule) została podpisana przez Prezydenta RP dopiero 13 marca 2023 r. W związku z tym w ocenie autora omówiona konstytucyjna zasada została rażąco naruszona. Należy jednak zauważyć problematyczność ewentualnego uznania uchwalonych rozwiązań za niezgodne z Konstytucją RP. Słusznie podkreśla Chmaj, że „kontrola konstytucyjności prawa wyborczego dokonywana po wyborach [...] mogłaby bardzo poważnie zakłócić funkcjonowanie nie tylko organów wybieralnych, ale też całej administracji publicznej, podejmowanych przez nią decyzji, zaciąganych zobowiązań itd.” [Chmaj 2023: 102].

PRAKTYKA STOSOWANIA UCHWALONYCH ROZWIĄZAŃ NA PRZYKŁADZIE GMIN WOJEWÓDZTWA ŁÓDZKIEGO

Z przeprowadzonych badań naukowych, opartych na danych statystycznych uzyskanych z urzędów gmin województwa łódzkiego w drodze dostępu do informacji publicznej, jednoznacznie wynika bardzo niskie zainteresowanie wyborców omówioną regulacją: na 154 gminy zaledwie 116 wyborców zgłosiło zamiar skorzystania z prawa określonego w art. 37e Kodeksu wyborczego (zgłoszenia były dokonywane w znacznym stopniu drogą telefoniczną). Wśród zainteresowanych znacząco przeważały osoby, które najpóźniej w dniu

⁶ Wyrok TK z dnia 3 listopada 2006 r., sygn. akt K 31/06.

⁷ Zob. też Wyrok TK z dnia 28 października 2009 r., sygn. akt Kp 3/09.

głosowania ukończyły 60 lat – było ich 75 (warto zaznaczyć, że w jednej z gmin nie prowadzono statystyk uwzględniających rozróżnienie wyborców, którzy ukończyli 60 lat i osób z niepełnosprawnością). Należy też wziąć pod uwagę, że aż 17 wyborców wycofało swoje zgłoszenie (najczęściej w formie ustnej – telefonicznej). Ze względu na niewielkie zainteresowanie gminy korzystały zazwyczaj z własnych środków transportu (samochody służbowe).

Zainteresowanie bezpłatnym gminnym przewozem pasażerskim również było znikome. Samorządy gminne organizowały zazwyczaj dwa kursy transportu (minimalny standard wprowadzony przez ustawę) oraz podkreślały brak gospodarności w wydatkowaniu środków publicznych na ten cel – niejednokrotnie pojawiały się stwierdzenia, że „przewożono powietrze”. Zadanie to nie było realizowane w drodze porozumień międzygminnych. W związku z tym, o ile cel nowelizacji należy do słusznych, prawodawca powinien położyć większy nacisk na informowanie wyborców o przysługujących im uprawnieniach, np. poprzez umieszczanie informacji w lokalnej prasie. Ponadto, w myśl zasady równości wyborów, należałoby rozważyć diametralne rozszerzenie zakresu osób uprawnionych do bezpłatnego transportu, o którym mowa w art. 37e–37f k.w.

W zakresie stosowania przepisów Rozdziału 5a kodyfikacji wyborczej ustawodawca powinien zwrócić uwagę na zapewnienie szkoleń dla pracowników urzędów miast i gmin. Niektóre gminy posiłkowały się interpretacjami przepisów publikowanych na stronach internetowych. W kontekście wyborów parlamentarnych z 2023 r. było to widoczne w odniesieniu do art. 37e – nieliczne gminy uznawały, że nie miały obowiązku organizować transportu dla wyborców powyżej 60 lat oraz wyborców niepełnosprawnych, gdyż powinność ta spoczywa tylko na „gminach wiejskich, miejsko-wiejskich oraz miastach na prawach powiatu”. Ponadto niektóre jednostki samorządu terytorialnego polecały wyborcom dokonywanie zgłoszeń, wbrew dyspozycji ustawowej, bezpośrednio do odpowiedniego przewoźnika. Może budzić to szczególne wątpliwości z punktu widzenia gromadzenia oraz przetwarzania danych osobowych.

PODSUMOWANIE

Reasumując, warto wskazać, że uchwalanie instytucji prawnych mających na celu zwiększenie partycypacji społeczeństwa w procesie wyborczym stanowi ważny krok ku pełniejszej realizacji zasady powszechności prawa wyborczego. Podejmowanie takich działań koresponduje bowiem z obecnymi w literaturze przedmiotu postulatami przedstawicieli doktryny prawniczej. Należy

jednak podkreślić, że takie rozwiązania powinny być poprzedzone szerokimi konsultacjami oraz wprowadzane w poszanowaniu obowiązujących regulacji konstytucyjnych, m.in. zasady ciszy legislacyjnej. W przypadku nowelizacji z 26 stycznia 2023 r. nie ulega wątpliwości, że ta instytucja została w sposób rażąco naruszona. Zdaniem autora spowodowało to późniejsze wątpliwości organów władzy publicznej na etapie stosowania owych przepisów.

Brak poszanowania przez ustawodawcę wyników konsultacji społecznych, przeprowadzonych zresztą tylko w wąskim zakresie, oraz postulatów przedstawicieli doktryny skutkował także nikłym zainteresowaniem wprowadzonego udogodnienia wśród wyborców województwa łódzkiego, pomimo rekordowej frekwencji – 74,38%. Rozwiązania określone w art. 37e i 37f k.w. budzą również uzasadnione wątpliwości z punktu widzenia zasady równości. Ustawodawca, wbrew tej zasadzie, zawęził katalog podmiotów uprawnionych do skorzystania z przepisu do grupy wyborców, wśród których posiadał największe poparcie. Należy jednak pozytywnie ocenić wprowadzone rozwiązania z perspektywy gwarancji realizacji czynnego prawa wyborczego osób, które nie mogą go wykonywać samodzielnie.

BIBLIOGRAFIA

- Buczowski Łukasz. 2023. „Analiza działań na rzecz zwiększenia frekwencji przewidzianych w nowelizacji Kodeksu wyborczego z 26 stycznia 2023 r.”. *Przegląd Politologiczny* 70: 250–269.
- Chmaj Marek. 2023. *Prawo wyborcze w Polsce*. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Chmielnicki Paweł. 2023. Opinia prawna w sprawie ustawy o zmianie ustawy – Kodeks wyborczy oraz niektórych innych ustaw (druk sejmowy nr 2897/IX kadencja), 11 stycznia 2023.
- Chybalski Piotr. 2023. Ocena skutków prawnych regulacji zawartej w poselskim projekcie ustawy o zmianie ustawy – Kodeks wyborczy oraz niektórych innych ustaw (druk sejmowy nr 2897/IX kadencja), 5 kwietnia 2023.
- Ellis Andrew i in. 2008. *Aktywizowanie wyborców. Inicjatywy z różnych krajów świata*. Warszawa: Instytut Spraw Obywatelskich.
- Garlicki Leszek. 2022. *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Kądziela Adam. 2019. „Partycypacja wyborcza młodych Polaków – uwarunkowania i wyzwania”. *Prawo i Polityka* 9: 104–124.
- Korycki Krzysztof. 2017. „Alternatywne techniki głosowania a frekwencja wyborcza”. *Studia Wyborcze* 23: 83–105.
- Mecacci Matteo. 2023. Opinia prawna Organizacji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie na zlecenie Biura Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka (druk senacki nr 911/X kadencja), 20 lutego 2023.
- Michalak Anna. 2019. *Wolności i prawa jednostki*. W *Polskie prawo konstytucyjne*. Red. Dariusz Górecki. Warszawa: Wolters Kluwer.

- Perz Adrian. 2023. „Wyłączenie trybu pilnego oraz zasada ciszy legislacyjnej jako ustrojowe gwarancje stabilności tworzenia prawa wyborczego”. *Studia Wyborcze* 35: 7–23.
- Pyrzyńska Agata. 2023. „Instytucja ciszy legislacyjnej w polskim prawie wyborczym”. *Krytyka Prawa* 15: 214–232.
- Rachwał Marcin. 2020. „Frekwencja wyborcza w Polsce na poziomie ogólnokrajowym – wybrane aspekty zagadnienia”. *Przegląd Politologiczny* 2: 73–86.
- Rogulska Beata. 2023. *Komunikat z badań CBOS nr 36/2023 „Polacy o nowelizacji kodeksu wyborczego i ułatwieniach w głosowaniu”*. Warszawa: CBOS.
- Skorupska Magdalena. 2019. „Frekwencja w wyborach do Sejmu w Polsce w latach 2001–2015 – perspektywa geograficzna”. *Spoleczeństwo i Polityka* 60: 201–220.
- Szwed Marcin. 2022. *Rozwiązanie przypadku. Zasady prawa wyborczego*. W *Prawo konstytucyjne. Kazusy z rozwiązaniami*. Red. Mirosław Granat, Marek Zubik. LEX/el.
- Szymanek Jarosław. 2023. Ocena skutków prawnych regulacji zawartej w poselskim projekcie ustawy o zmianie ustawy Kodeks wyborczy oraz niektórych innych ustaw (druk sejmowy nr 2897/IX kadencja), 6 kwietnia 2023.
- Zbieranek Jarosław. 2023. *Kodeks wyborczy. Informator o zmianach 2023*. Warszawa: Wolters Kluwer.

ŹRÓDŁA INTERNETOWE

- Batko-Tołuć Katarzyna. 2023. *Zmiany w Kodeksie Wyborczym – grzechy twórców*. Sieć obywatelska Watchdog, 13.01.2023. <https://siecobywatelska.pl/zmiany-w-kodeksie-wyborczym/> (dostęp 21.10.2023).
- Jałoszewski Mariusz. 2022. *PiS wrzuca nowy kodeks wyborczy. Ma zwiększyć frekwencję w jego bastionach i w jego elektoracie*. OKO.press, 22.12.2022. <https://oko.press/pis-wrzuca-nowy-kodeks-wyborczy-ma-zwiekszyc-frekwencje-w-jego-bastionach-i-w-jego-elektoracie> (dostęp 21.10.2023).
- Paciewicz Piotr. 2023. *Młodzi oddadzą Polskę starym. Alarmująca różnica mobilizacji wyborczej 2023*. OKO.press, 13.04.2023. <https://oko.press/mlodzi-oddadza-polske-starym-alarmujaca-roznica-mobilizacji-wyborczej-2023> (dostęp 1.04.2024).
- Pacula Paulina. 2023. *Naruszenie tajności wyborów. RPO krytykuje zmiany w kodeksie wyborczym forsowane przez PiS*. OKO.press, 14.02.2023. <https://oko.press/naruszenie-tajnosci-wyborow-rpo-krytykuje-zmiany-w-kodeksie-wyborczym-forsowane-przez-pis> (dostęp 21.10.2023).
- Podlaski Urząd Wojewódzki w Białymstoku. 2023. *Informacja w sprawie bezpłatnego transportu na wybory*. Gov.pl, 2.10.2023. <https://www.gov.pl/web/uw-podlaski/informacja-w-sprawie-bezplatnego-transportu-na-wybory> (dostęp 28.10.2023).
- Senat RP. 2023. *Głosowanie nad wnioskiem o odrzucenie ustawy*. Gov.pl, 22.02.2023. <https://www.senat.gov.pl/sklad/senatorowie/szczegoly-glosowania,506,27,10.html> (dostęp 24.10.2023).
- Skory Tomasz. 2023. *Za późno na zmiany Kodeksu wyborczego*. RMF24.pl, 2.01.2023. https://www.rmf24.pl/polityka/news-za-pozno-na-zmiany-kodeksu-wyborczego,nId,6509707#crp_state=1 (dostęp 29.10.2023).
- Zaborowska Malwina. 2019. *Wyniki wyborów: Jak głosy rozkładały się według wieku, płci, wykształcenia wyborców?*. RMF24.pl, 13.10.2019. https://www.rmf24.pl/raporty/raport-wybory-parlamentarne-2019-fakty/najnowsze/news-wyniki-wyborow-jak-glosy-rozkladaly-sie-wedlug-wieku-plici-wy,nId,3276136#crp_state=1 (dostęp 21.10.2023).

AKTY NORMATYWNE

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

Uchwała Senatu RP z dnia 22 lutego 2023 r. w sprawie ustawy o zmianie ustawy – Kodeks wyborczy oraz niektórych innych ustaw. <https://orka.sejm.gov.pl/Druki9ka.nsf/0/DC9F5043F88467EAC125895F003F067D/%24File/3036.pdf> (dostęp 29.10.2023).

ORZECZNICTWO

Wyrok TK z dnia 3 listopada 2006 r., sygn. akt K 31/06, OTK-A 2006, nr 10, poz. 147.

Wyrok TK z dnia 28 października 2009 r., sygn. akt Kp 3/09, OTK-A 2009, nr 9, poz. 138.

Wyrok TK z dnia 17 czerwca 2020 r., sygn. akt SK 26/19 (Dz.U. 2020 poz. 1075).

INNE

Informacja wójta gminy Brzeziny o organizacji gminnego przewozu pasażerskiego dla wyborców ujętych w spisie wyborców w stałych obwodach głosowania na obszarze gminy Brzeziny. https://bip-v1-files.idcom-jst.pl/sites/47260/wiadomosci/711485/files/rozklad_jazdy_autobusow_wybory_do_sejmu_rp_i_do_senatu_rp.pdf (dostęp 29.10.2023).

Komisja Wenecka. 2002. Kodeks Dobrej Praktyki w Sprawach Wyborczych. Wytyczne i raport wyjaśniający. https://bisnetus.files.wordpress.com/2016/03/kodeks_dobrej_praktyki_w_sprawach_wyborczych.pdf (dostęp 29.10.2023).

Opinia Związku Województw RP z dnia 10 stycznia 2023 r. <https://orka.sejm.gov.pl/Druki9ka.nsf/0/11253358FF8660DCC125893300571763/%24File/2897-003.pdf> (dostęp 29.10.2023).

Pismo Związku Powiatów Polskich z dnia 8 lutego 2023 roku, znak: Or.A.0531/19/23. <https://www.senat.gov.pl/download/gfx/senat/pl/senatinicjatywypliki/12413/4/911-zpp.pdf> (dostęp 29.10.2023).

Uzasadnienie projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks wyborczy oraz niektórych innych ustaw (druk sejmowy nr 2897/IX kadencja), Warszawa, 22 grudnia 2022 r. <https://orka.sejm.gov.pl/Druki9ka.nsf/0/C7638BEA032AA704C12589210041822B/%24File/2897-%20uzas.docx> (dostęp 29.10.2023).

Streszczenie

W artykule przedstawiono wybrane zagadnienia związane z nowelizacją Kodeksu wyborczego uchwaloną przez Sejm 26 stycznia 2023 r. Przedmiotem analiz były działania na rzecz zwiększenia frekwencji wyborczej poprzez organizację bezpłatnego transportu do lokali wyborczych, a także praktyka stosowania odpowiednich przepisów Kodeksu wyborczego na przykładzie gmin województwa łódzkiego. Przedstawiono również zagadnienia związane z zasadą równości i ciszą legislacyjną. Przeprowadzone badania dowodzą nikłego zainteresowania wyborców proponowanymi rozwiązaniami prawnymi, pomimo zaskakująco wysokiej frekwencji wyborczej.

Słowa kluczowe: transport wyborców, zwiększenie frekwencji, wybory parlamentarne, nowelizacja Kodeksu wyborczego

**FREE TRANSPORT TO THE POLLING STATION AS A MEASURE
TO INCREASE VOTER TURNOUT (BASED ON THE EXAMPLE OF COMMUNES
IN THE ŁÓDŹ VOIVODESHIP)
(summary)**

The article discusses the selected issues pertaining to the recent amendment of the Electoral Code, which was approved by the Sejm (the first chamber of the Polish parliament) on January 26, 2023. The analysis focuses on initiatives aimed at boosting voter participation, such as providing free transportation to polling stations, as well as the practical implementation of Electoral Code provisions by municipalities in the Łódź Province. It also delves into matters concerning the principles of equality and legislative gaps. Despite a surprisingly high voter turnout, the research reveals that these proposed legal regulations haven't significantly piqued voters' interest.

Keywords: voter transport, increasing turnout, parliamentary elections, amendment to the Electoral Code