

<http://dx.doi.org/10.16926/gea.2016.01.10>

Magdalena WRZALIK
Uniwersytet Łódzki

Geneza i ewolucja głosowania korespondencyjnego w Polsce

Streszczenie

Od dłuższego już czasu w Polsce możemy dostrzec coraz to mniejsze zainteresowanie społeczeństwa polityką, a nawet szerzące się zjawisko obojętności wobec życia politycznego, brak jakiegokolwiek aktywności, jak również okazywanie niechęci wobec naszych elit politycznych. Podczas kolejnych wyborów nietrudno zaobserwować, że frekwencja wyborcza wyraźnie spada. Stąd też przez blisko dwadzieścia lat czyniono starania, aby dokonać zmiany procedury wyborczej w polskim prawie wyborczym oraz wprowadzić odmienne od dotychczas stosowanych sposoby głosowania. Dlatego wprowadzono alternatywne procedury głosowania w ustawie z dnia 5 stycznia 2011 roku – Kodeks wyborczy (Dz.U. Nr 21, poz. 112), który wszedł w życie 1 sierpnia 2011 roku, pozwalając wyborcy z różnych, często niezależnych od niego, przyczyn zagłosować w inny sposób niż w lokalu wyborczym. Początkowo rozwiązaniem tym było głosowanie przez pełnomocnika, Kodeks wyborczy z 2011 roku wprowadził również instytucję głosowania korespondencyjnego, początkowo wyłącznie dla wyborców głosujących za granicą, a następnie (jeszcze przed jego wejściem w życie) również dla wyborców niepełnosprawnych i starszych w kraju. Nowelizacja Kodeksu wyborczego w 2014 roku uczyniła głosowanie korespondencyjne podczas wyborów do Sejmu RP i do Senatu RP, wyborów do Parlamentu Europejskiego oraz wyborów Prezydenta RP powszechnym. Tym samym, możliwość oddania głosu, począwszy od wyborów głowy państwa w 2015 roku, otrzymał w kraju każdy wyborca.

Słowa kluczowe: głosowanie korespondencyjne, głosowanie pocztowe, prawo wyborcze.

Wstęp

Podczas kolejnych wyborów powszechnych, które bez wątplenia uznawane są za najważniejsze wydarzenie w życiu politycznym każdego państwa¹, umoż-

¹ K. Skotnicki, *Czy ubezwłasnowolnienie może pozostać w Polsce cenzusem wyborczym?*, [w:] *Uniwersalny i regionalny wymiar ochrony praw człowieka. Nowe wyzwania – nowe rozwiązania*, t. 2, red. nauk. J. Jaskiernia, Warszawa 2014, s. 33.

liwiający wyborcom wyrażenie swoich preferencji i osiągnięcie satysfakcji z dokonywanego wyboru², zaobserwować możemy wyraźny spadek frekwencji, który w konsekwencji rodzi pytanie o legitymację władzy, a idąc dalej, pozbawia ją tytułu do wprowadzania istotnych reform ustrojowych³.

Trudności z udziałem w wyborach

związane są z nasilającymi się migracjami zagranicznymi, zwłaszcza młodych obywateli, trybem życia społeczeństwa oraz jego starzeniem się. Prawo wyborcze powinno bowiem być dostosowane do różnych grup społecznych i zawodowych. Dlatego też jednym z ważnych aspektów są wprowadzone w Polsce alternatywne sposoby głosowania, które uwzględniają potrzeby znaczącego odsetka polskich wyborców⁴.

Ponadto

polskie społeczeństwo w ostatnich kilku latach doświadczyło wielu zmian, które objęły m.in. strukturę demograficzną, styl życia, warunki zatrudnienia. Młodzi ludzie stali się przez to bardziej dynamiczni i mobilni. Powoduje to, iż spora liczba Polaków podróżuje lub na stałe przebywa poza granicami kraju⁵.

Jednocześnie poszerza się liczba osób starszych, które z racji wieku oraz towarzyszących im różnych chorób mają znacznie ograniczone możliwości przemieszczania się⁶.

Bariery związane z niemożnością oddania przez wszystkich wyborców głosu osobiście w lokalu wyborczym dowodzą, iż zasada powszechności wyborów nie jest w wystarczający sposób przez państwo realizowana. Zgodnie z nią, krąg wyborców powinien być jak najbardziej, w miarę możliwości, szeroki⁷. Państwo powinno też dołożyć wszelkich starań, aby dać tym wyborcom realną możliwość udziału w wyborach, a w szczególności w głosowaniu⁸.

Celem tego opracowania jest przybliżenie istoty jednej z alternatywnych procedur głosowania – głosowania korespondencyjnego, oraz wskazanie genezy i ewolucji tej formy głosowania, która stanowi bardzo ważną problematykę od co najmniej kilku lat w Polsce, pobudzając do dyskusji politycznych, jak i naukowych. Należy podkreślić, że współcześnie głosowanie korespondencyjne stosowane jest w wielu państwach, m.in. Austrii, Belgii, Białorusi, Danii, Esto-

² A. Żukowski, *Głosowanie korespondencyjne – wskazówki dla Polski*, [w:] *Studia wyborcze*, t. 7, Łódź 2009, s. 2.

³ L. Kolarska-Bobińska, J. Kucharczyk, J. Zbieranek, *Aktywny obywatel, nowoczesny system wyborczy*, Warszawa 2006, s. 9–13.

⁴ A. Żukowski, *Głosowanie korespondencyjne...*, s. 34.

⁵ L. Kolarska-Bobińska, J. Zbieranek, *W stronę reformy prawa wyborczego w Polsce*, [w:] *Prawo wyborcze. Analizy. Interpretacje. Rekomendacje*, red. J. Zbieranek, Warszawa 2009, s. 9.

⁶ Tamże, s. 10.

⁷ A. Sokala, B. Michalak, *Leksykon prawa wyborczego i systemów wyborczych*, Warszawa 2010, s. 105.

⁸ M. Chmaj, W. Skrzydło, *System wyborczy w Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2008, s. 37.

nii, Finlandii, Hiszpanii, Holandii, Nowej Zelandii⁹, Portugalii, Słowacji¹⁰, Stanach Zjednoczonych¹¹, Szwajcarii, Ukrainie, Wielkiej Brytanii czy we Włoszech.

2. Prace nad wprowadzeniem głosowania korespondencyjnego do polskiego prawa wyborczego

Próba wprowadzenia procedury głosowania korespondencyjnego do polskiego systemu prawnego została po raz pierwszy podjęta dopiero w 1992 roku, przy okazji omawiania projektu instytucji głosowania przez pełnomocnika¹². Wcześniej problematyka ta była dość rzadkim przedmiotem debat, stąd nie powstawały konkretne rozwiązania prawne umożliwiające jej wprowadzenie.

Jako rozwiązanie konkurencyjne wobec procedury głosowania przez pełnomocnika, które postulowane było przez Państwową Komisję Wyborczą i dotyczyć miało wyborców niepełnosprawnych oraz powyżej 80. roku życia, zamysł wprowadzenia instytucji głosowania korespondencyjnego do polskiego prawa wyborczego podnoszono m.in. w czasie prac nad ordynacją wyborczą do Sejmu RP i Senatu RP w 2000 roku¹³ oraz w postulatach organizacji społecznych w trakcie prac legislacyjnych nad ustawą o referendum ogólnokrajowym¹⁴. Procedurę tę wskazywał również Rzecznik Praw Obywatelskich, m.in. w swoim wystąpieniu w 2000 roku. W toku prac legislacyjnych zamawiano również ekspertyzy prawne poświęcone procedurom głosowania korespondencyjnego i przez pełnomocnika, oraz aspektom konstytucyjnym obu rozwiązań, co świadczy jednoznacznie, że były w tym samym czasie rozpatrywane¹⁵. Niestety, posłowie nie wyrazili woli wprowadzenia żadnej ze wspomnianych procedur do prawa wyborczego.

W następnych latach nadal dyskutowano o potrzebie wprowadzenia kodeksu, jednak kolejną próbę wprowadzenia głosowania korespondencyjnego do pol-

⁹ W Nowej Zelandii możliwe jest tylko głosowanie za pośrednictwem poczty w wyborach lokalnych.

¹⁰ Na Słowacji wprowadzone od 2004 roku, w wyborach parlamentarnych wykorzystane w 2006 roku; L. Cibulka, *Prawo wyborcze w Republice Słowackiej (przemiany i doświadczenia)*, [w:] *Przemiany prawa wyborczego – doświadczenia nowych demokracji. Republika Czeska, Republika Słowacka, Republika Ukrainiska, Rzeczpospolita Polska*, red. A. Sokala, Z. Witkowski, Bydgoszcz 2007, s. 46.

¹¹ W stanie Oregon głosowanie za pośrednictwem poczty jest jedynym sposobem głosowania od 1998 roku.

¹² J. Zbieranek, *Alternatywne procedury głosowania w polskim prawie wyborczym – gwarancja zasady powszechności wyborów czy mechanizm zwiększania frekwencji wyborczej?*, Warszawa 2013, s. 108.

¹³ Tamże, s. 109.

¹⁴ J. Kucharczyk, W. Siemczonek, *Frekwencja wyborcza w referendum europejskim*, [w:] *Obywatele Europy*, Warszawa 2004.

¹⁵ Biuletyn z posiedzenia Komisji Nadzwyczajnej do rozpatrzenia projektów ordynacji wyborczych do Sejmu RP i Senatu RP oraz o zmianie ustawy o wyborze prezydenta RP z dnia 30 listopada 2000 roku, nr 3382/III, wypowiedź posła Rybickiego.

skiego systemu wyborczego można było wskazać dopiero w czasie prac nad ordynacją wyborczą do Parlamentu Europejskiego na przełomie lat 2003 i 2004. Projekt ten przewidywał wprowadzenie głosownia korespondencyjnego dla wszystkich obywateli. Propozycja została zgłoszona jednak bardzo późno – w trakcie drugiego czytania projektu ustawy w Sejmie¹⁶, przy czym – zawierając wiele nieścisłości – nie została poprawiona przed trzecim czytaniem. W związku z tym Państwowa Komisja Wyborcza opracowała szereg poprawek, które przekazała Marszałkowi Senatu RP¹⁷, proponując dwa rozwiązania, tj. przyjęcie tych poprawek lub rezygnację z głosowania korespondencyjnego. Jak słusznie podkreślał Kazimierz W. Czaplicki, były sekretarz PKW,

Państwowa Komisja Wyborcza wielokrotnie wypowiadała się za alternatywnymi procedurami głosowania. Wydaje się, że jedną z form takiego głosowania, które należy rozważyć, jest właśnie głosowanie korespondencyjne. Nie mogę dać stuprocentowej gwarancji, że nam się uda [...]. Wiele będzie zależało od operatora publicznego świadczącego usługi pocztowe¹⁸.

Senat RP w swojej opinii podkreślał, iż

przepisy dotyczące głosowania korespondencyjnego są w wielu przypadkach niepełne i niespójne. Prowadzi to do ostatecznej konkluzji: przeprowadzenie wyborów na podstawie tych przepisów jest niemożliwe¹⁹.

Ostatecznie głosowanie korespondencyjne nie znalazło się w ordynacji wyborczej do Parlamentu Europejskiego uchwalonej 23 stycznia 2004 roku²⁰.

Jak słusznie zauważa Jarosław Zbieranek,

[...] w toku parlamentarnych prac nad ordynacją wyborczą do Parlamentu Europejskiego na przełomie 2003 i 2004 roku kwestia wprowadzenia głosowania korespondencyjnego była omawiana przede wszystkim przez pryzmat techniczno-organizacyjny, w tym stworzenia poprawnych uregulowań prawnych. Z braku czasu nie podjęto rozbudowanych analiz dotyczących potencjalnych funkcji tej alternatywnej procedury głosowania²¹.

Zamówiono jedynie – bez przeprowadzenia głębszych analiz – ekspertyzy, które przedstawiały różne alternatywne procedury głosowania stosowane w poszczególnych państwach Unii Europejskiej w wyborach do Parlamentu Europejskiego.

W latach 2004–2005 kilkakrotnie powracano do tej tematyki, ale w formie postulowanych sformułowań, które miały tylko znaczenie „hasłowe”, nie kształtujące żadnych form nowego projektu zmian prawnych; dyskusję podjęto np. na

¹⁶ Sprawozdanie Komisji Europejskiej i Komisji Administracji i Spraw Wewnętrznych (druk sejmowy nr 2243). Ustawa uchwalona przez Sejm RP w dniu 18 grudnia 2003 roku (druk nr 568) i przesłana do marszałka Sejmu RP dnia 22 grudnia 2003 roku.

¹⁷ Pismo ZPOW-062 – 31/03 z dnia 5 stycznia 2004 roku.

¹⁸ Wypowiedź K.W. Czaplickiego w: „Biuletyn Komisji Sejmowych” nr 2669/IV.

¹⁹ Druk senacki nr 54 z 20 stycznia 2004 roku.

²⁰ J. Zbieranek, *Nowe procedury: głosowanie korespondencyjne i przez pełnomocnika*, [w:] *Kodeks wyborczy. Wstępna ocena*, red. K. Skotnicki, Warszawa 2011, s. 48–49.

²¹ J. Zbieranek, *Alternatywne procedury głosowania...*, s. 112.

seminarium dotyczącym propozycji zmian w prawie wyborczym, które odbyło się w grudniu 2004 roku w siedzibie Instytutu Spraw Publicznych w Warszawie²². Ustalono jednak, że wprowadzenie tego sposobu nie będzie możliwe ze względów bezpieczeństwa. Dopiero w 2006 roku, z inicjatywy Rady Ministrów, podjęto prace legislacyjne mające na celu opracowanie procedury głosowania korespondencyjnego. Zamysł ten realizował prezes Rady Ministrów Jarosław Kaczyński. Działający w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów Międzyresortowy Zespół ds. Polonii i Polaków za Granicą przygotował projekt ustawy o zmianie ustawy o wyborze Prezydenta RP oraz ustawy Ordynacja wyborcza do Sejmu RP i do Senatu RP. Przewidywał on wiele nowych istotnych zmian dla obywateli polskich przebywających poza granicami kraju. Projekt ten obejmował m.in. „zagraniczny” rejestr wyborców, odrębne okręgi głosowania, a także procedurę głosowania korespondencyjnego. Pewną ważną wskazówką dla tych poczynań był bardzo niski poziom uczestnictwa w wyborach polskich wyborców przebywających poza granicami kraju. Rzeczywista frekwencja wyborcza wśród wspomnianej grupy wynosiła zaledwie od kilku do kilkunastu procent²³.

Projekt, który powstawał w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów na przełomie 2006–2007 roku, wzbudził zainteresowanie wśród organizacji społecznych. Na bieżąco kształtowały się ekspertyzy prawne, które później stały się podstawą do szerszych rozważań na temat proponowanych rozwiązań. Konsekwentnie realizując swoje zamierzenia, Rada Ministrów w programie prac legislacyjnych w I półroczu 2007 roku uwzględniła przygotowanie nowelizacji prawa wyborczego.

Niestety, wg opinii zdecydowanej większości ekspertów, projekt przygotowany przez Międzyresortowy Zespół ds. Polonii i Polaków za Granicą okazał się niedopracowany, gdyż „charakteryzował się dużą ogólnością”²⁴. Sam zamysł wprowadzenia tej procedury jako wzmocnienia gwarancji zasady powszechności wyborów był oceniany pozytywnie. Przewidywano nawet, że może stać się podstawą do wprowadzenia do polskiego systemu wyborczego instytucji powszechnego głosowania za pomocą poczty. Postulowano, by procedura głosowania korespondencyjnego była adresowana do wszystkich wyborców, zarówno przebywających w dniu głosowania w kraju, jak i za granicą²⁵.

Niestety, skrócenie kadencji Sejmu RP w 2007 roku przerwało dalsze prace nad projektem. Następnie w dniu 24 czerwca 2008 roku posłowie Klubu Parlamentarnego Lewica i Demokraci wystąpili z inicjatywą ustawodawczą przed-

²² Tamże, s. 113.

²³ J. Zbieranek, *Głosowanie korespondencyjne – propozycje dla polskich obywateli przebywających za granicą*, [w:] *Prawo wyborcze. Analizy. Interpretacje. Rekomendacje*, red. J. Zbieranek, Warszawa 2009, s. 65–75.

²⁴ Tenże, *Alternatywne procedury głosowania...*, s. 115.

²⁵ M. Chmaj, *Ekspertyza dotycząca możliwości głosowania korespondencyjnego przez obywateli polskich przebywających w dniu głosowania za granicą oraz perspektywy objęcia tą formą głosowania obywateli, którzy w dniu głosowania przebywają na terenie państwa polskiego*, [w:] *Prawo wyborcze. Analizy. Interpretacje...*, s. 85, 87.

stawiającą projekt ustawy Kodeks wyborczy. Projekt ten miał na celu wprowadzenie kilku zmian oraz ujednoczenie niektórych spraw zawartych w prawie wyborczym. W początkowej wersji projektu nie było jednak mowy o głosowaniu korespondencyjnym. Rozbudowane prace analityczne podjął w tym okresie Instytut Spraw Publicznych, organizując seminarium eksperckie poświęcone tej problematyce, które miało miejsce 13 maja 2008 roku²⁶. Zaproszeni eksperci i przedstawiciele organów wyborczych wskazywali, że procedura ta może być wdrożona przede wszystkim dla polskich wyborców, którzy w dniu głosowania przebywają poza granicami kraju²⁷.

Kwestia głosowania korespondencyjnego podnoszona była również w kontekście zapowiadanych przez ustawodawcę w latach 2007–2008 prac nad głosowaniem elektronicznym zdalnym. Propozycja głosowania korespondencyjnego została również ujęta w opracowanym w 2009 roku projekcie ustawy o dostosowaniu organizacji wyborów do potrzeb osób niepełnosprawnych²⁸. Autorzy podkreślali, że nowa procedura ma być uzupełnieniem procedury głosowania przez pełnomocnika dla osób niepełnosprawnych, którzy są samotni i nie mogą wskazać osoby zaufanej, która stałaby się ich pełnomocnikiem. Z jednej strony stanowiła propozycję rozwiązań mających na celu dostosowanie lokali wyborczych do potrzeb osób niepełnosprawnych, z drugiej – propozycję alternatywnej procedury głosowania w postaci głosowania korespondencyjnego.

Pierwsze czytanie ustawy odbyło się 5 marca 2010 roku, następnie została skierowana do Komisji Nadzwyczajnej do rozpatrzenia niektórych projektów ustaw z zakresu prawa wyborczego (dalej KNOW), w której trwały już w tym czasie zaawansowane prace nad projektem kodeksu wyborczego. Niektóre propozycje spotkały się z negatywną oceną ekspertów wskazujących na konieczność wprowadzenia wielu zmian i modyfikacji, w tym do procedury głosowania korespondencyjnego. W efekcie prace nad projektem zostały zawieszono, gdyż priorytet stanowiły prace nad kodeksem wyborczym. Zespół ekspertów Instytutu Spraw Publicznych, który w 2010 roku opracował stosowne przepisy kodeksu wyborczego w Centrum Studiów Wyborczych Uniwersytetu Łódzkiego pod kierownictwem prof. Krzysztofa Skotnickiego (CSW UŁ), w składzie: dr Anna Rakowska (CSW UŁ), dr Jarosław Zbieranek (ISP), mgr Marcin Rulka (CSW UŁ), na prośbę przewodniczącego KNOW opracował propozycję przepisów regulujących instytucję głosowania korespondencyjnego odnoszącą się do polskich wyborców przebywających poza granicami kraju.

Przepisy te zostały poparte przez klub poselski Platformy Obywatelskiej oraz przez klub Prawa i Sprawiedliwości. Warto zaznaczyć, że propozycja zosta-

²⁶ Ekspertyza wprowadzająca była przedstawiona przez K. Skotnickiego. Zob. tegoż, *Rejestr wyborców i głosowanie korespondencyjne w Wielkiej Brytanii*, [w:] *Prawo wyborcze. Analizy. Interpretacje...*, s. 55–65.

²⁷ J. Zbieranek, *Alternatywne procedury głosowania...*, s. 118.

²⁸ Druk sejmowy nr 2800.

ła również poparta przez Rzecznika Praw Obywatelskich, który w piśmie do przewodniczącego Komisji wskazał, że

[...] nierozwiązanym dotąd problemem pozostaje sytuacja osób przebywających w dniu głosowania poza granicami kraju [...]. Polskie prawo wyborcze należy dostosować do zmieniających się warunków społecznych, a także umożliwić korzystanie z konstytucyjnych praw osobom chorym, niepełnosprawnym, a także obywatelom przebywającym poza granicami kraju. Z tych powodów pragnę wyrazić poparcie i uznanie dla działań zmierzających do wprowadzenia do polskiego prawa wyborczego tzw. alternatywnych form głosowania, w tym głosowania korespondencyjnego²⁹.

Proponowane poprawki poparła także Komisja Nadzwyczajna. Po dokonaniu licznych zmian, 5 stycznia 2011 roku został uchwalony Kodeks wyborczy, w którym rozdział 8 poświęcony był właśnie głosowaniu korespondencyjnemu. Przepisy tego rozdziału zostały znowelizowane na mocy ustawy z 15 kwietnia 2011 roku o zmianie ustawy Kodeks wyborczy oraz ustawy Przepisy wprowadzające ustawę Kodeks wyborczy³⁰. Niestety, wciąż tej procedurze towarzyszyły liczne burzliwe dyskusje. Stąd też pojawiła się myśl stworzenia nowego rozwiązania, które zostało przedstawione w inicjatywie poselskiej projektu ustawy o zmianie ustawy Kodeks wyborczy oraz niektórych innych ustaw (24 lipca 2013 roku). Propozycja wniesienia wielu zmian w obowiązującym prawie wyborczym została zainicjowana przez grupę posłów na sejm klubu Platformy Obywatelskiej³¹. Projekt stanowił obszerny zbiór różnych regulacji doskonalących to prawo, a incydentalnie również tzw. ustrojowe ustawy samorządowe³². Wskazywano na jedenaście takich zmian, z czego najdonioślejsze znaczenie przypisywano ustanowieniu możliwości głosowania korespondencyjnego. Zasadna więc była propozycja wprowadzenia jednego rozdziału w dziale I Kodeksu wyborczego, oznaczonego jako 7a, który w sposób całościowy miał regulować tę procedurę głosowania, a tym samym uchylenia dotychczasowego rozdziału 8. Niestety, od początku procedowania nad dookreśleniem istniejącego już unormowania odnośnie do głosowania korespondencyjnego wysuwano wiele wątpliwości w związku z niebezpieczeństwem fałszerstw wyborczych. Z drugiej strony z wprowadzeniem powszechnego głosowania korespondencyjnego wiązano nadzieję wzrostu frekwencji wyborczej. W rezultacie w dalszych pracach parlamentarnych odstąpiono od pomysłu ustanowienia powszechnej możliwości głosowania korespondencyjnego podczas każdych wyborów. Stąd też, na mocy uchwalonej przez Sejm w trzecim czytaniu i przyjętej przez Senat ustawy z dnia 10 czerwca 2014 roku o zmianie ustawy Kodeks wyborczy oraz niektórych innych ustaw, wprowadzono do Kodeksu wyborczego nowy rozdział 6a w Dziale I, zatytułowany *Głosowanie korespondencyjne*.

²⁹ Pismo z dnia 30 października 2010 roku, sygnatura RPO 572441 – I/07/AB.

³⁰ Dz.U. z 2011 r. Nr 102, poz. 588.

³¹ Druk nr 1786.

³² K. Skotnicki, *Opinia prawna na temat poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks wyborczy oraz niektórych innych ustaw (druk nr 1786)*, Warszawa, 29 listopada 2013 r.

3. Propozycja ustanowienia powszechnej możliwości głosowania korespondencyjnego podczas wszystkich wyborów

Idea głosowania korespondencyjnego, jak już podkreślono, zgłaszana była w polskiej literaturze przedmiotu od dawna³³ i opowiadały się za nią liczne organizacje społeczne³⁴.

W związku z licznymi wątpliwościami, które zostały zauważone przez posłów, ograniczono się tylko do wprowadzenia powszechności głosowania korespondencyjnego, z wyłączeniem wyborów do organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego oraz wyborów wójta, prezydenta miasta, burmistrza, w proponowanym art. 53a § 1 Kodeksu wyborczego. Wyłączenie to było efektem licznych obaw o naruszenia konstytucyjnej zasady powszechności oraz tajności głosowania podczas wyborów samorządowych, a zwłaszcza wyborów do rad gmin czy wyborów wójta, prezydenta miasta czy burmistrza. Posłowie argumentowali, że najpoważniejszym niebezpieczeństwem, które mogłoby mieć miejsce, jest zjawisko kupowania i sprzedawania głosów. Współcześnie bardzo wysokie koszty związane z prowadzeniem kampanii wyborczej sprawiają, iż taniej byłoby kupić głosy niż o nie walczyć w przewidziany przez prawo sposób³⁵. W przypadku wyborów do Sejmu czy Senatu, wyborów prezydenckich, wyborów do sejmików wojewódzkich, rad powiatów czy wyborów do Parlamentu Europejskiego, a nawet do rad gmin w największych polskich miastach, dokonywanie fałszerstw przez kupowanie głosów nie byłoby czymś tak łatwym. Natomiast w przypadku wyborów do małych pod względem liczby mieszkańców gmin podczas wyborów do rady gminy czy wyborów na wójta, a nawet burmistrza, byłoby dużo prościej odkupić karty do głosowania za niską kwotę³⁶, chociażby z faktu, iż wszyscy mieszkańcy miasteczka dobrze się znają i kandydat może w prosty sposób dotrzeć do każdej osoby, która zdecydowała się zagłosować przy pomocy tej procedury. Podnoszono, że osobami, które będą dokonywać fałszerstw, mogą być urzędnicy, jak i operatorzy pocztowi, którzy dla wyboru swojego faworyta, który może być członkiem rodziny, a nawet i przełożonym decydującym chociażby o zatrudnieniu, dopuszczają się wielu niezgodnych

³³ K. Skotnicki, *Zasada powszechności w prawie wyborczym*, Łódź 2000, s. 261; J. Zbieranek, *Alternatywne procedury głosowania...*, s. 39–53; A. Rakowska, K. Skotnicki, *Głosowanie korespondencyjne – nowe rozwiązanie Kodeksu wyborczego*, [w:] *W kręgu historii doktryn politycznych i prawnych oraz konstytucjonalizmu. Księga jubileuszowa Profesora Andrzeja Sylwestrzaka*, Gdańsk 2012, s. 295.

³⁴ J. Zbieranek, *Alternatywne procedury głosowania...*, s. 109 i nn.

³⁵ Na niebezpieczeństwo wskazywał K. Skotnicki – tegoż, *Prawne problemy ustanowienia w Polsce alternatywnych sposobów głosowania*, „Przegląd Wyborczy” 2009, nr 9–10, s. 28.

³⁶ Tenże, *Możliwość wykorzystania alternatywnych sposobów głosowania podczas wyborów samorządowych*, [w:] *Wybory i referenda lokalne. Aspekty prawne i politologiczne*, red. A. Stec i K. Małysa-Sulińska, Warszawa 2010, s. 120.

z prawem czynów. Na poczcie urzędnik, do którego wpłynie wniosek o głosowanie korespondencyjne, może nie nadać mu biegu; może dojść do celowego niedostarczenia koperty zwrotnej do wyborcy, czy kolejno – do właściwej komisji wyborczej, lub pojawić się sytuacja naruszenia zasady tajności głosowania przez otwarcie pakietu wyborczego i unieważnienie głosu. Nie jest to możliwe w wyborach do organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego oraz wyborów wójta, prezydenta miasta, burmistrza, z wyjątkiem osób niepełnosprawnych (§ 3). Zgodnie z § 4, „Głosowanie korespondencyjne jest wyłączone w przypadku głosowania w obwodach głosowania utworzonych w jednostkach, o których mowa w art. 12 § 4 i 7, oraz w obwodach głosowania utworzonych na polskich statkach morskich, a także w przypadku udzielenia przez wyborcę niepełnosprawnego pełnomocnictwa do głosowania”.

4. Obowiązująca regulacja kodeksowa odnośnie do procedury oddania ważnego głosu przy zastosowaniu instytucji głosowania korespondencyjnego

Obowiązująca regulacja kodeksowa *expressis verbis* wskazuje, że zamiar głosowania korespondencyjnego powinien zostać zgłoszony ustnie, pisemnie, telefaksem do 15 dnia przed dniem wyborów przez wyborcę będącego w kraju do wójta, a za granicą do konsula (art. 53b § 1–2 Kodeksu wyborczego, dalej kw).

W przypadku przeprowadzania ponownego głosowania wyborca, który nie zgłosił zamiaru głosowania korespondencyjnego, może po dniu pierwszego głosowania, a przed ponownym głosowaniem, zgłosić zamiar głosowania korespondencyjnego w ponownym głosowaniu najpóźniej w 10 dniu przed dniem ponownego głosowania. Należy mieć na uwadze, że zgłoszenie zamiaru głosowania korespondencyjnego (przed I turą) dotyczy również ewentualnego ponownego głosowania (tzw. II tury wyborów) (art. 53b § 8 i 9 kw). Zgodnie z art. 53b § 3 kw zgłoszenie powinno zawierać nazwisko i imię (imiona), imię ojca, datę urodzenia, numer ewidencyjny PESEL wyborcy, oznaczenie wyborów, których dotyczy zgłoszenie, a także wskazanie adresu, na który ma być wysłany pakiet wyborczy, albo deklarację osobistego odbioru pakietu wyborczego. Zgłoszenie wyborcy głosującego w kraju powinno dodatkowo zawierać oświadczenie o wpisaniu wyborcy do rejestru wyborców w danej gminie (art. 53b § 4 kw). W przypadku wyborcy będącego za granicą zgłoszenie powinno również zawierać oznaczenie miejsca pobytu wyborcy za granicą, numer ważnego polskiego paszportu, a w przypadku obywatela Unii Europejskiej niebędącego obywatelem polskim – numer ważnego dokumentu stwierdzającego tożsamość, oraz wskazanie miejsca i daty jego wydania, a także – w przypadku obywatela polskiego czasowo przebywającego za granicą – oznaczenie miejsca wpisania wyborcy do rejestru wyborców (art. 53b § 4 kw). W zgłoszeniu wyborca ma prawo żądać

przesłania razem z pakietem wyborczym nakładki na kartę do głosowania sporządzonej w alfabecie Braille'a (art. 53b § 7 kw). W przypadku osób niepełnosprawnych trzeba dołączyć kopię aktualnego orzeczenia właściwego organu orzekającego o ustaleniu stopnia niepełnosprawności (art. 53b § 6 kw). Należy podkreślić, że w przypadku braku wymaganych danych w zgłoszeniu, wyborca zostanie wezwany do uzupełnienia wniosku w ciągu 3 dni. Zgłoszenie nieuzupełnione w wyznaczonym terminie nie będzie rozpatrywane, o czym wyborca zostanie poinformowany (art. 53c § 1 i 2 kw). Zgodnie z art. 53e kw nie później niż na 7 dni przed dniem wyborów wyborca, który zgłosił zamiar głosowania korespondencyjnego w kraju, otrzymuje z urzędu gminy pakiet wyborczy do rąk własnych, po okazaniu dokumentu potwierdzającego tożsamość i pisemnym pokwitowaniu odbioru. Oznacza to, że wyborca może podać w zgłoszeniu dowolny adres na terenie kraju. Natomiast samo zgłoszenie zamiaru głosowania korespondencyjnego musi być dokonane w gminie, w której wyborca ujęty jest w stałym rejestrze wyborców. Pakiet wyborczy jest doręczany do wyborcy przez upoważnionego pracownika urzędu gminy lub za pośrednictwem operatora pocztowego (w rozumieniu ustawy z dnia 23 listopada 2012 roku – Prawo pocztowe)³⁷.

W głosowaniu ponownym wójt przesyła wyborcy pakiet wyborczy na ten sam wskazany adres, co przed pierwszą turą głosowania. Adres ten nie może zostać przez wyborcę zmieniony. Wyborcy jednak przysługuje prawo rezygnacji z głosowania korespondencyjnego i możliwość wzięcia zaświadczenia o prawie do głosowania. Złożenie wniosku o wydanie zaświadczenia powinno nastąpić przed wysłaniem pakietu wyborczego, lub po tym terminie, jeżeli wyborca zwróci pakiet wyborczy w stanie nienaruszonym³⁸.

Zgodnie z art. 53g. § 1 kw w skład pakietu wyborczego wchodzi: koperta zwrotna, karta lub karty do głosowania, koperta na kartę lub karty do głosowania, instrukcja głosowania korespondencyjnego, nakładka lub nakładki na kartę lub karty do głosowania sporządzone w alfabecie Braille'a – jeżeli wyborca zażądał ich przesłania, oświadczenie o osobistym i tajnym oddaniu głosu na karcie do głosowania. Ważne jest, aby na oświadczeniu umieszczono imię (imiona), nazwisko oraz numer ewidencyjny PESEL wyborcy. W przypadku głosowania w kraju, na kopercie na pakiet wyborczy oraz na kopercie zwrotnej umieszcza się oznaczenie „przesyłka wyborcza”. W przypadku głosowania w kraju, na kopercie zwrotnej umieszcza się adres właściwej obwodowej komisji wyborczej, a za granicą – adres właściwego konsula. Na kopercie na kartę do głosowania umieszcza się oznaczenie „koperta na kartę do głosowania”. Na kopercie zwrotnej i kopercie na kartę do głosowania nie można umieszczać żadnych innych oznaczeń poza wymienionymi wyżej.

Wyborca może również osobiście odebrać pakiet wyborczy w urzędzie gminy, jeżeli zadeklarował to w zgłoszeniu zamiaru głosowania korespondencyjne-

³⁷ Dz.U., poz. 1529.

³⁸ ZPOW-603-12/15.

go. Ważne jest, aby pakiet wyborczy doręczony został wyborcy lub wydany do rąk własnych wyborcy po okazaniu dokumentu potwierdzającego tożsamość i pisemnym pokwitowaniu odbioru. Jeżeli odbierający nie może potwierdzić odbioru, osoba doręczająca albo wydająca pakiet wyborczy sama stwierdza datę doręczenia oraz wskazuje odbierającego i przyczynę braku jego podpisu. W przypadku nieobecności wyborcy pod wskazanym adresem, doręczający umieszcza zawiadomienie o terminie powtórnego doręczenia w oddawczej skrzynce pocztowej lub, gdy nie jest to możliwe, na drzwiach mieszkania wyborcy. Termin powtórnego doręczenia nie może być dłuższy niż 3 dni od dnia pierwszego doręczenia. Pakiety wyborcze niedoręczone lub nieodebrane osobiście są przekazywane obwodowej komisji wyborczej do zakończenia głosowania. Jeżeli przekazanie pakietów wyborczych obwodowej komisji wyborczej do zakończenia głosowania nie byłoby możliwe, pakiety takie przekazywane są właściwemu dyrektorowi delegatury Krajowego Biura Wyborczego.

Zgodnie z art. 53f. § 1 konsul niezwłocznie po otrzymaniu od właściwej komisji wyborczej kart do głosowania, jednak nie później niż 10 dni przed dniem wyborów, wysyła pakiet wyborczy do wyborcy wpisanego do spisu wyborców, który wyraził zamiar głosowania korespondencyjnego za granicą. Jeżeli wyborca zadeklarował w zgłoszeniu zamiar głosowania korespondencyjnego, może osobiście odebrać pakiet wyborczy w konsulacie. Pakiety wyborcze niedoręczone wyborcy pod wskazany przez niego adres lub nieodebrane przez wyborcę pozostają w depozycie konsula do czasu stwierdzenia ważności wyborów przez Sąd Najwyższy. Minister właściwy do spraw zagranicznych, po zasięgnięciu opinii Państwowej Komisji Wyborczej, określił, w drodze rozporządzenia, wzór i sposób prowadzenia oraz aktualizacji wykazu pakietów wyborczych, tak aby zapewnić sprawność i rzetelność postępowania.

Zgodnie z art. 53h. § 1 wyborca głosujący korespondencyjnie po wypełnieniu karty do głosowania wkłada ją do koperty na kartę do głosowania, którą zakleja, a następnie kopertę tę wkłada do koperty zwrotnej łącznie z podpisanym oświadczeniem i przesyła ją: w przypadku głosowania w kraju – do właściwej obwodowej komisji wyborczej, a w przypadku głosowania za granicą – na własny koszt, do właściwego konsula.

Kodeks wyborczy nie wskazuje obligatoryjnie na sposób przesłania koperty zwrotnej, co pozwala wyborcy samemu o tym zadecydować i wybrać najlepszy z możliwych sposobów, np. przekazać ją wyznaczonemu operatorowi pocztowemu. Odesłanie takiej koperty następuje na koszt wyborcy.

Zgodnie z art. 53i. kw w przypadku głosowania w kraju koperty zwrotne niedoręczone do obwodowej komisji wyborczej do zakończenia głosowania przekazywane są właściwemu dyrektorowi delegatury Krajowego Biura Wyborczego.

5. Pierwsze doświadczenia zastosowania instytucji głosowania korespondencyjnego

Procedura głosowania korespondencyjnego wydaje się na pozór metodą wygodniejszą niż głosowanie w sposób tradycyjny. Niestety, jak wynika z badań CBOS przeprowadzonych w lipcu 2011 roku³⁹, wyborcy nie są jeszcze do niej całkowicie przekonani. Mianowicie aż 82% badanych deklarowało, że mimo wszystko wolałoby głosować w sposób tradycyjny w lokalu wyborczym, a tylko 14% ankietowanych zdecydowałoby się na alternatywny sposób głosowania.

W wyborach do Sejmu RP i Senatu RP, które odbyły się 9 października 2011 roku, pakiety wyborcze zostały wysłane do 807 osób⁴⁰ w kraju, z czego do urn wrzucono tylko 672 koperty z kartami do głosowania (119 kopert nie zawierało oświadczenia o osobistym i tajnym głosowaniu, 4 oświadczenia nie zostały podpisane, w kolejnych 4 nie było kopert na kartę do głosowania, a następne 4 nie zostały zaklejone, 1 koperta nie zawierała karty do głosowania).

Warto podkreślić, że w pierwszych wyborach, w czasie których można było skorzystać z głosowania korespondencyjnego, zamiar taki wyraziło 22 893 wyborców przebywających za granicą, ale ostatecznie skutecznie skorzystało z tej formy tylko nieco ponad 17 000 (w wyborach do Sejmu do komisji wyborczych trafiło 17 161 kopert do głosowania, a w wyborach do Senatu – 17 061 kopert do głosowania). W praktyce jednak w przytłaczającej większości zagłosowały w ten sposób nie osoby niepełnosprawne, lecz Polacy przebywający za granicą. Poza okręgiem warszawskim (nr 19), gdzie dolicza się wyniki głosowania za granicą, z możliwości tej skorzystało jedynie 609 niepełnosprawnych.

Jeszcze gorzej wyglądała sytuacja w wyborach do Parlamentu Europejskiego z 25 maja 2014 roku, gdzie do wyborców wysłano 6169 pakietów wyborczych, a kopert zwrotnych odesłano jedynie 4912. Do urn wyborczych wrzucono tylko 4912 kopert na karty do głosowania, gdyż w pozostałych kopertach zwrotnych nie było oświadczenia o osobistym i tajnym oddaniu głosu albo oświadczenie nie było podpisane przez wyborcę, nie było koperty na kartę do głosowania bądź koperta do głosowania nie była zaklejona. Ostatecznie wyjęto z kopert na karty do głosowania 4593 karty do głosowania. Ponadto z głosowania korespondencyjnego skorzystało tylko 167 niepełnosprawnych⁴¹. Dane te jasno pokazują, że głosowanie korespondencyjne, mimo licznych nadziei, nie stało się mechanizmem aktywizacji wyborczej niepełnosprawnych.

³⁹ Komunikat z badań CBOS *Polacy o ułatwieniach w głosowaniu*, BS/84/2011, Warszawa, lipiec 2011 r.

⁴⁰ Pismo Przewodniczącego PKW (ZPOW-432-2/12) z dnia 1 lutego 2012 r. do Przewodniczącego Komisji Polityki Społecznej i Rodziny Sejmu RP, [w:] J. Zbieranek, *Gwarancje korzystania z czynnego prawa wyborczego przez osoby starsze i z niepełnosprawnościami. Analiza i zalecenia*, Warszawa, wrzesień 2012, s. 69–70.

⁴¹ Dla porównania w tych samych wyborach zamiar głosowania korespondencyjnego zgłosiło 6001 Polaków przebywających za granicą, a skutecznie skorzystało z tej formy 4745.

Jak wskazują badania przeprowadzone wspólnie przez CBOS i Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich z kwietnia 2015 roku, Polacy bardzo rzadko wskazywali na zamiar skorzystania z procedury głosowania korespondencyjnego. Zagłosować korespondencyjnie zamierzało niespełna 3% ankietowanych, niezdecydowanych było 6%, a 92% ankietowanych wykluczało skorzystanie z tej procedury⁴².

Statystyka wyborcza po pierwszej, jak i drugiej turze wyborów prezydenckich, w których z głosowania korespondencyjnego mógł skorzystać każdy, wskazuje, iż obywatele nie dołączyli oświadczenia (o ile w ogóle je otrzymali w pakiecie wyborczym) do 1532 pakietów wyborczych w pierwszej turze wyborów, do 1472 pakietów wyborczych w drugiej turze wyborów; oświadczenie nie zostało podpisane w 22 pakietach wyborczych w pierwszej turze wyborów oraz w 52 pakietach wyborczych w drugiej turze wyborów; koperta na kartę do głosowania nie została zaklejona w 35 pakietach wyborczych w pierwszej turze wyborów oraz w 43 pakietach wyborczych w drugiej turze wyborów⁴³. Pokazuje to również, że wielu obywateli mimo zgłoszenia zamiaru głosowania korespondencyjnego nie odesłało pakietu wyborczego, a może i odesłało, tylko pakiet wyborczy „zagubił się”, gdyż albo wcale nie dotarł do obwodowej komisji wyborczej, albo dotarł z opóźnieniem (w pierwszej turze wyborów 42 814 pakietów wyborczych zostało wysłanych do wyborców, z czego tylko 35 053 pakiety wyborcze wróciły do obwodowych komisji wyborczych; w drugiej turze odpowiednio 56 845 pakietów wyborczych zostało wysłanych do wyborców, do obwodowych komisji wyborczych wróciło zaś tylko 40 720 pakietów wyborczych)⁴⁴.

W ostatnich wyborach parlamentarnych, które miały miejsce 25 października 2015 roku, liczba wyborców, którym wysłano pakiety wyborcze, wyniosła 45 538. W wyborach do Sejmu liczba otrzymanych kopert zwrotnych wyniosła 39 958, w tym liczba kopert zwrotnych, w których nie było oświadczenia o osobistym i tajnym oddaniu głosu – 2113; liczba kopert zwrotnych, w których oświadczenie nie było podpisane przez wyborcę – 322; liczba kopert zwrotnych, w których nie było koperty na kartę do głosowania – 55; liczba kopert zwrotnych, w których znajdowała się niezaklejona koperta na kartę do głosowania – 80; liczba kopert na kartę do głosowania wrzuconych do urny – 37 806. W wyborach do Senatu liczba otrzymanych kopert zwrotnych wyniosła 39 952, w tym liczba kopert zwrotnych, w których nie było oświadczenia o osobistym i tajnym oddaniu głosu – 2134; liczba kopert zwrotnych, w których oświadczenie nie było podpisane przez wyborcę – 64; liczba kopert zwrotnych, w których nie było koperty na kartę do głosowania – 60; liczba kopert zwrotnych, w których znajdowała się niezaklejona koperta na kartę do głosowania – 88; liczba kopert na kartę do głosowania wrzuconych do urny – 38 036.

⁴² J. Zbieranek, *Wiedza o ułatwieniach w głosowaniu przed wyborami prezydenckimi*, CBOS, Warszawa 2015.

⁴³ Źródło: opracowanie własne na podstawie oficjalnych danych Państwowej Komisji Wyborczej.

⁴⁴ A. Żukowski, *Głosowanie korespondencyjne...*, s. 24.

Warto więc zastanowić się, czy wprowadzona procedura głosowania korespondencyjnego w pełni realizuje zamierzone cele, a ponadto znaleźć przyczynę niewątpliwie niskiego zainteresowania tą procedurą. W mojej ocenie, zasadne jest stwierdzenie, że instytucja ta nie gwarantuje w pełni przestrzegania zasady tajności głosowania. Po drugie, nie minimalizuje ryzyka zniekształcenia rzeczywistej woli głosujących oraz narusza zasadę przeprowadzania wyborów w jednolicie ustalonym terminie. Nietrudno również zauważyć, że przy niedoskonałości działania systemu pocztowego jawi się problem natury technicznej, gdyż nie zawsze współpraca między pracownikami urzędu, organami wyborczymi i obywatelem przebiega właściwie⁴⁵. Ponadto dla wielu wyborców instrukcje dołączone do pakietu wyborczego nie są do końca zrozumiałe i w sposób klarowny skonstruowane. Świadczą o tym statystyki wyborcze wskazane wyżej. To z nich nietrudno jest wnioskować, że dla obywateli instrukcja dołączona do pakietu wyborczego nie była do końca jasno i klarownie sformułowana, stawiając przy tym problem w jej odbiorze. Skutkowało to niedołączeniem oświadczenia, niepodpisaniem oświadczenia czy niezaklejeniem koperty na kartę do głosowania. Praktyka wyborcza pokazuje również, że wielu wyborców mimo zgłoszenia zamiaru głosowania korespondencyjnego nie odesłało pakietu wyborczego bądź pakiet z opóźnieniem dotarł do obwodowej komisji wyborczej lub po prostu się „zagubił”. Spośród tych, które dotarły, wiele i tak nie zostało wziętych pod uwagę przy podliczaniu głosów – ze względu na istotne uchybienia formalne, takie jak brak dołączonego oświadczenia o tajnym i osobistym głosowaniu, niezaklejenie koperty, itd. Ponadto wielu wyborców źle interpretowało użyte w instrukcji słowo „nadać”. Nie dla wszystkich było oczywiste, że należy to zrobić w placówce Poczty Polskiej, a nie w dowolny inny sposób.

6. Podsumowanie

Reasumując, należy stwierdzić, że problematyka instytucji głosowania korespondencyjnego, choć z pozoru oczywista, rodzi liczne problemy praktyczne. Przede wszystkim jest to związane z brakiem pełnej wiedzy na temat tej procedury, co więcej – nierozumieniem instrukcji dołączonej do pakietu wyborczego przez wyborców, którzy deklarują chęć zagłosowania przy użyciu tej metody. Ponadto można pokusić się o stwierdzenie, że instytucja ta nie gwarantuje w pełni przestrzegania zasady tajności i bezpośredniości wyborów, nie minimalizuje ryzyka zniekształcenia rzeczywistej woli głosujących oraz narusza zasadę przeprowadzania wyborów w jednolicie ustalonym terminie. Nie wspominając już o niedoskonałościach związanych z działaniem systemu pocztowego, czy problemie w interpretacji przez wyborców użytego w instrukcji słowa „nadać”, niewskazującego jednoznacznie na sposób przesłania pakietu wyborczego. Jak

⁴⁵ Tamże, s. 32.

pokazała praktyka minionych wyborów, regulacje kodeksowe nie są do końca jednoznaczne i budzą poważne rozbieżności. Dlatego też może warto zastanowić się nad potrzebą zmian unormowań w Kodeksie wyborczym dotyczących alternatywnych procedur głosowania, szczególnie koncentrując się na dookreśleniu pod względem techniczno-organizacyjnym procedury głosowania korespondencyjnego, aby w przyszłości nie pojawiły się dotychczas zaistniałe problemy i aby instytucja ta w pełni realizowała zamierzone cele.

Bibliografia

Literatura

- Chmaj M., Skrzydło W., *System wyborczy w Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2008.
- Cibulka L., *Prawo wyborcze w Republice Słowackiej (przemiany i doświadczenia)*, [w:] *Przemiany prawa wyborczego – doświadczenia nowych demokracji. Republika Czeska, Republika Słowacka, Republika Ukrainńska, Rzeczpospolita Polska*, red. A. Sokala, Z. Witkowski, Bydgoszcz 2007.
- Chmaj M., *Ekspertyza dotycząca możliwości głosowania korespondencyjnego przez obywateli polskich przebywających w dniu głosowania za granicą oraz perspektywy objęcia tą formą głosowania obywateli, którzy w dniu głosowania przebywają na terenie państwa polskiego*, [w:] *Prawo wyborcze. Analizy. Interpretacje. Rekomendacje*, red. J. Zbieranek, Warszawa 2009.
- Kolarska-Bobińska L., Kucharczyk J., Zbieranek J., *Aktywny obywatel, nowoczesny system wyborczy*, Warszawa 2006.
- Kolarska-Bobińska L., Zbieranek J., *W stronę reformy prawa wyborczego w Polsce*, [w:] *Prawo wyborcze. Analizy. Interpretacje. Rekomendacje*, red. J. Zbieranek, Warszawa 2009.
- Kucharczyk J., Siemczonek W., *Frekwencja wyborcza w referendum europejskim*, [w:] *Obywatele Europy*, Warszawa 2004.
- Rakowska A., Skotnicki K., *Głosowanie korespondencyjne – nowe rozwiązanie Kodeksu wyborczego*, [w:] *W kręgu historii doktryn politycznych i prawnych oraz konstytucjonalizmu. Księga jubileuszowa Profesora Andrzeja Sylwestrzaka*, Gdańsk 2012.
- Skotnicki K., *Czy ubezwłasnowolnienie może pozostać w Polsce cenzusem wyborczym?*, [w:] *Uniwersalny i regionalny wymiar ochrony praw człowieka. Nowe wyzwania – nowe rozwiązania*, t. 2, red. naukowa J. Jaskiernia, Warszawa 2014.
- Skotnicki K., *Możliwość wykorzystania alternatywnych sposobów głosowania podczas wyborów samorządowych*, [w:] *Wybory i referenda lokalne. Aspekty prawne i politologiczne*, red. A. Stec, K. Małys-Sulińska, Warszawa 2010.

- Skotnicki K., *Opinia prawna na temat poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks wyborczy oraz niektórych innych ustaw (druk nr 1786)*, Warszawa, 29 listopada 2013 r.
- Skotnicki K., *Prawne problemy ustanowienia w Polsce alternatywnych sposobów głosowania*, „Przegląd Wyborczy” 2009, nr 9–10.
- Skotnicki K., *Rejestr wyborców i głosowanie korespondencyjne w Wielkiej Brytanii*, [w:] *Prawo wyborcze. Analizy. Interpretacje. Rekomendacje*, red. J. Zbieranek, Warszawa 2009.
- Skotnicki K., *Zasada powszechności w prawie wyborczym*, Łódź 2000.
- Sokala A., Michalak B., *Leksykon prawa wyborczego i systemów wyborczych*, Warszawa 2010.
- Zbieranek J., *Alternatywne procedury głosowania w polskim prawie wyborczym – gwarancja zasady powszechności wyborów czy mechanizm zwiększania frekwencji wyborczej?*, Warszawa 2013.
- Zbieranek J., *Głosowanie korespondencyjne – propozycje dla polskich obywateli przebywających za granicą*, [w:] *Prawo wyborcze. Analizy. Interpretacje. Rekomendacje*, red. J. Zbieranek, Warszawa 2009.
- Zbieranek J., *Nowe procedury: głosowanie korespondencyjne i przez pełnomocnika*, [w:] *Kodeks wyborczy. Wstępna ocena*, red. K. Skotnicki, Warszawa 2011.
- Zbieranek J., *Wiedza o ułatwieniach w głosowaniu przed wyborami prezydenckimi*, CBOS, Warszawa 2015.
- Pismo Przewodniczącego PKW (ZPOW-432-2/12) z dnia 1 lutego 2012 r. do Przewodniczącego Komisji Polityki Społecznej i Rodziny Sejmu RP [w:] J. Zbieranek, *Gwarancje korzystania z czynnego prawa wyborczego przez osoby starsze i z niepełnosprawnościami. Analiza i zalecenia*, Warszawa, wrzesień 2012, s. 69–70.
- Żukowski A., *Głosowanie korespondencyjne – wskazówki dla Polski*, [w:] *Studia wyborcze*, t. 7, Łódź 2009.

Akty prawne

- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku, Dz.U. 1997 Nr 78, poz. 483 ze zm.
- Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy, Dz.U. 2011 Nr 21, poz. 112.
- Ustawa z dnia 15 kwietnia 2011 r. – o zmianie ustawy – Kodeks wyborczy oraz ustawy – Przepisy wprowadzające ustawę Kodeks wyborczy, Dz.U. z 2011 r. Nr 102, poz. 588.
- Dz.U. poz. 1529.

Inne źródła

Biuletyn Komisji Sejmowych nr 2669/IV.

Biuletyn z posiedzenia Komisji Nadzwyczajnej do rozpatrzenia projektów ordynacji wyborczych do Sejmu RP i Senatu RP oraz o zmianie ustawy o wyborze prezydenta RP z dnia 30 listopada 2000 roku, nr 3382/III.

Druk sejmowy nr 1786.

Druk sejmowy nr 2243.

Druk sejmowy nr 2800.

Komunikat z badań CBOS *Polacy o ułatwieniach w głosowaniu*, BS/84/2011, Warszawa, lipiec 2011 r.

Pismo z dnia 30 października 2010 roku, RPO 572441 – I/07/AB.

Pismo z dnia 5 stycznia 2004 roku, ZPOW-062 – 31/03.

ZPOW-603-12/15.

Genesis and evolution of the institution postal voting in Poland

Summary

For a considerable period of time now, the pattern of decreasing interest in politics have been observed in the society in Poland, and even the phenomenon of indifference to political life can be widely recognized; there are any actions undertaken and displays of hostility toward our political elites can be observed as well. During subsequent elections it is very difficult not to see that electoral turnout drops significantly. Therefore, for nearly twenty years efforts have been made to change the electoral procedure in the Poland's electoral law, and to introduce distinct voting methods, other than the ones used so far. Thus, alternative voting procedures were implemented by the Act of 5 January 2011 on Electoral Code ("Poland's Journal of Laws" 2011, No 21, item 112), which entered into force on 1 August 2011, providing voters with other means to cast their vote not only at the polling station, which due to various reasons could be often impossible to perform for them. At first, one of the method was voting by proxy, while the Electoral Code of 2011 has also introduced the institution of voting by correspondence, initially designed only for voters voting abroad, and later one (still before it was entered into force) also for disabled and elderly voters in the country. Amendment to the Election Code of 2014 has evoked postal voting during the elections to the Sejm and to the Senate of the Republic of Poland, during elections to the European Parliament, and in the general elections for the President of the Republic of Poland. Thus, in 2015 during the election for the Head of State every voter in the country was empowered to used this voting method for the first time.

Keywords: Voting by correspondence, postal voting, electoral law.