



Bartłomiej MICHALAK 

Uniwersytet Mikołaja Kopernika, Wydział Nauk o Polityce i Bezpieczeństwie, Toruń, Polska

Kodeks wyborczy do natychmiastowej korekty! Czego nie zmieniono przed wyborami z 2023 r. i jakie to miało konsekwencje?

Electoral Code Needs to Be Changed Immediately! What Remained Unchanged ahead of the 2023 Elections, and What Were the Consequences?

• Abstrakt •

15 października 2023 r. odbyły się w Polsce wybory parlamentarne połączone z referendum ogólnokrajowym. Jeszcze przed wyborami wielu ekspertów wskazywało na konieczność przeprowadzenia niezbędnych zmian w Kodeksie wyborczym. Do najważniejszych należały: likwidacja nierówności głosów w niektórych okręgach wyborczych do Sejmu oraz przywrócenie głosowania korespondencyjnego dla Polaków przebywających za granicą. Niestety polski ustawodawca zmian tych nie wprowadził. Celem tego artykułu będzie znalezienie odpowiedzi na pytania, jaki to miało wpływ na przebieg i ostateczne wyniki wyborów oraz jak przeciwdziałać podobnym zagrożeniom w przyszłości.

Słowa kluczowe: prawo wyborcze; wybory parlamentarne w Polsce; okręgi wyborcze; równość głosu; głosowanie za granicą

• Abstract •

The parliamentary elections in Poland were held on October 15, 2023, combined with nationwide referendum. Many experts pointed out the need for necessary changes to the Electoral Code even prior to the elections. The most important were: elimination of votes inequalities in some electoral districts to the Sejm and restoration of postal voting for Polish citizens staying abroad. Unfortunately, these changes were not introduced to the electoral law by the Polish lawmaker. The aim of this paper is to answer the questions: How did that affect the electoral process and final results of the elections? And how to prevent these threats in the future?

Keywords: electoral law; parliamentary elections in Poland; electoral districts; equality of votes; external voting

15 października 2023 r. odbyły się w Polsce wybory parlamentarne oraz referendum ogólnokrajowe na podstawie znowelizowanej Ustawy z dnia 26 stycznia 2023 r. – Kodeks wyborczy¹. Jednocześnie ustawodawca nie zdecydował się na wprowadzenie innych, dużo istotniejszych z punktu widzenia zachowania demokratycznych standardów prawa wyborczego, zmian postulowanych od dawna przez szereg organizacji społecznych, ekspertów, przedstawicieli mediów i różnych partii politycznych. Były to przede wszystkim: korekta w liczbie mandatów przypisanych do poszczególnych okręgów wynikającej z naturalnych ruchów demograficznych w tych okręgach (tzw. korekta demograficzna) oraz nieprzystające do aktualnych uwarunkowań regulacje dotyczące udziału w wyborach Polaków przebywających w dniu głosowania za granicą².

Celem tego artykułu będzie znalezienie odpowiedzi na następujące pytania badawcze: czy zaniechania te mogły mieć istotny wpływ na przebieg i ostateczne wyniki wyborów i jak im zaradzić? W ramach pracy badawczej przeprowadzono: statystyczną analizę surowych danych wyborczych udostępnionych oficjalnie przez Państwową Komisję Wyborczą (PKW), analizę źródeł prawnych i oficjalnych dokumentów wytworzonych przez właściwe instytucje państwa oraz obserwację aktualnych wydarzeń politycznych, w tym za pośrednictwem mediów elektronicznych. Pomocniczo przeprowadzono przegląd literatury przedmiotu.

Skrzywione okręgi wyborcze

Najważniejszym zaniechaniem ze strony ustawodawcy jest konsekwentny brak korekty w liczbie mandatów obsadzanych w poszczególnych okręgach wyborczych. Konieczność tej zmiany wynika z naturalnych procesów demograficznych związanych ze zmianami w liczbie osób zamieszkujących okręgi wyborcze. Zapisany w art. 96 ust. 2 Konstytucji RP wymóg przeprowadzania wyborów do Sejmu RP zgodnie z zasadą równości wymaga – w swoim materialnym aspekcie – aby każdy mandat przypadła na zbliżoną liczbę mieszkańców³. Dla zachowania proporcji pomiędzy liczbą mieszkańców w okręgach a liczbą wybieranych w nich posłów Kodeks wyborczy

¹ Zob. Ustawa z dnia 26 stycznia 2023 r. o zmianie ustawy – Kodeks wyborczy oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2023 r., poz. 497).

² Zob. m.in. Cześniak i in. (2022, ss. 210–212, 227–228); Haman (2022); Michalak (2022); Flis & Krupa (2023, ss. 60–61); senacka Komisja Spraw Emigracji i Łączności z Polakami za Granicą. Zapis przebiegu posiedzenia w dniu 10 stycznia 2023 r.

³ Przed wyborami z 2023 r. jednolita norma przedstawicielstwa wynosiła, wg danych PKW, 78 424 mieszkańców na jednego posła. Liczba mandatów w poszczególnych okręgach wielomandatowych

zawiera procedurę korekty mandatów przypisanych do okręgów. W tym celu Państwowa Komisja Wyborcza przedkłada Sejmowi RP stosowny wniosek o dokonanie konkretnych zmian w poszczególnych okręgach zgodnie z algorytmem opisanym w art. 202 Kodeksu. W 2014 r. ruchy demograficzne wymuszały korektę jednego mandatu w ośmiu okręgach wyborczych. W 2019 r. było to już dziesięć okręgów. W 2022 r. konieczność zmian objęła więcej niż połowę wszystkich okręgów, z czego w przypadku jednego z nich (nr 20 – tzw. warszawski „obwarzanek”) wymagało to dodania aż dwóch mandatów. Niestety zmiany takie nie zostały przez polski parlament uchwalone, mimo że PKW konsekwentnie takie wnioski składała przed kolejnymi wyborami (Chybalski, 2019, s. 46; Piotrowski, 2022, s. 7; Państwowa Komisja Wyborcza, 2022).

Tabela 1. Wymagana prawem korekta w liczbie mandatów przypadających poszczególnym okręgom w wyborach do Sejmu RP wraz z realną siłą głosu uprawnionych do głosowania w tych okręgach

Nr okręgu	Okręg wyborczy	Liczba mandatów	Korekta w 2014	Siła głosu w 2015	Korekta w 2019	Siła głosu w 2019	Korekta w 2022	Siła głosu w 2023
1	Legnica	12		1,01		1,04	- 1	1,08
2	Wałbrzych	8		0,99		1,02	- 1	1,08
3	Wrocław	14	+ 1	0,94	+ 1	0,92	+ 1	0,89
4	Bydgoszcz	12		0,99		1,01		1,03
5	Toruń	13		1,04		1,05	- 1	1,07
6	Lublin	15		1,04		1,05	- 1	1,07
7	Chełm	12		1,04		1,06	- 1	1,11
8	Zielona Góra	12		1,00		1,02		1,04
9	Łódź	10	- 1	1,04	- 1	1,07	- 1	1,10
10	Piotrków Trybunalski	9		1,02		1,04		1,07
11	Sieradz	12		1,02		1,03		1,05
12	Kraków I (Chrzanów)	8		1,03		1,03		1,04
13	Kraków II	14		0,99		0,97	+ 1	0,94
14	Nowy Sącz	10		1,08		1,06		1,05
15	Tarnów	9		1,03		1,02		1,02
16	Płock	10		0,99		1,01		1,02
17	Radom	9		1,04		1,06		1,08
18	Siedlce	12		1,05		1,05		1,05

powinna zatem być wielokrotnością tej normy. Zob. art. 202 Ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy (Dz.U. z 2001 r., poz. 112 z późn. zm.).

Nr okręgu	Okręg wyborczy	Liczba mandatów	Korekta w 2014	Siła głosu w 2015	Korekta w 2019	Siła głosu w 2019	Korekta w 2022	Siła głosu w 2023
19	Warszawa I (miasto)	20		0,85		0,75	+ 1	0,64
20	Warszawa II	12	+ 1	0,96	+ 1	0,92	+ 2	0,86
21	Opole	12		0,99		1,01		1,05
22	Krosno	11		1,03		1,03		1,07
23	Rzeszów	15		1,01		1,00	+ 1	1,01
24	Białystok	14		0,98		1,00		1,02
25	Gdańsk	12	+ 1	0,96	+ 1	0,95	+ 1	0,93
26	Słupsk	14	+ 1	1,00	+ 1	0,98	+1	0,97
27	Bielsko-Biała I	9		0,98		0,98		0,98
28	Częstochowa	7		0,96		0,98		1,01
29	Katowice I (Gliwice)	9		0,98		1,02		1,05
30	Bielsko-Biała II (Rybnik)	9		1,04		1,06		1,08
31	Katowice II	12		1,03	- 1	1,07	- 1	1,10
32	Katowice III (Sosnowiec)	9	- 1	1,06	- 1	1,10	- 1	1,14
33	Kielce	16	- 1	1,03	- 1	1,05	- 1	1,09
34	Elbląg	8	- 1	1,06	- 1	1,09	- 1	1,13
35	Olsztyn	10		1,05		1,06		1,09
36	Kalisz	12		1,00		1,01		1,02
37	Konin	9		0,97		0,98	+ 1	0,99
38	Piła	9		0,98		0,98	+ 1	0,99
39	Poznań	10		0,96	+ 1	0,93	+ 1	0,89
40	Koszalin	8		1,03		1,05	- 1	1,08
41	Szczecin	12		0,97		0,98		1,00

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych PKW.

Tabela 1 zawiera wykaz wymaganych prawem i jednocześnie zaniechanych przez ustawodawcę korekt w okręgach wyborczych na przestrzeni ostatniej dekady. Jak widać, niektóre okręgi są permanentnie nadreprezentowane (jak okręgi: łódzki, sosnowiecki, kielecki, elbląski) kosztem okręgów od lat niedoreprezentowanych (jak okręg: wrocławski, warszawski „obwarzanek”, gdański czy słupski). W wyborach z 2023 r. najbardziej pokrzywdzeni byli uprawnieni do głosowania okręgów warszawskich (nr 19 i 20). Siła głosu w stolicy równała się tylko 64% siły głosu wyborcy „wzorcowego” z okręgu nr 41 (okolice Szczecina). Z kolei wyborcy okręgów nr 32

(powiaty części woj. śląskiego z Sosnowcem i Dąbrową Górniczą) i nr 34 (powiaty części woj. warmińsko-mazurskiego z Elblągiem) dysponowali najmocniejszą siłą głosu w kraju, odpowiednio na poziomie 114% i 113%.

Faktyczną nierówność głosu pogłębiają dodatkowo frekwencja wyborcza oraz głosy z zagranicy, które w całości trafiają do okręgu stołecznego (nr 19). W ten sposób większą siłę głosu mają wyborcy tych okręgów, gdzie frekwencja jest najniższa, co ma później znaczenie również z punktu widzenia równości szans w prowadzeniu kampanii wyborczej (Flis, Krupa, 2022, ss. 60–61). Po uwzględnieniu frekwencji wyborczej głos wyborcy warszawskiego zmniejsza swoją „moc” do poziomu 55% normy. Z kolei w okręgu elbląskim zwiększa się do poziomu 124%. Gdyby przełożył to na mandaty, to Warszawie brakowałoby aż 16 mandatów (z czego ok. ośmiu mandatów przypada na Polaków głosujących za granicą), a Elbląg ma za dużo nie o jeden, ale o dwa mandaty. Dotychczasowe mandaty zachowałyby jedynie 11 okręgów.

Wykres 1 pokazuje, jak powinna wyglądać równa – czyli w praktyce proporcjonalna – dystrybucja mandatów pomiędzy poszczególne okręgi sejmowe po uwzględnieniu wymaganej przez Kodeks wyborczy korekty demograficznej oraz – dla porównania – hipotetycznej korekty frekwencyjnej. Widać wyraźnie, że osoby faktycznie biorące udział w wyborach z 2023 r. (a więc nie mieszkańcy czy wszyscy uprawnieni) z obydwu okręgów warszawskich są najbardziej poszkodowani, jeśli chodzi o liczbę swoich reprezentantów. Po drugiej stronie mamy z kolei głosujących z okręgów: chełmskiego (nr 7), opolskiego (nr 21), krośnieńskiego (nr 22), kieleckiego (nr 33), elbląskiego (nr 34), olsztyńskiego (nr 35).

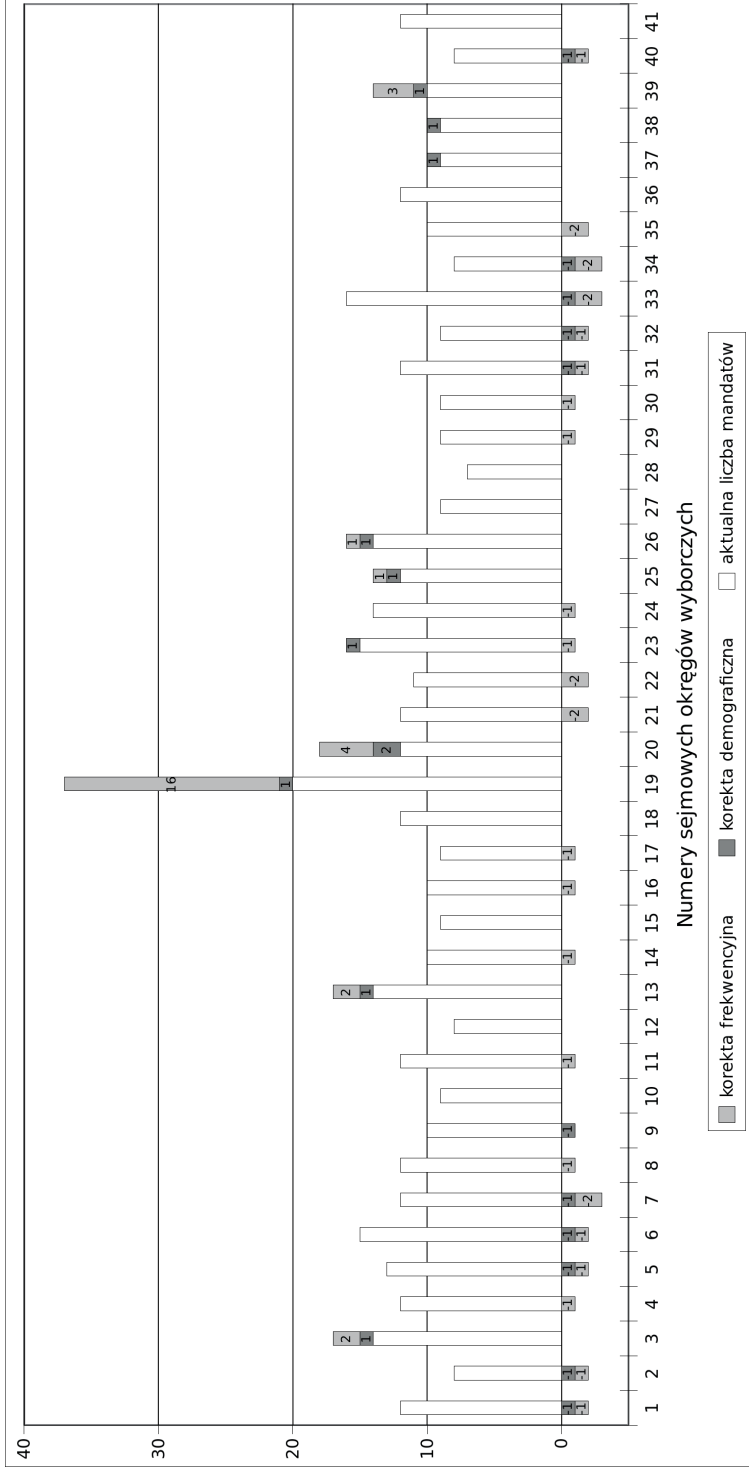
W odniesieniu do wyborów sejmowych można już mówić o zjawisku „cichego gerrymanderingu”. Brak przeprowadzenia przez Sejm RP wymaganej prawem korekty demograficznej ma bowiem istotne i zupełnie realne konsekwencje dla wyniku wyborów. W 2019 r. komitet wyborczy o największej liczbie głosów zyskał w ten sposób w sumie dwa mandaty, a w 2023 r. dwa stracił.

Tabela 2. Kto zyskał, a kto stracił miejsca w Sejmie RP w wyniku zaniechania korekty demograficznej w ostatnich dwóch elekcjach

Wybory	Prawo i Sprawiedliwość	Trzecia Droga / PSL	Koalicja Obywatelska	Lewica	Konfederacja
2023	– 2	1	1	– 2	2
2019	2	0	– 1	– 1	0

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych PKW.

Warto przy tej okazji przyjrzeć się również okręgom senackim. W wyborach do Senatu RP mamy 100 okręgów jednomandatowych, które zgodnie z art. 260 § 2

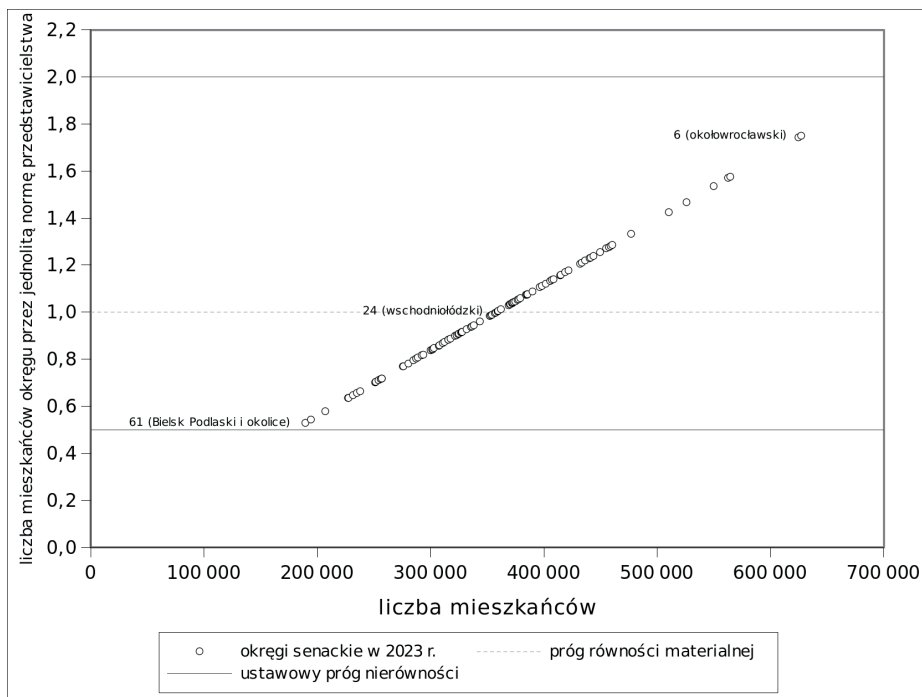


Wykres 1. Korekta mandatów w okręgach sejmowych z uwzględnieniem frekwencji w wyborach z 2023 r.
 Źródło: opracowanie własne na podstawie danych PKW.

Kodeksu muszą zawierać się w granicach województw i nie mogą naruszać granic okręgów sejmowych. W praktyce norma ta uniemożliwia zachowanie równości materialnej. W przeciwieństwie jednak do wyborów sejmowych ustrojodawca nie ustanowił w tym przypadku obowiązku przeprowadzenia wyborów równych, co oznacza, że nawet daleko idące odstępstwa w liczbie mieszkańców przypadających na jeden mandat nie pociągają konieczności dokonywania zmian w tym zakresie. Nie znaczy to jednak, że rozmiar okręgów może być kształtowany dowolnie. Po pierwsze, Kodeks wyborczy w art. 261 określa maksymalne granice tej nierówności jako dwukrotność jednolitej normy przedstawicielstwa w okręgu, czyli między 200% a 50% wzorcowej siły głosu. Nakazuje również kontrolować liczbę mandatów senackich obsadzanych w skali pojedynczego województwa, tak by „trzymała się kwoty”, czyli odpowiadała zaokrągleniu (w górę lub w dół) liczby mandatów wynikającej z zastosowania w województwie jednolitej normy przedstawicielstwa, co zresztą nie jest już w obecnej strukturze zachowane (Haman, 2022, s. 3). Po drugie, brak konstytucjonalizacji zasady równych wyborów do Senatu RP nie może prowadzić do wniosku, że ustawodawca zwykły może zaprojektować te wybory w kontrze do niej. Trudno sobie wyobrazić, żeby wybory łamały np. równość w aspekcie formalnym. Jak słusznie zauważył Trybunał Konstytucyjny, równość wobec prawa polega na tym, że wszystkie podmioty prawa charakteryzujące się daną cechą w równym stopniu mają być traktowane równo, a więc bez różnicowań zarówno dyskryminujących, jak i faworyzujących. Uniwersalny charakter zasady równości wiąże zatem ustawodawcę także w sferze regulacji dotyczących zasad systemu wyborczego (Piotrowski, 2022, ss. 4–5).

Wykres 2 pokazuje skalę nierówności materialnej poszczególnych okręgów wyborczych w wyborach z 2023 r. w przeliczeniu na mieszkańców. Jak widać, siła głosów poszczególnych okręgów jest linearnie skrzywiona, choć nadal mieści się w zarysowanych przez Kodeks widełkach. W chwili obecnej okręgi do ok. 305 tys. mieszkańców są faworyzowane, a okręgi powyżej ok. 412 tys. dyskryminowane w sile głosu⁴. Jedynym okręgiem wyborczym, w którym liczba mieszkańców dokładnie odpowiadała liczbie wynikającej z jednolitej normy przedstawicielstwa (tj. 358 589 mieszkańców) dla wyborów do Senatu RP, był okręg nr 24 obejmujący część Łodzi i okolic. Jednocześnie w połowie okręgów odstępstwo od tej normy przekroczyło 15-procentowy „margines równości”. Okręg nr 6 (powiaty wokół Wrocławia) i okręg nr 61 (Bielsk Podlaski i okolice) niebezpiecznie zbliżyły się już do ustawowych

⁴ Przyjmując odstępstwo od jednolitej normy nie większe niż +/- 15% mieszkańców zgodnie z zaleceniami Komisji Weneckiej. Zob. Europejska Komisja dla Demokracji przez Prawo (Komisja Wenecka) (2002). Kodeks Dobrej Praktyki w sprawach Wyborczych. Wytczne i raport wyjaśniający przyjęty przez Komisję Wenecką na 52. Sesji.



Wykres 2. Skrzywienie okręgów senackich w 2023 r.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych PKW.

limitów. Analizując to zjawisko z punktu widzenia faktycznie głosujących, można zauważyć, że skala tych nierówności jest jeszcze większa. Generalnie, im okręg ma mniej mieszkańców, tym bardziej prawdopodobne, że jego wyborcy będą mieli większą siłę głosu i odwrotnie⁵.

* * *

„Demograficzne skrzywienie” okręgów wyborczych w wyborach parlamentarnych powoduje, że głosy dużej części wyborców nie są równe. W wyborach do Sejmu RP systemowo niedoreprezentowani są wyborcy obydwu okręgów warszawskich. Siła głosu w przeliczeniu na mieszkańca w warszawskim „obwarzanku” (okręg nr 20)

⁵ Skalę tych nierówności doskonale ilustruje następująca analiza. Otóż gdyby przydzielić okręgom senackim mandaty w zgodzie z ich potencjałem ludnościowym, a więc proporcjonalnie do liczby ludności wg jednolitej normy przedstawicielstwa obliczanej na podstawie kwoty prostej, to ich wielkość wahałaby się od dwóch mandatów dla okręgów najmniejszych do ośmiu dla największych.

wyniosła na koniec trzeciego kwartału 2022 r. 84% jednolitej normy przedstawicielstwa, co oznacza przekroczenie dopuszczalnego przez Komisję Wenecką odstępstwa od tej normy. Sytuacja w tym okręgu jest bardzo poważna, gdyż obszar ten powinien mieć w tej chwili już dwa mandaty więcej. Jeśli natomiast porównać siłę głosu faktycznie głosujących, a nie wszystkich mieszkańców okręgu, to najbardziej pokrzywdzonymi wyborcami stają się warszawiacy (okręg nr 19), przede wszystkim za sprawą dorzucanych „hurtem” do ich okręgu Polaków głosujących za granicą. To zresztą generuje kolejny problem polegający na nieadekwatnej reprezentacji zarówno jednej, jak i drugiej grupy wyborców.

W wyborach senackich sytuacja nie jest formalnie problemem, ale tylko dlatego, że z woli ustrojodawcy nie muszą to być wybory w pełni równe. Mimo że nierówności te ciągle jeszcze mieszczą się w ustawowych widełkach, to brak stosownej korekty będzie je tylko pogłębiał i w końcu doprowadzi do przekroczenia normy kodeksowej. Poza tym nie można ocenić inaczej niż negatywnie sytuacji, w której 50 okręgów łamie powszechnie uznawany w świecie demokratycznym standard równości materialnej głosu, a kolejnych 31 co najmniej go narusza. Oznacza to bowiem, że głos 23,6 mln wyborców senackich jest w jakiś sposób skrzywiony. Już teraz zresztą obowiązujący podział na okręgi narusza ograniczenia wynikające z art. 261 § 2 Kodeksu wyborczego w przypadku województw: mazowieckiego (powinno otrzymać przynajmniej jeden mandat więcej), śląskiego (ma jeden mandat za dużo) oraz małopolskiego, które powinno otrzymać jeden mandat więcej (Haman, 2022, s. 4 i n.).

Radykalne zwiększenie liczby Polaków głosujących za granicą

Na przestrzeni kolejnych elekcji liczba Polaków głosujących za granicą uległa radykalnemu zwiększeniu. W wyborach do Sejmu RP w 2011 r. obywatele polskich uprawnień do głosowania za granicą (czyli osób umieszczonych w spisach wyborców w obwodach utworzonych za granicą) było nieco ponad 139 tys., w 2019 r. prawie 349 tys., w II turze wyborów prezydenckich w 2020 r. prawie 525 tys., a rekord padł w ostatnich wyborach parlamentarnych, gdzie uprawnień do głosowania było prawie 636 tys. Jest to ponad czteroipółkrotny wzrost tej wartości w ciągu 12 lat. Co istotniejsze, Polacy głosujący za granicą są konsekwentnie najbardziej zaangażowaną i zdyscyplinowaną grupą wyborczą. Nie są oni – tak jak wyborcy w kraju – umieszczani automatycznie z mocy prawa w spisach wyborców właściwych dla swojego miejsca zamieszkania, tylko muszą bezpośrednio przed wyborami sami wystąpić z odpowiednim wnioskiem o dopisanie się do funkcjonujących w państwach ich

pobytu obwodów głosowania. Nie zawsze jest to łatwe, głównie ze względu na fizyczną odległość pomiędzy polską placówką dyplomatyczną a miejscem pobytu wyborcy. Nie przeszkadza to jednak w wyjątkowo wysokiej partycypacji w samym głosowaniu, która w tej grupie jest rekordowa i w wyborach do Sejmu RP od ponad dekady oscyluje w okolicach 90% uprawnionych. Oznacza to, że Polacy głosujący za granicą stanowią jedną z najbardziej zmotywowanych grup polskiego elektoratu.

Tabela 3. Liczba Polaków uprawnionych do głosowania za granicą w wyborach od 2011 r.

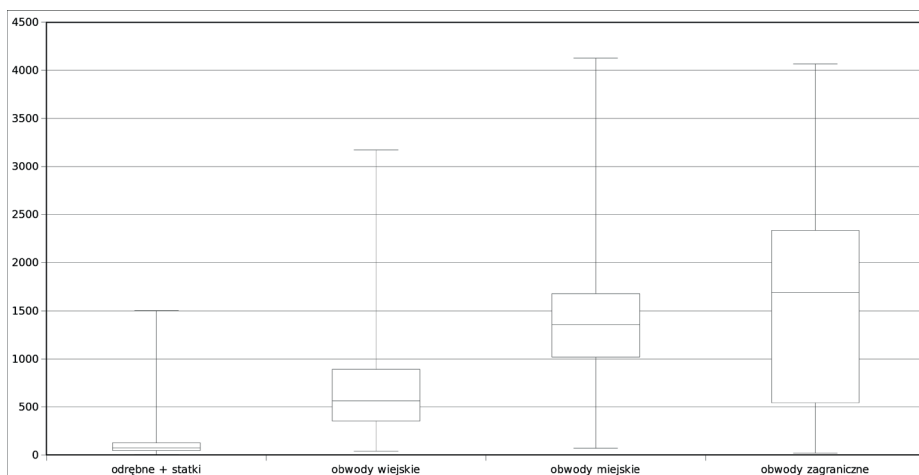
Rok wyborów	Wybierany organ	Uprawnieni do głosowania za granicą	Frekwencja wyborcza za granicą	Liczba obwodów głosowania	Średnia liczba wyborców na obwód głosowania	Liczba wysłanych pakietów wyborczych w głosowaniu korespondencyjnym
2011	Sejm RP	139 415	86%	268	520	22 144
2014	Parlament Europejski	36 375	83%	174	209	6 001
2015	Prezydent RP (I tura)	196 121	84%	229	856	34 021
2015	Prezydent RP (II tura)	257 062	63%	229	1123	44 248
2015	Sejm RP	199 451	88%	250	798	35 672
2019	Parlament Europejski	111 630	88%	203	550	–
2019	Sejm RP	348 948	90%	314	1111	–
2020	Prezydent RP (I tura)	373 929	83%	169	2213	343 241
2020	Prezydent RP (II tura)	524 884	80%	171	3069	480 262
2023	Sejm RP	635 775	91%	414	1536	–

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych PKW.

Systematycznemu zwiększeniu zainteresowania wyborami za granicą nie towarzyszy jednak konsekwentne ułatwianie rodakom udziału w nich ze strony właściwych organów państwa. Przede wszystkim średnia liczba wyborców przypadająca na obwód głosowania częściej rośnie, niż spada. W „pandemicznych” wyborach prezydenckich z 2020 r. zanotowała absolutny rekord, przekraczając 3 tys. wyborców, ale nawet podczas ostatnich wyborów parlamentarnych odbywających się już w niepandemicznych warunkach i przy największej jak do tej pory liczbie obwodów głosowania (414) nadal było to ponad 1,5 tys. wyborców. Dla porównania w kraju wartość ta wyniosła średnio ok. 965 wyborców na stały obwód głosowania.

Średnia nie oddaje jednak charakteru problemu, uwzględnia bowiem wszystkie komisje za granicą. Tymczasem liczba uprawnionych do głosowania w poszczególnych obwodach w 2023 r. wahała się od 18 osób w Mongolii do ponad 4 tys. w Norwegii. Jeśli przyjrzeć się danym bliżej, to na wykresie skrzynkowym (nr 3) dzielącym poszczególne kategorie obwodów na cztery równe części (kwartyle) widać wyraźnie, że w przypadku zagranicznych obwodów głosowania dominują jednostki duże (połowa obwodów zagranicznych liczy powyżej 1,6 tys. uprawnionych) i bardzo duże (czwarty kwartył rozpoczyna się powyżej 2,3 tys.). Dla porównania połowa obwodów zlokalizowanych na terenach miejskich mieści się w zakresie do 1352 uprawnionych, w przypadku obwodów wiejskich wartość ta wynosi 570, a dla kategorii obejmującej najmniejsze obwody – odrębne i statki – jest to tylko 80 uprawnionych.

Państwa z największą liczbą Polaków, którzy zarejestrowali się do głosowania za granicą, to w kolejności: Wielka Brytania (ponad 163 tys.), Niemcy (ponad 113 tys.), USA (prawie 49 tys.), Holandia (ponad 37 tys.), Hiszpania i Norwegia (ponad 27 tys.), Irlandia (prawie 25 tys.), Belgia i Francja (prawie 21 tys.), Włochy (ponad 17 tys.). Dziesięć wymienionych państw odpowiada za prawie 80% wszystkich uprawnionych Polaków za granicą. Jedynie w USA średnia liczba wyborców przypadająca na obwód (939 uprawnionych) jest zbliżona do średniej z kraju. W pozostałych państwach z tej listy – z wyjątkiem Francji ze średnią 1150 osób na obwód – przekracza ona 1,8 tys., najwięcej w Holandii, gdzie wynosi prawie



Wykres 3. Wielkość obwodów głosowania a liczba uprawnionych w wyborach w zależności od typu obwodu

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych PKW.

2,9 tys. Z uwagi na dużo wyższą frekwencję w obwodach zagranicznych (średnio 91% w 2023 r., podczas gdy w kraju było to 74%) są one radykalnie bardziej obciążone w dniu głosowania. Na przykład w największej zagranicznej obwodowej komisji wyborczej (nr 225 w Norwegii), gdzie głosowało 3686 wyborców na 4067 uprawnionych (frekwencja 90,8%), średnio na godzinę głosowania (między 7.00 a 21.00) przypadało 264 wyborców (czyli ponad czterech na minutę)⁶. Dla wyborców oznacza to kolejki⁷, dla członków komisji kilkadziesiąt godzin pracy bez realnego odpoczynku⁸.

Sytuacji nie ułatwiała presja czasu nałożona na komisje zagraniczne przez art. 230 § 2 Kodeksu wyborczego, zgodnie z którym brak przesłania wyników z obwodów zagranicznych do kraju w ciągu 24 godzin od zakończenia głosowania oznacza uznanie ich za „niebyłe”. Na realne zagrożenie niedotrzymania tego terminu, z powodu przeciążenia pracą największych komisji zagranicznych, wskazywali zarówno politycy, eksperci, jak i przedstawiciele Polonii. Kwestie te były zresztą przedmiotem wielu dyskusji w parlamencie, zwłaszcza podczas posiedzeń komisji polonijnych⁹.

⁶ Dla porównania w stałych obwodach głosowania na terenie kraju statystycznie w ciągu minuty głosuje tylko 0,86 wyborcy.

⁷ Zob. m.in. *Londyn: długie kolejki przed polskimi lokalami wyborczymi*, https://www.polskie-radio.pl/399/7978/artukul/3261586,londyn-dlugie-kolejki-przed-polskimi-lokalami-wyborczymi;Wybory_2023._Kolejki_przed_niektorymi_lokalami_wyborczymi_w_kraju_i_za_granicą, <https://tvn24.pl/wybory-parlamentarne-2023/wybory-2023-kolejki-przed-niektorymi-lokalami-wyborczymi-w-kraju-i-za-granica-7391975>.

⁸ Zgodnie z przepisami każda ObKW musi zacząć swoją pracę co najmniej na godzinę przed otwarciem lokalu dla wyborców, co oznacza min. 15 godzin pracy do zakończenia głosowania. Następnie komisja przystępuje do wykonywania szeregu wymagających dokładności działań związanych z ustaleniem wyniku głosowania w obwodzie (a więc przede wszystkim posegregowania i policzenia kart wraz z głosami) i sporządzeniem protokołów głosowania w obwodzie (odrębnie do Sejmu RP i Senatu RP, a w wyborach z 2023 r. również w referendum ogólnokrajowym). Czas pracy komisji po godz. 21 zależy przede wszystkim od liczby uprawnionych w obwodzie, frekwencji wyborczej, sprawności organizacyjnej komisji i ewentualnych niezgodności w rozliczeniu kart spowodowanych albo błędami arytmetycznymi komisji, albo obiektywnymi przesłankami (np. niewrzuceniem przez część wyborców wszystkich pobranych przez nich kart do urny, co wymaga z kolei od komisji wyjaśnienia w protokole takich niezgodności). W przypadku komisji zagranicznych ważnym parametrem jest dodatkowo sprawność teleinformatycznego systemu obsługi wyborów oraz organizacja pracy największej komisji wyborczej w kraju, tj. Okręgowej Komisji Wyborczej Nr 19 w Warszawie, która jest odbiorcą wyników i wszystkich protokołów z głosowania za granicą. W poniedziałek 16 października 2023 r. media społecznościowe obiegły zdjęcia i relacje członków komisji, którzy z powodu zatoru na poziomie okręgu wyborczego czekali na zatwierdzenie swoich protokołów z głosowania nawet po kilkanaście godzin, pracując w sumie bez większej przerwy nawet 37 godzin! (zob. m.in. Karwowska, 2023).

⁹ Zob. m.in. Sejmowa Komisja Łączności z Polakami za Granicą. Zapis przebiegu posiedzenia w dniu 25 stycznia 2023 r.; Senacka Komisja Spraw Emigracji i Łączności z Polakami za Granicą. Zapis przebiegu posiedzenia w dniu 10 stycznia 2023 r.

Rzecznik Praw Obywatelskich wskazywał, że przepis ten budzi wątpliwości konstytucyjne, gdyż narusza istotę prawa wyborczego, uzależniając „ważność i skuteczność głosu od okoliczności, które są niezależne od obywatela i wynikają z problemów ze sprawnością działania administracji wyborczej lub z ograniczeń wynikających z prawa obcego”¹⁰. Doprowadziło to w konsekwencji do podjęcia przez Senat RP inicjatywy ustawodawczej zmierzającej do usunięcia tego limitu czasowego lub wydłużenia go do 48 godzin¹¹. Niestety Sejm RP IX kadencji nie uznał tej sprawy za wymagającą rozpatrzenia.

Tymczasem zagrożenie to okazało się całkowicie realne. Państwowa Komisja Wyborcza jeszcze przed wyborami wydała „uspokajający” komunikat, pokazując, że w wyborach parlamentarnych z 2019 r. jako ostatni protokół z zagranicy przesłała licząca prawie 6 tys. wyborców Obwodowa Komisja Wyborcza Nr 268 w Londynie. Protokół z tego obwodu został wysłany do Warszawy 14 października 2019 r. o godz. 12.23¹². Zapas czasu wyniósł więc ponad 11,5 godziny. Jednak komisje wyborcze w 2019 r. nie były obciążone ustawowym obowiązkiem okazywania kart wszystkim członkom komisji i co ważniejsze, elekcja ta nie była połączona z referendum ogólnokrajowym.

Przebieg procesu wyborczego w 2023 r. potwierdził w pełni zasadność tej obawy. Według informacji podanych przez PKW w poniedziałek powyborczy o godz. 19 nadal brakowało 11 protokołów zagranicznych. Problemem okazał się nie tyle system przesyłania wyników wyborów do Polski, ile „zakorkowanie” Okręgowej Komisji Wyborczej Nr 19 w Warszawie, do której te wyniki spływały i która musi je formalnie sprawdzić i zatwierdzić (Drabik, 2023; Karwowska, 2023). Ostatecznie wszystkie protokoły z zagranicy wpłynęły na czas, jednak w kilku przypadkach nastąpiło to dopiero po godz. 21, a więc na niespełna trzy godziny przed upływem ustawowego terminu (Jurczak, 2023)¹³.

* * *

Rozwiązaniem przynajmniej części tych problemów może być przywrócenie głosowania korespondencyjnego dla Polaków za granicą, na co przed wyborami

¹⁰ Pismo Rzecznika Praw Obywatelskich z dnia 12 kwietnia 2023 r. do Marszałka Senatu (VII.602.6.2023.CW).

¹¹ Zob. Druk nr 969 Senatu RP X kadencji z dnia 24 kwietnia 2023 r. Projekt ustawy o zmianie ustawy – Kodeks wyborczy; Kania (2023).

¹² Państwowa Komisja Wyborcza, Informacja dotycząca czasu ustalania wyników głosowania w wyborach do Sejmu i Senatu w obwodach utworzonych za granicą w 2019 r.

¹³ Niestety brak podania przez PKW szczegółowej informacji o czasie przesyłania protokołów przez komisje zagraniczne uniemożliwił dokładniejszą analizę tego zjawiska.

zwracali uwagę przede wszystkim sami zainteresowani¹⁴. Warto przypomnieć, że instytucja ta pojawiła się po raz pierwszy w polskim prawie wyborczym w 2011 r. przy okazji uchwalania Kodeksu wyborczego i to właśnie z myślą o Polakach głosujących za granicą. Już podczas pierwszej elekcji dającej taką możliwość o głosowanie korespondencyjne zawnioskowało prawie 16% rodaków. W kolejnych wyborach, w których prawo przewidywało taką możliwość, odsetek ten konsekwentnie rósł, by w drugiej turze wyborów prezydenckich w 2020 r. osiągnąć udział na poziomie 91% uprawnionych. Tak naprawdę nie udałooby się przeprowadzić tych „pandemicznych” wyborów, gdyby nie było takiej możliwości. O ile głosowanie w tej formie w kraju cieszyło się raczej nikłym zainteresowaniem, o tyle w przypadku wyborów za granicą zdecydowanie udowodniło swoją wartość.

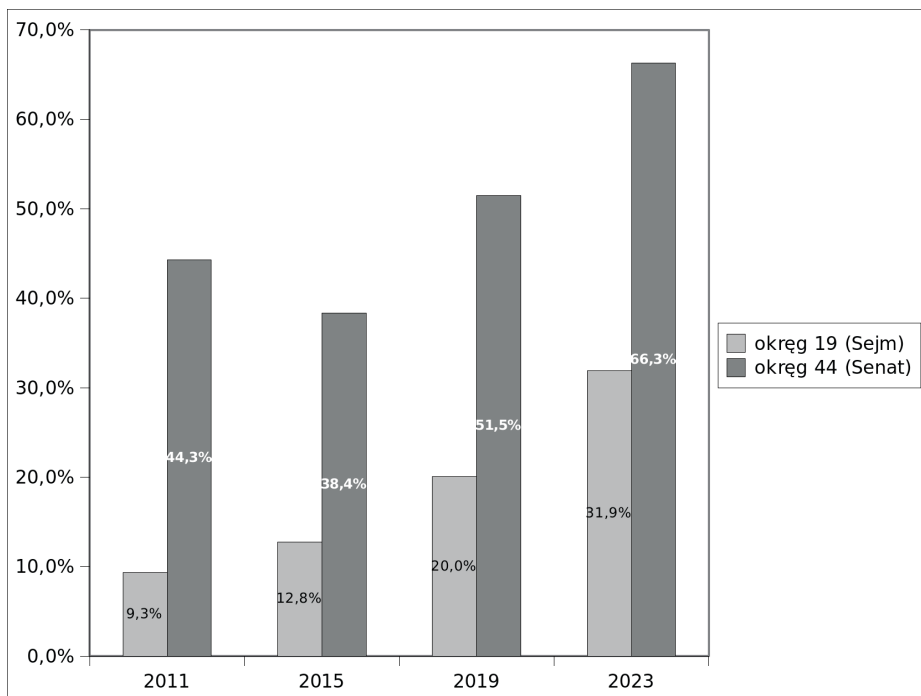
Warszawski „worek” dla zagranicy

Konsekwentne zwiększanie liczby Polaków głosujących za granicą wiąże się równocześnie z problemem wzrastającego udziału tej grupy wyborców wśród głosujących w okręgach warszawskich. Artykuł 14 § 3 Kodeksu wyborczego stanowi, że obwody głosowania dla obywateli polskich przebywających za granicą wchodziły w skład okręgu wyborczego właściwego dla dzielnicy Śródmieście miasta stołecznego Warszawy. Z kolei załączniki nr 1 i 2 do ustawy przesądzają, że są to okręg nr 19 w wyborach sejmowych (obejmujący swym zasięgiem Warszawę) i okręg nr 44 w wyborach senackich (obejmujący swym zasięgiem takie dzielnice Warszawy jak: Białołęka, Bielany, Śródmieście, Żoliborz). W wyborach parlamentarnych z 2011 r. uprawnionych do głosowania za granicą w stosunku do wszystkich uprawnionych w okręgu nr 19 było odpowiednio 9,3% i 44,3%, a w wyborach z 2023 r. już 31,9% i 66,3%. Oznacza to, że w ciągu 12 lat udział Polaków uprawnionych do głosowania za granicą w okręgach warszawskich zwiększył się prawie trzykrotnie w wyborach sejmowych i półtorakrotnie w wyborach senackich. W 2019 r. co czwarty mandat sejmowy w Warszawie nie reprezentował swoich nominalnych wyborców, w 2023 r. już co trzeci. I odwrotnie, wybierani przez Polaków za granicą posłowie nie są związani terytorialnie z tą grupą wyborców. W przeliczeniu na mandaty, zgodnie z jednolitą normą przedstawicielstwa, oznacza to w tej chwili osiem mandatów sejmowych i dwa senackie. Ta bardzo poważna nadreprezentacja wyborców „zagranicznych” w stosunku do wyborców warszawskich zaburza

¹⁴ Zob. m.in. wypowiedzi przedstawicieli Polonii podczas obrad sejmowej Komisji Łączności z Polakami za Granicą w dniu 25 stycznia 2023 r.

terytorialny charakter reprezentacji tych okręgów. Przekłada się to na osłabienie siły głosu, a w konsekwencji na wzmocnienie i tak już niepełnej równości materialnej wyborów na tym obszarze.

Brak faktycznej więzi pomiędzy Polakami za granicą a posłami wybranymi z okręgu nr 19 i senatorem z okręgu 44 oraz realne osłabienie siły głosu mieszkańców tych okręgów podają w wątpliwość sens idei reprezentacji terytorialnej na tym obszarze. Co prawda wybrani w wyborach posłowie – zgodnie z art. 104 ust. 1 Konstytucji RP – są przedstawicielami całego narodu, a nie tylko wyborców danego okręgu, jednak oparcie reprezentacji na modelu terytorialnym oznacza, że z woli ustawodawcy jest to relewantny element tej zasady. Gdyby było inaczej, to zamiast 41 terytorialnych okręgów wyborczych mielibyśmy do czynienia tylko z jednym, ogólnokrajowym, 460-mandatowym okręgiem wyborczym. Jednak zarówno wyborcy, jak i kandydaci identyfikują się ze swoimi okręgami i rywalizację w ich obrębie uważają za całkowicie naturalną. „Wrzucenie” wszystkich wyborców głosujących za granicą do jednego okręgu w sytuacji, gdy pochodzą oni z różnych części Polski lub przez fakt trwałej emigracji nie są już związani z żadną jej częścią, jawi się jako



Wykres 4. Polacy uprawnieni do głosowania za granicą jako odsetek wyborców warszawskich

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych PKW.

dyskryminujące wobec prawowitych wyborców warszawskich, których realna siła głosów ulega w ten sposób istotnemu osłabieniu. Z drugiej strony, trudno oczekiwać, żeby wybrani w tych okręgach posłowie i senator reprezentowali wyborców, którzy z tym okręgiem nie mają nic wspólnego, bo albo są już związani życiowo z zagranicznym miejscem pobytu, albo przebywając za granicą, chwilowo na stałe mieszkają w innych niż Warszawa częściach Polski. Dopóki liczba Polaków głoszących za granicą była niewielka, obecne rozwiązanie nie miało żadnego znaczenia dla wyniku wyborczego okręgu stołecznego i nie budziło poważniejszych wątpliwości ustrojowych. W tej sytuacji jest jednak dysfunkcjonalne i wypacza wolę wyborców tego okręgu (Michalak, 2023, s. 7).

Postulaty *de lege ferenda*

Biorąc pod uwagę powyższe analizy i wnioski, można sformułować następujące rekomendacje:

1. Należy jak najszybciej znowelizować załączniki nr 1 i 2 do Kodeksu wyborczego zgodnie z wnioskami Państwowej Komisji Wyborczej dotyczącymi zmian w liczebności okręgów wyborczych w celu wyrównania siły głosu wyborców w poszczególnych okręgach.
2. Aby wyeliminować w przyszłości jakąkolwiek arbitralność większości sejmowej w sprawie korekty demograficznej, należy wprowadzić do Kodeksu mechanizm automatycznej korekcy w liczbie mandatów do nich przypisanych. W istocie ten mechanizm jest już zawarty w normach art. 202–203 ustawy, chodzi zatem raczej o jego skuteczną implementację prawną. W tym celu można zrezygnować z podawania stałej liczby mandatów w okręgach wyborczych w załączniku nr 1, a w konsekwencji niepotrzebne staną się jego nowelizacje. Zamiast tego przypisanie mandatów do okręgów dokonywałoby się każdorazowo podczas zarządzenia wyborów parlamentarnych. Prezydent RP – jako organ zarządzający – zostałby zobligowany ustawowo do podania w postanowieniu o zarządzeniu wyborów liczby mandatów przypadających poszczególnym okręgom na podstawie ustawowego algorytmu¹⁵ według urzędowo ustalonej przez Państwową Komisję Wyborczą aktualnej liczby mieszkańców, a jeszcze lepiej osób faktycznie uprawnionych

¹⁵ Przy tej okazji należy zastąpić nieoptymalny z matematycznego punktu widzenia i nieergonomiczny w praktyce ustawowy mechanizm podziału mandatów pomiędzy okręgi algorytmem opartym na neutralnej metodzie Sainte-Laguë. Zob. m.in. Haman (2022, s. 5).

do głosowania (wyborców) w tych okręgach. Nie byłoby więc mowy o jakiegokolwiek dowolności w ustalaniu liczby mandatów. Algorytm zawarty w ustawie jest sztywny i nie pozostawiałyby żadnej swobody Prezydentowi RP w tym zakresie. W istocie rolą Prezydenta byłoby tylko formalne „zakomunikowanie” wartości, które wynikałyby wprost z określonej w Kodeksie metody podziału mandatów pomiędzy okręgi wyborcze. Dokładnie w taki sposób ogłaszany jest dla każdej elekcji kalendarz wyborczy, gdzie konkretne daty kolejnych czynności wyborczych wynikają przecież wprost z ustawowo określonych terminów.

3. Należy dążyć do stabilizacji siedzib obwodowych komisji wyborczych za granicą, starając się przygotowywać konkretne lokalizacje w porozumieniu z lokalnymi przedstawicielami Polonii, najlepiej jeszcze przed formalnym zarządzeniem wyborów, aby dać czas na wybranie i zabezpieczenie odpowiednich lokalizacji oraz ich najwcześniejsze rozpropagowanie wśród przyszłych wyborców. Najlepiej, aby obwody głosowania za granicą uzyskały status obwodów stałych, podobnie jak obwody powszechne w kraju.
4. Należy zlikwidować (wydłużyć) limit 24 godzin, o którym mowa w art. 230 § 2 Kodeksu wyborczego, aby wyeliminować zagrożenie uznania jakichś głosów z zagranicy za „niebyłe” tylko i wyłącznie z powodu problemów natury organizacyjnej czy przeciążenia komisji liczbą głosujących w niej wyborców.
5. Trzeba ponownie wprowadzić możliwość głosowania korespondencyjnego dla Polaków biorących udział w wyborach poza granicami kraju. Aby maksymalnie usprawnić proces głosowania w tej formie, należy go jednak znacząco zmodyfikować w stosunku do rozwiązań stosowanych w przeszłości. Przede wszystkim konieczne jest jego odformalizowanie, gdyż duża część głosów oddawanych w ten sposób z różnych powodów albo nie trafia ostatecznie do urny wyborczej, albo jest wyborczo nieskuteczna¹⁶. Rozwiązaniem wartym namysłu byłoby całkowite zrezygnowanie z klasycznego głosowania za granicą w lokalu wyborczym na rzecz głosowania

¹⁶ Polacy korzystający z tej możliwości głosowania za granicą w 2020 r. wskazali na liczne bariery w korzystaniu z tej instytucji: m.in. błędy w pakietach wyborczych, otrzymanie ich zbyt późno oraz krótki czas i relatywnie duży koszt (nie tylko finansowy, ale także logistyczny) związany z odesłaniem kopert zwrotnych. W rezultacie średnio co czwarty głos korespondencyjny nie dociera na czas do komisji obwodowej. Przy czym nawet dostarczenie ich w terminie nie gwarantuje skutecznego zagłosowania ze względu na wiele wymogów formalnych co do samej koperty zwrotnej. Około 5% odsyłanych przez wyborców kopert zwrotnych zawiera jakieś uchybienia formalne, które nie pozwalają obwodowej komisji wyborczej policzyć oddanych w ten sposób głosów (Michalak, 2023, ss. 10–11).

wyłącznie korespondencyjnego w odpowiednio powiększonej kadrowo komisji wyborczej o właściwości terytorialnej pokrywającej się z zasięgiem odpowiedniego obwodu konsularnego. Komisja taka byłaby również zobowiązana do odbioru pakietów z głosowania korespondencyjnego dostarczonych bezpośrednio przez samego wyborcę w dniu wyborów.

6. Namysłu wymaga kwestia wyodrębnienia i wyrównania realnej siły głosów Polaków z zagranicy. Najprostszym z organizacyjnego punktu widzenia rozwiązaniem jest zwiększenie liczby mandatów obsadzanych w sejmowym okręgu nr 19 poprzez wyrównanie liczby mandatów w tym okręgu na podstawie faktycznej frekwencji wyborczej (Flis, Krupa, 2022, s. 61). Rozwiązanie to nie jest jednak pozbawione pewnych wad wynikających z konieczności odebrania mandatów innym okręgom wyborczym w kraju (po wyborach z 2023 r. taka korekta musiałaby wynieść aż 16 mandatów). Dlatego bardzo poważnie należy zastanowić się nad sensownym wyłączeniem wyborców zagranicznych z okręgów warszawskich. Można rozważyć utworzenie osobnego, personalnego okręgu wyborczego dla Polonii (Balicki, 2023, s. 41). Taki osobny okręg (albo nawet dwa) mógłby zostać utworzony w wyborach do Senatu RP, który od momentu reaktywacji w 1989 r. jest przecież w swojej działalności szczególnie uwrażliwiony na sprawy Polonii.

Powyższe zmiany trzeba zainicjować szybko, co nie znaczy, że należy je uchwałać pośpiesznie i bez należytej staranności. Czas biegnie jednak nieubłaganie, a trzeba pamiętać, że bezpośrednio przed wyborami zmian istotnych nie należy i – na sześć miesięcy przed wyborami – nie można do Kodeksu wprowadzać. Praktyka polityczna pokazuje, że im bliżej do wyborów, tym większa pokusa wyborczych manipulacji, a w konsekwencji spada szansa na przeprowadzenie zmian systemowych.

Bibliografia:

Akty normatywne i dokumenty źródłowe:

Druk nr 969 Senatu RP X kadencji z dnia 24 kwietnia 2023 r. Projekt ustawy o zmianie ustawy – Kodeks wyborczy. Pobrane z: <https://www.senat.gov.pl/prace/druki/record,12760.html>.

Europejska Komisja dla Demokracji przez Prawo (Komisja Wenecka) (2002). Kodeks Dobrej Praktyki w sprawach Wyborczych. Wytyczne i raport wyjaśniający przyjęty przez Komisję Wenecką na 52. Sesji. Pobrane z: <https://bisnetus.wordpress.com/biblioteka/akty-ustrojowe/kodeks-dobrej-praktyki-komisji-weneckiej/kodeks-dobrej-praktyki-w-sprawach-wyborczych-calosc/>.

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 1997 r. Nr 78,

poz. 483; z 2001 r. Nr 28, poz. 319; z 2006 r. Nr 200, poz. 1471; z 2009 r. Nr 114, poz. 946).

Państwowa Komisja Wyborcza. Informacja dotycząca czasu ustalania wyników głosowania w wyborach do Sejmu i Senatu w obwodach utworzonych za granicą w 2019 r. Pobrane z: <https://pkw.gov.pl/aktualnosci/informacje/informacja-dotyczaca-czasu-ustalania-wynikow-glosowania-w->.

Pismo Państwowej Komisji Wyborczej do Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 21 października 2022 r. (ZPOW.520.1.2022).

Pismo Rzecznika Praw Obywatelskich z dnia 12 kwietnia 2023 r. do Marszałka Senatu (VII.602.6.2023.CW).

Sejmowa Komisja Łączności z Polakami za Granicą. Zapis przebiegu posiedzenia w dniu 25 stycznia 2023 r. Pobrane z: <https://www.sejm.gov.pl/sejm9.nsf/biuletyn.xsp?sknr=LPG-58>.

Senacka Komisja Spraw Emigracji i Łączności z Polakami za Granicą. Zapis przebiegu posiedzenia w dniu 10 stycznia 2023 r. Pobrane z: <https://www.senat.gov.pl/prace/komisje-senackie/przebieg,10009,1.html>.

Ustawa z dnia 14 marca 2003 r. o referendum ogólnokrajowym (Dz.U. z 2003 r. Nr 57, poz. 507).

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

Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy (Dz.U. z 2001 r., poz. 112 z późn. zm.).

Piśmiennictwo naukowe:

Balicki, R. (2023). Prawa wyborcze nierezydentów. *Przegląd Prawa Konstytucyjnego*, (5)75, 31–44.

Chybalski, P. (2019). Skutki braku uwzględnienia wniosku Państwowej Komisji Wyborczej w sprawie zmian okręgów wyborczych w wyborach do Sejmu i Senatu. *Zeszyty Prawnicze Biura Analiz Sejmowych*, 2(62), 45–52.

Cześnik, M., Cześnik, M., Flis, J., Gendźwiłł, A., Haman, J., Materska-Sosnowska, A., Rakowska-Trela, A., Rychard, A., Wrzalik, M., Zbieranek, J. (2022). *Reguły, zamiary, praktyki: prawo wyborcze i wybory 2017–2020*. Warszawa: Fundacja im. Stefana Batorego, Wydawnictwo Naukowe Scholar.

Flis, J., Krupa, J. (2023). Czułe punkty: wyzwania dla uczciwości wyborów w Polsce. W: M. Grant (red.). *Wolne i uczciwe wybory. Sądownictwo konstytucyjne: teoria i praktyka*, t. 6 (ss. 45–64). Warszawa: Wydawnictwo Senackie.

Haman, J. (2022). *Korekta demograficzna: najpilniejsze zmiany w okręgach wyborczych do Sejmu i Senatu*. Warszawa: Fundacja im. Stefana Batorego.

Michalak, B. (2022). *Wyzwania i bariery głosowania Polaków za granicą. Opinie i ekspertyzy OE-431*. Warszawa: Kancelaria Senatu.

Piotrowski, R. (2022). *Opinia prawna dotycząca konstytucyjności zmian proponowanych w Kodeksie wyborczym zawartych w petycji P10-31/2022. Opinie i ekspertyzy OE-429*. Warszawa: Kancelaria Senatu.

Źródła internetowe:

- Drabik, P. (2023). *Problemy z głosami z zagranicy, protokoły nie wpłynęły*. Pobrane z: <https://wiadomosci.radiozet.pl/polska/polityka/problemy-z-glosami-z-zagranicy-protokoly-nie-wplynely-czas-sie-konczy>.
- Jurczak, J. (2023). *Wybory 2023. Rzecznik PKW: Wpłynęły już protokoły ze wszystkich zagranicznych komisji*. Pobrane z: <https://www.gazetaprawna.pl/wiadomosci/kraj/artykuly/9323804,wybory-2023-rzecznik-pkw-wplynely-juz-protokoly-ze-wszystkich-zagran.html>.
- Kania, D. (2023). *Głosowania za granicą. Senatorowie dają 48 godzin na liczenie głosów*. Pobrane z: <https://www.infor.pl/prawo/wybory/5742193,glosowanie-za-granica-senatorowie-daja-48-godzin-na-liczenie-glosow.html>.
- Karwowska, A. (2023). *Skandal z głosowaniem za granicą*. Pobrane z: <https://wyborcza.pl/7,75398,30311272,komisje-za-granica-zdazyly-na-czas-ale-protokoly-utknely-w.html>.
- Londyn: długie kolejki przed polskimi lokalami wyborczymi*. Pobrane z: <https://www.polskieradio.pl/399/7978/artkul/3261586,londyn-dlugie-kolejki-przed-polskimi-lokalami-wyborczymi>.
- Wybory 2023. Kolejki przed niektórymi lokalami wyborczymi w kraju i za granicą*. Pobrane z: <https://tvn24.pl/wybory-parlamentarne-2023/wybory-2023-kolejki-przed-niektorymi-lokalami-wyborczymi-w-kraju-i-za-granica-7391975>.