

Maciej Borski

Czy głosowanie przez pełnomocnika może być antidotum na przymusową absencję wyborczą osób niepełnosprawnych?

Roczniki Administracji i Prawa 16/1, 19-29

2016

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

Oryginalny artykuł naukowy

Original Article

Data wpływu/Received: **18.01.2016**

Data recenzji/Accepted: **25.04.2016**

Data publikacji/Published: **20.06.2016**

Źródła finansowania publikacji: Wyższa Szkoła Humanitas

Authors' Contribution:

(A) Study Design (projekt badania)

(B) Data Collection (zbieranie danych)

(C) Statistical Analysis (analiza statystyczna)

(D) **Data Interpretation (interpretacja danych)**

(E) **Manuscript Preparation (redagowanie opracowania)**

(F) **Literature Search (badania literaturowe)**

Maciej Borski¹

CZY GŁOSOWANIE PRZEZ PEŁNOMOCNIKA MOŻE BYĆ ANTIDOTUM NA PRZYMUSOWĄ ABSENCJĘ WYBORCZĄ OSÓB NIEPEŁNOSPRAWNYCH?

ZAGADNIENIA WPROWADZAJĄCE

Wyborcy niepełnosprawni w szczególny sposób narażeni są na wykluczenie z udziału w wyborach lub przynajmniej na ograniczenie przysługujących im praw wyborczych. Wiąże się to oczywiście z obniżeniem ich sprawności fizycznej czy też barierami architektonicznymi i komunikacyjnymi, które utrudniają im oddawanie głosu w sposób tradycyjny – osobiście w lokalu obwodowej komisji wyborczej. Dużym problemem np. dla wyborców niewidomych lub słabowidzących jest także samo wypełnienie karty do głosowania.

Art. 62 ust. 1 Konstytucji RP gwarantuje obywatelowi czynne prawo wyborcze. Ustawa zasadnicza formułuje w ten sposób jedną z najważniejszych zasad wyborczych – zasadę powszechności wyborów. Z zasady powszechności wynika wprost obowiązek państwa dla

¹ dr; Wyższa Szkoła Humanitas w Sosnowcu.

skonstruowania takiego mechanizmu wyborczego, aby każdy wyborca, który ma taki zamiar – mógł uczestniczyć w głosowaniu². Chodzi zatem o eliminację wszelkich barier, na jakie osoby niepełnosprawne mogłyby napotykać podczas udziału w życiu publicznym.

Gwarancje te należy postrzegać także w kontekście sformułowanej w art. 2 Konstytucji zasady demokratycznego państwa prawnego, a także, a może przede wszystkim art. 32 – nakładającego na państwo dodatkowe obowiązki związane z zabezpieczeniem osobom niepełnosprawnym uczestnictwa w życiu publicznym na równi z pozostałymi obywatelami.

Warto zauważyć, że zarówno Sąd Najwyższy, jak i Trybunał Konstytucyjny dostrzegli problem realizacji czynnego prawa wyborczego przez wyborców niepełnosprawnych. Sąd Najwyższy w postanowieniu z dnia 25 października 2000 r.³ wyraźnie podkreślił, że niezapewnienie realnej możliwości głosowania (na skutek barier architektonicznych w lokalu wyborczym) osobom niepełnosprawnym, które przybyły do lokalu wyborczego, narusza zasadę powszechności wyborów. Z kolei Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 20 lipca 2011 r.⁴ skonstatował, że prawo wyborcze powinno sprzyjać powszechnej, równej i bezpośredniej partycypacji obywateli w życiu publicznym. Jest ona wskaźnikiem poczucia odpowiedzialności obywateli za losy Ojczyzny. Powszechny udział obywateli w wyborach stanowi zatem samoistną wartość konstytucyjną.

PRAWNE PODSTAWY REALIZACJI KONSTYTUCYJNEJ ZASADY POWSZECHNOŚCI WYBORÓW PRZEZ WYBORCÓW NIEPEŁNOSPRAWNYCH

Do chwili obecnej nie powstała jedna, powszechnie akceptowana definicja niepełnosprawności. Zgodnie z art. 5 pkt 1 kodeksu wyborczego⁵ wyborcą niepełnosprawnym jest wyborca o ograniczonej sprawności fizycznej, psychicznej, umysłowej lub w zakresie zmysłów, która utrudnia mu wzięcie udziału w wyborach. Formuła ta wzorowana jest na definicji przyjętej w Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych⁶, której art. 1 stanowi, że osoba niepełnosprawna ma długotrwale naruszoną sprawność fizyczną, umysłową, intelektualną lub w zakresie zmysłów, co może, w oddziaływaniu z różnymi barierami, utrudniać jej pełny i skuteczny udział w życiu społecznym, na zasadzie równości z innymi osobami. Należy zatem pamiętać, że w rozumieniu kodeksu wyborczego wyborca niepełnosprawny nie musi legitymować się orzeczeniem o niepełnosprawności.

Brak dokładnych szacunków na temat liczby niepełnosprawnych obywateli z prawem do głosowania nie pozwala na precyzyjne wskazanie, jaki procent ogółu społeczeństwa stanowią. Co ważniejsze, ten brak może prowadzić w konsekwencji do niepodejmowania działań mających podnosić uczestnictwo tych osób w wyborach. Warto również zauważyć,

² Por. M. Chmaj, W. Skrzydło, *System wyborczy w Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2008, s. 37.

³ Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 25 października 2000 r., sygn. akt III SW 54/00.

⁴ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 lipca 2011 r., sygn. akt K 9/11, OTK ZU nr 6A/2011, poz. 61.

⁵ Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. kodeks wyborczy (Dz.U. z 2011 r., nr 21, poz. 112 z późn. zm.).

⁶ Konwencja przyjęta przez Zgromadzenie Ogólne Organizacji Narodów Zjednoczonych dnia 13 grudnia 2006 r., A/RES/61/106, ratyfikowana przez Polskę dnia 6 września 2012 r. (Dz.U. z 2012 r., poz. 1169).

że różne definiowanie niepełnosprawności a także różnice w metodologii prowadzonych badań powodują, że dane dotyczące liczby niepełnosprawnych w Polsce znacznie się różnią. Według danych z Narodowego Spisu Powszechnego z 2011 roku liczba osób niepełnosprawnych, zarówno w ujęciu prawnym, jak i biologicznym⁷, wynosiła ok. 4,7 mln, co stanowi 12,2% ludności kraju. Wśród nich prawne orzeczenie o stopniu niepełnosprawności posiadało 3,1 mln Polaków⁸. Badania Aktywności Ekonomicznej Ludności (BAEL) w 2015 roku wskazują na grupę ok. 3,3 mln osób w wieku powyżej 15 lat posiadających prawne orzeczenie niepełnosprawności⁹. Z danych Eurostatu wynika natomiast, że pod koniec 2009 r. aż ponad 4,2 mln osób posiadało prawne orzeczenie o niepełnosprawności¹⁰. Wreszcie z szacunków PKW wynika, że liczba obywateli niepełnosprawnych i w zaawansowanym wieku niekorzystających z prawa wyborczego ze względu na tzw. absencję przymusową¹¹ może sięgać 2 mln¹². Oczywiście przedstawione powyżej dane ilościowe należałoby skonfrontować z danymi dotyczącymi przyczyn niepełnosprawności. Z punktu widzenia partycypacji wyborczej istotne będzie bowiem to, czy dana przyczyna niepełnosprawności w sposób rzeczywisty utrudnia wyborcy lub wręcz uniemożliwia mu udział w wyborach. Czy stanowi zatem przyczynę tzw. absencji przymusowej. Do przyczyn takich należeć mogą schorzenia i dysfunkcje narządów ruchu (55,8% osób z niepełnosprawnością) oraz wzroku (27,3%), a także uszkodzenia i choroby narządu słuchu (13,7%). Relatywnie rzadziej przyczynę taką stanowią będą schorzenia układu krążenia (49,6%), schorzenia neurologiczne (33%), choroby psychiczne (10,1%) i upośledzenie umysłowe (4,0%)¹³.

Pojawia się w związku z tym pytanie: czy osoby niepełnosprawne mogą rzeczywiście w pełni korzystać z wynikającego z zasady powszechności wyborów czynnego prawa wyborczego? Jak słusznie zauważa W. Skrzydło, zasada powszechności jest niezmiennie pierwszą zasadą, jaką wymienia się spośród całego katalogu zasad determinujących wybory¹⁴. Jej istotę wyjaśnia K. Skotnicki, zwracając uwagę, że „powszechność wyborów oznacza, iż prawo do głosowania i do kandydowania przysługuje wszystkim osobom, które spełniają określone w konstytucji i ustawach warunki. W sensie pozytywnym zasada ta gwarantuje

⁷ Chodzi o osoby, które nie posiadają orzeczenia o niepełnosprawności, ale deklarują, że doznają ograniczeń w wykonywaniu niektórych czynności.

⁸ Narodowy Spis Powszechny Ludności i Mieszkań 2011. Raport w wyników, s. 63-67, http://www.stat.gov.pl/cps/rde/xbcr/gus/lud_raport_z_wynikow_NSP2011.pdf. [dostęp: 13.02.2016].

⁹ <http://www.niepelnosprawni.gov.pl/p,81,bael> [dostęp: 13.02.2016].

¹⁰ <http://www.niepelnosprawni.gov.pl/p,78,dane-demograficzne> [dostęp: 13.02.2016].

¹¹ W literaturze politologicznej wyróżnia się zwykle dwa typy absencji wyborczej: absencję „zawinioną”, wynikającą z zaniechania lub świadomej rezygnacji z udziału w głosowaniu, oraz absencję „przymusową”, czyli taką, której przyczyną są niezależne od wyborcy. Pojęcie to szeroko omawiają B. Michalak, A. Sokala w *Leksykonie prawa wyborczego i systemów wyborczych*, Warszawa 2010, s. 9.

¹² Za Fundacją Rozwoju Obywatelskiego, <http://www.for.org.pl/upload/File/raporty/PepekEuropyFINAL.pdf>; dane demograficzne Pełnomocnika Rządu Do Spraw Osób Niepełnosprawnych <http://www.niepelnosprawni.gov.pl/niepelnosprawnosc-w-liczbach-/dane-demograficzne/>.

¹³ Dane za: Informacja Rządu Rzeczypospolitej Polskiej o działaniach podejmowanych w 2012 roku na rzecz realizacji postanowień uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 1 sierpnia 1997 r. Karta Praw Osób Niepełnosprawnych, <http://www.niepelnosprawni.gov.pl/p,121,informacje-o-realizacji-karty-praw-osob-niepelnosprawnych> [dostęp: 13.02.2016].

¹⁴ W. Skrzydło, *Prawa wyborcze obywateli*, [w:] M. Chmaj, W. Orłowski, W. Skrzydło, Z. Witkowski, A. Wróbel, *Konstytucyjne wolności i prawa w Polsce. Wolności i prawa polityczne*, Kraków 2002, s. 123.

każdemu wyborcy czynne i bierne prawo wyborcze, a w sensie negatywnym wprowadza zakaz ustanawiania ograniczeń. Jej znaczenie koncentruje się na wskazaniu kręgu podmiotów posiadających prawa wyborcze¹⁵. Tak więc przyjęte w prawie wyborczym rozwiązania mają umożliwić każdemu wyborcy (a więc również wyborcy niepełnosprawnemu) realne oddanie głosu w wyborach¹⁶. Wśród tych rozwiązań – gwarancji wymienia się m.in. ułatwienia w głosowaniu dla osób niepełnosprawnych czy też wykorzystywanie alternatywnych metod oddania głosu. Trzeba jednocześnie pamiętać, że szczególne udogodnienia dla osób niepełnosprawnych nie oznaczają dla nich specjalnych preferencji. Głos osoby niepełnosprawnej i pełnosprawnej liczy się w wyborach tak samo. Tak więc chodzi wyłącznie o zabezpieczenie praw wyborczych osób niepełnosprawnych w taki sposób, aby głos mógł być przez nich oddany, nie zaś o decydowanie o sile przebicia tego głosu¹⁷.

Biorąc zatem pod uwagę fakt, że w praktyce występują bariery ograniczające osobom niepełnosprawnym swobodne oddanie głosu, konieczne jest podjęcie działań zmierzających do zapewnienia pełnej realizacji zasady powszechności. Tego rodzaju rozwiązania obejmują obok ułatwień w oddaniu głosu w sposób tradycyjny – w lokalu wyborczym – także dodatkowe, alternatywne wobec osobistego procedury głosowania. Zalicza się do nich między innymi głosowanie przez pełnomocnika. Zważywszy na fakt, że spośród tzw. alternatywnych metod głosowania tylko ona skierowana jest wyłącznie do wyborców niepełnosprawnych lub starszych, to właśnie głosowanie przez pełnomocnika postanowiłem uczynić przedmiotem niniejszego opracowania.

POCZĄTKI INSTYTUCJI GŁOSOWANIA PRZEZ PEŁNOMOCNIKA

Instytucja głosowania przez pełnomocnika stosowana jest współcześnie w wielu państwach europejskich. Dla przykładu można wymienić tutaj Belgię, Francję, Holandię, Szwecję i Wielką Brytanię. Biorąc pod uwagę fakt, że głosowanie przez pełnomocnika pojawiało się w różnym okresie, w różnych systemach prawnych i politycznych, dostrzegalne są zasadnicze różnice między przyjętymi rozwiązaniami. Według K. Skotnickiego „najistotniejsze są rozbieżności dotyczące kręgu osób, które mogą udzielać pełnomocnictwa (mocodawców), jak i kręgu osób, które mogą je przyjmować”¹⁸. Elementem wspólnym przyjętych rozwiązań wydaje się natomiast ograniczenie liczby pełnomocnictw, które mogą być udzielone jednej osobie. We Francji i Wielkiej Brytanii można otrzymać maksymalnie dwa pełnomocnictwa, z kolei w Belgii dopuszczalne jest udzielenie tylko jednego pełnomocnictwa. Najbardziej liberalne w tym zakresie wydaje się ustawodaw-

¹⁵ K. Skotnicki, *Zasada powszechności w prawie wyborczym. Zagadnienia z teorii i praktyki*, Łódź 2000, s. 11.

¹⁶ Szerzej na ten temat zob. m.in. A. Żukowski, *Systemy wyborcze*, Olsztyn 1999, s. 28, A. Lubaczewska, *Gwarancje realizacji czynnego i biernego prawa wyborczego*, [w:] F. Rymarz (red.), *Demokratyczne standardy prawa wyborczego Rzeczypospolitej Polskiej. Teoria i praktyka*, Warszawa 2005, s. 182; J. Buczkowski, *Powszechność wyborów w praktyce III Rzeczypospolitej*, Rzeszów 1996, s. 63.

¹⁷ Szerzej na ten temat zob. m.in. T. Sienkiewicz, *Status człowieka niepełnosprawnego w prawie publicznym*, Warszawa 2007, s. 186.

¹⁸ K. Skotnicki, *Zasada...*, s. 263.

stwo holenderskie, które nie wprowadza żadnych ograniczeń co do liczby otrzymywanych pełnomocnictw¹⁹.

Starania o wprowadzenie instytucji głosowania przez pełnomocnika do polskiego prawa wyborczego rozpoczęła w 1992 r. Państwowa Komisja Wyborcza, opracowując trzy różne projekty ordynacji wyborczych do Sejmu RP „umożliwiający przeprowadzenie wyborów odpowiednio według zasady większościowej, zasady mieszanej proporcjonalno-większościowej i zasady proporcjonalności”²⁰. Warto podkreślić, że we wszystkich trzech projektach rozwiązania dotyczące głosowania przez pełnomocnika były identyczne. Kolejne próby wprowadzenia tej instytucji do polskiego porządku prawnego podejmowane były w 2000 r. – przy okazji prac nad nową ordynacją wyborczą do Sejmu, a także w roku 2003 i 2005. Zwłaszcza ta ostatnia próba wydaje się godna przypomnienia, jej inicjatorem był bowiem Instytut Spraw Publicznych. Przygotowany wspólnie z PKW i instytucjami wspierającymi osoby niepełnosprawne projekt spotkał się z ciepłym przyjęciem. Według byłego szefa Krajowego Biura Wyborczego K. Czaplickiego był on „niewątpliwie dojrzałym prawnie, określającym zasady ustanowienia pełnomocnictwa i realizacji tego pełnomocnictwa w sposób gwarantujący wysoki poziom bezpieczeństwa głosowania”²¹. Po tych wszystkich, nieudanych próbach instytucja głosowania przez pełnomocnika została przyjęta dopiero pod koniec 2009 r. – wyłącznie w odniesieniu do głosowania w wyborach do Parlamentu Europejskiego – ustawą o zmianie ustawy o wyborze Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, ustawy o referendum ogólnokrajowym oraz ustawy ordynacja wyborcza do Parlamentu Europejskiego²². Następnie możliwość ta została rozszerzona na wybory na urząd Prezydenta RP oraz w głosowaniu w wyborach samorządowych²³. Ostatecznie kwestia ta została uregulowana w sposób kompleksowy w obowiązującym kodeksie wyborczym, odnosząc się do wszystkich regulowanych przez ten akt wyborów²⁴.

¹⁹ Szerzej na ten temat zob. m.in. J. Zbieranek, *Alternatywne procedury głosowania w Polsce na tle państw Unii Europejskiej*, [w:] D. Dziewulak, *Wybrane problemy systemów wyborczych*, Studia BAS nr 3/2011, s. 97 i cytowana tam literatura.

²⁰ K. Skotnicki, *Głosowanie przez przedstawiciela*, [w:] S. Grabowska, R. Grabowski (red.), *Międzynarodowa Konferencja Naukowa nt. Alternatywne sposoby głosowania a aktywizacja elektoratu Rzeszów 26-27 marca 2007 r.*, Rzeszów 2007, s. 120.

²¹ K.W. Czaplicki, *Alternatywne sposoby głosowania (zarys problemów)*, [w:] S. Grabowska, R. Grabowski (red.), *Międzynarodowa Konferencja Naukowa nt. Alternatywne...*, s. 41.

²² Ustawa z dnia 12 lutego 2009 r. o zmianie ustawy o wyborze Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, ustawy o referendum ogólnokrajowym oraz ustawy Ordynacja wyborcza do Parlamentu Europejskiego (Dz.U. z 2009 r., nr 202, poz. 1547).

²³ Ustawa z dnia 19 listopada 2009 r. o zmianie ustawy o wyborze Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, ustawy ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw oraz ustawy o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta (Dz.U. z 2009 r., nr 213, poz. 1651).

²⁴ W uzasadnieniu projektu kodeksu wyborczego argumentowano, że głosowanie przez pełnomocnika umożliwi osobom niepełnosprawnym „aktywny udział w życiu publicznym”, a „korzyści społeczne płynące z tego rozwiązania dają uzasadnienie dla tego rozwiązania stanowiącego odstępstwo od zasady osobistego głosowania przez każdego wyborcę” – druk sejmowy 1568/VI kadencja.

GŁOSOWANIE PRZEZ PEŁNOMOCNIKA W KODEKSIE WYBORCZYM

W kodeksie wyborczym instytucja głosowania przez pełnomocnika została uregulowana całościowo w rozdziale 7 obejmującym art. 54-61. Przyjęte w kodeksie wyborczym rozwiązanie stanowi wyjątek od generalnej zasady osobistego głosowania w wyborach powszechnych (art. 38 § 1 k.w.). Warto podkreślić, że możliwość zagłosowania za pośrednictwem drugiej osoby nie jest prawem przysługującym każdemu wyborcy, lecz dotyczy wąsko zakreślonej grupy osób, które nie mogą ze względu na swoją niepełnosprawność lub podeszły wiek osobiście udać się do siedziby obwodowej komisji wyborczej i tam dopełnić aktu głosowania. Zgodnie z ustawą z możliwości tej mogą skorzystać:

1. wyborcy niepełnosprawni o znacznym lub umiarkowanym stopniu niepełnosprawności w rozumieniu ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych²⁵ (art. 54 §1 k.w.);

2. wyborcy, którzy najpóźniej w dniu głosowania ukończą 75 lat (art. 54 §3 k.w.).

Uprawnienia te nie przysługują natomiast wyborcy spełniającemu powyższe kryteria, ale przebywającemu w dniu wyborów w zakładzie opieki zdrowotnej, domu pomocy społecznej, zakładzie karnym i areszcie śledczym oraz domu studenckim²⁶. Podobnie nie można z niego skorzystać w ramach obwodów głosowania utworzonych za granicą i na polskich statkach, a także w przypadku zgłoszenia zamiaru głosowania korespondencyjnego (art. 54 § 4 k.w.).

Biorąc powyższe pod uwagę, nie ulega wątpliwości, że głosowanie przez pełnomocnika jest jedynie uprawnieniem nie zaś obowiązkiem wyborcy niepełnosprawnego. Pełnomocnictwo udzielane jest bowiem zgodnie z art. 56 § 2 k.w. na wniosek tego wyborcy.

Ustawodawca wprowadził także daleko idące ograniczenia co do osób, które mogą być pełnomocnikami. Pełnomocnikiem może być tylko osoba wpisana do rejestru wyborców w tej samej gminie co udzielający pełnomocnictwa do głosowania, lub posiadająca zaświadczenie o prawie do głosowania, jeżeli przepisy szczególne dotyczące danych wyborów przewidują możliwość uzyskania takiego zaświadczenia (art. 55 § 1 k.w.). Należy pamiętać, że co do zasady pełnomocnictwo do głosowania można przyjąć tylko od jednej osoby, chyba że jedną z nich jest: wstępny, zstępny, mąż, żona, brat, siostra lub osoba pozostająca w stosunku przysposobienia, opieki lub kurateli w stosunku do pełnomocnika, wówczas dopuszczalne jest przyjęcie aktu pełnomocnictwa od dwóch osób (art. 55 § 3 k.w.). Nie mogą być natomiast pełnomocnikami osoby niewpisane do rejestru wyborców w tej samej gminie co mocodawca lub niemające zaświadczenia o prawie do głosowania, a także osoby wchodzące w skład komisji obwodowej właściwej dla obwodu głosowania osoby udzielającej pełnomocnictwa do głosowania, mężowie zaufania, jak

²⁵ Ustawa z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (tekst jedn. Dz.U. z 2011 r., nr 127, poz. 721, z późn. zm.).

²⁶ Wydaje się jednak, że nie ma przeszkód, by wyborca niepełnosprawny przebywający w dniu głosowania w jednym z tych miejsc ustanowił odpowiednio wcześniej pełnomocnika, który w jego imieniu oddałby głos w stałym obwodzie głosowania w gminie, w której rejestrze ujęty jest wyborca niepełnosprawny.

również kandydaci w wyborach: do Sejmu RP, Senatu RP, na urząd Prezydenta RP, do Parlamentu Europejskiego oraz kandydaci na radnego lub wójta (burmistrza, prezydenta miasta) w wyborach samorządowych (art. 55 § 4 k.w.). Jak słusznie zauważa S.J. Jaworski, przyjęte wyłączenia wynikają z różnych przesłanek, ale przede wszystkim mają na celu wykluczenie osób, które mogą być emocjonalnie zainteresowane wynikami głosowania, a co za tym idzie – mogą być narażone na pokusę złamania danego umocowania²⁷.

Ustawodawca określił także szczegółowe zasady udzielania pełnomocnictwa. Udzielane jest ono przed wójtem (burmistrzem, prezydentem miasta) lub upoważnionym przez niego pracownikiem urzędu gminy, na wniosek wyborcy wniesiony najpóźniej w 9 dni przed dniem wyborów (art. 56 § 1 i 2 k.w.). Pełnomocnictwo to jest odwoławcze. Najpóźniej na 2 dni przed dniem głosowania wyborca – mocodawca może przed ww. organem złożyć stosowne oświadczenie. Należy także podkreślić, że oświadczenie takie wywoła zamierzony skutek także wtedy, gdy zostanie doręczone obwodowej komisji wyborczej w dniu głosowania (art. 58 § 1 k.w.). Wydaje się, że ma rację B. Przywora, gdy twierdzi, że uzasadnieniem dla wprowadzenia tego rozwiązania było zagwarantowanie, aby decyzja o wyborze pełnomocnika była w pełni świadoma i przemyślana przez mocodawcę²⁸. Akt pełnomocnictwa do głosowania jest sporządzany w miejscu zamieszkania wyborcy, chyba że ten wskaże we wniosku inne miejsce, które musi się jednak znajdować na obszarze tej samej gminy (art. 56 § 5 i 6 k.w.). Akt ten sporządzany jest w trzech egzemplarzach, z których jeden otrzymuje wyborca (mocodawca), drugi – pełnomocnik, zaś trzeci egzemplarz pozostaje w urzędzie gminy (art. 56 § 4 k.w.). Warto w tym miejscu zauważyć, że każda gmina zobowiązana jest do prowadzenia wykazów sporządzonych aktów pełnomocnictwa do głosowania, w których odnotowuje się sporządzenie takiego aktu (art. 56 § 7 k.w.).

Czynność głosowania przez pełnomocnika odbywa się na zasadach ogólnych, co oznacza, że zasadniczo posiada on te same prawa i obowiązki co głosujący osobiście. Zgodnie z art. 59 § 2 k.w. przed przystąpieniem do głosowania jest on jednak zobowiązany do okazania obwodowej komisji wyborczej dokumentu pozwalającego potwierdzić jego tożsamość, a także aktu pełnomocnictwa do głosowania. Obwodowa komisja wyborcza odnotowuje ten fakt w odpowiedniej rubryce spisu wyborców, zaś akt pełnomocnictwa dołącza do tego spisu (art. 59 § 3 k.w.).

Szczegółowy tryb postępowania w sprawie sporządzenia aktu pełnomocnictwa do głosowania, wzory: wniosku o sporządzenie aktu pełnomocnictwa do głosowania, zgody na przyjęcie pełnomocnictwa do głosowania i aktu pełnomocnictwa do głosowania, a także wzór i sposób prowadzenia oraz aktualizacji wykazu sporządzanych aktów pełnomocnictwa do głosowania, tak aby zapewnić sprawność i rzetelność postępowania oraz wiarygodność aktu pełnomocnictwa do głosowania, reguluje rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 28 lipca 2011 r.²⁹

²⁷ S.J. Jaworski, *Komentarz do art. 54 Kodeksu wyborczego*, [w:] K.W. Czaplicki, B. Dauter, S.J. Jaworski, A. Kisielewicz, F. Rymarz, *Kodeks wyborczy. Komentarz*, Warszawa 2014 [dostęp w systemie LEX 15.02.2016].

²⁸ B. Przywora, *Głosowanie przez pełnomocnika w Polsce – próba analizy i podsumowania*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2014, nr 7-8, s. 189.

²⁹ Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 28 lipca 2011 r. w sprawie sporzą-

Warto w tym miejscu podkreślić, że głosowanie przez pełnomocnika zostało pozytywnie zweryfikowane przez Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 20 lipca 2011 r. W wyroku tym Trybunał podkreślił, że zasada bezpośredniości wyborów, o której mowa w Konstytucji, oznacza jednostopniowość aktu wyborczego i nie zawiera wymogu głosowania osobistego, z którym mogłoby kolidować głosowanie przez pełnomocnika³⁰. TK zauważył, że:

1. przymiot bezpośredniości odnosi się do wyborów, a nie do aktu samego głosowania,
2. bezpośredniość wyborów nie obejmuje wymogu głosowania osobistego,
3. bezpośredniość, w przeciwieństwie do tajności, nie przesądza o sposobie oddania głosu przez wyborcę,
4. wymóg głosowania osobistego nie wynika z istoty czynnego prawa wyborczego, bowiem Konstytucja nie przesądza, w jaki sposób prawo to ma być realizowane.

Trybunał Konstytucyjny skonał ponadto, że głosowanie przez pełnomocnika zgodne jest również z zasadą równości praw wyborczych. Jako argument słusznie podniósł, że pełnomocnik oddaje głos w imieniu wyborcy – mocodawcy, a nie w swoim imieniu. Jednocześnie aż do dnia głosowania wyborca zachowuje prawo cofnięcia swego pełnomocnictwa i uczestniczenia w wyborach osobiście.

GŁOSOWANIE PRZEZ PEŁNOMOCNIKA W ASPEKTCIE PRAKTYCZNYM

Do rozważenia pozostaje jeszcze aspekt praktyczny. Pojawia się pytanie, czy instytucja głosowania przez pełnomocnika jest w praktyce wykorzystywana przez osoby niepełnosprawne. Jak wynika z obwieszczeń Państwowej Komisji Wyborczej o wynikach wyborów zainteresowanie to jest, biorąc pod uwagę liczby bezwzględne, niewielkie: w wyborach do Sejmu i Senatu w dniu 09 października 2011 r. głosowało 15 053 754 wyborców, z czego 12 427 przez pełnomocnika (0,08% ogółu głosujących); w wyborach do Parlamentu Europejskiego w dniu 25 maja 2014 r. głosowało 7 295 481 wyborców, z czego 1852 przez pełnomocnika (0,03% ogółu głosujących); w wyborach prezydenckich w dniu 24 maja 2015 r. głosowało 16 956 615 wyborców, z czego 8981 przez pełnomocnika (0,05% ogółu głosujących); w wyborach do Sejmu i Senatu w dniu 25 października 2015 r. głosowało 15 563 499 wyborców, z czego 9731 przez pełnomocnika (0,06% ogółu głosujących).

Oczywiście pamiętać trzeba, że rozwiązanie to zostało wprowadzone z myślą o osobach niepełnosprawnych i w zaawansowanym wieku. Odnoszenie zatem liczby głosujących

dzienia aktu pełnomocnictwa do głosowania w wyborach: do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej, Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, do Parlamentu Europejskiego w Rzeczypospolitej Polskiej, do organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego oraz wójtów, burmistrzów i prezydentów miast (tekst jedn. Dz.U. z 2015 r., poz. 1724).

³⁰ Podobny punkt widzenia prezentuje zdecydowana większość przedstawicieli doktryny. Por. np. L. Garlicki, *Uwagi do art. 96 Konstytucji* [w:] L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 1999, s. 15-16; S. Gebethner, *Wybory na urząd Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz do ustawy o wyborze Prezydenta RP*, Warszawa 2000, s. 28, W. Skrzydło, *Ustrój polityczny RP w świetle Konstytucji z 1997 r.*, Kraków 2004, s. 140, K. Wojtyczek, *Konstytucyjna regulacja systemu wyborczego w III Rzeczypospolitej*, [w:] F. Rymarz (red.), *10 lat demokratycznego prawa wyborczego Rzeczypospolitej Polskiej (1990-2000)*, Warszawa, s. 125-126; A. Żukowski, *System wyborczy do Sejmu i Senatu RP*, Warszawa 2004, s. 17.

w ten sposób do wszystkich głosujących (również w pełni sprawnych i młodych) zdecydowanie zafałszowuje ogólny obraz. Dopiero odniesienie liczby osób głosujących przez pełnomocnika do głosujących osób niepełnosprawnych i starszych (co nie jest możliwe ze względu na brak wiarygodnych danych) mogłoby pokazać, czy i na ile często jest to w tej grupie wyborców wykorzystywany sposób głosowania. Wydaje się zatem, że instytucja ta zasługuje na jej utrzymanie, przy czym w dalszym ciągu konieczne jest podejmowanie zarówno przez organy władzy publicznej, jak i przez organizacje pozarządowe, w tym zwłaszcza działające na rzecz osób niepełnosprawnych, szerokiej akcji informacyjnej, uświadamiającej tym osobom możliwości skorzystania z alternatywnych metod głosowania. Trzeba jednocześnie pamiętać, że zarówno głosowanie przez pełnomocnika, jak i głosowanie korespondencyjne stanowią dla siebie pewnego rodzaju alternatywę, sprawiającą, że osoby niepełnosprawne i starsze będą mogły dobrać dla siebie najlepszy z ich punktu widzenia sposób głosowania. Dlatego też obecność obu tych metod w obowiązującym kodeksie wyborczym należy ocenić ze wszelkich miar pozytywnie.

ZAKOŃCZENIE

W tytule artykułu sformułowane zostało pytanie o istnienie zależności między wprowadzeniem instytucji głosowania przez pełnomocnika a ewentualnym zmniejszeniem tzw. przymusowej absencji wyborczej osób niepełnosprawnych. Czy taka zależność rzeczywiście istnieje? Czy można powiedzieć, że wprowadzenie instytucji głosowania przez pełnomocnika zmniejszyło poziom przymusowej absencji osób niepełnosprawnych? Z jednej strony wydaje się to być oczywiste. Każde rozwiązanie ułatwiające tej grupie osób oddanie głosu powinno skutkować zmniejszeniem absencji niezależnej od wyborcy. Dla osób niepełnosprawnych lub starszych brak możliwości dotarcia do lokalu wyborczego celem oddania głosu może zostać zrekompensowany ustanowieniem pełnomocnika, który w ich imieniu odda głos. Z drugiej strony bliższe przyjrzenie się instytucji głosowania przez pełnomocnika pozwala na sformułowanie kilku poważnych wątpliwości, które w praktyce mogą spowodować brak zainteresowania osób uprawnionych tą instytucją.

Po pierwsze, przesłanką skorzystania z instytucji głosowania przez pełnomocnika nie jest istnienie faktycznych barier uniemożliwiających skorzystanie z głosowania osobistego, lecz przynależność do określonej grupy osób (niepełnosprawnych, powyżej 75 roku życia). Wyborca obłożnie chory, niezaliczony do tych kategorii osób, mimo że napotyka poważne bariery uniemożliwiające mu wzięcie osobistego udziału w głosowaniu, nie będzie mógł z instytucji głosowania przez pełnomocnika skorzystać.

Po drugie, osoba niepełnosprawna będąca mocodawcą nie dysponuje żadnym instrumentem, który pozwoliłby na weryfikację, czy pełnomocnik zagłosował, a jeżeli nawet tak, to czy uczynił to zgodnie z wolą swojego mandanta.

Po trzecie, osoba niepełnosprawna musi pogodzić się z faktem, że głosowanie przez pełnomocnika narusza jego prawo do głosowania w sposób tajny. Oczywiście, dzieje się to za jej zgodą, ale biorąc pod uwagę, że pełnomocnikiem nie zawsze może być osoba, której niepełnosprawny bezgranicznie ufa, może to być czynnikiem, który będzie przemawiał za

skorzystaniem z innego udogodnienia umożliwiającego oddanie głosu, np. skorzystanie z głosowania korespondencyjnego.

Po czwarte, warte podkreślenia jest to, że grono wyborców, do których można odnieść pojęcie absencji przymusowej, zmienia się i nie sposób dokładnie oszacować jego wielkości.

Po piąte, na zmniejszenie zjawiska absencji przymusowej wpływ wywierają także inne czynniki, np. wiedza o tej procedurze głosowania wśród wyborców, zaufanie do niej, istnienie innych procedur alternatywnych, występowanie innych ułatwień w głosowaniu, np. bezpłatny dowóz do lokali wyborczych itp.

Dlatego też wydaje się, że chociaż instytucja głosowania przez pełnomocnika zasługuje na pozytywną ocenę, to jednak należy traktować ją jako jedną z alternatywnych metod głosowania, które uzupełniają cały wachlarz udogodnień dla osób niepełnosprawnych i starszych, które wymienione zostały w kodeksie wyborczym. Dopiero możliwość skorzystania ze wszystkich dostępnych dziś udogodnień sprawia, że absencja przymusowa staje się stopniowo zjawiskiem coraz bardziej marginalnym.

Bibliografia

Literatura:

- Buczkowski J., *Powszechność wyborów w praktyce III Rzeczypospolitej*, Rzeszów 1996.
- Chmaj M., Skrzydło W., *System wyborczy w Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2008.
- K.W., *Alternatywne sposoby głosowania (zarys problemów)*, [w:] S. Grabowska, R. Grabowski (red.), *Międzynarodowa Konferencja Naukowa nt. Alternatywne sposoby głosowania a aktywizacja elektoratu Rzeszów 26-27 marca 2007 r.*, Rzeszów 2007.
- Garlicki L., *Uwagi do art. 96 Konstytucji*, [w:] L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 1999.
- Gebethner S., *Wybory na urząd Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz do ustawy o wyborze Prezydenta RP*, Warszawa 2000.
- Jaworski S.J., *Komentarz do art. 54 Kodeksu wyborczego*, [w:] K.W. Czaplicki, B. Dauter, S.J. Jaworski, A. Kisielewicz, F. Rymarz, *Kodeks wyborczy. Komentarz*, Warszawa 2014 [dostęp w systemie LEX 15.02.2016].
- Lubaczewska A., *Gwarancje realizacji czynnego i biernego prawa wyborczego*, [w:] F. Rymarz (red.), *Demokratyczne standardy prawa wyborczego Rzeczypospolitej Polskiej. Teoria i praktyka*, Warszawa 2005.
- Michalak B., Sokala A., *Leksykon prawa wyborczego i systemów wyborczych*, Warszawa 2010
- Przywora B., *Głosowanie przez pełnomocnika w Polsce – próba analizy i podsumowania*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2014, nr 7-8.
- Sienkiewicz T., *Status człowieka niepełnosprawnego w prawie publicznym*, Warszawa 2007.
- Skotnicki K., *Głosowanie przez przedstawiciela*, [w:] S. Grabowska, R. Grabowski (red.), *Międzynarodowa Konferencja Naukowa nt. Alternatywne sposoby głosowania a aktywizacja elektoratu Rzeszów 26-27 marca 2007 r.*, Rzeszów 2007.
- Skotnicki K., *Zasada powszechności w prawie wyborczym. Zagadnienia z teorii i praktyki*, Łódź 2000.
- Skrzydło W., *Prawa wyborcze obywateli*, [w:] M. Chmaj, W. Orłowski, W. Skrzydło, Z. Witkowski, A. Wróbel, *Konstytucyjne wolności i prawa w Polsce. Wolności i prawa polityczne*, Kraków 2002.
- Skrzydło W., *Ustrój polityczny RP w świetle Konstytucji z 1997 r.*, Kraków 2004.

Zbieranek J., *Alternatywne procedury głosowania w Polsce na tle państw Unii Europejskiej*, [w:] D. Dziewulak, *Wybrane problemy systemów wyborczych*, Studia BAS 2011, nr 3.

Wojtyczek K., *Konstytucyjna regulacja systemu wyborczego w III Rzeczypospolitej*, [w:] F. Rymarz (red.), *10 lat demokratycznego prawa wyborczego Rzeczypospolitej Polskiej (1990-2000)*, Warszawa 2000.

Żukowski A., *System wyborczy do Sejmu i Senatu RP*, Warszawa 2004.

Żukowski A., *Systemy wyborcze*, Olsztyn 1999.

Akty normatywne i orzecznictwo:

Konwencja o prawach osób niepełnosprawnych przyjęta przez Zgromadzenie Ogólne Organizacji Narodów Zjednoczonych dnia 13 grudnia 2006 r., A/RES/61/106, ratyfikowana przez Polskę dnia 6 września 2012 r. (Dz.U. z 2012 r., poz. 1169).

Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. kodeks wyborczy (Dz.U. z 2011 r., nr 21, poz. 112, z późn. zm.)

Ustawa z dnia 12 lutego 2009 r. o zmianie ustawy o wyborze Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, ustawy o referendum ogólnokrajowym oraz ustawy Ordynacja wyborcza do Parlamentu Europejskiego (Dz.U. z 2009 r., nr 202, poz. 1547).

Ustawa z dnia 19 listopada 2009 r. o zmianie ustawy o wyborze Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, ustawy ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw oraz ustawy o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta (Dz.U. z 2009 r., nr 213, poz. 1651).

Ustawa z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (tekst jedn. Dz.U. z 2011 r., nr 127, poz. 721, z późn. zm.).

Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 25 października 2000 r., sygn. akt III SW 54/00.

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 lipca 2011 r., sygn. akt K 9/11, OTK ZU nr 6A/2011, poz. 61.

Streszczenie: Kodeks wyborczy stwarza wyborcom niepełnosprawnym różne możliwości udziału w wyborach powszechnych. Tym samym urealnia on konstytucyjnie przyznane również tej grupie wyborców czynne prawo wyborcze oraz daje gwarancje prawne zapewniające realizację zasady powszechności wyborów. Jedną z takich gwarancji jest funkcjonująca w Polsce od stosunkowo niedawna instytucja głosowania przez pełnomocnika. Autor podejmuje próbę odpowiedzi na pytanie, czy wprowadzenie instytucji głosowania przez pełnomocnika zmniejszyło poziom przymusowej absencji osób niepełnosprawnych.

Słowa kluczowe: wybory, pełnomocnik, osoba niepełnosprawna, czynne prawo wyborcze, głosowanie

IS VOTING BY PROXY MAY BE AN ANTIDOTE TO THE FORCED ABSENCE OF PERSONS WITH DISABILITIES?

Summary: The Election Code gives disabled voters various possibilities of participating in the general elections. By the same it puts into effect the constitutional right to vote given also to this group of voters and gives legal guarantees ensuring realisation of the rule of generality of elections. One of them is functioning in Poland institution of proxy voting. The author attempts to answer the question if adoption of the institution of voting by proxy reduced the level of the forced absence of people with disabilities?

Keywords: elections, agent, disabled person, right to vote, vote