

<http://dx.doi.org/10.16926/gea.2015.01.16>

Magdalena WRZALIK

Studentka Akademii im. Jana Długosza w Częstochowie

## Głosowanie przez pełnomocnika

### Streszczenie

Głosowanie przez pełnomocnika to stosunkowo młoda instytucja polskiego prawa wyborczego. W artykule omówione są: jej geneza w Polsce, spory doktrynalne na jej temat, jak i wyrok Trybunału Konstytucyjnego, który uznał ją za zgodną z Konstytucją. Niestety, czego dowodzą zarówno badania, jak i praktyka jej wykorzystania, o tej możliwości głosowania nie wiedzą wyborcy, w tym przede wszystkim ci, którzy mogą udzielić pełnomocnictwa.

**Słowa kluczowe:** głosowanie przez pełnomocnika, Kodeks wyborczy, prawo wyborcze.

### 1. Wstęp

Od chwili, kiedy dokonano przemian ustrojowych w Polsce, możemy dostrzec coraz to mniejsze zainteresowanie społeczeństwa polityką, a nawet szerszące się zjawisko obojętności wobec życia politycznego, brak jakiejkolwiek aktywności, jak również okazywanie niechęci wobec naszych elit politycznych. Podczas kolejnych wyborów zaobserwować możemy wyraźny spadek frekwencji, która w konsekwencji rodzi pytanie o legitymację władzy, a idąc dalej, pozbawia się jej tytułu do wprowadzania istotnych reform ustrojowych<sup>1</sup>. Politolodzy upatrują przyczyn absencji, wyróżniając jej dwa rodzaje: zawnioną i niezawnioną<sup>2</sup>. Pierwsza z nich występuje wtedy, gdy dotyczy przyczyn omówionych wyżej, natomiast z drugą mamy do czynienia, gdy wyborca, mimo chęci oddania głosu, nie może wziąć udziału w wyborach z przyczyn od siebie niezależnych.

<sup>1</sup> L. Kolarska-Bobińska, J. Kucharczyk, J. Zbieranek, *Aktywny obywatel, nowoczesny system wyborczy*, Warszawa 2006, s. 9–13.

<sup>2</sup> A. Żukowski, *Systemy wyborcze*, Olsztyn 1999, s. 116.

W moim przekonaniu, zjawisko to nie wiąże się jedynie z brakiem sympatii ze strony społeczeństwa wobec polityków, ale wynika też z niezadowolenia wynikającego z możliwości realizacji konstytucyjnego prawa głosowania jedynie przez udanie się osobiście do lokalu obwodowej komisji wyborczej, gdzie możemy po otrzymaniu i wypełnieniu karty do głosowania oddać głos na wytypowanego przez nas kandydata.

Arkadiusz Żukowski zwraca uwagę, że 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 jest wprowadzenie w Polsce alternatywnych sposobów głosowania, które uwzględniają potrzeby znaczącego odsetka polskich wyborców”<sup>3</sup>.

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 najbardziej, jak to możliwe, szeroki<sup>4</sup>. Państwo powinno też dołożyć wszelkich starań, aby dać tym wyborcom realną możliwość udziału w wyborach, a w szczególności w głosowaniu<sup>5</sup>.

Niezależnie jednak od poznania tych przyczyn wydaje się, że przede wszystkim konieczna jest długofalowa praca edukacyjna na rzecz zmiany świadomości wyborców, która miałaby na celu przekonać ich, że wybory są jedynym legalnym i demokratycznym sposobem na odnawianie składu wybieralnych organów władzy. „Przez ich własne i wolne decyzje podejmowane w szczególnej procedurze wyborczej, sami decydują o tym, kto będzie w ich imieniu sprawował władzę, kto będzie ich reprezentantem”<sup>6</sup>.

Przez blisko dwadzieścia lat czyniono starania, aby dokonać zmiany procedury wyborczej w polskim prawie wyborczym oraz wprowadzić odmienne od dotychczas stosowanych sposoby głosowania. Po raz pierwszy udało się to w wyniku tzw. małej nowelizacji ordynacji wyborczych prezydenckiej i samorządowych, dzięki czemu wyborcy niepełnosprawni i w zaawansowanym wieku mogli w 2010 r. po raz pierwszy zagłosować przez pełnomocnika. Najważniejsze znaczenie ma jednak dopiero wprowadzenie alternatywnych procedur głosowania w ustawie z dnia 5 stycznia 2011 roku – Kodeks wyborczy<sup>7</sup>. Dzięki te-

<sup>3</sup> A. Żukowski, *Głosowanie korespondencyjne – wskazówki dla Polski*, „Studia Wyborcze” 2009, t. 7, s. 34.

<sup>4</sup> A. Sokala, B. Michalak, *Leksykon prawa wyborczego i systemów wyborczych*, Warszawa 2010, s. 105.

<sup>5</sup> M. Chmaj, W. Skrzydło, *System wyborczy w Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2008, s. 37.

<sup>6</sup> Por. F. Rymarz, głos na otwarciu *Międzynarodowej Konferencji Naukowej nt. Alternatywne sposoby głosowania a aktywizacja elektoratu*, Rzeszów, 26–27 marca 2007 roku, red. S. Grabowska, R. Grabowski, Rzeszów 2007, s. 23.

<sup>7</sup> Dz.U. 2011, nr 21, poz. 112

mu już podczas wyborów do Sejmu i Senatu w 2011 r. pojawiła się również możliwość głosowania korespondencyjnego za granicą oraz w kraju przez osoby niepełnosprawne i starsze.

W praktyce po raz pierwszy zostały one zastosowane 9 października 2011 roku; na ten dzień Prezydent RP zarządził wybory do Sejmu i do Senatu RP.

Należy jednak pamiętać, iż mimo powstałych możliwości głosowania – za pośrednictwem poczty (głosowanie korespondencyjne), głosowania za pośrednictwem pełnomocnika (*per procura*)<sup>8</sup>, głosowania elektronicznego, czy mobilnej urny, jak również indywidualnych zawiadomień wyborców<sup>9</sup> (niewprowadzone jeszcze w polskim systemie wyborczym) – stanowią one nadal jedynie dodatkowy sposób, alternatywę, a tradycyjnie podstawowe jest głosowanie w lokalu obwodowej komisji wyborczej<sup>10</sup>, gdzie wciąż dominują papierowe karty do głosowania i ołówki jako główne narzędzie, przy pomocy którego wyborca może wyrazić swoje zdanie w ustanowionej procedurze wyborczej<sup>11</sup>.

Celem opracowania jest przybliżenie i zwrócenie szczególnej uwagi na instytucję głosowania przez pełnomocnika i jej przydatność, która jest krytykowana przez przedstawicieli doktryny prawa konstytucyjnego, jak również świata polityki.

## 2. Ustanowienie głosowania przez pełnomocnika w Polsce

Głosowanie przez przedstawiciela nawiązuje w swojej konstrukcji do znanej instytucji pełnomocnictwa w prawie cywilnym, która polega na tym, że osoba uprawniona do głosowania – wyborca – upoważnia w swoim imieniu inną osobę uprawnioną do głosowania do oddania w jej imieniu głosu podczas referendum czy wyborów. Możliwość tę znają takie kraje europejskie, jak: Belgia, Holandia, Francja czy Wielka Brytania. Między rozwiązaniami w tych państwach występują jednak różnice, które dotyczą zarówno kręgu osób, które mogą udzielić pełnomocnictwa – mocodawców, kręgu osób, które takie pełnomocnictwo mogą przyjmować, czasu, przez jaki obowiązuje takie pełnomocnictwo, sposobu i możliwości, jak również technicznej strony jego udzielenia i cofnięcia<sup>12</sup>.

<sup>8</sup> A. Rakowska, *Głosowanie przez pełnomocnika (uwagi krytyczne)*, „Studia Wyborcze” 2007, t. 4, s. 65–77.

<sup>9</sup> Por. A. Sokala, *Należy indywidualnie zawiadamiać wyborców o wyborach*, [w:] *Alternatywne sposoby głosowania a aktywizacja elektoratu*, red. S. Grabowska, R. Grabowski, Rzeszów 2007, s. 59–65.

<sup>10</sup> Por. K. Skotnicki, *Głosowanie przez przedstawiciela*, [w:] *Alternatywne...*, op. cit., s. 118.

<sup>11</sup> Por. K.W. Czaplicki, *Alternatywne sposoby głosowania (Zarys problemów)*, [w:] *Alternatywne...*, op. cit., s. 29.

<sup>12</sup> K. Skotnicki, *Zasada powszechności w prawie wyborczym. Zagadnienia teorii i praktyki*, Łódź 2000, s. 263.

Procedura głosowania przez pełnomocnika, która we wcześniejszych pracach koncepcyjnych i naukowych była nazywana również procedurą głosowania przez przedstawiciela, zgodnie z Kodeksem wyborczym, opiera się na założeniu, że wyborca, który z wyrażnie przewidzianej w nim niezależnej przyczyny nie jest w stanie udać się do lokalu wyborczego i osobiście wyrazić swoich preferencji i wypełnić obowiązku obywatelskiego, upoważnia wybranego przez siebie wyborcę do zagłosowania w jego imieniu<sup>13</sup>.

Pierwszą grupę wyborców, którzy mają możliwość ustanawiania pełnomocnika, są wyborcy niepełnosprawni z orzeczoną niepełnosprawnością w stopniu znacznym bądź umiarkowanym w rozumieniu ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 roku o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych<sup>14</sup>. Orzeczenie o niepełnosprawności musi być wydane przez uprawniony do tego właściwy organ. Drugą taką grupę stanowią natomiast wyborcy, którzy najpóźniej w dniu głosowania ukończyli 75 rok życia.

Należy podkreślić, że ordynacje wyborcze w Polsce, np. art. 5 ordynacji prezydenckiej, art. 33 ordynacji sejmowej czy art. 6 ust. 2 ordynacji wyborczej do rad gmin z 1990 roku, nie przewidywały możliwości głosowania przez pełnomocnika, wręcz przeciwnie – w wymienionych regulacjach ustanowiona jest zasada osobistego głosowania. Stąd też należy zauważyć, że w Polsce w zdecydowany sposób za możliwością ustanowienia możliwości głosowania przez przedstawiciela po raz pierwszy w roku 1990 opowiedział się organ, którego każdy głos w sprawach referendalnych i wyborczych jest niebywale istotny – Państwowa Komisja Wyborcza, znająca przede wszystkim praktyczną, ale i teoretyczną stronę tej problematyki<sup>15</sup>. Opracowane wówczas przez nią trzy projekty ordynacji wyborczej do Sejmu (odpowiednio według zasady większościowej, zasady mieszanej proporcjonalno-większościowej i zasady proporcjonalności) przewidywały omawiany sposób głosowania i zawierały rozdział zatytułowany „Głosowanie przez pełnomocnika”, które między sobą nie zawierały żadnych różnic<sup>16</sup>.

W ramach tej procedury pełnomocnictwo mogło być udzielane tylko wobec wyborców, którzy w dniu głosowania przebywają poza granicami kraju. Natomiast w zależności od podmiotu udzielającego pełnomocnictwa, przyjmujący pełnomocnictwo mógł oddać głos w różnym miejscu. Jeżeli mocodawca mieszkał na stałe poza granicami kraju, pełnomocnik przez niego wyznaczony mógł głosować w jego imieniu w obwodzie właściwym dla miejsca swojego pobytu w dniu wyborów. W przypadku gdy udzielający pełnomocnictwa wyborca przebywał czasowo poza granicami kraju, pełnomocnik, który był zobowiązany do

<sup>13</sup> J. Zbieranek, *Alternatywne procedury głosowania w polskim prawie wyborczym – gwarancja zasady powszechności wyborów czy mechanizm zwiększania frekwencji wyborczej*, Warszawa 2013, s. 17.

<sup>14</sup> Dz.U. 1997, nr 123, poz. 776.

<sup>15</sup> K. Skotnicki, *Zasada...*, op. cit., s. 271.

<sup>16</sup> *Ibidem*, s. 272.

głosowania w imieniu mocodawcy, musiał dokonać tej czynności w miejscu zameldowania udzielającego pełnomocnictwa<sup>17</sup>.

Celem wprowadzenia tej instytucji do polskiego prawa wyborczego była chęć zniwelowania kosztownych wydatków związanych z tworzeniem obwodów głosowania za granicą, przy jednoczesnym zagwarantowaniu obywatelom polskim, którzy stale lub tymczasowo przebywają za granicą kraju, realizacji swego prawa wyborczego<sup>18</sup>.

W czasie wielu kolejnych debat powracano do tej idei, a zwłaszcza podczas prac nad ustawą z dnia 12 kwietnia 2001 roku – Ordynacja Wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej. Wysuwano wówczas propozycję, aby z tej możliwości mogły skorzystać osoby niepełnosprawne, pojawiała się tylko wątpliwość, kogo uznać za osobę niepełnosprawną, ponadto podkreślano, że jej ustanowienie może zostać uznane za naruszenie zasady równości<sup>19</sup>. Niestety idea ta nie spotkała się również z uznaniem posłów w czasie prac nad ustawą z dnia 14 marca 2003 roku o referendum ogólnokrajowym<sup>20</sup>. Następnie, z inicjatywy Instytutu Spraw Publicznych, powrócono do tej kwestii w 2005 roku, podczas prac nad nowelizacją Ordynacji wyborczej do Sejmu RP i do Senatu RP oraz ustawy z 27 września 1990 roku o wyborze Prezydenta RP<sup>21</sup>. 2 marca 2005 roku przedstawiona została wówczas przez Lenę Bobińską-Kolarską, dyrektora Instytutu Spraw Publicznych, podczas 196 posiedzenia Komisji Ustawodawczej Sejmu RP, propozycja zmian regulacji. Projekt był opracowany we współpracy z Państwową Komisją Wyborczą i instytucjami zajmującymi się osobami niepełnosprawnymi; częściowo nawiązywał on do wcześniejszych postulatów Państwowej Komisji Wyborczej<sup>22</sup>. Ta próba wprowadzenia instytucji głosowania przez pełnomocnika również zakończyła się niepowodzeniem, mimo że na posiedzeniu Komisji Ustawodawczej 4 maja 2005 roku na wniosek ISP została przedstawiona opinia prawna autorstwa Krzysztofa Skotnickiego, w której autor podkreślił, że „jest to rozwiązanie ze wszech miar zasługujące na akceptację. W Polsce żyje bowiem kilka milionów osób, które posiadając czynne prawo wyborcze, nie mogą jednak wziąć udziału w głosowaniu ze względu na stan zdrowia bądź wiek. Brak gwarancji pozwalających na realizację ich podstawowego prawa politycznego sprawia, iż w ich sytuacji w wielu przypadkach staje się ono fikcją. Dla tych osób możliwość ustanowienia peł-

<sup>17</sup> J. Zbieranek, *Alternatywne procedury głosowania w polskim prawie wyborczym...*, op. cit., s. 82.

<sup>18</sup> K. Skotnicki, *Zasada...*, op. cit., s. 272.

<sup>19</sup> S. Gebethner, *Komentarz do Ustawy z dnia 12 kwietnia 2001 r. – Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2001, s. 3–4.

<sup>20</sup> J. Zbieranek, *Alternatywne procedury głosowania w polskim prawie wyborczym...*, op. cit., s. 90.

<sup>21</sup> Projekt ten, co do zasady, stanowił podstawę kolejnych, prowadzonych później prac legislacyjnych, które zmierzały do wprowadzenia omawianej instytucji do polskiego prawa wyborczego. Zob. J. Zbieranek, *Alternatywne procedury głosowania w polskim prawie wyborczym...*, op. cit., s. 94–97.

<sup>22</sup> K. Skotnicki, *Głosowanie przez przedstawiciela*, [w:] *Alternatywne...*, op. cit., s. 120.

nomocnika w celu głosowania podczas wyborów czy referendum jest rozwiązaniem pozwalającym im na aktywny udział w życiu publicznym, którego inaczej są często całkowicie pozbawione. Tym samym, co w naszej rzeczywistości olbrzymiej obojętności znacznej części społeczeństwa na sprawy publiczne nie jest obojętne, można oczekiwać istotnego zwiększenia frekwencji podczas wyborów czy referendum<sup>23</sup>.

Kolejna taka inicjatywa pojawiła się w maju 2006 roku, kiedy prace nad projektem zmian w prawie wyborczym podjął Senat<sup>24</sup>. Zgodnie z tym projektem instytucja ta miała być adresowana do wyborców niepełnosprawnych (w stopniu umiarkowanym bądź znacznym), jak również do wyborców powyżej 75 roku życia. Finalnie, uchwalony przez Senat RP projekt nie obejmował jednak omawianej instytucji. W tym samym czasie – niejako równolegle – nad zmianami w polskim prawie wyborczym pracowano także w Komisji Ustawodawczej Sejmu RP. Przepisy dotyczące głosowania przez pełnomocnika zawierał projekt ustawy o zmianie ustawy Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i Senatu Rzeczypospolitej Polskiej<sup>25</sup>. Prace legislacyjne zostały jednak wówczas przerwane w związku ze skróceniem kadencji parlamentu<sup>26</sup>.

We wrześniu i w październiku, jako apel wobec zaprzestania prac nad Kodeksem wyborczym i zbliżającymi się wyborami do Parlamentu Europejskiego, organizacje pozarządowe skupione w Koalicji 21 Października wystosowały postulat do polityków rządzącej koalicji, aby podjęli pilne prace nad nowelizacją prawa wyborczego. Podkreślano, że ważną kwestią jest wydłużenie czasu głosowania oraz zapewnienie realnej możliwości udziału w głosowaniu wyborców niepełnosprawnych i w zaawansowanym wieku. Po licznych apelach organizacji pozarządowych zapowiedziano złożenie do Sejmu RP osobnego projektu, który zawierał m.in. propozycje formułowane przez PKW, jak również organizacje społeczne. Projekt poselski wpłynął do Sejmu 29 października 2008 roku<sup>27</sup>. Przewidywał on zmiany w ustawie o wyborze prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, ustawie Ordynacja wyborcza do Parlamentu Europejskiego, nadto postulowano za wprowadzeniem głosowania przez pełnomocnika wobec osób, które ze względu na stan zdrowia mają trudności z dotarciem do lokali wyborczych, oraz osób starszych powyżej 75 roku życia. 16 lutego 2009 roku ustawę z 12 lutego 2009 roku przesłano prezydentowi RP.

<sup>23</sup> Opinia prawna o projekcie nowelizacji ustawy z dnia 12 kwietnia 2001 roku Ordynacja wyborcza do Sejmu RP i do Senatu RP oraz ustawy z dnia 27 września 1990 roku o wyborze prezydenta RP polegającej na ustanowieniu możliwości głosowania przez pełnomocnika z dnia 2 maja 2005 roku.

<sup>24</sup> Projekt ustawy o zmianie ustawy o wyborze prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej oraz niektórych innych ustaw. Druk senacki nr 133.

<sup>25</sup> Komisyjny projekt ustawy o zmianie ustawy Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej. Druk sejmowy nr 1699.

<sup>26</sup> A. Rakowska, *Głosowanie przez pełnomocnika...*, op. cit., s. 66.

<sup>27</sup> Druk sejmowy nr 1391.

Ustawę z 12 lutego 2009 r. 5 marca 2009 roku prezydent RP Lech Kaczyński skierował do Trybunału Konstytucyjnego, zarzucając jej niezachowanie odpowiedniego okresu *vacatio legis*. Wprowadzenie tak krótkiego *vacatio legis* miało na celu obowiązywanie nowych przepisów w czasie zbliżających się wyborów do Parlamentu Europejskiego. Mogłoby to być możliwe w przypadku, gdyby prezydent podpisał ustawę, a potem, po 14 dniach, rozpiął wybory do Parlamentu Europejskiego<sup>28</sup>. Trybunał nie zdążył się jednak w tej sprawie wypowiedzieć w terminie, w związku z czym wyborcy nie mogli skorzystać z głosowania przez pełnomocnika w wyborach do Parlamentu Europejskiego w 2009 roku.

W 2009 r. Sejm RP rozpoczął prace nad projektem Kodeksu wyborczego zgłoszonego przez Klub Parlamentarny Lewica i Demokraci. Powołana do prac Komisja Nadzwyczajna zajęła się także zmianą ustawy o wyborze prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej oraz ustawy Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw. Nowe regulacje obejmowały m.in. głosowanie przez pełnomocnika, adresowane do wyborców w zaawansowanym wieku, jak i wyborców niepełnosprawnych<sup>29</sup>. Po zakończonych w terminie pracach wyborcy mogli skorzystać z omawianej instytucji w czasie wyborów samorządowych i prezydenckich w 2010 roku. Wydzwięk zadowolenia widoczny był w pierwszej pozytywnej ocenie Ireny Lipowicz, Rzecznika Praw Obywatelskich, zawartej w piśmie do przewodniczącego komisji NOW z 20 października 2011 roku, w której nawiązała do pozytywnej oceny instytucji pełnomocnika w wyborach w 2010 roku<sup>30</sup>.

Propozycja zawarta w 2007 roku w druku sejmowym nr 1699 stała się podstawą rozważań nad instytucją pełnomocnika dla osób niepełnosprawnych, jak również w zaawansowanym wieku. Uwzględniono także dorobek prac legislacyjnych nad „małymi nowelizacjami”<sup>31</sup>.

Uchwalony 5 stycznia 2011 roku Kodeks wyborczy normował kwestię możliwości głosowania przez pełnomocnika dla osób niepełnosprawnych i w zaawansowanym wieku. Zostało to uregulowane w rozdziale 7 w art. 54–61.

### 3. Spór o konstytucyjność głosowania przez pełnomocnika

Po uchwaleniu Kodeksu wyborczego miała miejsce bardzo ożywiona dyskusja, która dotyczyła łamania przez nowo powstałe procedury wielu zasad prawa

<sup>28</sup> Szerzej: J. Zbieranek, *Alternatywne procedury głosowania w polskim prawie wyborczym...*, op. cit., s. 105–108.

<sup>29</sup> Poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o wyborze Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej oraz ustawy Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw. Druk sejmowy nr 2376.

<sup>30</sup> Szerzej: Pismo z dnia 20 października 2010 r., sygnatura RPO 572441- I/07/AB.

<sup>31</sup> J. Zbieranek, *Alternatywne procedury głosowania w polskim prawie wyborczym...*, op. cit., Warszawa 2013, s. 108.

wyborczego. Miała ona również swój odez w sferze politycznej. Stąd doprowadziła do przygotowania przez grupę posłów i złożenia do Trybunału Konstytucyjnego wniosku, w którym kwestionowano konstytucyjność wielu z nowo przyjętych rozwiązań<sup>32</sup>. Wniosek zawierał wiele opinii, które oparte były na zdaniach formułowanych od wielu lat podczas debat. Procedurze głosowania przez pełnomocnika postawiono zarzut naruszenia zasady równości w znaczeniu formalnym, zarzut naruszenia zasady bezpośredniości oraz naruszenia przez tę instytucję zasady ochrony zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa, a także standardów, które obowiązują w demokratycznym państwie, a mogą być naruszone przez sprzyjające tej procedurze oszustwa.

W wyroku z 20 lipca 2011 roku Trybunał Konstytucyjny nie podzielił żadnego z wymienionych zarzutów<sup>33</sup>. Wskazał, że w przepisach, z których wynika zasada bezpośredniości, określenie „bezpośredni” dotyczy wyborców, nie samego głosowania. Trybunał Konstytucyjny postulował, że zasada ta zawiera wskazówki dla ustawodawcy, które powinien wziąć pod uwagę przy tworzeniu regulacji dotyczących systemu wyborczego. Wybory powinny być jednostopniowe, a wyborca powinien głosować na konkretnego kandydata. Nie rodzi to jednak obowiązku głosowania osobistego. Dlatego też obywatel może realizować swoje konstytucyjne prawo osobiście, przez oddanie głosu w lokalu wyborczym, ale również ma prawo skorzystać z alternatywnej procedury, w tym przypadku przy pomocy pełnomocnika. Ustawodawca nie skonkretyzował bowiem, w jaki sposób przyznane prawo ma być realizowane<sup>34</sup>.

Trybunał Konstytucyjny wskazał również, że niepołączalność wymogu osobistego głosowania z zasadą bezpośredniości wynika także z wcześniejszych regulacji ustanowionych przez ustawodawcę. Zgodnie z istniejącymi już wcześniej przepisami ordynacji wyborczych, wyborca niepełnosprawny ze względu na stan zdrowia mógł zwrócić się o pomoc w oddaniu głosu do innej osoby (z wyłączeniem członków komisji wyborczej i mężów zaufania). Trybunał zwrócił uwagę, że pomoc ta mogła objąć także oddanie głosu za niepełnosprawnego wyborcę. Wyborca jednak nie miał możliwości skontrolować, czy wyznaczony przez niego pełnomocnik faktycznie oddał głos zgodnie z jego wolą. Jak słusznie zauważył Trybunał Konstytucyjny, regulacje te nie były wcześniej zaskarżane w kwestii niezgodności z zasadą bezpośredniości<sup>35</sup>.

Trybunał Konstytucyjny stwierdził również, że „głosowanie przez pełnomocnika nie jest również sprzeczne z zasadą równości wyborów w sensie formalnym. Pełnomocnik oddaje głos bowiem w imieniu wyborcy, a nie w swoim.

<sup>32</sup> Wniosek grupy posłów na Sejm VI kadencji z dnia 7 marca 2011 r. [http://db.trybunal.gov.pl/sprawa/sprawa\\_pobierz\\_plik62.asp?plik=F-1904615625/K\\_9\\_11\\_wns\\_2011\\_03\\_07\\_ADO\\_sl.pdf&syg=K%209/11](http://db.trybunal.gov.pl/sprawa/sprawa_pobierz_plik62.asp?plik=F-1904615625/K_9_11_wns_2011_03_07_ADO_sl.pdf&syg=K%209/11) [stan z 31.07.2014].

<sup>33</sup> Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 lipca 2011 r., K9/11 (OTK ZU 2011/6/A, poz. 61).

<sup>34</sup> Ibidem.

<sup>35</sup> Ibidem.

Nie dysponuje więc dwoma głosami, ale jednym głosem własnym – jako wyborca oraz jednym głosem realizowanym w imieniu innego wyborcy. Działając jako pełnomocnik, zobowiązany jest więc do głosowania zgodnie z wolą swojego mocodawcy<sup>36</sup>. Fakt, iż wyborca ustanowił pełnomocnika, aby ten dopełnił przysługującego mu obowiązku jako obywatela, nie oznacza, że został on pozbawiony swoich praw wyborczych. Wyborca nie jest wykreślany z rejestru czy spisu wyborców. W spisie wyborców nie jest odnotowane udzielenie pełnomocnictwa przed dniem wyborów, tylko w dniu, w danym momencie, w którym dochodzi do okazania przez pełnomocnika aktu pełnomocnictwa wraz z dokumentem tożsamości, który go identyfikuje. Kartę do głosowania pełnomocnik otrzymuje nie w swoim imieniu, lecz w imieniu wyborcy, który udzielił mu pełnomocnictwa, co pełnomocnik potwierdza własnoręcznie złożonym podpisem. Trybunał Konstytucyjny zwrócił wreszcie uwagę na fakt, że wyborcy przysługuje prawo cofnięcia udzielonego pełnomocnictwa i dopełnienia swojego prawa wyborczego osobiście. Pełnomocnictwo może także wygasnąć z mocy prawa, jeżeli wyborca zagłosuje wcześniej, niż zrobi to umocowany przez niego pełnomocnik. Obwodowa komisja wyborcza nie ma przyzwolenia do wydania pełnomocnikowi karty do głosowania, jeżeli udzielone pełnomocnictwo wygasło bądź zostało przez wyborcę cofnięte. Trybunał Konstytucyjny podkreślił, że pełnomocnik głosuje nie w swoim imieniu, lecz w imieniu mocodawcy, który ustanowił go swoim pełnomocnikiem. Głos ten nie jest więc tożsamy z jego własnym głosem<sup>37</sup>.

Ostatni zarzut dotyczył naruszenia art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polski, który stanowi: „Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej”<sup>38</sup>. Zdaniem Trybunału, wnioskodawcy nie uzasadnili tego zarzutu w sposób dostateczny. Wnioskodawcy nie skonkretyzowali standardów wyborczych, które są wywodzone z tego przepisu, a które, ich zdaniem, głosowanie przez pełnomocnika narusza. Nie zostało również udowodnione, iż niebezpieczeństwa, z którymi wiąże się korzystanie przez wyborców z tej procedury, wynikają z regulacji dotyczących tej instytucji. Nie zwrócono uwagi na elementy regulacji zawartych w Kodeksie wyborczym, mających rolę gwarancyjną, które nie spełniają w wystarczający sposób wymogów konstytucyjnych. Trybunał Konstytucyjny dowodzi, że Kodeks wyborczy w zakresie sporządzania aktu pełnomocnictwa do głosowania minimalizuje możliwość wystąpienia jakichkolwiek nieprawidłowości. Swoje stanowisko eksplikuje tym, iż procedura udzielenia pełnomocnictwa jest sformalizowana, a nawet podkreśla zaangażowanie w tej kwestii aparatu urzędniczego. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, nadużycia i nieprawidłowości, które we

<sup>36</sup> Ibidem.

<sup>37</sup> Ibidem.

<sup>38</sup> Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku. Dz.U. 1997, nr 78, poz. 483 ze zm.

wniosku wskazał wnioskodawca, mogące towarzyszyć korzystaniu z głosowania przez pełnomocnika, nie zostały przez niego w sposób dostateczny uprawdopodobnione, aby Trybunał mógł się zająć ich rozpatrzeniem. Trybunał powołał się tutaj na swój wcześniejszy wyrok<sup>39</sup>, na podstawie którego stwierdził, iż przepisy Kodeksu wyborczego nie były jeszcze stosowane, nie może więc ocenić zaskarżonego przepisu w oparciu o praktykę, gdyż ta jeszcze się nie wytworzyła. Tak więc nie można ustalić nieprawidłowości i nadużyć wskazanych we wniosku, ich skali, i czy skala ta będzie prowadzić do trwałej zmiany zaskarżonych we wniosku przepisów<sup>40</sup>. Podkreślił również, iż „głosowanie przez pełnomocnika jest jedną z alternatywnych form głosowania, tym samym jest dodatkową gwarancją korzystania przez obywateli z czynnego prawa wyborczego”<sup>41</sup>.

Szczególność doniosłość pozwolę sobie przyznać wyrokowi Trybunału Konstytucyjnego, w którego treści wyraźnie wskazane jest, że prawo wyborcze powinno być tak skonstruowane, aby sprzyjało „powszechnej, równej i bezpośredniej partycypacji obywateli w życiu publicznym [...], wśród przymiotników wyborczych ustrojodawca na pierwszym miejscu wymienia zasadę powszechności wyborów, co pozwala wnioskować, że powszechny udział w wyborach stanowi samodzielną wartość konstytucyjną”<sup>42</sup>. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, prawo wyborcze powinno „stopniowo być dostosowywane do zmian, jakie zachodzą w życiu społecznym, politycznym i gospodarczym”<sup>43</sup>.

#### 4. Dylematy omawianej procedury głosowania

Po uchwaleniu Kodeksu wyborczego, w lipcu 2011 roku przeprowadzone zostały przez CBOS, w porozumieniu z Biurem Rzecznika Praw Obywatelskich<sup>44</sup>, badania opinii społecznej, których celem było zasięgnięcie opinii i oceny Polaków odnośnie do alternatywnych procedur głosowania. W związku z przewodnim tematem tej pracy, uwagę skoncentruję na instytucji głosowania przez pełnomocnika. Procedurę głosowania przez pełnomocnika, jako element prawa wyborczego, popierało wówczas 69% badanych. Większość z nich (51%) uważała to rozwiązanie za mechanizm, który powinien być adresowany do gru-

<sup>39</sup> Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 15 października 2009 r., K 26/08 (OTK ZU nr 9/A/2009, poz. 135).

<sup>40</sup> Ibidem.

<sup>41</sup> Ibidem.

<sup>42</sup> Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 lipca 2011 r., K 9/11. W tym wyroku Trybunał Konstytucyjny odwołał się do wyroku z 15 października 2009 r., K 26/08 (OTK ZU, nr 9/A/2009, poz. 135).

<sup>43</sup> Ibidem.

<sup>44</sup> Komunikat z badań CBOS, *Ułatwienia w głosowaniu – wiedza, opinie i oczekiwania*, nr 55/2014, Warszawa, kwiecień 2014. Wynik badań można znaleźć też w: B. Roguska, J. Zbieranek, *Polacy o ułatwieniach w głosowaniu*, Warszawa 2011.

py wyborców mających szczególnie duże problemy z dotarciem do lokali wyborczych (w takiej formule procedura ta została wprowadzona do polskiego prawa wyborczego i jest stosowana już od 2010 roku). Tylko 18% respondentów uważało, że możliwość głosowania przez pełnomocnika powinni mieć wszyscy wyborcy. Negatywnie o omawianym rozwiązaniu wypowiadało się natomiast 25% ankietowanych. W porównaniu z wynikami analogicznego badania z 2011 roku, oceny w zasadzie nie zmieniły się.

Powyższe wyniki badań pokazują, że polscy wyborcy pozytywnie wyrażają się o omawianej procedurze głosowania, a co najważniejsze, duży procent badanych ma świadomość jej istnienia. Pozwala to wnioskować, iż wielu obywateli zdaje sobie sprawę z trudności, jakie mogą pojawić się w dostępie do lokali wyborczych oraz ukazują pewne oczekiwania wobec powstałych alternatywnych procedur głosowania, mających na celu usunięcie wszelkiej dyskryminacji i barier w udziale w głosowaniu, a które wziął pod uwagę również ustawodawca.

Mimo pozytywnej opinii ze strony obywateli, wciąż poważne dylematy w ocenie tej instytucji rodzą się wśród przedstawicieli doktryny prawa konstytucyjnego. Powstanie i kwestia przyszłości omawianej procedury jest tematem poruszonym stosunkowo często, w przeciwieństwie do innych alternatywnych procedur głosowania.

„Głosowanie przez pełnomocnika wzbudza i powinno wzbudzać emocje”, co podkreśla Jarosław Szymanek<sup>45</sup>. Z jednej strony, może ono przybrać postać głosowania pluralnego, gdyż pełnomocnik będzie kumulować głosy osób, które reprezentuje, bądź przy możliwości jakiegokolwiek weryfikacji oddanego głosu, wypełnienia woli mocodawcy – będzie faktycznie reprezentantem, co i tak wzbudzi szereg innych kontrowersji. Niestety, nie można zastosować odpowiednich zabezpieczeń, gdyż doszłoby w tym momencie do naruszenia zasady tajności głosowania<sup>46</sup>.

Zdaniem Krzysztofa Skotnickiego, niebezpieczeństwo naruszenia tajności głosowania i fałszowania wyników głosowania i wyborów istnieje i istnieć będzie zawsze<sup>47</sup>. Ale w dużej mierze zależy to od naszej mentalności, w której jest wręcz zakodowane, że takie fałszerstwo musi nastąpić. Powołując się na system wyborczy w Holandii, w którym funkcjonuje instytucja głosowania przez pełnomocnika, autor ten postuluje, iż nie powinniśmy zakładać z góry, że osoba, którą upoważnimy do oddania głosu w naszym imieniu, będzie głosować niezgodnie z naszymi preferencjami. Wiadomym jest, że może zdarzyć się tak, że pełnomocnik zagłosuje inaczej, niż chciał i wyobrażał sobie mocodawca, ale „nie mogę tego zakładać, lecz powinienem myśleć pozytywnie”<sup>48</sup>.

<sup>45</sup> J. Szymanek, głos w dyskusji, *Alternatywne...*, op. cit., s. 157.

<sup>46</sup> Ibidem.

<sup>47</sup> K. Skotnicki, *Głosowanie przez przedstawiciela*, [w:] *Alternatywne ...*, op. cit., s. 161.

<sup>48</sup> Ibidem, s. 161.

Nadużycia polegające na oddawaniu przez pełnomocnika wyborczego głosu o treści, która nie będzie zgodna z preferencją mocodawcy, będzie pojawiać się zawsze, ale istnienie pewnego marginesu tego typu nieprawidłowości w przypadku procedury głosowania przez pełnomocnika z góry powinniśmy przyjąć i w przypadku braku dokonania możliwości weryfikacji ewentualnych nieprawidłowości po prostu zaakceptować milcząco<sup>49</sup>.

W moim przekonaniu, głosowanie przez pełnomocnika jest bezpieczniejsze, gdyż sami go ustanawiamy, wybieramy więc osobę, której ufamy, często o podobnych poglądach, w przeciwieństwie do głosowania korespondencyjnego (zwanego głosowaniem listowym, głosowaniem listowym, głosowaniem przez pocztę, głosowaniem pocztą, czy głosowaniem za pośrednictwem poczty<sup>50</sup>), które polega na otrzymaniu przez wyborcę pocztą z właściwej komisji wyborczej – urzędu – przesyłki zawierającej materiały wyborcze<sup>51</sup>. Wyborca po wypełnieniu otrzymanej karty do głosowania i oświadczenia wysyła przesyłkę pocztą na adres właściwej komisji wyborczej. Z reguły na przesyłkę składają się dwie koperty. W mniejszej kopercie wyborca umieszcza kartę wyborczą, którą pracownik organu wyborczego, po otwarciu zewnętrznej koperty i dokonaniu weryfikacji danych i odnotowaniu w spisie wyborców danych zawartych w oświadczeniu, wrzuca do urny do głosowania<sup>52</sup>.

Należy zaznaczyć, że wyborca, który głosuje za pomocą głosowania korespondencyjnego, po dopełnieniu czynności omówionych powyżej, kopertę zwrotną przesyła na adres właściwego konsula, partycypując w koszcie procedury głosowania korespondencyjnego, gdyż przesyła kopertę zwrotną na swój koszt<sup>53</sup>. Dlatego też wskazuje się, że ten sposób głosowania jest najbardziej kosztowny<sup>54</sup>.

Pierwszą kwestią, którą należy podjąć, jest fakt, że w przypadku głosowania korespondencyjnego obywatele przebywający poza granicami kraju, w tym również osoby niepełnosprawne i w zaawansowanym wieku, wypełniając kartę do głosowania, czynią to poza lokalem wyborczym. Pojawia się więc wątpliwość zachowania konieczności tajności głosowania alternatywnego wobec osób z zewnątrz, które mogą wywierać wpływ albo wręcz wypełniać karty do głosowania za te osoby. W tym przypadku dotyczy to tzw. głosowania rodzinnego, czyli wpływania karty do głosowania przez jedną osobę, najczęściej uważającą się za „głowę” rodziny, za pozostałych członków rodziny<sup>55</sup>.

<sup>49</sup> A. Bisztyga, głos w dyskusji, *Alternatywne...*, op. cit., s. 160.

<sup>50</sup> A. Żukowski, *Głosowanie korespondencyjne – wskazówki dla Polski*, op. cit., s. 25.

<sup>51</sup> J. Zbieranek, *Polacy o ułatwieniach w głosowaniu*, Warszawa 2011, s. 39.

<sup>52</sup> Ibidem.

<sup>53</sup> J. Zbieranek, *Nowe procedury: głosowanie korespondencyjne i przez pełnomocnika*, [w:] *Kodeks wyborczy. Wstępna ocena*, red. K. Skotnicki, Warszawa 2011, s. 63.

<sup>54</sup> A. Żukowski, *Głosowanie korespondencyjne – wskazówki dla Polski*, op. cit., s. 32.

<sup>55</sup> Por. K.W. Czaplicki, *Alternatywne sposoby głosowania (Zarys problemów)*, [w:] *Alternatywne...*, op. cit., s. 46.

Zgodnie z zasadą tajności głosowania, każdy wyborca jest zabezpieczony powzięciem przez kogokolwiek informacji na temat jego preferencji wyborczych. Jak twierdzi słusznie Kazimierz Wojciech Czaplicki, „konieczność zachowania tajności głosowania alternatywnego wobec osób z zewnątrz, jak również wobec organów wyborczych, ma aspekty raczej techniczne aniżeli prawne i wiąże się z problemem bezpieczeństwa oraz wiarygodności operacji sprawdzenia, czy głosowała osoba uprawniona, i właściwego zaliczenia takiego głosu”<sup>56</sup>. Wskazuje również na „możliwość naruszenia przy głosowaniu korespondencyjnym co najmniej kilku procedur wyborczych: «dosypania» głosów przez centralną komisję wyborczą oraz możliwości unieważnienia i usunięcia głosu na każdym poziomie (od listonosza, po centralną komisję wyborczą)”<sup>57</sup>.

W związku z licznymi wątpliwościami, które zostały zauważone przez posłów przed uchwaleniem przez Sejm w trzecim czytaniu i przyjętej przez Senat ustawie z dnia 10 czerwca 2014 roku o zmianie ustawy – Kodeks wyborczy oraz niektórych innych ustaw, ograniczono się tylko do wprowadzenia powszechności głosowania korespondencyjnego, z wyłączeniem wyborów do organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego oraz wyborów wójta, prezydenta miasta, burmistrza, w art. 53a § 1 Kodeksu wyborczego. Wyłączenie to było efektem licznych obaw o naruszenie 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 w tym przypadku wzrasta niebezpieczeństwo nadużyć, a nawet prawdopodobieństwo fałszowania wyników głosowania. W okresie poprzedzającym takie wybory bardzo ważną rolę odgrywają spotkania z kandydatami oraz fakt, że o zdobyciu mandatu może zdecydować pojedynczy głos<sup>58</sup>.

Decydując się na instytucję głosowania przez pełnomocnika, dobrowolnie wybieramy osobę, której ufamy, uważamy za rozsądną, a przede wszystkim o podobnych upodobaniach. Dlatego głos, który zostanie oddany w imieniu mocodawcy, nie stanie się głosem straconym.

Andrzej Bisztyga postulował, że „taka jest już natura pełnomocnictwa, że zawiera się w niej element zaufania. Element zaufania stanowi pierwotną i istotną składową instytucji pełnomocnictwa”<sup>59</sup>.

Praktyka wyborcza pokazuje, że karty wyborcze do głosowania korespondencyjnego mogą nie dotrzeć do uprawnionych wyborców lub również, nawet po wypełnieniu przez wyborcę, mogą „zgubić się” i nie dotrzeć na czas lub w ogóle do komisji wyborczej. Jeżeli takowe przesyłki nie dotrą na czas, w konsekwencji nie są uwzględniane podczas liczenia głosów oraz wyjątkowo mogą

<sup>56</sup> Ibidem.

<sup>57</sup> Ibidem., s. 47.

<sup>58</sup> K. Skotnicki, *Zasada...*, op. cit., s. 267.

<sup>59</sup> A. Bisztyga, głos w dyskusji, *Alternatywne...*, op. cit., s. 160.

nawet spowodować opóźnienie w podawaniu wyników wyborów<sup>60</sup>. Jak słusznie zauważa były wicemarszałek Senatu RP Ryszard Jarzembowski, „głosowanie korespondencyjne będzie sprzyjać obywatelskiemu lenistwu i minimalizowaniu poczucie obowiązku obywatelskiego”<sup>61</sup>. Zwrócił również uwagę na mylne opinie, że instytucja ta będzie lekarstwem na niską frekwencję wyborczą, „gdyż wyborcy będą obciążeni kosztami przesyłki. Głosowanie korespondencyjne zaś może znacznie ułatwić oszustwa wyborcze”<sup>62</sup>.

Dodatkowym zabezpieczeniem jest regulacja (art. 55 Kodeksu wyborczego), w której wyraźnie unormowane jest, że pełnomocnikiem może zostać każda osoba wpisana do rejestru wyborczego w tej samej gminie co wyborca udzielający pełnomocnictwa lub osoba posiadająca zaświadczenie o prawie do głosowania. Ustawodawca podkreśla, że pełnomocnikiem nie może być osoba wchodząca w skład właściwej dla tych wyborów komisji wyborczej, mężowie zaufania zgłaszani przez komitety wyborcze, jak również kandydaci. Ważnym elementem w przypadku tej instytucji jest stwierdzenie, że pełnomocnik może tylko przyjąć pełnomocnictwo od jednego wyborcy. Wyjątek stanowią członkowie rodziny – wstępny, zstępny, małżonek, siostra, brat lub osoby pozostające w stosunku przysposobienia, kurateli czy opieki. W tych przypadkach pełnomocnik może przyjąć pełnomocnictwo od dwóch wyborców, jeżeli jeden z nich będzie przynależał do wymienionej powyżej grupy.

Zdaniem Krzysztofa Skotnickiego, „wprowadzenie ograniczenia liczby możliwych do przyjęcia pełnomocnictw będzie minimalizować ewentualne niebezpieczeństwo nadmiernej deformacji wyniku głosowania i wyborów, będącej odstępniem od zasady równości formalnej wyborów”<sup>63</sup>.

Jak już wspomniałam wcześniej, pełnomocnikiem może zostać każda osoba wpisana do rejestru wyborczego w tej samej gminie co wyborca udzielający pełnomocnictwa lub osoba posiadająca zaświadczenie o prawie do głosowania. Co za tym idzie, osoba stająca się naszym reprezentantem również zna problemy lokalne, a przede wszystkim przedstawicieli – kandydatów. Stąd można domniemywać, że będzie chciała dokonać aktu wyborczego w naszym imieniu, kierując się również dobrem ogółu mieszkańców.

Ustawodawca w przyszłości powinien również rozważyć kwestię rozszerzenia możliwości udzielania pełnomocnictw do pewnych „jakoś tam nazwanych kategorii wyborców, tych chorych, niedołączonych, niedołączonych z racji wieku”<sup>64</sup>. Przecież wiek nie musi wcale o tej niedołączoności fizycznej czy mentalnej przesądzać. W dobie chorób cywilizacyjnych często młodzi ludzie chorują na choroby, które kiedyś dotykały tylko starszych osób ze względu na wiek.

<sup>60</sup> A. Żukowski, *Głosowanie korespondencyjne – wskazówki dla Polski*, op. cit., s. 32.

<sup>61</sup> *54 posiedzenie Senatu RP*, stenogram, <http://ww2.senat.pl/k5/dok/STEN/054/15.HTM>.

<sup>62</sup> Ibidem.

<sup>63</sup> K. Skotnicki, *Zasada...*, op. cit., s. 267.

<sup>64</sup> Z. Jarosz, głos w dyskusji *Alternatywne...*, op. cit., s. 155.

Dlatego też, w moim przekonaniu, omawiana instytucja głosowania przez pełnomocnika powinna mieć zastosowanie również dla osób przebywających za granicą lub osób, które z przyczyn zawodowych muszą wykonywać swoje funkcje w dniu, kiedy przypadają wybory. W naszym państwie przede wszystkim, jak nie wyłącznie, tym dniem jest niedziela. W tym dniu, przeciwieństwie do lat poprzednich, różne kategorie osób pracują, stąd, prędzej czy później, względem tych osób zajdzie konieczność udzielania pełnomocnictw.

W pełni podzielam zdanie Zdzisława Jarosza, który już przed laty zwrócił uwagę na to, że mamy coraz więcej stosunkowo nowych emigrantów zarobkowych<sup>65</sup>. Ich liczba wraz z biegiem lat wzrasta, coraz więcej osób młodych, często tuż po ukończeniu szkół średnich, wyjeżdża w celach zarobkowych do innych państw w poszukiwaniu lepszego życia. Na taki krok decydują się również osoby starsze, posiadające wykształcenie, doświadczenie zawodowe, ale będące w trudnej sytuacji materialnej, bez środków do życia wskutek utraty pracy. Dlatego też procedura głosowania przez pełnomocnika mogłaby stać się przydatną. Oczywiście zrodziłoby to pytanie o kwestie techniczne dotyczące działań zmierzających do jak najprostszego, najskuteczniejszego i najbardziej efektywnego udzielania pełnomocnictw. Ale przecież nie jest to problem, którego nie dałoby się rozstrzygnąć, stąd nie powinniśmy od razu rezygnować z tej możliwości<sup>66</sup>.

Kolejną kwestią podnoszoną przez przedstawicieli doktryny jest, czy pełnomocnictwo wyborcze powinno mieć charakter jednorazowy, czy może okresowy albo stały. W przekonaniu Andrzeja Bisztygi, na największą uwagę zasługuje pełnomocnictwo okresowe, które mogłoby być udzielane na okres 2–3 lat (po upływie tego terminu wymagałoby odnowienia; oczywiście w każdym momencie mogłoby być odwołane), gdyż pełnomocnikiem ustanawiamy zazwyczaj kogoś, kogo obdarzamy względnie trwałym zaufaniem. Ponadto pełnomocnictwo jednorazowe mogłoby wiązać się z nadmiernym obciążeniem gminy i jej urzędników<sup>67</sup>.

Podobnie postuluje Krzysztof Skotnicki, który także dopuszcza możliwość ustanowienia pełnomocnictwa wielokrotnego, obejmującego nie jedne wybory czy referendum, ale na dłuższy czas, który również mógłby być nie dłuższy niż trzy lata. Należałoby również w przemyślany sposób rozstrzygnąć, czy pełnomocnik powinien tylko móc głosować w obwodzie głosowania, w którym w spisie wyborców figuruje mocodawca, czy też mógłby głosować w innym obwodzie głosowania<sup>68</sup>.

Jak więc widać z powyższego wywodu, gwarancją dla zasady powszechności prawa wyborczego w Polsce staje się ustanowiona w 2011 roku w Kodeksie wyborczym alternatywna procedura głosowania przez pełnomocnika, popularna

<sup>65</sup> Ibidem.

<sup>66</sup> Ibidem.

<sup>67</sup> A. Bisztyga, głos w dyskusji, *Alternatywne...*, op. cit., s. 159.

<sup>68</sup> K. Skotnicki, *Głosowanie przez przedstawiciela*, [w:] *Alternatywne...*, op. cit., s. 125.

w wielu krajach europejskich, pomimo pewnych zastrzeżeń doktrynalnych związanych z naruszeniem w przypadku jej zastosowania zasady bezpośredniości wyborów<sup>69</sup>. Omawiana instytucja jest poniekąd sposobem na zwiększenie frekwencji w czasie kolejnych polskich wyborów i referendów, gdyż daje osobom niepełnosprawnym, jak również osobom w bardzo podeszłym wieku, możliwość udziału w akcie wyborczym przez ustanowionego, spośród osób godnych zaufania, pełnomocnika. Jak już wcześniej wspomniałam, o niskiej frekwencji decydują też inne przyczyny społeczne niż te związane z wprowadzonymi ułatwieniami głosowania. Dlatego też nie powinniśmy oczekiwać od zaproponowanej alternatywnej procedury głosowania przez pełnomocnika, jak również innych wprowadzonych procedur, że przyczynią się one do radykalnego zwiększenia frekwencji wyborczej w wyborach czy referendach, gdyż jest to związane z podejściem olbrzymiej części społeczeństwa do przedstawicieli świata polityki oraz z wyrazem dezaprobaty wobec istniejącego systemu politycznego.

Jak dobrze ukazują statystyki wyborcze, w wyborach zarządzonych na dzień 9 października 2011 roku do Sejmu RP i Senatu RP frekwencja wyniosła 48,92%, w porównaniu z wyborami, które zostały zarządzone na dzień 21 października 2007 roku, zmalała o prawie 5%. W przypadku wyborów do Parlamentu Europejskiego zarządzonych na dzień 25 maja 2014 roku frekwencja wyborcza wyniosła 23,83%, w porównaniu z wyborami zarządzonymi na dzień 7 czerwca 2007 roku frekwencja zmalała o prawie 1%. W wyborach samorządowych zarządzonych na dzień 16 listopada 2014 roku frekwencja wyborcza wyniosła – w I turze wyborów – 47,40%, a w II turze – 39,97%. W wyborach prezydenckich zarządzonych na 10 maja 2015 roku frekwencja wyborcza wyniosła w I turze wyborów 48,96%, w II turze – 55,44%. Stąd pozwolę sobie stwierdzić, iż trudne w ocenie i jednoznacznym ustosunkowaniu się jest przeświadczenie o przyczynianiu się wprowadzonych alternatywnych procedur głosowania na zwiększenie frekwencji wyborczej.

Mimo iż wielu przedstawicieli doktryny wskazuje swoje obawy odnośnie do oszustw związanych z niewłaściwym wypełnieniem woli wyborcy, to jednak jest to procedura, która pozwala skorzystać wyborcy z przysługującego mu prawa wyborczego. Jak słusznie zauważa Andrzej Sokala, przestępstwa wyborcze miały miejsce nie tylko w czasach nowożytnych, ale już w starożytnym Rzymie w drugim i pierwszym wieku przed Chrystusem. Wtedy to możemy doszukiwać się pierwszych opatrzonych sankcjami karnymi ustaw, jakie pojawiły się w związku z korupcją wyborczą – tzw. *leges de ambitu*. Stąd wiemy, że od kiedy tylko pojawiła się demokracja, możliwość realizacji swojego prawa wyborczego, uaktywniły się pierwsze przypadki fałszerstw wyborczych<sup>70</sup>.

<sup>69</sup> Ibidem, s. 132.

<sup>70</sup> A. Sokala, głos w dyskusji, *Alternatywne...*, op. cit., s. 103.

## 5. Zakończenie

Przeprowadzona analiza pokazuje, że instytucja głosowania przez pełnomocnika niesie za sobą wiele problemów, ale również możliwości ich rozwiązania, stąd nie powinniśmy od razu rezygnować z tej instytucji. Jej ustanowienie wymaga nie tyle akceptacji dla samego pomysłu, ale bardzo wnikliwego przeanalizowania przyjmowanego rozwiązania szczegółowego<sup>71</sup>. Trzeba mieć przy tym nadzieję, że dla wielu wyborców stanie się przysłowiową „deską ratunku”, gdyż wielu polskich wyborców w przypadku braku tej instytucji nie wzięłoby udziału w głosowaniu<sup>72</sup>.

## Bibliografia

### Literatura

- Biszyga A., głos w dyskusji w czasie *Międzynarodowej Konferencji Naukowej nt. Alternatywne sposoby głosowania a aktywizacja elektoratu, Rzeszów, 26–27 marca 2007 roku*, red. S. Grabowska, R. Grabowski, Rzeszów 2007.
- Chmaj M., Skrzydło W., *System wyborczy w Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2008.
- Czaplicki K.W., *Alternatywne sposoby głosowania (Zarys problemów)*, [w:] *Międzynarodowa Konferencja Naukowa nt. Alternatywne sposoby głosowania a aktywizacja elektoratu, Rzeszów, 26–27 marca 2007 roku*, red. S. Grabowska, R. Grabowski, Rzeszów 2007.
- Gebethner S., *Komentarz do Ustawy z dnia 12 kwietnia 2001 r. – Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2001.
- Jarosz Z., głos w dyskusji w czasie *Międzynarodowej Konferencji Naukowej nt. Alternatywne sposoby głosowania a aktywizacja elektoratu, Rzeszów, 26–27 marca 2007 roku*, red. S. Grabowska, R. Grabowski, Rzeszów 2007.
- Kolarska-Bobińska L., Kucharczyk J., Zbieranek J., *Aktywny obywatel, nowoczesny system wyborczy*, Warszawa 2006.
- Rakowska A., *Głosowanie przez pełnomocnika (uwagi krytyczne)*, „Studia Wyborcze” 2007, t. 4.
- Roguska B., Zbieranek J., *Polacy o ułatwieniach w głosowaniu*, Warszawa 2011.
- Rymarz F., głos na otwarciu *Międzynarodowej Konferencji Naukowej nt. Alternatywne sposoby głosowania a aktywizacja elektoratu, Rzeszów, 26–27 marca 2007 roku*, red. S. Grabowska, R. Grabowski, Rzeszów 2007.

<sup>71</sup> K. Skotnicki, *Głosowanie przez przedstawiciela*, [w:] *Alternatywne...*, op. cit., s. 133.

<sup>72</sup> J. Zbieranek, *Alternatywne procedury głosowania w polskim prawie wyborczym*, op. cit., s. 238.

- Skotnicki K., *Głosowanie przez przedstawiciela*, [w:] *Międzynarodowa Konferencja Naukowa nt. Alternatywne sposoby głosowania a aktywizacja elektoratu*, Rzeszów, 26–27 marca 2007 roku, red. S. Grabowska, R. Grabowski, Rzeszów 2007.
- Skotnicki K., *Zasada powszechności w prawie wyborczym. Zagadnienia teorii i praktyki*, Łódź 2000.
- Sokala A., głos w dyskusji w czasie *Międzynarodowej Konferencji Naukowej nt. Alternatywne sposoby głosowania a aktywizacja elektoratu*, Rzeszów, 26–27 marca 2007 roku, red. S. Grabowska, R. Grabowski, Rzeszów 2007.
- Sokala A., Michalak B., *Leksykon prawa wyborczego i systemów wyborczych*, Warszawa 2010.
- Sokala A., *Należy indywidualnie zawiadamiać wyborców o wyborach*, [w:] *Międzynarodowa Konferencja Naukowa nt. Alternatywne sposoby głosowania a aktywizacja elektoratu*, red. S. Grabowska, R. Grabowski, Rzeszów 2007.
- Szymanek J., głos w dyskusji w czasie *Międzynarodowej Konferencji Naukowej nt. Alternatywne sposoby głosowania a aktywizacja elektoratu*, Rzeszów, 26–27 marca 2007 roku, red. S. Grabowska, R. Grabowski, Rzeszów 2007.
- Zbieranek J., *Alternatywne procedury głosowania w polskim prawie wyborczym – gwarancja zasady powszechności wyborów czy mechanizm zwiększania frekwencji wyborczej*, Warszawa 2013.
- Zbieranek J., *Nowe procedury: głosowanie korespondencyjne i przez pełnomocnika*, [w:] *Kodeks wyborczy. Wstępna ocena*, red. K. Skotnicki, Warszawa 2011.
- Zbieranek J., *Polacy o ułatwieniach w głosowaniu*, Warszawa 2011.
- Żukowski A., *Głosowanie korespondencyjne – wskazówki dla Polski*, „Studia Wyborcze” 2009, t. 7.
- Żukowski A., *Systemy wyborcze*, Olsztyn 1999.

### Wykaz aktów prawnych

- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku. (Dz.U. 1997, nr 78, poz. 483 ze zm.).
- Ustawa z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (Dz.U. 1997, nr 123 poz. 776).
- Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy (Dz.U. 2011 nr 21, poz. 112).
- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 15 października 2009 r., K 26/08 (OTK ZU nr 9/A/2009, poz. 135).
- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 20 lipca 2011 r., K9/11 (Dz.U. nr 149, poz. 889).

### Inne źródła

Druk sejmowy nr 1391.

Komisyjny projekt ustawy o zmianie ustawy Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej. Druk sejmowy nr 1699.

Komunikat z badań CBOS, *Ułatwienia w głosowaniu – wiedza, opinie i oczekiwania*, nr 55/2014.

Opinia prawna o projekcie nowelizacji ustawy z dnia 12 kwietnia 2001 roku Ordynacja wyborcza do Sejmu RP i do Senatu RP oraz ustawy z dnia 27 września 1990 roku o wyborze prezydenta RP polegającej na ustanowieniu możliwości głosowania przez pełnomocnika z dnia 2 maja 2005 roku.

Pismo z dnia 20 października 2010 r., sygnatura RPO 572441- I/07/AB.

Poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o wyborze Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej oraz ustawy Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw. Druk sejmowy nr 2376.

Projekt ustawy o zmianie ustawy o wyborze prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej oraz niektórych innych ustaw. Druk senacki nr 133.

Wniosek grupy posłów na Sejm VI kadencji z dnia 7 marca 2011 r. [http://db.trybunal.gov.pl/sprawa/sprawa\\_pobierz\\_plik62.asp?plik=F-1904615625/K\\_9\\_11\\_wns\\_2011\\_03\\_07\\_ADO\\_sl.pdf&syg=K%209/11](http://db.trybunal.gov.pl/sprawa/sprawa_pobierz_plik62.asp?plik=F-1904615625/K_9_11_wns_2011_03_07_ADO_sl.pdf&syg=K%209/11) [stan z 31.07.2014].

54 *posiedzenie Senatu RP*, stenogram, <http://ww2.senat.pl/k5/dok/STEN/054/15.HTM>.

## The proxy voting on behalf

### Summary

The proxy voting on behalf of a voter is relatively young institutional procedure of Poland's electoral laws. The article discusses following problems concerning this kind of voting, including: its origins in Poland, doctrinal disputes on this issue, as well as the judgment of the Constitutional Court, which declared it to be compatible with the Constitution in Poland. However, as the study research and the practice of its implementation indicate, voters are not familiar with this voting availability, including primarily those who can authorize to vote on another's behalf by granting a power of attorney.

**Keywords:** proxy voting on behalf, Electoral Code, Electoral Law.