

<http://dx.doi.org/10.16926/gea.2023.02.20>

dr Anna ROGACKA-ŁUKASIK

<http://www.orcid.org/0000-0001-6140-0591>

Uniwersytet Jana Długosza w Częstochowie

e-mail: a.rogacka-lukasik@ujd.edu.pl

Istota i cel głosowania *per procura* dla osób z niepełnosprawnościami

Streszczenie

Celem niniejszej publikacji jest przedstawienie istoty instytucji głosowania *per procura* jako alternatywnej metody głosowania dla osób z niepełnosprawnościami. Przedstawiono krąg wyborców, którym wyborca niepełnosprawny może udzielić umocowania do oddania głosu, jak również kwalifikacje, jakie musi spełniać kandydat na pełnomocnika wyborcy niepełnosprawnego. Zaprezentowano dość mocno sformalizowaną procedurę udzielenia pełnomocnictwa do głosowania i sporządzenia aktu takiego pełnomocnictwa. Pozytywnie oceniając instytucję głosowania *per procura*, na koniec podniesiono jednak, że taki rodzaj głosowania ciągle stanowi „nierozwiązany problem konstytucyjny” i często poddawany jest krytyce.

Słowa kluczowe: prawo wyborcze, głosowanie przez pełnomocnika, wyborca niepełnosprawny, pełnomocnictwo, wniosek o sporządzenie aktu pełnomocnictwa.

Wprowadzenie

Przyczyn wyborczej absencji jest wiele. Od lat za podstawowy powód uważało się brak zaufania obywateli do polityki, a w ślad za tym brak sensu angażowania się w sprawy publiczne. Jednakże taki obraz absencji wyborczej nie był pełny. W praktyce wyróżnia się dwa rodzaje absencji. Po pierwsze, absencję zawnioną, która występuje w sytuacji świadomej rezygnacji wyborcy z udziału w wyborach. Po drugie, absencję przymusową, występującą w sytuacji gdy wyborca wykazuje wolę oddania głosu, jednak z przyczyn w ogóle od niego niezależnych.

leżnych nie bierze udziału w wyborach¹. O ile na pierwszą ustawodawca nie ma wpływu, o tyle skalę drugiej może zmniejszyć, co uczynił poprzez wprowadzenie odpowiednich regulacji prawnych, o których poniżej. Z absencją przymusową mieliśmy do czynienia zwłaszcza w przypadku osób z niepełnosprawnościami i osób starszych, które były ograniczane przez bariery różnej natury, między innymi architektonicznej (w postaci np. braku odpowiedniego podjazdu dla osób poruszających się na wózkach inwalidzkich) bądź „prawnej”, oznaczającej brak odpowiednich regulacji prawnych wprowadzających alternatywne sposoby głosowania. Prawo wyborcze PRL przewidywało tylko osobiste głosowanie w lokalu wyborczym, a – będące w mniejszości – poglądy, wyrażane zwłaszcza na gruncie doktryny prawa konstytucyjnego, za wprowadzeniem innych procedur głosowania były krytykowane. Według ówczesnych danych w wyborach do Sejmu PRL w 1976 r. uczestniczyło 98,27% uprawnionych, a w 1980 r., aż 98,87%² (w co trudno uwierzyć). Nawet po 1989 r., gdy wiadomo było, iż wyniki wyborów w PRL były fałszowane, a frekwencja w wolnej już Polsce była niska³, ustawodawca nie podjął kroków zmierzających do zmian w tym zakresie. Nie pomagały także apele Państwowej Komisji Wyborczej (dalej: PKW) oraz Rzecznika Praw Obywatelskich dotyczące konieczności wprowadzenia alternatywnych procedur głosowania dla osób niepełnosprawnych⁴, które to procedury stanowiłyby wyraz

¹ K. Korycki, *Alternatywne techniki głosowania a frekwencja wyborcza*, „Studia Wyborcze” 2017, t. 23, s. 84.

² A. Sadowski, *Wolne wybory. Analizy. Propozycje*, Wrocław 1985, s. 43.

³ Około 40–50%.

⁴ J. Zbieranek, *Udział osób z niepełnosprawnościami w wyborach*, [w:] A. Błaszczak (red.), *Najważniejsze wyzwania po ratyfikacji przez Polskę Konwencji ONZ o Prawach Osób Niepełnosprawnych*, Warszawa 2012, s. 71. Konieczność zapewnienia praw wyborczych dla osób z niepełnosprawnościami wynika także z rozmaitych aktów prawa międzynarodowego, np. Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych, Dz. U. 1977 Nr 38, poz. 167, (art. 25: „Każdy obywatel ma prawo i możliwości, bez żadnej dyskryminacji [...] i bez nieuzasadnionych ograniczeń [...] korzystania z czynnego i biernego prawa wyborczego w rzetelnych wyborach, przeprowadzanych okresowo, opartych na głosowaniu powszechnym, równym i tajnym, gwarantujących wyborcom swobodne wyrażenie woli [...]” bądź Konwencja o prawach osób niepełnosprawnych sporządzona w Nowym Jorku dnia 13 grudnia 2006 r., Dz. U. 2012 poz. 1169 (art. 29: „Państwa Strony zagwarantują osobom niepełnosprawnym prawa polityczne i możliwość korzystania z nich, na zasadzie równości z innymi osobami oraz zobowiązują się do: a) zapewnienie, że osoby niepełnosprawne będą mogły efektywnie i w pełni uczestniczyć w życiu politycznym na zasadzie równości z innymi osobami, bezpośrednio lub za pośrednictwem swobodnie wybranych przedstawicieli, włączając w to prawo i możliwość korzystania z czynnego i biernego prawa wyborczego, między innymi poprzez: (i) zapewnienie, że tryb głosowania oraz stosowane w związku z nim urządzenia i materiały będą odpowiednie, dostępne i łatwe do zrozumienia i zastosowania, [...], (iii) gwarancję swobody wyrażania woli przez osoby niepełnosprawne występujące jako wyborcy i, w tym celu, tam gdzie to konieczne, zezwalania osobom niepełnosprawnym, na ich życzenie, na korzystanie z pomocy w głosowaniu ze strony wybranej przez nie osoby, [...]).

zapewnienia konstytucyjnej zasady powszechności wyborów⁵ – zasady, która przez długi czas nie była w Polsce przestrzegana, co potwierdzają przeprowadzane badania. Przykładowo w 2010 r. prawie 1/3 uprawnionych wyborców nie brało udziału w wyborach z przyczyn od nich niezależnych⁶. Spora grupa wyborców nie brała udziału w wyborach z uwagi na bariery techniczne bądź organizacyjne. Na gruncie regulacji art. 62 ust. 1 Konstytucji RP⁷ ustawodawca „gwarantuje obywatelowi czynne prawo wyborcze”, które stanowi element zasady powszechności wyborów. Zasada ta wyczerpuje się właśnie w treści czynnego prawa wyborczego⁸. Określa ona krąg podmiotów, którym przysługują prawa wyborcze, i zakłada, iż wszelkie podmiotowe ograniczenia praw wyborczych mogą mieć tylko charakter naturalny, natomiast wyklucza ograniczenia wykazujące charakter polityczny. Równocześnie jednym z przejawów zasady powszechności wyborów jest

skonstruowanie przez państwo takiego mechanizmu wyborczego, aby każdy wyborca, który ma taki zamiar, mógł uczestniczyć w głosowaniu. Chodzi zatem o eliminację wszelkich barier, na jakie osoby niepełnosprawne mogłyby napotkać podczas udziału w życiu publicznym⁹.

Jak wskazano powyżej, pomimo tego, iż zasada powszechności jest uznawana za fundament wyborów w demokratycznym państwie, polskie prawo wyborcze przez wiele lat nie zapewniało skutecznych mechanizmów umożliwiających osobom z niepełnosprawnościami realny udział w wyborach. Jednakże, dzięki nieuwstajającym działaniom PKW oraz Rzecznika Praw Obywatelskich, od 2009 r. sytuacja zaczęła się zmieniać na lepszą. Wtedy to po raz pierwszy wprowadzono możliwość głosowania przez osoby niepełnosprawne w sposób inny niż w lokalu wyborczym, wprowadzono bowiem głosowanie przez pełnomocnika (*per procura*)¹⁰, które zastosowano w praktyce w 2010 r. najpierw tylko w wyborach do Parlamentu Europejskiego¹¹, następnie w wyborach na urząd Prezydenta RP oraz

⁵ A. Sokala, B. Michalak, *Leksykon prawa wyborczego i systemów wyborczych*, Warszawa 2010, s. 105.

⁶ K. Grot, A. Niżyńska, *Polacy o wyborach. Raport z badań*, Warszawa 2010, s. 4.

⁷ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. uchwalona przez Zgromadzenie Narodowe w dniu 2 kwietnia 1997 r., przyjęta przez Naród w referendum konstytucyjnym w dniu 25 maja 1997 r., podpisana przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 16 lipca 1997 r., Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 ze zm. Dalej: Konstytucja RP.

⁸ W. Sokolewicz, [w:] L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. 4, Warszawa 2005, s. 9.

⁹ M. Borski, *Czy głosowanie przez pełnomocnika może być antidotum na przymusową absencję wyborczą osób niepełnosprawnych?*, „Roczniki Administracji i Prawa Teoria i Praktyka” 2016, R. 16, nr 1, s. 19 i nn.

¹⁰ J. Zbieranek, *Alternatywne procedury głosowania w Polsce na tle państw Unii Europejskiej*, [w:] D. Dziwulak, *Wybrane problemy systemów wyborczych*, „Studia Biura Analiz Sejmowych” 2011, nr 3.

¹¹ W oparciu o regulację Ustawy 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.

wyborach samorządowych¹². Pozytywny odbiór takiego rodzaju głosowania przełożył się na wprowadzenie tej instytucji do uchwalonego w 2011 r. Kodeksu wyborczego¹³. Poparcie dla tej instytucji polski ustawodawca wyraża na gruncie ww. art. 62 ust. 1 Konstytucji RP, w którym nie formułuje wymogu głosowania osobistego, co uzasadnia przyjęcie wyjątków od wymogu wyłącznie osobistego oddania głosu przez wyborcę w komisji wyborczej w dniu głosowania (art. 38 § 1 KW)¹⁴.

Wyjątki dopuszczające metody głosowania inne niż głosowanie osobiste w lokalu wyborczym – określane mianem profrekwencyjnych – dopuszczają również niektóre ustawodawstwa europejskie. Przewidują one dwie metody głosowania przez pełnomocnika: z pomocą osoby trzeciej w lokalu wyborczym, w sytuacji gdy wyborca nie jest w stanie wypełnić karty do głosowania, dopuszczalne jest wypełnienie karty przez osobę towarzyszącą wyborcy w lokalu wyborczym, zgodnie ze wskazówkami wyborcy (np. w Chorwacji, Czarnogórze, Estonii¹⁵, Hiszpanii, Litwie, Niemczech, Szwajcarii – tylko niektóre kantony) oraz na podstawie pełnomocnictwa dla osoby trzeciej (np. w Albanii, Belgii, Francji, Holandii, Szwecji, Wielkiej Brytanii, jak również w Polsce)¹⁶. Przykładowo w Wielkiej Brytanii, jak również w Irlandii Północnej wyborcy, którzy nie mogą dotrzeć do lokalu wyborczego mają możliwość głosowania przez pełnomocnika. Prawo to przysługuje głównie osobom chorym bądź podróżującym w dniu wyborów¹⁷. Niektóre z krajów (np. Belgia, Francja) wskazują przyczyny, które muszą wystąpić, aby wyborca mógł udzielić pełnomocnictwa. Procedury głosowania przez pełnomocnika są podobne w tych krajach. Wyborca, który chce skorzystać z głosowania przez pełnomocnika, za pomocą odpowiedniego formularza zwraca się do władz gminy, gdzie został zarejestrowany. Do przedmiotowego formularza załącza zgodę wybranego pełnomocnika, jak również zaświadczenie, że jest on zarejestrowany w tym samym co wyborca okręgu. Następnie władze gminy przesyłają wyborcy pełnomocnictwo, które wyborca przesyła swojemu pełnomocnikowi¹⁸. Należy dodać, iż belgijskie prawo wyborcze przewiduje głosowanie przez pełnomocnika, jeżeli wyborca nie może stawić się w lokalu wyborczym między innymi

¹² W oparciu o regulację Ustawy 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 2013, poz. 1651.

¹³ Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy, Dz. U. z 2011 r. Nr 21, poz. 112, t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 1277. Dalej: Kodeks wyborczy, KW.

¹⁴ B. Naleziński, [w:] *Konstytucja RP*, t. 1: *Komentarz art. 1–86*, Warszawa 2019, s. 1440.

¹⁵ W Estonii konieczne jest przedstawienie komisji wyborczej zaświadczenia o niepełnosprawności.

¹⁶ A. Krasnowolski, *Procedury wyborcze w krajach europejskich*, Warszawa 2015, s. 12 i nn.

¹⁷ J. Mordwiłko, *Instytucja pełnomocnika wyborcy w aspekcie porównawczym*, „Zeszyty Prawnicze Biura Analiz Sejmowych” 2006, R. 3 (11), s. 59.

¹⁸ A. Krasnowolski, op. cit., s. 13 i nn.

z powodu choroby lub inwalidztwa¹⁹. Początkowo ustawodawca belgijski umożliwiał wcielenie się w rolę pełnomocnika tylko członkowi rodziny bądź krewnemu do trzeciego stopnia pokrewieństwa. Z upływem czasu ustanowił jednak zasadę wolnego wyboru pełnomocnika do głosowania. Należy również odnotować pozytywną ewolucję francuskiego prawa wyborczego w komentowanej kwestii, gdyż po 2003 r. wyeliminowano z niego konieczność dokumentowania przyczyn niemożności osobistego głosowania, ustanawiając jedynie wymóg stwierdzenia, pod tzw. słowem honoru, że występuje jedna z ustawowych przyczyn dla ustanowienia pełnomocnika²⁰. A od 2004 r. ustanowiono zasadę swobodnego wyboru osoby pełnomocnika²¹.

1. Chaos terminologiczny

Zgodnie z powyższym, jedną z nieosobistych form oddania głosu w wyborach jest głosowanie przez pełnomocnika, które w polskim porządku prawnym (art. 54 KW) jest skierowane do dwóch grup wyborców, tj. takich, którzy najpóźniej w dniu głosowania kończą 60. rok życia oraz osób niepełnosprawnych o znacznym lub umiarkowanym stopniu niepełnosprawności rozumianych według regulacji ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych²². Na gruncie przedmiotowej ustawy ustawodawca przyjął ogólną definicję niepełnosprawności, gdzie oznacza ona trwałą lub okresową niezdolność do wypełniania ról społecznych z powodu stałego lub długotrwałego naruszenia sprawności organizmu, w szczególności powodującą niezdolność do pracy (art. 2 pkt 10 Ust.rehab.) Natomiast do znacznego stopnia niepełnosprawności, według art. 4 ust. 1 Ust.rehab.,

zalicza się osobę z naruszoną sprawnością organizmu, niezdolną do pracy albo zdolną do pracy jedynie w warunkach pracy chronionej i wymagającą, w celu pełnienia ról społecznych, stałej lub długotrwałej opieki i pomocy innych osób w związku z niezdolnością do samodzielnej egzystencji.

¹⁹ Jak również w sytuacji wykonywania zawodu, który wiąże się z długotrwałym pozostawianiem w podróży, z powodów zawodowych bądź służbowych, z powodu swoich przekonań religijnych, jeżeli jest pozbawiony wolności wyrokiem sądowym, z powodu pobytu na studiach, z powodu czasowego pobytu za granicą.

²⁰ Do ustawowych przyczyn dla ustanowienia pełnomocnika zalicza się niemożność stawienia się w lokalu wyborczym a) z powodów zawodowych, zdrowotnych, konieczności pomocy osobie chorej lub przebywającej w szpitalu, b) z powodu nauki, wyjazdu na urlop lub z powodu przebywania w gminie innej, niż ta, w której spisie wyborcy są ujęci, c) z powodu przebywania w tymczasowym areszcie lub więzieniu i skazania na karę nie łączącą się z pozbawieniem ich praw wyborczych.

²¹ J. Mordwiłko, op. cit., s. 58.

²² Ustawa z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych, t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 573 ze zm. Dalej: ustawa o rehabilitacji, Ust.rehab.

Zaś

do umiarkowanego stopnia niepełnosprawności zalicza się osobę z naruszoną sprawnością organizmu, niezdolną do pracy albo zdolną do pracy jedynie w warunkach pracy chronionej lub wymagającą czasowej albo częściowej pomocy innych osób w celu pełnienia ról społecznych²³.

Należy zauważyć, iż samo pojęcie „wyborcy niepełnosprawnego” ustawodawca zdefiniował na gruncie kodeksu wyborczego²⁴. Według art. 5 pkt 11 KW za niepełnosprawnego wyborcę uważa się osobę „o ograniczonej sprawności fizycznej, umysłowej lub w zakresie zmysłów, która utrudnia mu wzięcie udziału w wyborach”. Już z redakcji tego przepisu wynika znaczna różnica definicyjna w porównaniu z ww. ogólną definicją niepełnosprawności wyrażoną w art. 2 pkt 10 Ust.rehab., do której *nota bene* odsyła art. 5 pkt 17 ustawy z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych²⁵. Kodeks wyborczy poza wyraźnym zróżnicowaniem wyborców na wyborców starszych i wyborców niepełnosprawnych, dodatkowo, w ramach drugiej ww. kategorii, wprowadza podział na wyborców posiadających znaczny lub umiarkowany stopień niepełnosprawności. Zatem widoczny jest brak zharmonizowania regulacji kodeksu wyborczego z innymi aktami prawnymi w zakresie pojęcia niepełnosprawności i osoby niepełnosprawnej. Wątpliwości budzi różnorodność terminologiczna, a wręcz chaos. Na gruncie kodeksu wyborczego ustawodawca posługuje się zwrotami „sprawności fizycznej, umysłowej lub w zakresie zmysłów”, w momencie gdy w większości aktów prawnych występuję pojęcie „sprawności fizycznej i psychicznej”²⁶. Z kolei, o ile pojęcie sprawności umysłowej, pojawia na gruncie ustawy z dnia 5 sierpnia 2010 r. o ochronie informacji niejawnych²⁷, o tyle pojęcie „sprawności w zakresie zmysłów” – poza kodeksem wyborczym – nie występuje w żadnym innym akcie prawnym²⁸. Na podstawie powyższego należy uznać, iż definicja wyborcy niepełnosprawnego przyjęta na gruncie kodeksu wyborczego nie została wystarczająco przemyślana.

²³ Art. 4 ust. 2 Ust.rehab. Ponadto nt. m.in. M. Włodarczyk (red.), *Ustawa o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych. Komentarz*, Warszawa 2015; K. Bereda-Łabędź, L. Klimkiewicz, A. Pałęcka, *Ustawa o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych. Akty wykonawcze*, Warszawa 2002.

²⁴ A. Kisielewicz, J. Zbieranek, [w:] K.W. Czaplicki, B. Dauter, S.J. Jaworski, A. Kisielewicz, F. Ry-marz, J. Zbieranek, *Kodeks wyborczy. Komentarz*, Warszawa 2018, s. 46.

²⁵ T.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 1285 ze zm.

²⁶ Np. art. 4 ust. 3 oraz art. 4a ust. 1 Ust.rehab.; art. 231 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny wykonawczy, (t.j. Dz. U. z 2019 r., poz. 676, 679).

²⁷ T.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 742. Art. 24 ust. 3 pkt 2.

²⁸ M. Florczak-Wątor, *Status prawny wyborcy niepełnosprawnego*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2011, nr 3(7), s. 111 i nn.

2. Zasadniczy sens głosowania przez pełnomocnika

Głosowanie przez pełnomocnika jest specjalną instytucją prawa wyborczego i stanowi wyjątek od zasady osobistego głosowania w wyborach powszechnych (art. 38 KW)²⁹. Sens głosowania sprowadza się do wykorzystania instytucji pełnomocnictwa w procedurze wyborczej, co sprowadza się do zastąpienia wyborcy (niepełnosprawnego lub tego, który ukończył 60 lat) przez inną osobę podczas aktu głosowania. Wobec tego osoba posiadająca czynne prawo wyborcze upoważnia na piśmie zaufaną osobę do oddania głosu w jej imieniu³⁰. Umocowanie to opiera się na zaufaniu do pełnomocnika, że zrealizuje on wolę mocodawcy, gdyż w praktyce nie ma możliwości weryfikacji głosu oddanego przez pełnomocnika, z uwagi na tajność i jednorazowość głosowania³¹. Ustawodawca dopuszcza poprzez regulację kodeksu wyborczego tę metodę głosowania we wszystkich wyborach. Jednakże należy zauważyć, iż nie ma ona charakteru powszechnego, bowiem z metody głosowania przez pełnomocnika nie mogą skorzystać wyborcy niepełnosprawni, w sytuacji gdy głosowanie odbywa się w zakładzie opieki zdrowotnej, domu pomocy społecznej, zakładzie karnym i areszcie śledczym oraz w oddziale zewnętrznym takiego zakładu i aresztu, w domu studenckim bądź zespołach domów studenckich oraz w obwodach głosowania utworzonych poza granicą i na polskich statkach morskich. Prawa ustanowienia pełnomocnictwa do głosowania pozbawieni są wyborcy niepełnosprawni, którzy w danych wyborach zgłosili już zamiar głosowania korespondencyjnego³². Wyłączenie prawa głosowania przez pełnomocnika działa w obie strony, to znaczy, że wyborca niepełnosprawny, który udzielił pełnomocnictwa, nie może głosować korespondencyjnie, co wprost wynika z art. 53a § 4 KW. Podczas prac nad tym artykułem jednoznacznie uznano, iż należy zapobiec możliwości wielokrotnego oddania głosu przez tego samego wyborcę. W przeciwnym razie mogłaby wystąpić sytuacja, że ten sam wyborca najpierw pobierze pakiet wyborczy, po czym zawnioskuje o wydanie zaświadczenia o prawie do głosowania w miejscu pobytu³³.

Zasadniczym celem głosowania przez pełnomocnika jest udostępnienie udziału w wyborach ściśle określonej grupie wyborców, która z różnych, często niezależnych przyczyn, nie może osobiście oddać głosu w dniu wyborów w lokalu wyborczym.

²⁹ B. Przywora, *Głosowanie przez pełnomocnika w Polsce – próba analizy i podsumowania*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2014, nr 7–8.

³⁰ M.P. Gapski, *Nowe techniki głosowania w świetle zasady bezpośredniości wyborów*, „Przegląd Sejmowy” 2009, nr 2(91), s. 82.

³¹ S.J. Jaworski, [w:] K.W. Czaplicki, B. Dauter, S.J. Jaworski, A. Kisielewicz, F. Rymarz, J. Zbieranek, *Kodeks wyborczy. Komentarz*, Warszawa 2018, s. 198.

³² Art. 54 § 4 KW.

³³ R. Kropiwnicki, *Głosowanie korespondencyjne w Kodeksie wyborczym*, [w:] B. Banaszak, A. Biszytyga, A. Feja-Paszkiewicz (red.), *Aktualne problemy prawa wyborczego*, Zielona Góra 2015.

3. Warunki zostania pełnomocnikiem

Poprzez regulację art. 55 KW ustawodawca określa krąg wyborców, którym wyborca niepełnosprawny może udzielić umocowania do oddania głosu. Pełnomocnictwo może otrzymać osoba, która jest wpisana do rejestru wyborców w tej samej gminie co udzielający pełnomocnictwa lub osoba, która posiada zaświadczenie o prawie do głosowania, jeżeli w danych wyborach kodeks wyborczy dopuszcza wydanie zaświadczeń do głosowania³⁴. Zaświadczenie o prawie do głosowania wydawane jest przez urząd gminy na wniosek³⁵ wyborcy przed sporządzeniem spisu wyborców, na podstawie rejestru wyborców, natomiast po sporządzeniu spisu wyborców – na podstawie spisu wyborców. Zaświadczenie takie nie jest wydawane w wyborach do organów stanowiących jednostki samorządu terytorialnego oraz w wyborach wójta³⁶.

Należy dodać, iż występuje również ograniczenie co do liczby przyjmowanych pełnomocnictw. Zasadniczo wyborca może przyjąć pełnomocnictwo tylko od jednego mocodawcy³⁷, jednakże ustawodawca dopuszcza, na zasadzie wyjątku, przyjęcie pełnomocnictwa od dwóch osób, jeżeli co najmniej jedną z nich jest wstępny (ojciec, matka, dziadek, babka), zstępny (syn, córka, wnuk, wnuczka), małżonek, brat, siostra lub osoba pozostająca w stosunku przysposobienia, opieki lub kurateli w stosunku do pełnomocnika³⁸. Z kręgu osób, które mogą być pełnomocnikami, wykluczono trzy kategorie podmiotów. Po pierwsze, osoby niewpisane do rejestru wyborców w tej samej gminie co mocodawca lub nieposiadające zaświadczenia o prawie do głosowania, ze względów czysto praktycznych, gdyż jako zarejestrowane w innej gminie potencjalnie mogą mieć problem w wykonaniu udzielonego pełnomocnictwa. Po drugie, wyklucza się członków obwodowych komisji wyborczych, właściwych dla obwodu głosowania mocodawcy, z uwagi na konieczność zachowania bezstronności. Po trzecie, wyłączenie dotyczy mężów zaufania, kandydatów w wyborach Prezydenta RP, do Sejmu i Senatu RP, do Parlamentu Europejskiego oraz kandydatów w wyborach samorządowych, co uzasadnione jest wystąpieniem ryzyka osobistego zainteresowania wynikami głosowania³⁹.

³⁴ Art. 55 § 1 KW.

³⁵ Zgłoszony pisemnie, telefaksem lub w formie elektronicznej.

³⁶ Art. 32 KW.

³⁷ Art. 55 § 2 KW.

³⁸ Art. 55 § 3 KW.

³⁹ T. Strzałkowski, [w:] A. Biłgorajski (red.), *Kodeks wyborczy. Komentarz*, t. 1: *Komentarz do artykułów 1–151*, Katowice 2017, s. 157 i nn.

4. Szczegółowy tryb postępowania w sprawie udzielenia pełnomocnictwa do głosowania

Ustawodawca dość mocno sformalizował procedurę udzielenia pełnomocnictwa do głosowania i sporządzenia aktu takiego pełnomocnictwa. Pełnomocnictwa do głosowania udziela się przed wójtem lub przed innym pracownikiem urzędu gminy upoważnionym przez wójta do sporządzania aktu pełnomocnictwa do głosowania⁴⁰. Z powyższego wynika, iż tylko organ samorządu terytorialnego wyposażył ustawodawca w uprawnienie do podejmowania czynności w udzielaniu omawianego pełnomocnictwa. Takie rozwiązanie znajduje uzasadnienie w tym, iż to organ samorządu terytorialnego dysponuje rejestrem wyborców i sporządza spis wyborców.

Aby uzyskać pełnomocnictwo, wyborca niepełnosprawny (lub osoba starsza) musi wnieść do wójta wniosek o sporządzenie aktu pełnomocnictwa na odpowiednim formularzu, którego wzór określił Minister, po zasięgnięciu opinii PKW, w Rozporządzeniu Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 28 lipca 2011 r. w sprawie sporządzenia 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 miast⁴¹. Jeśli wyborca nie może bądź nie umie złożyć podpisu, wniosek podpisuje osoba, która wyraziła zgodę na przyjęcie pełnomocnictwa do głosowania⁴². Wzór przedmiotowej zgody również stanowi załącznik do Rozporządzenia w sprawie sporządzenia aktu pełnomocnictwa do głosowania. Z powyższego należy wywnioskować, że inicjatywa udzielenia pełnomocnictwa należy wyłącznie do wyborcy niepełnosprawnego, nie można takich czynności podjąć z urzędu lub na wniosek potencjalnego pełnomocnika⁴³. Wymieniony wniosek musi wnieść wyborca najpóźniej na 9 dni przed dniem wyborów, a termin ten ma charakter prekluzyjny, co oznacza, iż jego niedotrzymanie skutkuje utratą uprawnienia do ustanowienia pełnomocnika⁴⁴. Ustawodawca wyraźnie wskazuje elementy przedmiotowego wniosku. Wniosek powinien zawierać dane personalne wyborcy, jak i osoby, której ma być udzielone pełnomocnictwo (nazwisko i imię/ imiona, imię ojca, datę urodzenia, numer PESEL, jak również adres zamieszkania). Ponadto wniosek powinien zawierać dokładne oznaczenie wyborów, których dotyczy pełnomocnictwo do głoso-

⁴⁰ Art. 56 § 1 KW.

⁴¹ Dz. U. z 2022 r. poz. 1781. Dalej: Rozporządzenie w sprawie sporządzenia aktu pełnomocnictwa do głosowania.

⁴² § 6 pkt 2 Rozporządzenia w sprawie sporządzenia aktu pełnomocnictwa do głosowania.

⁴³ S.J. Jaworski, op. cit., s. 203.

⁴⁴ Art. 56 § 2 KW. Ponadto: S.J. Jaworski, op. cit., s. 203.

wania⁴⁵, co oznacza, że omawiane pełnomocnictwo ma charakter jednorazowy i dotyczy tylko konkretnych wyborów⁴⁶.

Oprócz samego wniosku należy również załączyć kilka dokumentów. Po pierwsze kopię aktualnego orzeczenia właściwego organu orzekającego o ustaleniu stopnia niepełnosprawności wnioskodawcy. Po drugie pisemną zgodę osoby mającej być pełnomocnikiem, zawierającą jej nazwisko i imię (imiona) oraz adres zamieszkania, a także nazwisko i imię (imiona) osoby udzielającej pełnomocnictwa do głosowania, po trzecie kopię zaświadczenia o prawie do głosowania wydanego osobie mającej być pełnomocnikiem – w przypadku gdy osoba ta nie jest wpisana do rejestru wyborców w tej samej gminie co udzielający pełnomocnictwa do głosowania⁴⁷.

Obowiązkiem wójta lub wyznaczonej przez niego osoby jest sprawdzenie, czy wniosek spełnia wymogi materialne i formalne, określone w ww. art. 54–56 § 1 i § 3 KW, jak również te określone w ww. Rozporządzeniu w sprawie sporządzenia aktu pełnomocnictwa do głosowania.

Jeśli wniosek nie odpowiada tym wymogom, to należy postąpić zgodnie z dyspozycją art. 57 § 1 KW, zatem wezwać do usunięcia wad w terminie 3 dni, lub art. 57 § 2 KW, czyli odmówić sporządzenia pełnomocnictwa (odmowy dokonuje wójt)⁴⁸, w sytuacji gdy wad wniosku nie można lub nie da się usunąć (np. wnioskodawca nie jest osobą niepełnosprawną lub nie ukończył 60. roku życia) albo gdy wady nie zostały usunięte przez wnioskodawcę w wyznaczonym terminie. Z uwagi na to, że ustawodawca na gruncie regulacji Kodeksu wyborczego nie wskazuje, w jakiej formie powinna nastąpić odmowa, należy sięgnąć do § 7 ust. 2 Rozporządzenia w sprawie sporządzenia aktu pełnomocnictwa do głosowania, według którego odmowa powinna być sporządzona na piśmie⁴⁹. Odmowę sporządzenia aktu pełnomocnictwa do głosowania, wraz z uzasadnieniem, doręcza się niezwłocznie wyborcy⁵⁰.

Jeżeli jednak wniosek spełnia wskazane wymogi, to niezwłocznie sporządza się akt pełnomocnictwa w trzech egzemplarzach, z których po jednym otrzymują wnioskodawca i pełnomocnik, a trzeci egzemplarz pozostaje w urzędzie gminy⁵¹.

Czynności udzielenia pełnomocnictwa dokonuje się w miejscu zamieszkania wyborcy udzielającego pełnomocnictwa do głosowania⁵², chyba że we wniosku

⁴⁵ Art. 56 § 2 KW.

⁴⁶ M.P. Gapski, op. cit., s. 84.

⁴⁷ Art. 56 § 3 KW. Ponadto nt. J. Zbieranek (red.), *Gwarancje korzystania z czynnego prawa wyborczego przez osoby starsze i osoby z niepełnosprawnościami. Analizy i zalecenia*, Warszawa 2012, s. 27.

⁴⁸ S.J. Jaworski, op. cit., s. 203 i nn.

⁴⁹ § 7 pkt 2 Rozporządzenia w sprawie sporządzenia aktu pełnomocnictwa do głosowania.

⁵⁰ Art. 57 § 2 KW.

⁵¹ Art. 56 § 4 KW.

⁵² Art. 56 § 5 KW.

podał on inny adres⁵³. Wyjątek dopuszczający sporządzenie aktu pełnomocnictwa w miejscu innym aniżeli miejsce zamieszkania wyborcy udzielającego pełnomocnictwa jest uzasadniony, gdyż często zdarzają się sytuacje, gdy wnioskodawca znajduje się pod stałą opieką innej osoby, która zamieszkuje pod innym adresem niż wnioskodawca⁵⁴. Każda gmina prowadzi wykaz sporządzonych aktów pełnomocnictwa do głosowania, w którym odnotowuje się sporządzenie danego aktu⁵⁵.

Czynności udzielenia pełnomocnictwa stanowią zadania zlecone gminy i nie podlegają opłatom⁵⁶ – gminy otrzymują dotację z budżetu państwa na ten cel. Oznacza to, że wyborca niepełnosprawny (który udzielił pełnomocnictwa) nie ponosi żadnych kosztów związanych z tą czynnością. Pełnomocnik nie może pobierać od udzielającego pełnomocnictwa żadnych opłat za głosowanie w jego imieniu⁵⁷. Pobranie jakiegokolwiek opłaty stanowi wykroczenie i obostrzone zostało karą grzywny⁵⁸. Również karalne jest udzielenie pełnomocnictwa w zamian za jakąkolwiek korzyść majątkową lub osobistą⁵⁹. Przyjęcie korzyści podlega karze aresztu lub grzywny. Korzyść majątkową lub osobistą definiuje ustawodawca na gruncie kodeksu karnego⁶⁰, wskazując, iż korzyścią majątkową lub osobistą jest korzyść zarówno dla siebie, jak i dla kogo innego⁶¹. Choć użycie słowo „definiuje” nie wydaje się być zasadne, gdyż poza ww. sformułowaniem zakresu obu pojęć ustawodawca w żaden inny sposób nie wyjaśnia ich istoty. Pomocne stają się w tej kwestii poglądy wyrażane w doktrynie, iż cechą obu korzyści jest zdolność do zaspokojenia potrzeb ludzkich, jak również przyjęcie, iż korzyściami mogą być wszelkie dobra⁶².

Akt pełnomocnictwa sporządzony według przedstawionej powyżej procedury jest jedynym dokumentem upoważniającym pełnomocnika do wzięcia udziału w głosowaniu w imieniu wyborcy⁶³.

Dla zagwarantowania realizacji zasady bezpośredniości ustawodawca przewidział możliwość odwołania pełnomocnictwa przez wyborcę. Kodeks wyborczy,

⁵³ Art. 56 § 6 KW.

⁵⁴ T. Strzałkowski, op. cit., s. 159.

⁵⁵ Art. 56 § 7 KW.

⁵⁶ Art. 60 § 1 KW.

⁵⁷ Art. 60 § 2 KW.

⁵⁸ Art. 511 KW.

⁵⁹ Art. 60 § 3 KW w związku z art. 512 KW.

⁶⁰ Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny, t.j. Dz. U. z 2022 r., poz. 1138 ze zm. Dalej: kk.

⁶¹ Art. 115 § 4 kk.

⁶² Nt. m.in.: M. Mozgawa (red.), *Kodeks karny. Komentarz*, Warszawa 2019; V. Konarska-Wrzošek (red.), *Kodeks karny. Komentarz*, Warszawa 2018; A. Grześkowiak, K. Wiak (red.), *Kodeks karny. Komentarz*, Warszawa 2019; R.A. Stefański (red.), *Kodeks karny. Komentarz*, Warszawa 2015.

⁶³ Postanowienie SN z dnia 15 lipca 2010 r., sygn. akt III SW 96/10, OSNAPiUS 2011, nr 3–4, poz. 55. Cyt. za B. Banaszak, *Kodeks wyborczy. Komentarz*, Warszawa 2018, s. 144.

w art. 58, przewiduje możliwość cofnięcia oświadczenia woli dotyczącego udzielonego pełnomocnictwa do głosowania⁶⁴. Cofnięcie pełnomocnictwa do głosowania następuje przez złożenie najpóźniej na 2 dni przed dniem wyborów – zatem do piątku – oświadczenia wójtowi gminy, w której sporządzono akt pełnomocnictwa do głosowania. Od tego momentu wójt staje się dysponentem spisu wyborców, w którym nanosi informację o zmianie w zakresie cofnięcia pełnomocnictwa. Cofnięcie pełnomocnictwa do głosowania może nastąpić również przez doręczenie ww. oświadczenia właściwej obwodowej komisji wyborczej do spraw przeprowadzenia głosowania w obwodzie w dniu głosowania. Jednakże w tej sytuacji występuje ryzyko, że ustanowiony pełnomocnik zdąży oddać głos, zanim wyborca udzielający pełnomocnictwo je wycofa. Na wyborcę udzielającego pełnomocnictwo nie nałożono obowiązku poinformowania pełnomocnika o cofnięciu pełnomocnictwa, jak również nie sformułowano przesłanek regulujących cofnięcie pełnomocnictwa, co jednak w praktyce może implikować zamieszanie⁶⁵. Należy dodać, iż skutecznie cofnięte pełnomocnictwo wygasa i sprawia, że pełnomocnik traci umocowanie do reprezentowania mocodawcy – nie może więc oddać głosu⁶⁶.

Obok cofnięcia pełnomocnictwa, ustawodawca konstruuje również przypadki jego wygaśnięcia *ex lege*. Z wygaśnięciem z mocy prawa mamy do czynienia w sytuacji śmierci lub utraty prawa wybierania przez udzielającego pełnomocnictwa lub pełnomocnika, braku przesłanek, od których zależy zdolność do bycia pełnomocnikiem lub wystąpienia przesłanek, które wykluczają możliwość bycia pełnomocnikiem, jak również w sytuacji wcześniejszego głosowania osobistego przez osobę udzielającą pełnomocnictwa do głosowania⁶⁷. Wszelkie działania związane z cofnięciem lub wygaśnięciem pełnomocnictwa do głosowania odnotowuje wójt w spisie wyborców – dotyczy sytuacji przed przekazaniem spisu wyborców przewodniczącemu właściwej obwodowej komisji wyborczej, jak również obwodowa komisja wyborcza w obwodzie właściwa dla obwodu głosowania osoby udzielającej pełnomocnictwa do głosowania – dotyczy momentu po przekazaniu spisu⁶⁸. Wygaśnięcie pełnomocnictwa *ex lege* wywołuje skutki prawne identyczne jak cofnięcie pełnomocnictwa przez mocodawcę, o czym była mowa powyżej.

5. Sprawdzenie tożsamości pełnomocnika

Na gruncie kodeksu wyborczego ustawodawca nie przewiduje możliwości następczego potwierdzenia przez pełnomocnika umocowania do głosowania

⁶⁴ B. Banaszak, op. cit., s. 146.

⁶⁵ T. Strzałkowski, op. cit., s. 162.

⁶⁶ S.J. Jaworski, op. cit., s. 207.

⁶⁷ Art. 58 § 2 KW.

⁶⁸ Art. 58 § 3 KW.

(tzn. po oddaniu głosu)⁶⁹. Dlatego też pełnomocnik, poza okazaniem – przed pobraniem karty do głosowania – obwodowej komisji wyborczej dokumentu tożsamości, przedstawia również akt pełnomocnictwa do głosowania. Poprzez regulację art. 59 KW ustawodawca określa sposób postępowania pełnomocnika do głosowania w lokalu obwodowej komisji wyborczej. Do głosowania przez pełnomocnika odpowiednio stosuje się przepisy regulujące osobiste głosowanie wyborcy, z pewnymi jednak odrębnościami. Po pierwsze, przed przystąpieniem do głosowania, zgodnie z powyższym, okazuje dokument tożsamości (również wedle art. 52 KW), jak i akt pełnomocnictwa. Po drugie, w rubryce „uwagi” spisu wyborców dotyczącej pozycji mocodawcy obwodowa komisja wyborcza odnotowuje nazwisko i imię pełnomocnika oraz umieszcza oznaczenie „pełnomocnik”, a akt pełnomocnictwa do głosowania załącza do spisu wyborców. Po trzecie, pełnomocnik potwierdza własnoręcznym, czytelnym podpisem otrzymanie karty do głosowania, czego dokonuje w rubryce spisu przeznaczonej na podpis wyborcy udzielającego pełnomocnictwa. Po czwarte, jeśli omawiane pełnomocnictwo zostało cofnięte lub wygasło, obwodowa komisja wyborcza odmawia wydania pełnomocnikowi karty do głosowania, a akt pełnomocnictwa zatrzymuje.

Ważnym rozwiązaniem, ustanowionym na gruncie art. 59 KW, jest również możliwość pomocy wyborcy niepełnosprawnemu w sytuacji gdy do lokalu wyborczego zgłosi się on wraz ze swoim pełnomocnikiem, ale jednak będzie on chciał głosować osobiście. Wówczas należy sięgnąć do wskazówek postępowania zawartych w regulacji art. 53 KW, gdzie wskazano, iż pomoc taka może mieć tylko charakter techniczny i polegać może na ułatwieniu wyborcy niepełnosprawnemu realizacji jego prawa do udziału w osobistym głosowaniu. Pomoc może przybrać postać nałożenia nakładki na kartę do głosowania bądź otwarcia właściwej strony karty. Ustawodawca przewiduje jednak zakaz pomocy ze strony członków komisji i przedstawicieli komitetów wyborczych (mężów) zaufania.

Podsumowanie

Czynne prawo wyborcze należy zaliczyć do kategorii podstawowych praw politycznych w państwie demokratycznym. Istota ich łączy się z koniecznością zagwarantowania obywatelowi udziału w sprawowaniu władzy publicznej⁷⁰. Zagwarantowanie skutecznego aktu głosowania stanowi zatem obowiązek organu władzy publicznej⁷¹. Przyjęte na gruncie Kodeksu wyborczego rozwiązania umożliwiające wyborcy skorzystanie z głosowania przez pełnomocnika należy zakwalifikować jako gwarancje zasady powszechności. Tak też wskazano we wstępie

⁶⁹ B. Banaszak, op. cit., s. 147.

⁷⁰ B. Naleziński, [w:] *Konstytucja RP...*, s. 1432.

⁷¹ K. Wojtyczek, *Konstytucyjny status jednostki w państwie polskim, Zagadnienia ogólne*, [w:] P. Sarnecki (red.), *Prawo konstytucyjne Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa, 2011, s. 94 i nn.

niniejszej publikacji – iż głosowanie przez pełnomocnika stanowi wyraz realizacji zasady powszechności wyborów, gdyż umożliwia czynny udział w wyborach osobom z niepełnosprawnościami oraz osobom starszym. Jednakże w doktrynie można odnaleźć głosy, iż taki rodzaj głosowania ciągle stanowi „nierozwiązany problem konstytucyjny” w kontekście innych zasad, takich jak zasada bezpośredniości i tajności głosowania⁷². Ta instytucja prawa wyborczego poddawana jest ostrej krytyce⁷³. Dlatego też należy choćby zasygnalizować tę problematykę.

W pierwszej kolejności podnosi się naruszenie przez instytucję głosowania przez pełnomocnika zasady bezpośredniości wyborów. Wskazuje się także, że mocodawca nie dysponuje żadnym narzędziem umożliwiającym zweryfikowanie, czy pełnomocnik wypełnił jego wolę i czy pełnomocnictwo to sprawiło tylko, że pełnomocnik dysponuje w rzeczywistości większą liczbą głosów (zatem sprzeczność z zasadą równości)⁷⁴. W końcu, wśród głosów krytykujących głosowanie przez pełnomocnika, można usłyszeć, iż narusza ono prawo do głosowania w sposób tajny⁷⁵.

W związku z wymienionymi powyżej – pojawiającymi się *de facto* od momentu projektowania instytucji głosowania przez pełnomocnika – wątpliwościami, instytucja ta stała się przedmiotem oceny Trybunału Konstytucyjnego, który w wyroku z dnia 20 lipca 2011 r.⁷⁶ ustosunkował się do podnoszonych zarzutów. Odnosząc się do ewentualnego naruszenia zasady bezpośredniości, Trybunał Konstytucyjny podniósł, iż zasada ta oznacza „jednostopniowość aktu wyborczego i nie zawiera wymogu głosowania osobistego, z którym mogłoby kolidować głosowanie przez pełnomocnika”⁷⁷. Na zarzut naruszenia zasady równości Trybunał Konstytucyjny odpowiedział,

iż pełnomocnik nie głosuje we własnym imieniu, lecz w imieniu wyborcy, który pełnomocnictwa udzielił [...]. Głos, którym pełnomocnik dysponuje w imieniu wyborcy, nie jest tożsamy z głosem, którym dysponuje w imieniu własnym. Zarzut, że dysponuje dwoma głosami jako wyborca, jest bezzasadny.

Pomimo odpowiedzi ze strony Trybunału Konstytucyjnego na powstałe wątpliwości odnośnie do instytucji głosowania *per procura*, zasadnym wydaje się podjęcie refleksji w omawianym zakresie, co jednak nie zmienia twierdzenia, iż po-

⁷² Na temat K. Kozłowski, *Instytucja głosowania przez pełnomocnika a konstytucyjna zasada bezpośredniości wyborów – problem, który wciąż nie został rozwiązany*, [w:] B. Banaszak, A. Bisztyga, A. Feja-Paszkiewicz (red.), *Aktualne problemy prawa wyborczego*, Zielona Góra 2015, s. 220.

⁷³ Na temat A. Rakowska, *Głosowanie przez pełnomocnika. Uwagi krytyczne*, „Studia Wyborcze” 2007, t. 4.

⁷⁴ K. Skotnicki, *Zasada powszechności w prawie wyborczym. Zagadnienia teorii i praktyki*, Łódź 2000, s. 267.

⁷⁵ K. Kozłowski op. cit., s. 225.

⁷⁶ Sygn. akt K 9/11, OTK-A 2011, Nr 6, poz. 61.

⁷⁷ Odmienne M. Chmaj, W. Skrzydło, *System wyborczy w Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2008, s. 48.

mimo powyższych uwag i widocznych mankamentów, instytucję prawną głosowania przez pełnomocnika należy ocenić pozytywnie. Została ona wprowadzona jako wyraz kompromisu i stanowi alternatywną formę głosowania urzeczywistniającą zasadę powszechności wyborów, jak również umożliwiającą dokonanie głosowania przez osoby, które z różnych przyczyn nie mogą osobiście oddać głosu w wyborach⁷⁸. Z tych względów ułatwia ona udział w życiu publicznym osobom niepełnosprawnym i osobom, które ukończyły 60. rok życia⁷⁹. Zwolennicy głosowania *per procura* podkreślają, iż instytucja pełnomocnika, jako alternatywny sposób udziału w wyborach, powinna opierać się na zaufaniu, a pełnomocnik winien oddać głos w imieniu wyborcy i zgodnie z jego wolą⁸⁰. Przyjmując takie założenia jako realne, instytucja zasługuje za ocenę pozytywną.

Zgodnie z tym, co zostało zasygnalizowane powyżej, może warto jedynie rozważyć modyfikację istniejących rozwiązań dotyczących głosowania przez pełnomocnika. Warto zastanowić się nad uproszczeniem np. w zakresie samej czynności sporządzenia pełnomocnictwa, która obecnie jest dość mocno sformalizowana (a nawet może stanowić większe utrudnienie aniżeli udanie się do lokalu wyborczego w dniu wyborów). Z uwagi na to, iż głosowanie przez pełnomocnika jest stosunkowo „nową” instytucją funkcjonującą w polskim prawie wyborczym, nie należy jej całkowicie negować, a wziąć „do poprawki”. Kwestia zostaje otwarta, a czas przyniesie rozwiązanie.

Bibliografia

Literatura zwarta

- Banaszak B., *Kodeks wyborczy. Komentarz*, Warszawa 2018.
- Bereda-Łabędź K., Klimkiewicz L., A. Pałęcka, *Ustawa o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych, akty wykonawcze*, Warszawa 2002.
- Borski M., *Czy głosowanie przez pełnomocnika może być antidotum na przymusową absencję wyborczą osób niepełnosprawnych?*, „Roczniki Administracji i Prawa Teoria i Praktyka” 2016, R. 16, nr 1.
- Chmaj M., Skrzydło W., *System wyborczy w Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2008.
- Florczak-Wątor M., *Status prawny wyborcy niepełnosprawnego*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2011, nr 3(7).
- Gapski M.P., *Nowe techniki głosowania w świetle zasady bezpośredniości wyborów*, „Przegląd Sejmowy” 2009, nr 2(91).

⁷⁸ M.P. Gapski, op. cit., s. 81.

⁷⁹ Ponadto nt. J. Zbieranek (red.), *Gwarancje korzystania...*, s. 29.

⁸⁰ J. Zbieranek, *W stronę reformy procedur głosowania w Polsce*, „Analizy i Opinie” 2005, nr 52, s. 5.

- Grot K., Niżyńska A., *Polacy o wyborach. Raport z badań*, Warszawa 2010.
- Grześkowiak A., Wiak K. (red.), *Kodeks karny. Komentarz*, Warszawa 2019.
- Jaworski S.J., [w:] K.W. Czaplicki, B. Dauter, S.J. Jaworski, A. Kisielewicz, F. Rymarz, J. Zbieranek, *Kodeks wyborczy. Komentarz*, Warszawa 2018.
- Kisielewicz A., Zbieranek J., [w:] K.W. Czaplicki, B. Dauter, S.J. Jaworski, A. Kisielewicz, F. Rymarz, J. Zbieranek, *Kodeks wyborczy. Komentarz*, Warszawa 2018.
- Konarska-Wrzošek V. (red.), *Kodeks karny. Komentarz*, Warszawa 2018.
- Korycki K., *Alternatywne techniki głosowania a frekwencja wyborcza*, „Studia Wyborcze” 2017, t. 23.
- Kozłowski K., *Instytucja głosowania przez pełnomocnika a konstytucyjna zasada bezpośredniości wyborów – problem, który wciąż nie został rozwiązany*, [w:] B. Banaszak, A. Bisztyga, A. Feja-Paszkiewicz (red.), *Aktualne problemy prawa wyborczego*, Zielona Góra 2015.
- Krasnowolski A., *Procedury wyborcze w krajach europejskich*, Warszawa 2015.
- Kropiwnicki R., *Głosowanie korespondencyjne w Kodeksie wyborczym*, [w:] B. Banaszak, A. Bisztyga, A. Feja-Paszkiewicz (red.), *Aktualne problemy prawa wyborczego*, Zielona Góra 2015.
- Mordwiłko J., *Instytucja pełnomocnika wyborcy w aspekcie porównawczym*, „Zeszyty Prawnicze Biura Analiz Sejmowych” 2006, nr 3(11).
- Mozgawa M. (red.), *Kodeks karny. Komentarz*, Warszawa 2019.
- Naleziński B., [w:] *Konstytucja RP*, t. 1: *Komentarz art. 1–86*, Warszawa 2019.
- Przywora B., *Głosowanie przez pełnomocnika w Polsce – próba analizy i podsumowania*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2014, nr 7–8.
- Rakowska A., *Głosowanie przez pełnomocnika. Uwagi krytyczne*, „Studia Wyborcze” 2007, t. 4.
- Sadowski A., *Wolne wybory. Analizy. Propozycje*, Wrocław 1985.
- Skotnicki K., *Zasada powszechności w prawie wyborczym. Zagadnienia teorii i praktyki*, Łódź 2000.
- Sokala A., Michalak B., *Leksykon prawa wyborczego i systemów wyborczych*, Warszawa 2010.
- Sokolewicz W., [w:] L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej: komentarz*, t. 4, Warszawa 2005.
- Stefański R.A. (red.), *Kodeks karny. Komentarz*, Warszawa 2015.
- Strzałkowski T., [w:] A. Biłgorajski (red.), *Kodeks wyborczy. Komentarz*, t. 1: *Komentarz do artykułów 1–151*, Katowice 2017.
- Włodarczyk M. (red.), *Ustawa o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych. Komentarz*, Warszawa 2015.
- Wojtyczek K., *Konstytucyjny status jednostki w państwie polskim. Zagadnienia ogólne*, [w:] P. Sarnecki (red.), *Prawo konstytucyjne Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2011.
- Zbieranek J., *Alternatywne procedury głosowania w Polsce na tle państw Unii Europejskiej*, [w:] D. Dziewulak, *Wybrane problemy systemów wyborczych*, „Studia Biura Analiz Sejmowych” 2011, nr 3.

- Zbieranek J. (red.), *Gwarancje korzystania z czynnego prawa wyborczego przez osoby starsze i osoby z niepełnosprawnościami. Analizy i zalecenia*, Warszawa 2012.
- Zbieranek J., *Udział osób z niepełnosprawnościami w wyborach*, [w:] A. Błaszczak (red.), *Najważniejsze wyzwania po ratyfikacji przez Polskę Konwencji ONZ o Prawach Osób Niepełnosprawnych*, Warszawa 2012.
- Zbieranek J., *W stronę reformy procedur głosowania w Polsce*, „Analizy i Opinie” 2005, nr 52.

Akty normatywne

- Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych, Dz. U. z 1977 r. Nr 38 poz. 167.
- Konwencja o prawach osób niepełnosprawnych sporządzona w Nowym Jorku dnia 13 grudnia 2006 r., Dz. U. z 2012 r. poz. 1169.
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. uchwalona przez Zgromadzenie Narodowe w dniu 2 kwietnia 1997 r., przyjęta przez Naród w referendum konstytucyjnym w dniu 25 maja 1997 r., podpisana przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 16 lipca 1997 r., Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 ze zm.
- Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny, t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 1138 ze zm.
- Ustawa z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych, t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 573 ze zm.
- Ustawa z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych, t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 1285 ze 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 203, poz. 1651.
- Ustawa z dnia 5 sierpnia 2010 r. o ochronie informacji niejawnych, t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 742.
- Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy, Dz. U. z 2011 r. Nr 21, poz. 112, t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 1277.
- Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 28 lipca 2011 r. w sprawie sporządzenia 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, Dz. U. z 2022 r., poz. 1781.

Orzecznictwo

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

Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 15 lipca 2010 r., sygn. akt III SW 96/10, OSNAPIUS 2011, nr 3–4, poz. 55.

The essence and purpose of per-form (*per procura*) vote for people with disabilities

Abstract

The aim of this publication is to present the essence of the institution of vote *per procura* as an alternative method of voting for people with disabilities. A circle of voters has been presented, to which a disabled voter can give the right to cast a vote, as well as the qualifications that must be met by a candidate for a disabled voter's representative. A quite strongly formalized procedure for granting the power of attorney to vote and drawing up an act of such power of attorney has been presented. While positively assessing the voting institution as *per procura*, at the end it was stated that this type of voting is still an "unresolved constitutional problem" and is often criticized.

Keywords: voting right, voting through a proxy, disabled voter, power of attorney, application for drawing up a power of attorney.