

Monika Florczak-Wątor¹

Status prawny wyborcy niepełnosprawnego

I.

Kodeks wyborczy² jest pierwszą ustawą, która w sposób kompleksowy uregulowała sytuację prawną wyborców niepełnosprawnych. Ustawodawca zdefiniował pojęcie „wyborcy niepełnosprawnego” oraz stworzył cały wachlarz różnego rodzaju udogodnień, z których w trakcie wyborów mogą korzystać osoby niepełnosprawne. Mają one zagwarantowane prawo do oddania głosu w lokalu wyborczym przystosowanym do potrzeb osób niepełnosprawnych. Głosując osobiście, mogą skorzystać z pomocy innej osoby oraz wypełnić kartę do głosowania przy użyciu specjalnej nakładki sporządzonej w alfabecie Braille’a. Wyborcy o znacznym lub umiarkowanym stopniu niepełnosprawności mogą oddać głos przez pełnomocnika lub zagłosować korespondencyjnie. Ustawodawca zobowiązał organy gminy do informowania wyborców niepełnosprawnych o zbliżających się wyborach oraz uprawnieniach, z których mogą oni w wyborach tych skorzystać.

Tym samym kodeks wyborczy urealnił czynne prawo wyborcze przysługujące osobom niepełnosprawnym. Dotychczas wyborca niepełnosprawny miał prawo udziału w wyborach na takich samych zasadach jak zdrowy wyborca. Równość w prawie nie uchylała jednak istotnych różnic w zakresie sytuacji faktycznej obu grup wyborców, a te właśnie różnice często miały bezpośrednie przełożenie na sytuację prawną wyborców niepełnosprawnych. Przyznane im czynne prawo wyborcze, które z przyczyn obiektywnych nie

¹ Autorka jest adiunktem w Katedrze Prawa Konstytucyjnego Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Jagiellońskiego w Krakowie

² Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r., *Kodeks wyborczy* (Dz.U. Nr 21, poz. 112, ze zm.); dalej: k.w.

mogło być przez nich realizowane, nabierało iluzorycznego charakteru³. W takiej sytuacji konieczna była interwencja ustawodawcy celem zniwelowania za pomocą instrumentów prawnych różnic faktycznie występujących⁴. Dopiero w ten sposób można było zapewnić realizację konstytucyjnie gwarantowanej równości praw wyborczych. Choć Kodeks wyborczy w pierwotnie uchwalonym brzmieniu zawierał przepisy korzystne dla osób niepełnosprawnych⁵, to jednak rozbudowaną regulację dostosowującą organizację wyborów do potrzeb tych osób wprowadziła dopiero piąta z kolei nowelizacja Kodeksu wyborczego⁶. Nowa regulacja prawna znalazła zastosowanie w ostatnich wyborach do Sejmu i Senatu, które odbyły się dnia 9 października 2011 r. Stworzona osobom niepełnosprawnym możliwość głosowania przez pełnomocnika została również oceniona przez Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 20 lipca 2011 r., sygn. K 9/11⁷. Wszystkie te okoliczności skłaniają do uczynienia nowych instytucji prawnych przedmiotem szczegółowej analizy, uwzględniającej dotychczasową praktykę ich stosowania.

II.

Ustawową definicję wyborcy niepełnosprawnego zawiera art. 5 pkt 11 k.w. Zgodnie z tym przepisem za niepełnosprawnego uważa się wyborcę „o ograniczo-

³ Na określenie sytuacji, w której wyborca chciałby oddać głos w wyborach, ale z przyczyn od niego niezależnych uczynić tego nie może, używa się pojęcia „przymusowej absencji wyborczej”. Zob. referat K.W. Czaplickiego *Alternatywne sposoby głosowania (Zarys problemów)*, [w:] *Alternatywne sposoby głosowania a aktywizacja elektoratu*, pod red. S. Grabowskiej, R. Grabowskiego, Rzeszów 2007, s. 30 oraz J. Zbieranek, *Nowe procedury: głosowanie korespondencyjne i przez pełnomocnika*, [w:] *Kodeks wyborczy. Wstępna ocena*, pod red. K. Skotnickiego, Warszawa 2011, s. 37.

⁴ Jak zauważa S. Kubas: „Po dwóch dekadach wolnych wyborów w Rzeczypospolitej każda ocena jakości polskiej demokracji uwzględniać musi status osób niepełnosprawnych w wyborach (...). Nierespektowanie czynnego prawa wyborczego osób niepełnosprawnych jest niezgodne z Konstytucją RP”. Zob. S. Kubas, *Aktualne dylematy parlamentarnego prawa wyborczego (wybrane zagadnienia)*, „Przeгляд Sejmowy” nr 5, 2010, s. 115.

⁵ Głosowanie przez pełnomocnika, ciążyący na gminie obowiązek zapewnienia lokali przystosowanych do potrzeb osób niepełnosprawnych, możliwość udzielenia wyborcy niepełnosprawnemu pomocy przez inną osobę w trakcie głosowania w lokalu wyborczym.

⁶ Ustawa z dnia 27 maja 2011 r. o zmianie ustawy – Kodeks wyborczy oraz ustawy – Przepisy wprowadzające ustawę – Kodeks wyborczy, (Dz.U. Nr 147, poz. 881).

⁷ OTK ZU nr 6/A/2011, poz. 61.

nej sprawności fizycznej, psychicznej, umysłowej lub w zakresie zmysłów, która utrudnia mu wzięcie udziału w wyborach”. Definicja ta rodzi wiele wątpliwości.

Po pierwsze, nie jest jasne, na czym miałyby polegać różnica między sprawnością psychiczną a sprawnością umysłową oraz między sprawnością fizyczną a sprawnością w zakresie zmysłów. Wydaje się, że znaczenia tych pojęć w dużym stopniu się krzyżują i wystarczające byłoby poprzestanie na tych, do których najczęściej ustawodawca się odwołuje, tj. na pojęciu sprawności fizycznej i psychicznej⁸. Po drugie, pojawia się pytanie o to, kiedy sprawność wyborcy, o której mowa w art. 5 pkt 11 k.w., jest na tyle ograniczona, że utrudnia mu wzięcie udziału w wyborach. Należy bowiem zauważyć, że „trudność” jest kategorią względną; ta sama dolegliwość fizyczna lub psychiczna jednym wyborcom będzie uniemożliwiać udział w wyborach, a innym nie. Tylko zaś ci pierwsi będą mogli zostać zaliczeni do kategorii wyborców niepełnosprawnych. Po trzecie, analiza regulacji kodeksowej prowadzi do wniosku, że o niepełnosprawności i trudnościach związanych z udziałem w wyborach decyduje sam wyborca, zaś jego decyzja w tym zakresie w zasadzie nie podlega kontroli. Tylko w dwóch przypadkach ustawodawca wprowadził mechanizm weryfikacji przesłanki niepełnosprawności. Głosując przez pełnomocnika lub korespondencyjnie, wyborca musi bowiem przedstawić organowi gminy orzeczenie potwierdzające znaczny lub umiarkowany stopień niepełnosprawności. Orzeczenie to stwarza domniemanie istnienia trudności w skorzystaniu przez wyborcę z tradycyjnej formy osobistego oddania głosu w lokalu obwodowej komisji wyborczej. Wyborcy, którzy chcieliby skorzystać z innych udogodnień stworzonych z myślą o osobach niepełnosprawnych, nie muszą się legitymować żadnym orzeczeniem potwierdzającym stopień ich niepełnosprawności. I w końcu po czwarte, definicja wyborcy niepełnosprawnego z art. 5 pkt 11 k.w. nie zo-

⁸ Pojęcie sprawności fizycznej i psychicznej występuje np. w art. 96 § 1 pkt 1 ustawy z dnia 20 maja 1971 r. Kodeks wykroczeń (Dz.U. z 2010 r. Nr 46, poz. 275 ze zm.), art. 231 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny wykonawczy (Dz.U. Nr 90, poz. 557 ze zm.), art. 4 ust. 3 i art. 4a ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnieniu osób niepełnosprawnych (Dz.U. z 2011 r. Nr 127, poz. 721 ze zm.), art. 105 ustawy z dnia 3 lipca 2002 r. Prawo lotnicze (Dz.U. z 2006 r. Nr 100, poz. 696 ze zm.). Pojęcie sprawności umysłowej (bez odniesienia do sprawności fizycznej czy psychicznej) występuje np. w art. 25 ust. 3 pkt 2 ustawy z dnia 5 sierpnia 2010 r. o ochronie informacji niejawnych (Dz.U. Nr 182, poz. 1228). Pojęcie sprawności w zakresie zmysłów nie występuje w żadnej innej ustawie poza Kodeksem wyborczym.

stała zharmonizowana z istniejącymi już legalnymi definicjami takich pojęć jak „niepełnosprawność” i „osoba niepełnosprawna”. Zgodnie z art. 2 pkt 10 ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnieniu osób niepełnosprawnych⁹ niepełnosprawność stanowi „trwałą lub okresową niezdolność do wypełniania ról społecznych z powodu stałego lub długotrwałego naruszenia sprawności organizmu, w szczególności powodującą niezdolność do pracy”. Do tej definicji odsyła art. 5 pkt 17 ustawy z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych¹⁰. Z kolei art. 3 pkt 15 ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych¹¹ za osobę niepełnosprawną uznaje osobę pełnoletnią, legitymującą się orzeczeniem o umiarkowanym lub znacznym stopniu niepełnosprawności, a także osobę, która ukończyła 75 lat. Kodeks wyborczy wyraźnie różnicuje wyborców w podeszłym wieku i wyborców niepełnosprawnych. Dodatkowo w ramach tej ostatniej kategorii wprowadza podział na wyborców niepełnosprawnych posiadających znaczny lub umiarkowany stopień niepełnosprawności, którzy mogą korzystać z wszystkich udogodnień dla osób niepełnosprawnych przewidzianych w ustawie oraz pozostałych wyborców niepełnosprawnych, którzy mogą korzystać tylko z części udogodnień wynikających z ustawy, w szczególności zaś nie mogą głosować przez pełnomocnika i korespondencyjnie.

Z tych wszystkich powodów wydaje się, że skonstruowana przez ustawodawcę definicja wyborcy niepełnosprawnego, która znalazła swój wyraz w art. 5 pkt 11 k.w., nie realizuje stawianych jej celów. Znacznie lepszym rozwiązaniem byłoby przyjęcie, że niepełnosprawnym wyborcą jest każda osoba legitymująca się stosownym orzeczeniem potwierdzającym określony stopień niepełnosprawności lub innym orzeczeniem równoważnym¹². Alternatywne formy głosowania (tj. przez pełnomocnika i korespondencyjne) w dalszym ciągu mogłyby być zarezerwowane dla wyborców posiadających znaczny lub umiarkowany stopień niepełnosprawności. Taka definicja wyborcy niepełnosprawnego odwołująca się do dokumentu potwierdzającego określony stopień niepełnosprawności lub dokumentu równoważnego pozwalałaby jednoznacz-

⁹ Dz.U. z 2011 r. Nr 127, poz. 721 ze zm.

¹⁰ Dz.U. z 2008 r. Nr 164, poz. 1027 ze zm.

¹¹ Dz.U. z 2006 r. Nr 139, poz. 992 ze zm.

¹² Chodziłoby o następujące orzeczenia: 1) o znacznym, umiarkowanym lub lekkim stopniu niepełnosprawności, 2) o zaliczeniu do I, II lub III grupy inwalidzkiej, 3) o całkowitej lub częściowej niezdolności do pracy oraz niezdolności do samodzielnej egzystencji.

nie określić krąg podmiotów należących do tej kategorii i wyeliminowałyby wątpliwości, które w chwili obecnej rodzi treść art. 5 pkt 11 k.w.

III.

Ustawodawca zagwarantował wszystkim wyborcom niepełnosprawnym prawo do otrzymania szczegółowej informacji o najbliższych wyborach. Zgodnie z art. 37a § 1 k.w. wyborca niepełnosprawny wpisany do rejestru wyborców w danej gminie ma prawo do uzyskiwania informacji o właściwym dla siebie okręgu wyborczym i obwodzie głosowania, lokalach obwodowej komisji wyborczej dostosowanych do potrzeb osób niepełnosprawnych znajdujących się najbliżej jego miejsca zamieszkania, warunkach dopisania wyborcy niepełnosprawnego do spisu wyborców w obwodzie głosowania, terminie wyborów oraz godzinach głosowania, komitetach wyborczych biorących udział w wyborach oraz zarejestrowanych kandydatkach i listach kandydatów, a także warunkach i formach głosowania.

Ustawa przewiduje cztery różne formy udostępnienia wyborcy niepełnosprawnemu powyżej wskazanych informacji (por. art. 37a § 2–4). Po pierwsze, informacje te przekazuje wyborcy niepełnosprawnemu wójt¹³ lub upoważniony przez niego pracownik urzędu gminy w godzinach pracy urzędu, w tym telefonicznie. Po drugie, są one przesyłane wyborcy niepełnosprawnemu w formie wydrukowanych materiałów informacyjnych, w tym również w formie elektronicznej. Po trzecie, wójt podaje te informacje do publicznej wiadomości poprzez ich umieszczenie w Biuletynie Informacji Publicznej. Po czwarte, są one udostępniane w sposób zwyczajowo przyjęty w danej gminie, np. przez ich wywieszenie w urzędzie gminy.

Dwie pierwsze formy udostępnienia informacji o wyborach wiążą się z bezpośrednim dotarciem przez organ gminy do konkretnego wyborcy niepełnosprawnego. W związku z powyższym pojawia się pytanie, czy informacje te są przekazywane wyborcy na jego wniosek, czy z urzędu. Z Informacji Państwowej Komisji Wyborczej (dalej: PKW) z dnia 9 sierpnia 2011 r. o uprawnieniach wyborców niepełnosprawnych w wyborach do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej, zarządzonych na dzień 9 paź-

¹³ Ilekroć w opracowaniu jest mowa o wójcie należy przez to rozumieć także burmistrza i prezydenta miasta.

dziennika 2011 r. (ZPOW-503-53/11)¹⁴ wynika, że informacje o wyborach wójt powinien być przekazać wyborcy niepełnosprawnemu „na jego wniosek, telefonicznie lub w drukowanych materiałach informacyjnych, w tym w formie elektronicznej. We wniosku, o którym mowa, wyborca podaje nazwisko, imię (imiona) oraz adres stałego zamieszkania”. Analiza treści art. 37a § 2 k.w. może jednak nasuwać pewne wątpliwości co do prawidłowości takiej interpretacji. Zgodnie z tym przepisem informacje o wyborach „przekazuje wójt lub upoważniony przez niego pracownik urzędu gminy w godzinach pracy urzędu, w tym telefonicznie, lub w drukowanych materiałach informacyjnych przesyłanych na wniosek wyborcy niepełnosprawnego, w tym w formie elektronicznej”. Z przepisu tego wynika zatem, że na wniosek wyborcy niepełnosprawnego przesyłane są mu jedynie drukowane materiały informacyjne i w tym zakresie organ gminy nie ma możliwości działania z urzędu. Przekazanie zaś informacji o wyborach bezpośrednio przez wójta gminy lub upoważnionego przez niego pracownika urzędu gminy w godzinach pracy urzędu, w tym telefonicznie, nie wymagałoby uprzedniego wniosku wyborcy niepełnosprawnego. Z drugiej strony zgodnie z art. 37a § 3 k.w. informacje o wyborach są przekazywane wyborcy niepełnosprawnemu „po podaniu przez wyborcę jego nazwiska, imienia (imion) i adresu stałego zamieszkania”. Należy zauważyć, że są to podstawowe dane dotyczące wyborcy, które znajdują się w posiadaniu organu gminy, gdyż prawo do uzyskania informacji o wyborach przysługuje wyborcy niepełnosprawnemu wpisanemu do rejestru wyborców prowadzonego przez ten właśnie organ gminy. Nasuwa się więc pytanie, w jakim celu wyborca ujęty w rejestrze wyborców prowadzonym przez organ gminy miałby podawać organowi gminy dane ujęte w rejestrze, tj. swoje nazwisko, imię (imiona) i stały adres zamieszkania. Jediną racjonalną interpretacją art. 37a § 3 k.w. okazuje się zatem ta zaproponowana wyżej przez PKW. Zgodnie z nią dane osobowe wyborcy niepełnosprawnego są elementem wniosku przez niego składanego, a skoro powinny one być podawane przez wyborcę zawsze, gdy miałyby zostać mu przekazane informacje o wyborach, to należy uznać, że wniosek o przekazanie takich informacji jest nie tylko warunkiem otrzymania drukowanych materiałów informacyjnych, ale również informacji przekazywanych wyborcy bezpośrednio przez wójta lub pracownika urzędu gmi-

¹⁴ Tekst dostępny na stronie internetowej: <http://pkw.gov.pl/wyjasnienia-opinie-informacje-i-pisma-okolne-panstwowej-komisji-wyborczej/informacja-o-uprawnieniach-wyborcow-niepelnosprawnych.html>, (01.11.2011).

ny, np. w rozmowie telefonicznej. Przyjęcie, że kontakt bezpośredni z wyborcą jest dopuszczalny tylko na jego wniosek, ma istotne znaczenie jeszcze z jednego względu. Brak wniosku złożonego przez wyborcę uniemożliwia wójtowi lub pracownikowi urzędu gminy nawiązywanie kontaktu np. telefonicznego z wyborcą, który sobie tego nie życzy. Zwłaszcza w wypadku wyborów samorządowych taka informacja przekazywana bezpośrednio przez wójta startującego w tych wyborach czy podległego mu pracownika urzędu gminy mogłaby być odbierana przez wyborcę jako forma agitacji wyborczej.

Należy w końcu zauważyć, że kodeks wyborczy nie precyzuje terminu, w którym zainteresowany wyborca powinien złożyć wniosek o przesłanie mu drukowanych materiałów informacyjnych lub udzielenie mu informacji bezpośrednio przez wójta lub pracownika urzędu gminy. Wyborca wniosek taki może złożyć więc w każdym momencie przed rozpoczęciem wyborców, choć termin złożenia wniosku będzie determinował formę udzielenia mu informacji. O ile bowiem przesłanie drukowanych materiałów informacyjnych wymaga złożenia wniosku z odpowiednim wyprzedzeniem, o tyle udzielenie informacji ustnej może mieć miejsce nawet tuż przed wyborami. Warto zauważyć, że kodeks wyborczy nie przesądza formy wniosku o udzielenie informacji o wyborach. Nie wymaga również dołączenia do wniosku jakiegokolwiek dokumentu potwierdzającego niepełnosprawność wyborcy i trudno oczekiwać, że organ gminy tę okoliczność będzie weryfikował.

Oprócz wójta gminy drugim organem, na którym ciąży obowiązek informacyjny względem wyborcy niepełnosprawnego, jest PKW. Obowiązek ten jest realizowany w dwóch formach, tj. poprzez zamieszczenie na stronie internetowej PKW informacji o uprawnieniach przysługujących wyborcom niepełnosprawnym oraz poprzez sporządzenie tej informacji w alfabecie Braille'a i jej przekazanie zainteresowanym wyborcom na ich żądanie. Wykonując ten pierwszy obowiązek, PKW zamieściła na swojej stronie wspomnianą wyżej Informację z dnia 9 sierpnia 2011 r. o uprawnieniach wyborców niepełnosprawnych w wyborach do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej, zarządzonych na dzień 9 października 2011 r. (ZPOW-503-53/11). Wykonując drugi obowiązek na użytek tych samych wyborów, PKW sporządziła w alfabecie Braille'a materiał informacyjny o uprawnieniach przysługujących wyborcom niepełnosprawnym, dostępny dla tych ostatnich na ich żądanie.

Ostatnim podmiotem, na którym ciąży obowiązek informacyjny względem wyborcy niepełnosprawnego, jest obwodowa komisja wyborcza, której członkowie w dniu wyborów na prośbę wyborcy niepełnosprawnego powinni przekazać mu ustnie treść obwieszczeń wyborczych w zakresie informacji o komitetach wyborczych biorących udział w wyborach oraz zarejestrowanych kandydatach i listach kandydatów (art. 37c § 2 k.w.). Z uchwały PKW z dnia 17 sierpnia 2011 r. w sprawie wytycznych dla obwodowych komisji wyborczych, dotyczących zadań i trybu przygotowania oraz przeprowadzenia głosowania w wyborach do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej, zarządzonych na dzień 9 października 2011 r.¹⁵ wynika, że przekaz dotyczący kandydatów i list kandydatów powinien się ograniczać do poinformowania wyborcy o liczbie zarejestrowanych list kandydatów na posłów w danym okręgu wyborczym, ich numerach i numerze strony, na której lista jest umieszczona na karcie do głosowania oraz o liczbie kandydatów na konkretnej wskazanej przez wyborcę liście kandydatów. Odpowiednio w odniesieniu do kandydatów na senatora, komisja informuje wyborcę o liczbie kandydatów. Informacji wyborcy niepełnosprawnemu powinien udzielać – zgodnie z wytycznymi PKW – przewodniczący komisji lub zastępca przewodniczącego w obecności członka komisji zgłoszonego przez inny komitet wyborczy. Dodatkowo ustawa wymaga również, by obwieszczenia wyborcze umieszczane w lokalu wyborczym, jak i poza nim, oraz wyniki głosowania w obwodach głosowania i okręgach wyborczych były zamieszczane w miejscach łatwo dostępnych dla osób niepełnosprawnych o ograniczonej sprawności ruchowej. Jest to również wymóg realizujący przyznane wyborcom niepełnosprawnym prawo do uzyskania informacji o wyborach.

IV.

Zgodnie z art. 53 k.w. wyborcy niepełnosprawnemu, na jego prośbę, może pomagać inna osoba, z wyłączeniem członków komisji wyborczych i mężów zaufania. Analogicznie brzmiący przepis znajdował się w poprzednich usta-

¹⁵ Tekst dostępny na stronie internetowej: <http://pkw.gov.pl/uchwaly-panstwowej-komisji-wyborczej/uchwala-panstwowej-komisji-wyborczej-z-dnia-17-sierpnia-2011-r.html> (01.11.2011).

wach wyborczych¹⁶. Zakres pomocy, jakiej inna osoba może udzielić wyborcy niepełnosprawnemu, nie jest ściśle sprecyzowany. Może zatem to być pomoc przy oddaniu głosu, ale również – moim zdaniem – pomoc polegająca na oddaniu głosu w imieniu wyborcy niepełnosprawnego przez wypełnienie w jego obecności wydanej mu karty do głosowania. Tego rodzaju pomoc wskazana byłaby zwłaszcza wówczas, gdyby wyborca ze względu na swoją niepełnosprawność nie był w stanie samodzielnie wypełnić karty do głosowania. Osoba pomagająca wyborcy niepełnosprawnemu czyni to w obecności tego ostatniego i tym jej pomoc różni się od pomocy udzielanej przez pełnomocnika, który również oddaje głos w imieniu wyborcy niepełnosprawnego, ale pod jego nieobecność. Osobą pomagającą może być dowolnie wybrana osoba, w tym również osoba przypadkowo spotkana w lokalu wyborczym. Nie jest również wykluczona pomoc udzielana wyborcy niepełnosprawnemu przez osobę, która sama nie posiada praw wyborczych, np. przez osobę małoletnią. Z kręgu osób, które mogą pomóc wyborcy niepełnosprawnemu, wyłączono jedynie członków komisji wyborczej oraz mężów zaufania¹⁷. Z art. 53 k.w. wynika, że osoby te w żaden sposób nie mogą pomagać wyborcy niepełnosprawnemu. Zasadność tak rygorystycznie sformułowanego zakazu może budzić wątpliwości. Powinien on bowiem zostać ograniczony tylko do czynności wypełnienia karty do głosowania (oddania głosu), w której to czynności z oczywistych względów nie mogą asystować członkowie komisji wyborczych czy mężowie zaufania. Nie ma natomiast racjonalnych powodów, dla których członek komisji wyborczej czy mąż zaufania nie mógłby służyć wyborcy niepełnosprawnemu pomocą w przejściu do miejsca głosowania czy wrzuceniu karty do głosowania do urny wyborczej.

Pojawia się pytanie, w jakiej relacji zakaz udzielania wyborcy niepełnosprawnemu pomocy przez członka komisji wyborczej pozostaje do art. 37c § 2 k.w., zgodnie z którym na prośbę wyborcy niepełnosprawnego członek obwodowej komisji wyborczej jest obowiązany przekazać ustnie treść ob-

¹⁶ Zob. art. 69 ustawy z dnia 12 kwietnia 2001 r. – Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 2007 r. Nr 190, poz. 1360 ze zm.); art. 54 ustawy z dnia 27 września 1990 r. o wyborze Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 2010 r. Nr 72, poz. 467, ze zm.); art. 46 ustawy z dnia 16 lipca 1998 r. – Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw (Dz.U. z 2010 r. Nr 176, poz. 1190, ze zm.).

¹⁷ *De lege ferenda* należałoby postulować, by wyłączeniem tym objęto również kandydatów w wyborach.

wieszczeń wyborczych w zakresie informacji o komitetach wyborczych biorących udział w wyborach oraz zarejestrowanych kandydatach i listach kandydatów. Z uchwały PKW z dnia 17 sierpnia 2011 r. w sprawie wytycznych dla obwodowych komisji wyborczych, dotyczących zadań i trybu przygotowania oraz przeprowadzenia głosowania w wyborach do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej, zarządzonych na dzień 9 października 2011 r. wynika ponadto, że na wniosek wyborcy komisja jest obowiązana wyjaśnić mu sposób głosowania w wyborach do Sejmu i do Senatu oraz warunki ważności głosu, zgodnie z informacjami umieszczonymi na karcie do głosowania. Oczywiście w obu wypadkach są to formy pomocy udzielanej wyborcy niepełnosprawnemu przez członków komisji wyborczej, zaś ich dopuszczenie odpowiednio przez ustawę i uchwałę PKW potwierdza nieracjonalność dosłownego rozumienia zakazu z art. 53 k.w.

Z drugiej jednak strony warto zauważyć, że w Informacji z dnia 9 sierpnia 2011 r. o uprawnieniach wyborców niepełnosprawnych w wyborach do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej, zarządzonych na dzień 9 października 2011 r. (ZPOW-503-53/11), PKW stanęła na stanowisku, iż pomoc udzielana wyborcy niepełnosprawnemu, o której mowa w art. 53 k.w., „może mieć tylko techniczny charakter; nie może ona polegać na sugerowaniu wyborcy sposobu głosowania lub na głosowaniu w zastępstwie tego wyborcy. Dopuszczalne jest, aby na życzenie wyborcy niepełnosprawnego w pomieszczeniu za zasłoną przebywała osoba udzielająca pomocy.” To oznaczałoby, że pomoc nie może polegać na wypełnieniu karty do głosowania w obecności wyborcy i zgodnie z jego wolą w sytuacji, gdy niepełnosprawność nie pozwala wyborcy na dokonanie tej czynności osobiście. Zakaz ten jest jednak niemożliwy do wyegzekwowania w praktyce. Obwodowa komisja wyborcza nie może odmówić wydania karty do głosowania nawet wówczas, gdy nie ma żadnych wątpliwości, że wyborca z uwagi na swoją niepełnosprawność nie jest w stanie samodzielnie jej wypełnić. Komisja nie może również sprzeciwić się temu, by inna osoba udała się z tym wyborcą do pomieszczenia za zasłoną celem udzielenia mu pomocy w oddaniu głosu.

V.

Dużym ułatwieniem dla wyborców niewidomych i słabowidzących jest możliwość głosowania przy użyciu nakładek na karty do głosowania sporządzonych w alfabecie Braille'a. Dotychczas ta grupa wyborców mogła jedynie korzystać z pomocy innych osób, przy czym z oczywistych względów pomoc ta polegała na wypełnieniu przez tę inną osobę wydanej wyborcy niewidomemu karty do głosowania. Wyborca niewidomy, choć był obecny przy czynności wypełniania karty do głosowania, nie miał jednak możliwości samodzielnego sprawdzenia, czy głos faktycznie został oddany na wskazanego przez niego kandydata. Po wyborach do Parlamentu Europejskiego, które miały miejsce dnia 7 czerwca 2009 r., osoby niewidome kwestionowały przed SN ważność wyborów, podnosząc, że konieczność korzystania przez nich z pomocy innej osoby w trakcie oddawania głosu w lokalu wyborczym narusza konstytucyjnie gwarantowaną tajność głosowania oraz bezpośredniość i równość wyborów¹⁸. 10 protestów wyborczych złożonych w tej sprawie SN uznał jednak za bezzasadne, stając na stanowisku, że osoby niewidome nie są pozbawione prawa głosowania. W uchwale z dnia 26 sierpnia 2009 r. w sprawie wyborów do Parlamentu Europejskiego przeprowadzonych w dniu 7 czerwca 2009 r. (sygn. akt III SW 48/09) SN stwierdził, że „kwestię takiego zorganizowania głosowania, aby osoba niewidoma mogła samodzielnie oddać głos, można rozważać jedynie w płaszczyźnie postulatu wobec ustawodawcy”. Postulat ten uwzględniono dopiero we wspomnianej wcześniej piątej nowelizacji kodeksu wyborczego, która weszła w życie dnia 30 lipca 2011 r.

Z tych względów stworzoną wyborcy niewidomemu i słabo widzącemu możliwość głosowania w wyborach przy użyciu nakładki na kartę do głosowania sporządzoną w alfabecie Braille'a należy ocenić jak najbardziej pozytywnie. Nakładka taka umożliwia tym wyborcom samodzielne oddanie głosu, bez konieczności korzystania z pomocy innych osób. Kodeks wyborczy nakłada na PKW – o czym wyżej była mowa – obowiązek sporządzenia w alfabecie Braille'a materiału informacyjnego o uprawnieniach przysługujących wyborcom niepełnosprawnym. Każdy wyborca taki materiał informacyjny może otrzymać po zgłoszeniu PKW stosownego żądania.

¹⁸ Zob. E. Siedlecka, *Niepełnosprawne prawo wyborcze*, „Gazeta Wyborcza” z dnia 15 czerwca 2010.

Zamiar skorzystania z nakładki na kartę do głosowania sporządzonej w alfabecie Braille'a wyborca niewidomy powinien zgłosić wójtowi do 14 dnia przed dniem wyborów ustnie, pisemnie, telefaksem lub w formie elektronicznej. W zgłoszeniu należy wskazać właściwy dla wyborcy obwód głosowania. Głosowanie przy użyciu nakładek na karty do głosowania sporządzonych w alfabecie Braille'a jest możliwe zarówno wówczas, gdy wyborca głosuje osobiście w lokalu wyborczym, jak również wówczas, gdy głosuje korespondencyjnie. W tym ostatnim wypadku w zgłoszeniu o zamiarze głosowania korespondencyjnego (dokonywanym do 21 dnia przed dniem wyborów) wyborca niepełnosprawny powinien zażądać przesłania mu wraz z pakietem wyborczym nakładek na karty do głosowania.

Sposób drukowania kart do głosowania i sporządzania nakładek na karty do głosowania w alfabecie Braille'a oraz tryb ich przekazania obwodowym komisjom wyborczym w wyborach do Sejmu i Senatu na potrzeby ostatnich wyborów parlamentarnych uregulowała uchwała PKW z dnia 17 sierpnia 2011 r.¹⁹ Druga uchwała PKW podjęta tego samego dnia sprecyzowała wzór kart do głosowania oraz nakładek na karty do głosowania sporządzonych w alfabecie Braille'a w wyborach do Sejmu i Senatu dla obwodów głosowania utworzonych w kraju²⁰.

Na konferencji prasowej w dniu 29 września 2011 r.²¹ przewodniczący PKW poinformował, że chęć posługiwania się w wyborach parlamentarnych planowanych na dzień 9 października 2011 r. nakładką w alfabecie Braille'a zgłosiło 211 osób, zaś kolejne 43 osoby zażądały jej przesłania wraz z pakietem wyborczym umożliwiającym głosowanie korespondencyjne. Liczba osób, które skorzystały z tego udogodnienia była więc niewielka, jednak mogło to wynikać z faktu, że przepisy zezwalające na korzystanie z nakładem Braille'a weszły w życie dnia 30 lipca 2011 r., a zatem niewiele ponad 2 miesiące przed terminem wyborców parlamentarnych.

¹⁹ Tekst dostępny na stronie internetowej: <http://pkw.gov.pl/uchwaly-panstwowej-komisji-wyborczej/uchwala-panstwowej-komisji-wyborczej-z-dnia-17-sierpnia-2011-r-drukowanie-przekazanie-kraj.html>, (01.11.2011).

²⁰ Tekst dostępny na stronie internetowej: <http://pkw.gov.pl/uchwaly-panstwowej-komisji-wyborczej/uchwala-panstwowej-komisji-wyborczej-z-dnia-17-sierpnia-2011-r-karty-nakladki.html>, (01.11.2011).

²¹ Tekst dostępny na stronie internetowej: <http://pkw.gov.pl/obwieszczenia-i-komunikaty/konferencja-prasowa-panstwowej-komisji-wyborczej-z-dnia-29-wrzesnia-2011r.html>, (01.11.2011).

VI.

Wyborca niepełnosprawny ma możliwość oddania głosu w lokalu obwodowej komisji wyborczej przystosowanym do potrzeb osób niepełnosprawnych. W celu skorzystania z tej możliwości powinien on złożyć wniosek o dopisanie do spisu wyborców w wybranym przez siebie obwodzie głosowania na obszarze gminy właściwej ze względu na miejsce zamieszkania, w którym znajdują się lokale przystosowane do potrzeb wyborców niepełnosprawnych (art. 27 § 1 k.w.). Wniosek należy złożyć najpóźniej w 14 dniu przed dniem wyborów.

Ustawodawca wprowadził zasadę, że co najmniej 1/3 lokali obwodowych komisji wyborczych powinna być dostosowana do potrzeb wyborców niepełnosprawnych (art. 186 § 1 k.w.)²². Realizacja tego wymogu z oczywistych względów wymaga czasu i stosownych nakładów finansowych. Z tego względu tuż przed ostatnimi wyborami parlamentarnymi wprowadzono regulację przejściową, zgodnie z którą do dnia 31 grudnia 2014 r. co najmniej 1/5 lokali obwodowych komisji wyborczych na terenie każdej gminy powinna być dostosowana do potrzeb wyborców niepełnosprawnych (art. 15a ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. Przepisy wprowadzające ustawę – Kodeks wyborczy²³).

Warunki techniczne, jakim powinien odpowiadać lokal obwodowej komisji wyborczej dostosowany do potrzeb wyborców niepełnosprawnych, określa rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 29 lipca 2011 r.²⁴ Wynika z niego, że lokal powinien znajdować się na parterze budynku bez barier architektonicznych albo wyposażonego w podjazdy lub inne urządzenia umożliwiające samodzielne dotarcie do niego wyborcom niepełnosprawnym. Co najmniej jedne drzwi prowadzące do lokalu powinny umożliwiać dogodne warunki ruchu wyborcom niepełnosprawnym. Krawędzie stopni schodów znajdujących się w lokalu oraz prowadzących do lokalu powinny wyróżniać się kolorem kontrastującym z kolorem posadzki, zaś nawierzchnia posadzki powinna mieć właściwości przeciwpoślizgowe. Droga prowadząca od drzwi wejściowych do miejsca głosowania powinna być możliwie

²² Pomieszczenia przeznaczone na siedziby organów wyborczych również powinny być łatwo dostępne dla osób niepełnosprawnych (art. 156 § 1 k.w.).

²³ Dz.U. Nr 21, poz. 113 ze zm. Art. 15a został dodany z dniem 30 lipca 2011 r. przez ustawę z dnia 27 maja 2011 r. o zmianie ustawy – Kodeks wyborczy oraz ustawy – Przepisy wprowadzające ustawę – Kodeks wyborczy, (Dz.U. Nr 147, poz. 881).

²⁴ Dz.U. Nr 158, poz. 938.

najkrótsza oraz wolna od przeszkód, zaś miejsce zapewniające tajność głosowania powinno być odpowiednio przystosowane do potrzeb osób niepełnosprawnych. Urna wyborcza powinna mieć nie więcej niż 1 m wysokości. Przejście pomiędzy miejscem wydania karty do głosowania i miejscem zapewniającym tajność głosowania a urną powinno mieć szerokość co najmniej 1,5 m. Obowiązek zapewnienia tego rodzaju lokali spoczywa na wójcie gminy, który informuje wyborców o tych lokalach w formie obwieszczenia najpóźniej w 30 dniu przed dniem wyborów.

W wyborach parlamentarnych z dnia 9 października 2011 r. na 25 993 lokale wyborcze tylko 7720 było przystosowanych do potrzeb osób niepełnosprawnych. Wykaz tych ostatnich lokali zamieszczono na stronie internetowej PKW²⁵. Z przygotowanej przez PKW informacji statystycznej²⁶ wynika, że wymagania te spełniało ok. 33% lokali wyborczych zorganizowanych w szpitalach oraz ok. 40% lokali zorganizowanych w domach pomocy społecznej. W stałych obwodach głosowania do potrzeb osób niepełnosprawnych dostosowanych było ok. 30% lokali wyborczych.

VII.

Osoby niepełnosprawne uzyskały możliwość głosowania przez pełnomocnika w 2009 r., choć postulat wprowadzenia tej instytucji obecny był w debacie publicznej od co najmniej 20 lat²⁷ i powracał niemal przy każdej większej nowelizacji prawa wyborczego, począwszy od 2001 r.²⁸ Ustawą z dnia

²⁵ Tekst dostępny na stronie internetowej: http://wybory2011.pkw.gov.pl/Pliki_Do_Pobrania,24/index.html, (01.11.2011).

²⁶ Tekst dostępny na stronie internetowej: <http://wybory2011.pkw.gov.pl/kom/pl/statystyka.html>, (01.11.2011).

²⁷ Po raz pierwszy propozycję wprowadzenia instytucji pełnomocnika do głosowania w wyborach powszechnych zgłosiła w 1992 r. PKW w przygotowanych trzech projektach ordynacji wyborczej do Sejmu. Por. *Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej. Projekty*, Warszawa 1992 r. Ostatnio własną propozycję w tym zakresie przedstawił Instytut Spraw Publicznych. Zob. *Aktywny obywatel, nowoczesny system wyborczy*, pod red. L. Kolarskiej-Bobińskiej, J. Kucharczyk i J. Zbieranka, Warszawa 2006, s. 53–58.

²⁸ Zob. sprawozdanie Komisji Nadzwyczajnej do rozpatrzenia projektów ordynacji wyborczych do Sejmu i do Senatu oraz o zmianie ustawy o wyborze Prezydenta z dnia 9 lutego 2001 r. (druk sejmowy nr 2599/III kadencja), dyskusję na posiedzeniu Komisji Ustawodawczej z dnia 14 stycznia 2003 r. (Biuletyn nr 1404/IV kadencja) oraz przygotowany przez tę komisję projekt ustawy o referendum ogólnokrajowym (druk sejmowy nr 1256/IV

12 lutego 2009 r. o zmianie ustawy o wyborze Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, ustawy o referendum ogólnokrajowym oraz ustawy Ordynacja wyborcza do Parlamentu Europejskiego²⁹ wprowadzono możliwość głosowania przez pełnomocnika w wyborach do Parlamentu Europejskiego, jednak rozwiązania te nie znalazły zastosowania w praktyce, gdyż nowa regulacja prawna weszła w życie dnia 16 grudnia 2009 r., zaś ostatnie wybory do Parlamentu Europejskiego miały miejsce dnia 7 czerwca 2009 r.³⁰ Możliwość głosowania przez pełnomocnika w wyborach na urząd Prezydenta i wyborach samorządowych wprowadziła z kolei 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 miasta³¹. Nowa instytucja znalazła zastosowanie w wyborach na urząd Prezydenta w 2010 r. W pierwszej turze tych wyborów z dnia 20 czerwca 2010 r. przez pełnomocnika głosowało 6456 wyborców³², a w drugiej turze dnia 4 lipca 2010 r. – 11 613 wyborców³³. Instytucja pełnomocnika do głosowania została następnie przejęta do Kodeksu wyborczego. W uzasadnieniu do projektu tej ustawy³⁴ wskazano, że głosowanie przez pełnomocnika pozwoli „osobom niepełnosprawnym na aktywny udział w życiu publicznym”. Liczba wyborców, którzy skorzystali z tej alternatywnej formy głosowania w pierwszych wyborach po wejściu w życie Kodeksu wyborczego (tj. wyborach parlamentarnych z dnia 9 października 2011 r.) niewiele jednak różni-

kadencja), wniosek grupy senatorów z dnia 20 kwietnia 2006 r. (druk senacki nr 133/VI kadencja), projekt ustawy o zmianie ustawy – Ordynacja wyborcza do Sejmu RP i do Senatu RP (druk sejmowy nr 1699/V kadencja), przygotowany przez Komisję Ustawodawczą, który wpłynął do Marszałka Sejmu dnia 16 marca 2007 r. Wszystkie te inicjatywy zmierzające do wprowadzenia do polskiego porządku prawnego możliwości głosowania przez pełnomocnika zakończyły się niepowodzeniem.

²⁹ Dz.U. Nr 202, poz. 1547.

³⁰ Należy dodać, że nowa regulacja w założeniu jej twórców miała znaleźć zastosowanie w wyborach do Parlamentu Europejskiego, które odbyły się dnia 7 czerwca 2009 r., jednak została zaskarżona w trybie kontroli prewencyjnej do TK, zaś wyrok w tej sprawie zapadł 28 października 2009 r. (sygn. Kp 3/09, OTK ZU nr 9/A/2009, poz. 138). Instytucja pełnomocnika nie była kontrolowana przez TK, gdyż na rozprawie przedstawiciel Prezydenta oświadczył, że nie jest ona przedmiotem zaskarżenia.

³¹ Dz.U. Nr 213, poz. 1651.

³² Zob. obwieszczenie PKW z dnia 21 czerwca 2010 r.

³³ Zob. obwieszczenie PKW z dnia 5 lipca 2010 r.

³⁴ Zob. druk sejmowy nr 1568/VI kadencja.

ła się od liczby wyborców, którzy w ten sposób głosowali w wyborach prezydenckich w 2010 r. W wyborach do Sejmu przez pełnomocnika głosowało 12 427 osób³⁵, zaś w wyborach do Senatu – 12 394 osób³⁶. Przez pełnomocnika oddano więc ok. 0,82% wszystkich głosów.

Głosowanie przez pełnomocnika jest wyjątkiem od zasady, że w wyborach powszechnych głosuje się osobiście (art. 38 § 1 k.w.). Ustawodawca ograniczył zarówno krąg osób, które mogą udzielić pełnomocnictwa, jak i krąg osób, które mogą oddać głos w imieniu innego wyborcy jako jego pełnomocnik. Pełnomocnictwa do głosowania może udzielić wyborca niepełnosprawny o znacznym lub umiarkowanym stopniu niepełnosprawności oraz wyborca, który najpóźniej w dniu głosowania kończy 75 lat. Ustalenie kręgu wyborców niepełnosprawnych, którzy mogą zagłosować przez pełnomocnika wymaga sięgnięcia do wspomnianej wcześniej ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnieniu osób niepełnosprawnych. Wynika z niej, że znaczny lub umiarkowany stopień niepełnosprawności może uzyskać osoba z naruszoną sprawnością organizmu, niezdolna do pracy albo zdolna do pracy jedynie w warunkach pracy chronionej, przy czym zaliczenie do znacznego stopnia niepełnosprawności uzależnione jest od stwierdzenia, że osoba ta wymaga, w celu pełnienia ról społecznych, stałej lub długotrwałej opieki i pomocy innych osób w związku z niezdolnością do samodzielnej egzystencji, zaś zaliczenie do umiarkowanego stopnia niepełnosprawności – stwierdzenia, że osoba ta wymaga czasowej albo częściowej pomocy innych osób w celu pełnienia ról społecznych. Znaczny lub umiarkowany stopień niepełnosprawności ustala zespół do spraw orzekania o niepełnosprawności. Na równi z orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności traktowane jest orzeczenie o zaliczeniu do I grupy inwalidzkiej, orzeczenie lekarza orzecznika ZUS o całkowitej niezdolności do pracy i niezdolności do samodzielnej egzystencji oraz orzeczenie o niezdolności do samodzielnej egzystencji. Z kolei z orzeczeniem o umiarkowanym stopniu niepełnosprawności zostało zrównane orzeczenie o zaliczeniu do II grupy inwalidzkiej oraz orzeczenie lekarza orzecznika ZUS o całkowitej nie-

³⁵ Obwieszczenie PKW z dnia 11 października 2011 r. o wynikach wyborów do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej przeprowadzonych w dniu 9 października 2011 r. (Dz.U. Nr 218, poz. 1294).

³⁶ Obwieszczenie PKW z dnia 11 października 2011 r. o wynikach wyborów do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej przeprowadzonych w dniu 9 października 2011 r. (Dz.U. Nr 218, poz. 1295).

zdolności do pracy. Do wniosku o sporządzenie aktu pełnomocnictwa do głosowania należy dołączyć kopię aktualnego orzeczenia o ustaleniu stopnia niepełnosprawności osoby udzielającej tego pełnomocnictwa. Przez pełnomocnika nie może głosować osoba, która wcześniej zgłosiła zamiar głosowania korespondencyjnego³⁷.

Pełnomocnikiem może być osoba wpisana do rejestru wyborców w tej samej gminie co wyborca niepełnosprawny, który udzielił pełnomocnictwa. Może nim być również osoba wpisana do rejestru wyborców w innej gminie, legitymująca się zaświadczeniem o prawie do głosowania w miejscu pobytu w dniu wyborów (art. 55 § 1 k.w.). Zaświadczenie takie jest wydawane wyborcy przez urząd gminy na jego wniosek przed sporządzeniem spisu wyborców – na podstawie rejestru wyborców, a po sporządzeniu spisu wyborców – na podstawie spisu wyborców. Zaświadczenie o prawie do głosowania nie jest wydawane w wyborach do organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego oraz w wyborach wójta, burmistrza i prezydenta miasta (art. 32 § 3 k.w.), co oznacza, że w wyborach samorządowych wyborca niepełnosprawny może ustanowić pełnomocnika jedynie spośród osób wpisanych do rejestru wyborców w tej samej gminie co wyborca niepełnosprawny. Kopię zaświadczenia o prawie do głosowania wydanego osobie mającej być pełnomocnikiem wyborca niepełnosprawny powinien załączyć do wniosku o sporządzenie aktu pełnomocnictwa do głosowania, przedkładanego wójtowi gminy, w której wyborca jest wpisany do rejestru wyborców, najpóźniej w 10 dniu przed dniem wyborów. To oznacza, że przyszły pełnomocnik powinien uzyskać zaświadczenie o prawie do głosowania odpowiednio wcześniej. Ustawa nie wprowadza możliwości wydania wyborcy odrębnego zaświadczenia o prawie do głosowania w charakterze pełnomocnika. Wyborca ustanowiony pełnomocnikiem będzie musiał zatem głosować zarówno w imieniu własnym, jak i mocodawcy równocześnie w tym samym lokalu wyborczym w gminie, w której mocodawca jest wpisany do rejestru wyborców. Po wydaniu karty do głosowania zaświadczenie jest bowiem pełnomocnikowi odbierane, w związku z czym nie może on głosować drugi raz w innym lokalu np. we własnym imieniu, jeśli wcześniej głos oddał już w imieniu mocodawcy. Jest to istotne ograniczenie dla wyborcy ustanowionego pełnomocnikiem, gdyż gdyby nie głosował on w imieniu mocodawcy,

³⁷ W takim wypadku wójt odmówi sporządzenia aktu pełnomocnictwa do głosowania (art. 54 § 4 k.w.).

głos we własnym imieniu mógłby oddać w dowolnie wybranym lokalu wyborczym, nie wyłączając również lokalu wyborczego w „swoim” obwodzie głosowania³⁸. Osoba przedkładająca zaświadczenie o prawie do głosowania jest dopisywana przez obwodową komisję wyborczą w dniu wyborów do spisu wyborców, do którego załącza się jednocześnie zaświadczenie o prawie do głosowania. Na podstawie jednego i tego samego zaświadczenia o prawie do głosowania pełnomocnik jest zatem dopisywany do spisu wyborców jako wyborca głosujący we własnym imieniu i jako pełnomocnik głosujący w imieniu mocodawcy.

Pełnomocnikiem nie może być osoba wchodząca w skład komisji obwodowej właściwej dla obwodu głosowania osoby udzielającej pełnomocnictwa, a także mąż zaufania oraz kandydat w danych wyborach (art. 55 § 4 k.w.). Są to bowiem osoby albo bezpośrednio zaangażowane w proces wyborczy z racji pełnionej funkcji członka komisji, albo bezpośrednio zainteresowane wynikiem wyborów z racji kandydowania lub pełnienia funkcji męża zaufania.

Pełnomocnictwo do głosowania można przyjąć – co do zasady – tylko od jednej osoby. Ograniczenie to ma zapobiegać zjawisku „skupowania” głosów przez osoby chcące w ten sposób wpłynąć na wynik wyborów. Od tej zasady ustawodawca wprowadził wyjątek, dopuszczając możliwość przyjęcia pełnomocnictwa od dwóch osób, jeżeli co najmniej jedną z nich jest wstępny, zstępny, małżonek, brat, siostra lub osoba pozostająca w stosunku przysposobienia, opieki lub kurateli w stosunku do pełnomocnika (art. 55 § 2 i 3 k.w.).

Udzielenie pełnomocnictwa innej osobie jest wyrazem zaufania do pełnomocnika, który w ten sposób uzyskuje legitymację do działania w imieniu mocodawcy. Osoby niepełnosprawne i osoby w podeszłym wieku, które często są zależne od pomocy innych osób, wykazują z reguły większą skłonność do obdarzania zaufaniem osób trzecich. Nieporadność tych osób często jest również wykorzystywana przez innych. Głosowanie przez pełnomocnika wymaga istnienia szczególnego zaufania w relacjach między wyborcą i osobą głosującą w jego imieniu. Zasada tajności głosowania uniemożliwia

³⁸ K. Skotnicki w 2007 r. wyraził pogląd, że nie wydaje się konieczne, aby pełnomocnik musiał głosować w obwodzie głosowania właściwym dla wyborcy mocodawcy, zastrzegając jednocześnie, że „przyznanie pełnomocnikowi prawa głosowania w różnych obwodach głosowania wymaga (...) precyzyjnego unormowania przepływu dokumentów i informacji o udzielonym pełnomocnictwie do obwodowej komisji wyborczej. Zob. K. Skotnicki, *Głosowanie przez pełnomocnika*, [w:] *Alternatywne sposoby...*, s. 133.

bowiem zweryfikowanie, czy pełnomocnik – oddając głos w imieniu mocodawcy – działał zgodnie z jego wolą³⁹. Z tych względów konieczne było ustanowienie w kodeksie wyborczym rozbudowanej regulacji gwarancyjnej, która z jednej strony stworzyłaby wyborcy niepełnosprawnemu warunki do podjęcia decyzji o wyborze pełnomocnika w sposób świadomy i swobodny, a z drugiej strony zminimalizowałaby ryzyko wykorzystywania instytucji pełnomocnika niezgodnie z jej celem⁴⁰.

Mając powyższe na uwadze, ustawodawca sformalizował procedurę udzielenia pełnomocnictwa do głosowania i sporządzenia aktu takiego pełnomocnictwa. Pełnomocnictwa udziela się przed wójtem lub upoważnionym przez niego pracownikiem urzędu gminy (art. 56 § 1 k.w.). Akt pełnomocnictwa do głosowania sporządza się zaś na wniosek wyborcy wniesiony do wójta gminy, w której wyborca jest wpisany do rejestru wyborców, najpóźniej w 10 dniu przed dniem wyborów (art. 56 § 2 k.w.). Ustawodawca wyraźnie rozróżnia zatem dwie czynności, tj. udzielenie pełnomocnictwa oraz sporządzenie aktu pełnomocnictwa, nie wskazując jednak podmiotów, które czynności tych dokonują. W obu wypadkach czynności zostały bowiem opisane bezosobowo („udziela się”, „sporządza się”). Mając jednak na uwadze całość regulacji zawartej w art. 56 k.w., należałoby stwierdzić, że udzielenie pełnomocnictwa dokonuje wyborca niepełnosprawny w obecności wójta lub upoważnionego przez niego pracownika urzędu gminy, a następnie ten ostatni sporządza akt pełnomocnictwa. Udzielenie pełnomocnictwa powoduje powstanie stosunku wewnętrznego między mocodawcą a jego pełno-

³⁹ W wyborach parlamentarnych z dnia 9 października 2011 r. wyborca niepełnosprawny mógł zweryfikować, czy pełnomocnik wziął udział w głosowaniu, żądając od tego ostatniego przedłożenia stosowanego zaświadczenia. Z uchwały PKW z dnia 17 sierpnia 2011 r. w sprawie wytycznych dla obwodowych komisji wyborczych, dotyczących zadań i trybu przygotowania oraz przeprowadzenia głosowania w wyborach do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej, zarządzonych na dzień 9 października 2011 r., wynikało, że pełnomocnik mógł zwrócić się do obwodowej komisji wyborczej z żądaniem wydania zaświadczenia potwierdzającego wzięcie udziału w głosowaniu w charakterze pełnomocnika. Zaświadczenie to było podpisywane przez przewodniczącego komisji lub jego zastępcę i opatrywane pieczęcią komisji.

⁴⁰ Jak wskazuje J. Zbieranek, instytucja pełnomocnika do głosowania w kształcie nadanym jej przez przepisy Kodeksu wyborczego jest wyrazem kompromisu między potencjalnymi korzyściami wynikającymi z jej stosowania oraz potencjalnymi zagrożeniami, które z instytucją tą się wiążą. Zob. J. Zbieranek, *Nowe procedury...*, s. 59.

mocnikiem, a sporządzenie aktu pełnomocnictwa oznacza ujawnienie treści tego stosunku w urzędowym dokumencie.

Akt pełnomocnictwa do głosowania jest sporządzany w miejscu zamieszkania wyborcy niepełnosprawnego, chyba że ten ostatni wskaże we wniosku inne miejsce na obszarze gminy. Każda gmina ma obowiązek prowadzenia wykazów sporządzonych aktów pełnomocnictwa do głosowania, w którym odnotowuje się sporządzenie danego aktu (art. 56 § 7 k.w.). Czynności związane ze sporządzeniem aktu pełnomocnictwa są zadaniem zleconym gminy i nie podlegają opłatom. Celem uniemożliwienia handlu pełnomocnictwami ustawodawca zakazał pełnomocnikowi pobierania opłaty od udzielającego pełnomocnictwa oraz zakazał wyborcy udzielania pełnomocnictwa w zamian za korzyść majątkową lub osobistą. Oba czyny zagrożone są sankcją karną. Pełnomocnikowi za naruszenie powyższego zakazu grozi kara grzywny, a wyborcy udzielającemu pełnomocnictwa – kara aresztu lub grzywny.

Przez pełnomocnika można głosować jedynie w stałych obwodach głosowania. Nie ma zatem możliwości skorzystania z tej alternatywnej formy głosowania w obwodach głosowania utworzonych bezpośrednio w miejscu pobytu wyborcy niepełnosprawnego w dniu wyborów, tj. w zakładzie opieki zdrowotnej, domu pomocy społecznej, zakładzie karnym i areszcie śledczym oraz w oddziale zewnętrznym takiego zakładu i aresztu, w domu studenckim lub zespołach domów studenckich, a także obwodach głosowania utworzonych za granicą i na polskich statkach (art. 54 § 4 k.w.). Wydaje się jednak, że nie ma przeszkód, by wyborca niepełnosprawny przebywający w dniu głosowania w jednym z tych miejsc ustanowił odpowiednio wcześniej pełnomocnika, który w jego imieniu oddałby głos w stałym obwodzie głosowania w gminie, w której rejestrze ujęty jest wyborca niepełnosprawny. To, iż wyborca przebywa w dniu głosowania w domu studenckim, nie oznacza, że w tym właśnie miejscu musi oddać swój głos. Do spisu wyborców w tych obwodach głosowania wyborcy dopisywani są bowiem jedynie na swój wniosek. Skoro zaś wyborca pomimo przebywania we wskazanych wyżej miejscach może głosować w stałym obwodzie głosowania, to i jego pełnomocnik w tym samym stałym obwodzie głosowania może oddać głos w imieniu mocodawcy.

Pełnomocnictwo do głosowania ma charakter jednorazowy i dotyczy tylko konkretnych wyborów. Z tego względu wyborca we wniosku o sporzą-

dzenie pełnomocnictwa ma obowiązek wyraźnego oznaczenia wyborów, których pełnomocnictwo to dotyczy (art. 56 § 1 k.w.). Nie ma zatem możliwości udzielenia generalnego pełnomocnictwa upoważniającego do głosowania w imieniu wyborcy w każdych kolejnych wyborach.

Pełnomocnictwo do głosowania jest odwoławalne. Wyborca ma prawo cofnąć przez oświadczenie złożone wójtowi najpóźniej na 2 dni przed dniem wyborów lub doręczone obwodowej komisji wyborczej w dniu głosowania (art. 58 § 1 k.w.). Pełnomocnictwo wygasa z mocy prawa w wypadku śmierci lub utraty prawa wybierania przez udzielającego pełnomocnictwa lub pełnomocnika, braku przesłanek, od których zależy zdolność do bycia pełnomocnikiem, lub wystąpienia przesłanek wykluczających możliwość bycia pełnomocnikiem, a także w wypadku wcześniejszego głosowania osobistego przez osobę udzielającą pełnomocnictwa (art. 58 § 2 k.w.). Cofnięcie lub wygaśnięcie pełnomocnictwa przed przekazaniem spisu wyborców przewodniczącemu właściwej obwodowej komisji wyborczej odnotowuje w spisie wyborców wójt, a po przekazaniu spisu – obwodowa komisja wyborcza właściwa dla obwodu głosowania osoby udzielającej pełnomocnictwa (art. 58 § 3 k.w.).

Szczegółowy tryb postępowania w sprawie sporządzenia aktu pełnomocnictwa do głosowania, wzory: wniosku o sporządzenie aktu pełnomocnictwa do głosowania, zgody na przyjęcie pełnomocnictwa do głosowania i aktu pełnomocnictwa do głosowania, a także wzór i sposób prowadzenia oraz aktualizacji wykazu sporządzanych aktów pełnomocnictwa do głosowania, tak aby zapewnić sprawność i rzetelność postępowania oraz wiarygodność aktu pełnomocnictwa do głosowania, reguluje rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 28 lipca 2011 r.⁴¹ Wniosek o sporządzenie aktu pełnomocnictwa wnosi się na odpowiednim formularzu stanowiącym załącznik do tego rozporządzenia. Jeżeli wyborca nie może lub nie umie złożyć podpisu, wniosek podpisuje osoba, która wyraziła zgodę na przyjęcie pełnomocnictwa do głosowania. Wzór zgody na przyjęcie pełnomocnictwa stanowi również załącznik do tego rozporządzenia. Przed sporządzeniem aktu pełnomocnictwa wyborca powinien potwierdzić w sposób niebudzący wątpliwości, przed wójtem lub innym upoważnionym pracownikiem urzędu gminy, wolę udzielenia pełnomocnictwa osobie, która wyraziła zgodę na jego przyjęcie. Wniosek niepotwierdzony w ten sposób pozostawia się bez rozpoznania w aktach sprawy. Przed uzgodnionym

⁴¹ Dz.U. Nr 157, poz. 936.

lub wyznaczonym terminem sporządzenia aktu pełnomocnictwa wójt lub inny upoważniony pracownik urzędu gminy sporządza w 3 egzemplarzach projekt aktu pełnomocnictwa. Wyborca, udzielając pełnomocnictwa, składa podpis na przygotowanych projektach aktu pełnomocnictwa w obecności wójta lub innego upoważnionego pracownika urzędu gminy, który potwierdza ten fakt przez złożenie własnego podpisu. Ani kodeks wyborczy, ani wspomniane rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 28 lipca 2011 r. nie wymagają obecności pełnomocnika w czasie udzielania pełnomocnictwa i sporządzania aktu pełnomocnictwa. Niemniej jednak wydaje się, że udział tej osoby we wspomnianych czynnościach nie jest wykluczony, choć – o czym wyżej była mowa – nie podpisuje ona samego aktu pełnomocnictwa. O tym, że może ona być obecna w momencie udzielania pełnomocnictwa, może świadczyć treść § 9 ust. 4 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 28 lipca 2011 r., zgodnie z którym „akt pełnomocnictwa przeznaczony dla osoby, która wyraziła zgodę na przyjęcie pełnomocnictwa, doręcza się tej osobie w miejscu jego sporządzenia albo, w zależności od wskazania w zgodzie na przyjęcie pełnomocnictwa, pozostawia do odbioru w urzędzie gminy lub doręcza pod wskazany adres. W razie niewskazania miejsca doręczenia pełnomocnictwa lub nieobecności osoby, która wyraziła zgodę na jego przyjęcie, przy sporządzaniu aktu pełnomocnictwa, akt ten pozostawia się do odbioru w urzędzie gminy.” Wzór aktu pełnomocnictwa do głosowania stanowi załącznik do rozporządzenia.

Instytucja pełnomocnika do głosowania została poddana kontroli co do zgodności ze standardami konstytucyjnymi w wyroku z dnia 20 lipca 2011 r., sygn. K 9/11. Trybunał słusznie uznał, że głosowanie przez pełnomocnika nie narusza zasady bezpośredniości wyborów, gdyż ta ostatnia oznacza jedynie jednostopniowość aktu wyborczego i nie obejmuje wymogu głosowania osobistego. Tym samym podzielił stanowisko zajęte wcześniej przez większość doktryny prawa⁴². Trybunał nie stwierdził również narusze-

⁴² Zob. np. J. Buczkowski, *Podstawowe zasady prawa wyborczego III Rzeczypospolitej*, Lublin 1998, s. 176–178; L. Garlicki, *Uwaga 25 do art. 96 Konstytucji*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, T. 1, pod red. L. Garlickiego, Warszawa 1999, s. 15–16; S. Gebethner, *Wybory na urząd Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz do ustawy o wyborze Prezydenta RP*, Warszawa 2000, s. 28; K. Wojtyczek, *Konstytucyjna regulacja systemu wyborczego w III Rzeczypospolitej*, [w:] *10 lat demokratycznego prawa wyborczego Rzeczypospolitej Polskiej (1990–2000)*, pod red. F. Rymarza, Warszawa 2000, s. 125–126; W. Skrzydło, *Ustrój*

nia zasady równości praw wyborczych. Pełnomocnik we własnym imieniu głosuje bowiem tylko raz, tak samo jak wszyscy inni wyborcy. Głos, którym dysponuje w imieniu innej osoby (wyborcy mocodawcy), nie jest tożsamy z głosem, którym dysponuje w imieniu własnym. Z tego względu za bezzasadny Trybunał uznał zarzut, że pełnomocnik ma możliwość dwukrotnego oddania głosu we własnym imieniu. Pogląd ten należy przyjąć z aprobatą. Można jedynie dodać, że głos, którym pełnomocnik dysponuje w imieniu innego wyborcy, zawsze może mu zostać odebrany przez tego ostatniego, czy to w wyniku cofnięcia pełnomocnictwa, czy też w wyniku wcześniejszego stawienia się przez wyborcę w lokalu wyborczym celem osobistego oddania głosu. Faktycznym dysponentem głosu do końca pozostaje zatem wyborca mocodawca, który nie zrzeka się czynnego prawa wyborczego, a jedynie wybiera alternatywną metodę jego realizacji.

VIII.

Kolejnym ułatwieniem stworzonym dla osób niepełnosprawnych jest możliwość głosowania korespondencyjnego⁴³. Należy zauważyć, że Kodeks wyborczy w pierwotnym brzmieniu zastrzegał tę alternatywną formę głosowania tylko dla tych wyborców, którzy przebywali poza granicami kraju i byli ujęci w spisie wyborców sporządzonym przez właściwego terytorialnie konsula. Korespondencyjnie można było zatem głosować jedynie w obwodach głosowania utworzonych za granicą. Głosowanie korespondencyjne w tej postaci zostało uznane za zgodne z Konstytucją w wyroku z dnia 20 lip-

polityczny RP w świetle Konstytucji z 1997 r., Kraków 2004, s. 140; A. Żukowski, *System wyborczy do Sejmu i Senatu RP*, Warszawa 2004, s. 17; K. W. Czaplicki, *Głosowanie elektroniczne (e-voting) – wybrane zagadnienia*, [w:] *Demokratyczne standardy prawa wyborczego Rzeczypospolitej Polskiej. Teoria i praktyka*, pod red. F. Rymarza, Warszawa 2005, s. 45; M. P. Gapski, *Nowe techniki głosowania w świetle zasady bezpośredniości wyborów*, „Przegląd Sejmowy” nr 2, 2009, s. 80; P. Winczorek, *Bezpośredniość wyborów*, „Rzeczpospolita” nr 58/2009.

⁴³ Doświadczenia innych państw w stosowaniu tej alternatywnej formy głosowania opisuje J. Filip (zob. J. Filip, *Alternatywne sposoby głosowania i głosowanie korespondencyjne*, [w:] *Alternatywne sposoby...*, s. 142–145) oraz J. Zbieranek, (zob. J. Zbieranek, *Nowe procedury...*, s. 46–48). A. Rakowska i K. Skotnicki twierdzą, że głosowanie korespondencyjne „jest to obecnie najbardziej rozpowszechniający się w świecie alternatywny sposób głosowania”. Zob. A. Rakowska, K. Skotnicki, *Zmiany w prawie wyborczym wprowadzone przez kodeks wyborczy*, „Przegląd Sejmowy” nr 4, 2011, s. 26.

ca 2011 r., sygn. K 9/11. Trybunał stwierdził, że głosowanie poza lokalem wyborczym nie narusza zasady tajności głosowania, gdyż wyborca we własnym zakresie ma obowiązek stworzenia warunków umożliwiających oddanie głosu tak, by nikomu nie była znana treść jego decyzji wyborczej. Wywiązanie się z tego obowiązku wyborca potwierdza, przesyłając konsulowi podpisane oświadczenie o osobistym i tajnym oddaniu głosu na karcie do głosowania. Trybunał nie podzielił zarzutu, że w ramach głosowania korespondencyjnego wyborca oddaje głos kilka dni przed dniem wyborów, co miałyby naruszać wymóg przeprowadzenia wyborów w ciągu jednego dnia. Oddanie głosu w wyborach następuje nie w momencie wypełnienia przez wyborcę karty do głosowania, ale w momencie jej wrzucenia do urny wyborczej. Ta ostatnia czynność ma zaś miejsce w dniu wyborów również wówczas, gdy wyborca głosuje korespondencyjnie. Obie tezy wyrażone w uzasadnieniu wyroku zasługują – moim zdaniem – na aprobatę. Są one bowiem wynikiem proobywatelskiej wykładni przyjętej przez Trybunał Konstytucyjny, która – uwzględniając obecne realia społeczne i to, że znaczna część obywateli mieszka poza granicami Polski – dopuszcza stosowanie alternatywnych metod głosowania w wyborach powszechnych.

Przepisy umożliwiające wyborcom niepełnosprawnym głosowanie korespondencyjne w kraju weszły w życie dnia 30 lipca 2011 r., a zatem już po ogłoszeniu wspomnianego wyżej wyroku Trybunału Konstytucyjnego. Ustawa wprowadzająca te przepisy została jednak uchwalona znacznie wcześniej, bo dnia 27 maja 2011 r.⁴⁴ Nowe uregulowania zamieszczono w rozdziale 7a „Głosowanie korespondencyjne przez wyborców niepełnosprawnych”. Możliwość głosowania korespondencyjnego stworzono wyborcom niepełnosprawnym o znacznym lub umiarkowanym stopniu niepełnosprawności. Jest to zatem ta sama grupa wyborców niepełnosprawnych, która może głosować przez pełnomocnika. Korespondencyjnie nie mogą głosować osoby, które ukończyły 75 lat i nie mają znacznego lub umiarkowanego stopnia niepełnosprawności. Jediną alternatywną formą głosowania dostępną dla tej grupy wyborców jest możliwość oddania głosu przez pełnomocnika.

Zamiar głosowania korespondencyjnego wyborca niepełnosprawny powinien zgłosić wójtowi do 21 dnia przed dniem wyborów ustnie, pisemnie, telefaksem lub w formie elektronicznej. Zgłoszenie powinno zawierać na-

⁴⁴ Ustawa z dnia 27 maja 2011 r. o zmianie ustawy – Kodeks wyborczy oraz ustawy – Przepisy wprowadzające ustawę – Kodeks wyborczy (Dz.U. Nr 147, poz. 881).

zwisko i imię (imiona), imię ojca, datę urodzenia, numer ewidencyjny PESEL wyborcy niepełnosprawnego, oświadczenie o wpisaniu wyborcy do rejestru wyborców w danej gminie, oznaczenie wyborów, których dotyczy zgłoszenie, a także wskazanie adresu stałego zamieszkania, na który ma być wysłany pakiet wyborczy. Do zgłoszenia należy dołączyć kopię aktualnego orzeczenia właściwego organu orzekającego o ustaleniu stopnia niepełnosprawności. Jeżeli zgłoszenie nie spełnia tych wymogów, wyborca niepełnosprawny zobowiązany jest do jego uzupełnienia w terminie 3 dni. Zgłoszenie złożone po terminie lub nieuzupełnione w terminie pozostawia się bez rozpoznania, informując o tym wyborcę.

Głosowanie korespondencyjne przez wyborców niepełnosprawnych jest wyłączone w przypadku udzielenia przez tego wyborcę pełnomocnictwa do głosowania (art. 61a § 2 k.w.). Zgłoszenie zamiaru głosowania korespondencyjnego złożone przez wyborcę niepełnosprawnego, który wystąpił z wnioskiem o sporządzenie aktu pełnomocnictwa, pozostawia się bez rozpoznania, informując o tym wyborcę (art. 61d § 2 k.w.).

Wyborcę niepełnosprawnego, który zgłosił zamiar głosowania korespondencyjnego, umieszcza się w spisie wyborców w obwodzie głosowania właściwym dla obwodowej komisji wyborczej wyznaczonej dla celów głosowania korespondencyjnego na terenie gminy, w której wyborca ma miejsce stałego zamieszkania. Otrzymuje on z urzędu gminy pakiet wyborczy, w skład którego wchodzi koperta zwrotna, karta lub karty do głosowania, koperta na kartę lub karty do głosowania, instrukcję głosowania korespondencyjnego, nakładki do karty do głosowania sporządzone w alfabecie Braille'a (jeśli wyborca zażądał ich przesłania) oraz oświadczenie o osobistym i tajnym oddaniu głosu na karcie do głosowania. Pakiet jest doręczany do wyborcy nie później niż 7 dni przed dniem wyborów przez upoważnionego pracownika urzędu gminy lub jest wysyłany za pośrednictwem poczty z zastosowaniem przepisów dotyczących przesyłki poleconej. Pakiet wyborczy doręcza się wyłącznie do rąk własnych wyborcy niepełnosprawnego, po okazaniu dokumentu potwierdzającego tożsamość i pisemnym pokwitowaniu odbioru. Jeżeli odbierający nie może potwierdzić odbioru, doręczający sam stwierdza datę doręczenia oraz wskazuje odbierającego i przyczynę braku jego podpisu.

Wyborca niepełnosprawny głosujący korespondencyjnie po wypełnieniu karty do głosowania wkłada ją do koperty na kartę do głosowania, któ-

rażą zakleja, a następnie kopertę tę wkłada do koperty zwrotnej łącznie z podpisanym oświadczeniem o osobistym i tajnym oddaniu głosu i przesyła ją do właściwej obwodowej komisji wyborczej. Przesyłki pakietów wyborczych oraz przesyłki kopert zwrotnych realizuje operator publiczny Poczta Polska, przy czym przesyłki te są zwolnione z opłat pocztowych. Wyborca może również w godzinach głosowania osobiście doręczyć kopertę zwrotną do obwodowej komisji wyborczej w obwodzie głosowania, w którym jest wpisany do spisu wyborców.

Koperty na kartę do głosowania wyjęte z kopert zwrotnych doręczonych do obwodowych komisji wyborczych w godzinach głosowania wrzucane są do urny wyborczej. Koperty zwrotne doręczone do komisji po zakończeniu głosowania lub niedoręczone do zakończenia głosowania przekazywane są właściwemu dyrektorowi delegatury Krajowego Biura Wyborczego. Jeżeli w kopercie zwrotnej brak jest podpisanego oświadczenia o osobistym i tajnym oddaniu głosu lub gdy koperta na kartę do głosowania nie jest zaklejoną, karty nie bierze się pod uwagę przy ustalaniu wyników głosowania w obwodzie.

Zgodnie z uchwałą PKW z dnia 17 sierpnia 2011 r. w sprawie wytycznych dla obwodowych komisji wyborczych, dotyczących zadań i trybu przygotowania oraz przeprowadzenia głosowania w wyborach do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej, zarządzonych na dzień 9 października 2011 r., komisje wyborcze wyznaczone do głosowania korespondencyjnego, wydając wyborcy głosującemu w lokalu wyborczym kartę do głosowania, są zobligowane do sprawdzenia, czy w rubryce spisu wyborców „Uwagi” odpowiadającej nazwisku tego wyborcy nie jest umieszczona informacja o wysłaniu do niego pakietu wyborczego. W przypadku umieszczenia takiej informacji komisja odmawia wydania wyborcy karty do głosowania. Jeżeli wyborca poinformuje komisję, że nie otrzymał pakietu wyborczego, wówczas przewodniczący komisji lub jego zastępca telefonicznie potwierdza w dziale ewidencji ludności urzędu gminy, czy urząd posiada informację o niedoręczeniu temu wyborcy pakietu. W przypadku potwierdzenia przez urząd niedoręczenia pakietu, przewodniczący lub jego zastępca skreśla adnotację w spisie o wysłaniu pakietu, w to miejsce wpisuje adnotację „pakiet niedoręczony” i opatruje ją parafą, a komisja wydaje wyborcy karty do głosowania.

Głosowanie korespondencyjne przez osoby niepełnosprawne jest wyłączone w przypadku głosowania w obwodach głosowania utworzonych w zakładach opieki zdrowotnej, domach pomocy społecznej, zakładach karnych i aresztach śledczych oraz w oddziałach zewnętrznych takich zakładów i aresztów, w domach studenckich lub zespołach domów studenckich, a także obwodach głosowania utworzonych za granicą i na polskich statkach. Wyłączenie możliwości głosowania korespondencyjnego przez wyborców niepełnosprawnych w obwodach głosowania utworzonych za granicą budzi pewne wątpliwości. Wszak właśnie w tych obwodach głosowanie korespondencyjne jest dopuszczalne zgodnie z przepisami rozdziału 8 k.w. Nie sposób uznać, że konsekwencją tego wyłączenia jest ograniczenie możliwości głosowania korespondencyjnego poza granicami kraju do osób, które nie są niepełnosprawne w stopniu znacznym lub umiarkowanym. Dlatego, moim zdaniem, wyłączenie, o którym mowa w art. 61a § 1 k.w., należałoby interpretować w ten sposób, że osoby niepełnosprawne mogą głosować korespondencyjnie za granicą, jednak nie w trybie rozdziału 7a k.w., lecz w trybie rozdziału 8 k.w. W praktyce oznaczałoby to, że wyborcy niepełnosprawni nie muszą dołączać do zgłoszenia głosowania korespondencyjnego kopii aktualnego orzeczenia o ustaleniu stopnia niepełnosprawności, zaś ich zgłoszenie wysyłane do konsula powinno spełniać wymagania, o których mowa w art. 63 k.w.

W wyborach parlamentarnych z dnia 9 października 2011 r. pakiety wyborcze wysłano 22 951 osobom. Z urn wyjęto w wypadku wyborów do Sejmu 17 161 kart z kopert na karty do głosowania, a w wypadku wyborów do Senatu – 17 016 kart⁴⁵. To oznacza, że w obu wypadkach niemal 6000 osób, które otrzymały pakiety wyborcze albo w ogóle nie wysłało wypełnionej karty do głosowania, albo wysłało je zbyt późno i do lokalu wyborczego dotarły one po zakończeniu głosowania. Korespondencyjnie zagłosowało więc 1,13% wyborców. Należy jednak zauważyć, że wśród osób głosujących korespondencyjnie tylko nieznaczny procent stanowili wyborcy niepełnosprawni głosujący w kraju. Jak podał Przewodniczący PKW na konferencji

⁴⁵ Obwieszczenie PKW z dnia 11 października 2011 r. o wynikach wyborów do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej przeprowadzonych w dniu 9 października 2011 r. (Dz.U. Nr 218, poz. 1294) oraz Obwieszczenie PKW z dnia 11 października 2011 r. o wynikach wyborów do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej przeprowadzonych w dniu 9 października 2011 r. (Dz.U. Nr 218, poz. 1295).

prasowej z dnia 29 września 2011 r., zamiar głosowania korespondencyjnego w całym kraju zgłosiło jedynie 841 wyborców niepełnosprawnych⁴⁶.

IX.

Kodeks wyborczy stwarza wyborcom niepełnosprawnym różne możliwości udziału w wyborach powszechnych. Tym samym urealnia on konstytucyjnie przyznane również tej grupie wyborców czynne prawo wyborcze oraz daje gwarancje prawne zapewniające realizację zasady powszechności wyborów. Nowa regulacja w niektórych obszarach budzi wątpliwości interpretacyjne. Należy mieć jednak nadzieję, że zostaną one wyjaśnione w praktyce jej stosowania lub usunięte przez ustawodawcę przy okazji kolejnej nowelizacji kodeksu wyborczego.

Summary

Legal status of a disabled voter

The Election Code passed on 5 January 2011 contains comprehensive regulation on the legal status of a disabled voter. For the first time the term of a disabled voter has been defined in Polish law. The Election Code provides for a variety of ways to cast a ballot by such voters. They can vote in person by ballot paper at a polling station on election day. They may, upon request, be assisted in voting by another person who is not a member of a ward electoral commission or a poll observer authorized by the candidates. The disabled and elderly (over 75 years) voters have the possibility to cast their ballots by proxy. A recent amendment of the Election Code provides for the disabled voters the right to cast a vote by postal ballot. The main goal of this article is the analysis of those new legal regulations and the assessment of the practice of their application during the 9 October 2011 parliamentary elections.

⁴⁶ Tekst dostępny na stronie internetowej: <http://pkw.gov.pl/obwieszczenia-i-komunikaty/konferencja-prasowa-panstwowej-komisji-wyborczej-z-dnia-29-wrzesnia-2011r.html>, (01.11.2011).