

Łukasz Orłowski*

Uniwersytet Wrocławski

DOI: 10.19195/1733-5779.26.7

Głosowanie przez pełnomocnika jako gwarancja korzystania z czynnego prawa wyborczego przez osoby starsze i niepełnosprawne

JEL Classification: K1, K10

Słowa kluczowe: głosowanie przez pełnomocnika, prawo wyborcze, zasada powszechności, osoba starsza, osoba niepełnosprawna

Keywords: voting by proxy, an electoral law, a statutory basis, an elderly person, a handicapped person

Abstrakt: Głosowanie przez pełnomocnika jest jedną z najnowszych alternatywnych instytucji polskiego prawa wyborczego. W artykule omówione zostały podstawa Konstytucyjna, podstawa ustawowa, podstawy prawa międzynarodowego, spory doktrynalne związane z zasadą powszechności i zasadą tajności głosowania oraz ograniczenia osób starszych i niepełnosprawnych, dla których rozwiązaniem jest alternatywa głosowania poprzez pełnomocnika. Niniejsze opracowanie zawiera również propozycje zmian kodeksu wyborczego w zakresie udzielania pełnomocnictwa w postaci warunku.

Voting by a proxy as a guarantee of exercising elderly and handicapped people active voting rights

Abstract: Voting by a proxy as one of the latest alternative of a Polish electoral law institution. In the article are discussed: the constitutional basis, an international law, a statutory basis, an international law basis, doctrinal disputes connected to the principle of universality and based on the voting secrecy and limitations of elderly or handicapped people for who voting by proxy is a solution. The present study includes propositions of changing the electoral code in the field of giving a power of attorney as a conditionality.

* Opiekun naukowy (Scientific Tutor) — Małgorzata Masternak-Kubiak

Wstęp

We współczesnych państwach demokratycznych w procesie sprawowania władzy niezwykle istotną rolę odgrywa podmiotowość społeczeństwa. Ludność zamieszkująca dane terytorium, po spełnieniu przewidzianych przepisami prawa warunków, niekiedy nie tylko ma prawo, lecz także obowiązek w partycypowaniu władzy poprzez udział w wyborach do określonych organów, w wyborach osób do piastowania określonych stanowisk, udziału w referendum, inicjatywach ustawodawczych itp. Jedną z gwarancji funkcjonowania demokratycznego państwa prawa jest zapewnienie podstawowych praw i wolności obywatelskich, w tym w szczególności praw wyborczych¹. Celem artykułu jest przybliżenie instytucji głosowania przez pełnomocnika jako alternatywy dla osób starszych i niepełnosprawnych, powodów braku zaufania do badanego rozwiązania, a przede wszystkim próba odpowiedzi na pytanie, czy przedmiotowa instytucja rozwiązuje problem powszechności w polskim prawie wyborczym. Dominującą metodą badawczą będzie metoda dogmatyczno-prawna.

Jest niewątpliwym faktem, że na całym świecie od dłuższego czasu obserwujemy coraz mniejsze zainteresowanie udziałem społeczeństw w życiu politycznym, niechęć wobec polityków oraz obojętność i brak zainteresowania polityką. W Polsce jest to widoczne od początku przemian ustrojowych, czego najdobitniejszym wyrazem jest coraz mniejsza frekwencja podczas kolejnych wyborów. Stawia to nas na jednym z ostatnich, o ile nie na ostatnim miejscu, nie tylko wśród państw europejskich, lecz także na całym świecie. Jest również oczywiste, że w konsekwencji rodzi to zasadne pytanie o legitymację władzy i jej tytuł do wprowadzania istotnych reform ustrojowych².

W demokracjach problemy prawa wyborczego nigdy nie tracą na znaczeniu, przeciwnie — są one na porządku dziennym debat politycznych i stanowią przedmiot inicjatyw zmierzających do reform. Wybory są bowiem, oprócz innych praw i wolności obywatelskich, jedną z podstaw demokratycznych rządów³, są w suwerennym państwie aktem o monumentalnej istotności. Państwo ma obowiązek stworzenia takiego systemu wyborczego, żeby każdy wyborca, który ma taki zamiar, mógł udzielać się w głosowaniu. Konstrukcje prawa wyborczego powinny wskutek tego zniwelować wszelkie obniżenia i bariery, jakie mogą napotkać wyborcy starsi, niepełnosprawni czy przebywający poza granicami kraju,

¹ M. Chmaj, *Zagadnienia ogólne*, [w:] M. Chmaj, W. Skrzydło, *System wyborczy w Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2008, s. 13.

² L. Kolarska-Bobińska, *Czerwona kartka wyborcza*, „Rzeczpospolita” 24.10.2005.

³ W. Czaplicki, *Alternatywne sposoby głosowania*, [w:] *Międzynarodowa Konferencja Naukowa nt.: Alternatywne sposoby głosowania a aktywizacja elektoratu, Rzeszów 26–27 marca 2007 roku*, red. S. Grabowska, R. Grabowski, oprac. A. Drzazga, G. Maroń, J. Sznajder, Rzeszów 2007, s. 12.

by skutecznie włączać się do życia obywatelskiego Rzeczypospolitej Polskiej. Zastąpienie wyborcy przez pełnomocnika jest korzystne również dla tych obywateli, którzy w związku z koniecznością wykonywania obowiązków zawodowych, na przykład wchodząc w skład służb odpowiedzialnych za bezpieczeństwo, nie mogą wykonać prawa do udziału w głosowaniu⁴. Nie zważając na to, że reguła powszechności jest uważana za podstawę wyborów w demokratycznym państwie, krajowe prawo wyborcze przez wiele lat nie zapewniało efektywnych systemów umożliwiających wspomnianym grupom społecznym udziału w wyborach, a definicja osoby starszej jako osoby, która ukończyła 60. rok życia⁵, została wprowadzona stosunkowo niedawno w polskim ustawodawstwie.

Zarówno grupa wyborców z niepełnosprawnością, jak i grupa wyborców w podeszłym wieku⁶ w sposób szczególnie narażona jest na wykluczenie z udziału w wyborach lub na istotne ograniczenie przysługujących im praw wyborczych. Ma to związek przede wszystkim z obniżoną sprawnością fizyczną oraz barierami architektonicznymi i komunikacyjnymi stojącymi na drodze do oddania głosu w sposób tradycyjny — osobiście w lokalu wyborczym. Jednocześnie wyborcy z niepełnosprawnościami oraz wyborcy w podeszłym wieku wskazują na brak dostępnych informacji lub wiedzy na temat źródeł takich informacji w zakresie skierowanych do nich ułatwień⁷.

Obywatele mają mieć nie tylko „prawo”, lecz także „możliwość” udziału w kierowaniu sprawami publicznymi. Oznacza to, że państwo ma obowiązek zapewnić wszystkim uprawnionym realną możliwość udziału na przykład w głosowaniu⁸. Jak podkreśla M. Nowak, „nie wystarczy rozciągnięcie uprawnień wyborczych na wszystkich obywateli, włączając w to osoby starsze, chorych, aresztantów w postępowaniu przygotowawczym, osoby przebywające za granicą itp., kiedy równoległe nie zapewni się tym osobom możliwości korzystania z prawa do wybierania”⁹.

⁴ J. Zbieranek, *W stronę reformy procedur głosowania w Polsce*, „Analizy i Opinie” 2005, nr 52, s. 4.

⁵ Ustawa z dnia 11 września 2015 roku o osobach starszych, Dz.U. z 2015 r., poz. 1705.

⁶ Należy zauważyć, że kwestie osób starszych reguluje ustawa z dnia 11 września 2015 roku o osobach starszych.

⁷ J. Zbieranek, *Gwarancje korzystania z czynnego prawa wyborczego przez osoby starsze i osoby z niepełnosprawnościami*, Warszawa 2012, s. 11.

⁸ *Międzynarodowy pakt praw obywatelskich (osobistych) i politycznych. Komentarz*, red. R. Wieruszewski, Warszawa 2012.

⁹ M. Nowak, *Economic, Social and Cultural Rights in International Law*, Oxford 2012, s. 569.

1. Pełnomocnik a gwarancje udziału w życiu publicznym osób starszych i niepełnosprawnych

Należy podkreślić, że art. 62 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej gwarantuje obywatelom czynne prawa wyborcze. Ustawa zasadnicza formułuje tym samym niezmiernie istotną zasadę powszechności wyborów. Wynika z niej wprost obowiązek skonstruowania przez państwo takiego mechanizmu wyborczego, aby każdy wyborca mógł uczestniczyć w głosowaniu¹⁰. Zaznaczając oczywiście, że chodzi o osoby mające pełną zdolność do czynności prawnych, a zatem osoby pełnoletnie, które nie zostały ubezwłasnowolnione lub pozbawione praw obywatelskich. Takie wymagania stawiane wyborcy w art. 62 Konstytucji gwarantują, że ustanawiając pełnomocnika, wyborca będzie działał w sposób świadomy i odpowiedzialny¹¹.

Nie można pominąć również w tym kontekście art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej w brzmieniu: „Rzeczypospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej”¹², a także art. 32 Konstytucji, z którego wynika obowiązek państwa do wprowadzenia dodatkowych gwarancji, aby osoby niepełnosprawne i osoby starsze mogły uczestniczyć w życiu publicznym na równi z pozostałymi obywatelami. Powinnością władz publicznych jest zatem takie zorganizowanie procesu wyborczego, aby wszystkim obywatelom zapewnić możliwość efektywnego korzystania z czynnego prawa wyborczego. Każdy dorosły obywatel mający pełnię praw publicznych powinien mieć możliwość oddania głosu w wyborach.

Warto zaznaczyć, że zachowanie poziomu ustanowionego w zakresie praw wyborczych na gruncie prawa międzynarodowego przewidują również Europejska konwencja praw człowieka¹³, Protokół nr 1 do Europejskiej konwencji praw czło-

¹⁰ M. Chmaj, W. Skrzydło, *op. cit.*, Warszawa 2008, s. 37.

¹¹ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 lipca 2011 roku, sygn. akt SW 54/00.

¹² Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku (Dz.U. z 1997 r. Nr 78 poz. 483).

¹³ Koncepcja dyskryminacji zawarta w art. 14 EKPC zakłada, że porównywalne stany faktyczne i prawne są przez państwo traktowane nierówno, bez obiektywnego racjonalnego uzasadnienia. A. Wróbel, *Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności*, t. 1, *Komentarz do artykułów 1–18*, Warszawa 2010, s. 770. „Dyskryminacja oznacza odmienne traktowanie, bez obiektywnego i racjonalnego uzasadnienia, osób znajdujących się w podobnych sytuacjach. Brak obiektywnego i racjonalnego uzasadnienia występuje, gdy rozpatrywane zróżnicowanie nie służy realizacji legitymowanego celu bądź też, gdy nie zachodzi racjonalny stosunek proporcjonalności pomiędzy zastosowanymi środkami a celem, który mają one zrealizować”. Wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w sprawie *Sejdić i Finci*, par. 42.

wieka¹⁴ i Międzynarodowy pakt praw obywatelskich i politycznych¹⁵. W art. 14 Europejska konwencja praw człowieka zawiera katalog niedozwolonych kryteriów różnicujących, który jest węższy od kryteriów wskazanych w art. 21 Karty praw podstawowych o niepełnosprawność, wiek i orientację seksualną. Katalog ten jest jednak wyłącznie przykładowy, co potwierdza zawarte w art. 14 *in fine* sformułowanie „bądź z jakichkolwiek innych przyczyn”. Niewyczerpujące ujęcie listy niedozwolonych kryteriów różnicujących niewątpliwie daje możliwość szerszej i intensywniejszej ochrony jednostki przed dyskryminującym traktowaniem¹⁶. Z kolei w art. 25b Międzynarodowego paktu praw obywatelskich i politycznych czytamy:

każdy obywatel ma prawo i możliwości, bez żadnej dyskryminacji [...] bez nieuzasadnionych ograniczeń do uczestniczenia w kierowaniu sprawami publicznymi bezpośrednio lub za pośrednictwem swobodnie wybranych przedstawicieli oraz korzystania z czynnego i biernego prawa wyborczego w rzetelnych wyborach, przeprowadzanych okresowo, opartych na głosowaniu powszechnym, równym i tajnym, gwarantujących wyborcom swobodne wyrażenie woli¹⁷.

Kraje zobligowane są przeciwdziałać wszelkim przejawom dyskryminacji, w tym problemom, jakie mogą być udziałem wyborców niepełnosprawnych i starszych. Brak skutecznego ustawodawstwa prawnego lub błędnie skonstruowany system prawa wyborczego mogą zostać uznane za naruszenie praw człowieka sformułowanych w Pakcie. Przepisy prawa wyborczego nie są, co naturalne, niezienne. Powinny one być — w miarę pojawiania się nowych okoliczności — stopniowo dostosowywane do zmian zachodzących w życiu społecznym, politycznym i gospodarczym. Procesom zwiększania się liczby osób w podeszłym wieku i niepełnosprawnych nie mogą nie towarzyszyć zmiany prawne uwzględ-

¹⁴ Protokół nr 1 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności sporządzony w Paryżu w dniu 20 marca 1952 roku (Dz.U. z 1995 r. Nr 36, poz. 175). Trybunał nigdy nie miał wątpliwości i już w pierwszej wypowiedzi dotyczącej art. 3 ustalił trzy zasady, do których jednolicie nawiązuje całe późniejsze orzecznictwo:

— redakcyjne odmienności ujęcia tego przepisu nie wykluczają traktowania go także jako źródła praw podmiotowych, przyczyną tych odmienności było przede wszystkim zaakcentowanie rangi zobowiązań przyjmowanych przez państwa w dziedzinie demokracji wyborczej;

— zobowiązania te mają w znacznym stopniu charakter pozytywny, to znaczy wymagają od państwa stworzenia prawnych ram zapewniających regularne przeprowadzanie wolnych wyborów, nie wystarczy tu tylko zachowanie bierności i powstrzymanie się od ingerencji w działania jednostek;

— koniecznym elementem wolnych wyborów jest zagwarantowanie praw wyborczych jednostce zarówno w sferze czynnego, jak i biernego prawa wyborczego. Wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w sprawie *Mathieu-Mohin and Clerfayt*, par. 50; L. Garlicki, *Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności*, t. 2. *Komentarz do artykułów 19–59 oraz Protokołów Dodatkowych*, Warszawa 2011, s. 569–570.

¹⁵ Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych sporządzony w Nowym Jorku w dniu 19 grudnia 1966 roku (Dz.U. z 1997 r. Nr 38, poz. 167).

¹⁶ A. Wróbel, *op. cit.*, s. 758.

¹⁷ Dz.U. z 1997 r. Nr 38, poz. 167.

nijące rzeczywiste możliwości ich udziału w wyborach¹⁸. Niezauważanie przez prawodawcę powyższych zmian istotnych z punktu widzenia prawa wyborczego oznaczałoby przyzwolenie na wyłączenie pewnych grup obywateli z udziału w podejmowaniu ważnych decyzji, które ich dotyczą¹⁹.

Dla tego rodzaju sytuacji przyjmuje się w politologii określenie przymusowej absencji wyborczej. Skuteczną metodą ograniczenia występowania zjawiska absencji zawinionej, ale przede wszystkim absencji przymusowej, ma być modyfikowanie procedur wyborczych, które zapewniłyby wszystkim wyborcom możliwość uczestniczenia w głosowaniu. W związku z tym postuluje się uzupełnienie procedury głosowania o co najmniej jedną alternatywę do głosowania osobistego w lokalu wyborczym²⁰, a to poprzez ustanowienie instytucji indywidualnych zawiadomień wyborców²¹, głosowania korespondencyjnego, głosowania przez przedstawiciela czy głosowania elektronicznego.

Jak dotychczas prawo wyborcze w Polsce nie przewidywało prawa głosowania przez pełnomocnika. Możliwość taka jest jednak instytucją znaną w świecie, chociaż niewątpliwie nie tak popularną jak inne alternatywne sposoby głosowania, a przy tym wydaje się najbardziej kontrowersyjna. Głosowanie przez pełnomocnika wzorowane jest na znanej w prawie cywilnym instytucji pełnomocnictwa i polega ona na tym, że osoba uprawniona do głosowania (wyborca) upoważnia inną osobę uprawnioną do głosowania (drugiego wyborcę) do oddania w jej imieniu głosu podczas wyborów lub referendum²². Umocowanie pełnomocnika do działania w cudzym imieniu opiera się na oświadczeniu osoby reprezentowanej, której pozostawiona jest swoboda decyzji zarówno co do samego udzielenia pełnomocnictwa, jak i co do osoby pełnomocnika oraz zakresu jego umocowania. Tym się różni pełnomocnictwo od przedstawicielstwa ustawowego, w ramach którego także ma miejsce działanie w imieniu i na rzecz osoby reprezentowanej, ale źródłem umocowania jest w tym wypadku ustawa, a nie wola reprezentowanego²³.

Zgodnie z powszechnie przyjętym poglądem udzielenie pełnomocnictwa jest jednostronną czynnością prawną o charakterze upoważniającym. Czynność ta upoważnia pełnomocnika (daje mu kompetencję) do dokonywania czynności

¹⁸ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 lipca 2011 roku, sygn. akt SW 54/00.

¹⁹ *Ibidem*.

²⁰ W. Czaplicki, *op. cit.*, s. 13.

²¹ A. Sokala, *Należy indywidualnie zawiadamiać wyborców o wyborach*, [w:] *Międzynarodowa Konferencja Naukowa nt.: Alternatywne sposoby głosowania a aktywizacja elektoratu*, Rzeszów 2007, s. 59–65.

²² K. Skotnicki, *Głosowanie przez przedstawiciela*, [w:] *Międzynarodowa Konferencja Naukowa...*, s. 119.

²³ M. Grzelka, *Instytucja pełnomocnictwa w Kodeksie wyborczym*, [w:] *Fiat iustitia pereat mundus. Księga jubileuszowa poświęcona Sędziemu Sądu Najwyższego Stanisławowi Zabłockiemu z okazji 40-lecia pracy zawodowej*, red. P. Hofmański, Warszawa 2014, <https://sip.lex.pl/#/monografia/369338912/11> (dostęp: 23.12.2016).

prawnych w imieniu i ze skutkiem dla mocodawcy. Umocowanie to trwa, co do zasady, tak długo, jak długo pełnomocnictwo nie zostanie odwołane bądź dopóty, dopóki nie nastąpi śmierć mocodawcy lub pełnomocnika²⁴.

Procedura głosowania przez pełnomocnika, która we wcześniejszych pracach koncepcyjnych i naukowych była nazywana również procedurą głosowania przez przedstawiciela, zgodnie z kodeksem wyborczym, opiera się na założeniu, że wyborca, który z wyrażnie przewidzianej w nim niezależnej przyczyny nie jest w stanie udać się do lokalu wyborczego i osobiście wyrazić swoich preferencji i wypełnić obowiązku obywatelskiego, upoważnia wybranego przez siebie wyborcę do zagłosowania w jego imieniu²⁵.

Zgodnie z art. 55 kodeksu wyborczego pełnomocnikiem może zostać każda osoba wpisana do rejestru wyborczego w tej samej gminie co wyborca udzielający pełnomocnictwa lub osoba mająca zaświadczenie o prawie do głosowania. Pełnomocnikami nie mogą być osoby wchodzące w skład właściwej tym wyborom komisji wyborczej, mężowie zaufania zgłaszani przez komitety wyborcze, a także kandydaci. Ograniczenie takie należy uznać za w pełni uzasadnione z uwagi na zasadę uczciwości wyborów²⁶. Akt pełnomocnictwa sporządzony według art. 56 kodeksu wyborczego jest jedynym dokumentem upoważniającym pełnomocnika do wzięcia udziału w głosowaniu w imieniu wyborcy²⁷.

Pełnomocnictwa do głosowania udziela się przed wójtem lub przed innym pracownikiem urzędu gminy upoważnionym przez wójta do sporządzania aktów pełnomocnictwa do głosowania²⁸. Akt pełnomocnictwa do głosowania po sprawdzeniu, na podstawie dostępnych urzędowo dokumentów, danych zawartych we wniosku niezwłocznie sporządza się w trzech egzemplarzach, z których po jednym otrzymują udzielający pełnomocnictwa do głosowania i pełnomocnik, a trzeci egzemplarz pozostaje w urzędzie gminy²⁹. Wniosek winien zawierać dane wyborcy oraz obywatela, którego wyborca pragnie wskazać jako pełnomocnika. Informacje uprzednie obejmują: nazwisko, imię, imię ojca, datę urodzenia, PESEL, oznaczenie wyborów, adres zamieszkania wyborcy oraz osoby umocowanej na pełnomocnika. Do wniosku winno się dodać załączniki w postaci kopii orzeczenia o ustaleniu stopnia niepełnosprawności, pisemnej zgody pełnomocnika oraz kopii zaświadczenia o uprawnieniu do głosowania pełnomocnika. W sy-

²⁴ Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 8 maja 2001 roku, sygn. akt IV CKN 354/00.

²⁵ J. Zbieranek, *Alternatywne procedury głosowania w polskim prawie wyborczym — gwarancja zasady powszechności wyborów czy mechanizm zwiększania frekwencji wyborczej*, Warszawa 2013, s. 17.

²⁶ J. Zbieranek, *Gwarancje korzystania...*, s. 26.

²⁷ Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 15.7.2010 roku, sygn. akt III SW 96/10, OSNP 2011, nr 3–4, poz. 55.

²⁸ Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 roku — Kodeks wyborczy (Dz.U. 2011 nr 21 poz. 112), dalej „kodeks”.

²⁹ *Ibidem*.

tuacji gdy wniosek o sporządzenie aktu pełnomocnictwa nie spełnia wymogów formalnych, organ nakaze uzupełnienie braków we wniosku w terminie trzech dni. Niedostosowanie się do nakazu doprowadza do odmowy sporządzenia aktu pełnomocnictwa. Kodeks wyborczy nie określa, w jakiej formie wójt wyraża swoje stanowisko o odmowie sporządzenia aktu pełnomocnictwa i jaki charakter prawny ma takie stanowisko, a więc czy jest to decyzja administracyjna czy też czynność administracyjno-techniczna. W przypadku wyborcy niemającego lub nieumiejącego złożyć podpisu na akcie pełnomocnictwa sporządza się protokół, w którym odnotowuje się wyrażoną wolę wyborcy³⁰. Fakt udzielenia pełnomocnictwa odnotowuje się w wykazie sporządzonych aktów pełnomocnictwa prowadzonych w urzędzie gminy³¹.

Ustawodawca zwraca również uwagę, że wszelkie czynności z pełnomocnictwem są wolne od opłat jako zadania zlecone gminie. W art. 60 kodeksu wyborczego prawodawca stwierdził również, że pełnomocnik nie może pobierać od udzielającego pełnomocnictwa do głosowania żadnych opłat za głosowanie w wyborach w jego imieniu³².

Zgodnie z regulacją z możliwości ustanowienia pełnomocnika mogą skorzystać wyborcy niepełnosprawni z orzeczoną przez właściwy organ niepełnosprawnością w stopniu znacznym bądź umiarkowanym w rozumieniu ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych³³. Pełnomocnictwo do głosowania można przyjąć tylko od jednej osoby³⁴. Wyjątek stanowią członkowie rodziny (wstępny, zstępny, małżonek, brat, siostra) lub osoby pozostające w stosunku przysposobienia, opieki lub kurateli. W takim przypadku pełnomocnik może przyjąć pełnomocnictwo od dwóch wyborców — jeśli jeden z wyborców należy do wymienionej grupy³⁵. Wprowadzenie ograniczenia liczby możliwych do przyjęcia pełnomocnictw będzie minimalizować ewentualne niebezpieczeństwo nadmiernej deformacji wyniku głosowania i wyborów, będącej odstępianiem od zasady równości formalnej wyborów³⁶.

W literaturze przedmiotu znaleźć można również postulaty dopuszczające możliwość ustanowienia pełnomocnictwa wielokrotnego, obejmującego nie jedne wybory czy referendum, ale dłuższy czas nieprzekraczający trzech lat³⁷ (po

³⁰ S. Jaworski, art. 57, [w:] *Kodeks wyborczy. Komentarz*, LEX, 2.12.2016, <https://sip.lex.pl/#/komentarz/587376743/174183> (dostęp: 24.12.2016).

³¹ J. Zbieranek, *Gwarancje korzystania...*, s. 27.

³² Kodeks.

³³ Biuletyn KNOW nr 3372/IV z dnia 10 lutego 2010 roku i następne.

³⁴ Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 roku — Kodeks wyborczy (Dz.U. z 2011 r. Nr 21, poz. 112); dalej „Kodeks”.

³⁵ J. Zbieranek, *Gwarancje korzystania...*, s. 26.

³⁶ K. Skotnicki, *Zasada powszechności w prawie wyborczym. Zagadnienia teorii i praktyki*, Łódź 2000, s. 267.

³⁷ *Ibidem*.

upływie tego terminu pełnomocnictwo wymagałoby odnowienia — oczywiście w każdym momencie mogłoby być odwołane), gdyż pełnomocnikiem ustanawiamy zazwyczaj kogoś, kogo obdarzamy względnie trwałym zaufaniem. Ponadto pełnomocnictwo jednorazowe mogłoby wiązać się z nadmiernym obciążeniem gminy i jej urzędników³⁸.

Należałoby również w przemyślany sposób rozstrzygnąć, czy pełnomocnik może głosować tylko w obwodzie głosowania, w którym w spisie wyborców figuruje mocodawca, czy też mógłby głosować w innym obwodzie głosowania³⁹.

Za dopuszczalnością głosowania przez pełnomocnika opowiedziała się Komisja Rady Europy na Rzecz Demokracji przez Prawo (Komisja Wenecka) w opinii nr 190/2002 z 5 lipca 2002 roku „Kodeks dobrej praktyki w sprawach wyborczych”, zaaprobowanej rezolucją Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy z 23 maja 2003 roku. Tę formę głosowania ujęto jako element szerszego zagadnienia, jakim jest wolność wyborów. Kodeks dobrej praktyki w sprawach wyborczych w pkt 3.2.5 zastrzega⁴⁰, że „głosowanie przez pełnomocnika dozwolone jest tylko wtedy, jeśli podlega ścisłym przepisom [...]. Liczba pełnomocnictw posiadanych przez jednego wyborcę musi być ograniczona”⁴¹.

Prawodawca nakłada zatem na mocodawcę wymóg udzielenia pełnomocnictwa szczególnego, a na pełnomocnika obowiązek zrealizowania w pełni woli mocodawcy przez zagłosowanie w wyborach, do których został upoważniony przez mocodawcę i zgodnie z jego wolą⁴². Z przedstawionego stanowiska wynika, że także odpadnięcie stosunku podstawowego⁴³ jak niedostosowanie się pełnomocnika do woli mandanta pozostaje bez wpływu na istnienie zakresu umocowania, jeżeli nie nastąpiło odwołanie pełnomocnictwa. Jakkolwiek bowiem z treści stosunku podstawowego wynika przyczyna udzielenia pełnomocnictwa, to jednak nie można utożsamiać tej przyczyny z przyczyną prawną przysporzenia (*causa*). Poza wszystkimi innymi argumentami, które mogą tu zostać podniesione, przede wszystkim należy zauważyć, że czynność prawna udzielenia pełnomocnictwa nie stanowi przysporzenia i nie może być kwalifikowana jako kauzalna bądź abstrakcyjna⁴⁴.

³⁸ A. Bisztyga, głos w dyskusji, [w:] *Międzynarodowa Konferencja Naukowa...*, s. 159.

³⁹ K. Skotnicki, *Głosowanie przez...*, s. 125.

⁴⁰ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 lipca 2011 roku, sygn. akt SW 54/00.

⁴¹ Code of good practices in electoral matters. Guidelines and explanatory report. s. 23, https://books.google.pl/books?id=07B5CdE-u0EC&pg=PA13&lpg=PA13&dq=Code+of+good+practices+in+electoral+matters.+Guidelines+and+explanatory+report.&source=bl&ots=PIzg-lcvUK3&sig=vXttCxb713TZNs-ai-4yIqIzH4&hl=pl&sa=X&ved=2ahUKEwjCsrnluL_eAhUEKewKHZVaADE4ChDoATACegQICBAB#v=onepage&q=Code%20of%20good%20practices%20in%20electoral%20matters.%20Guidelines%20and%20explanatory%20report.&f=false (dostęp: 1.02.2017).

⁴² S. Jaworski, art. 56, [w:] *Kodeks wyborczy. Komentarz*, LEX, 2.12.2016, <https://sip.lex.pl/#/komentarz/587376742/174182> (dostęp: 1.02.2017).

⁴³ Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 8 maja 2001 roku, sygn. akt IV CKN 354/00.

⁴⁴ *Ibidem*.

Jak zauważa J. Szymanek, w odmiennym przypadku głosowanie może przybrać postać głosowania pluralnego, gdyż pełnomocnik będzie kumulować głosy osób, które reprezentuje lub, przy możliwości jakiegokolwiek weryfikacji oddanego głosu, wypełnienia woli mocodawcy, będzie faktycznie reprezentantem, co i tak wzbudzi szereg innych kontrowersji⁴⁵. Możliwe jest również, aby prawo udzielania pełnomocnictwa do głosowania przyznać każdemu wyborcy. Takie rozwiązanie niewątpliwie nie aktywizuje wyborców, w wypadku zaś masowego jego udzielania prowadzi do oddania decyzji o wyborze tym, którzy pełnomocnictwo takie otrzymają⁴⁶. Niestety nie można zastosować odpowiednich zabezpieczeń, gdyż w tym momencie doszłoby do naruszenia zasady tajności głosowania⁴⁷. Dlatego też powszechnym i w pełni zasadnym rozwiązaniem jest przyznawanie prawa udzielania pełnomocnictwa stosunkowo wąskiej grupie wyborców i tylko w szczególnych wypadkach. Głosowanie przez pełnomocnika powinno być sytuacją wyjątkową i wynikać jedynie z obiektywnej niemożności osobistego udziału w głosowaniu⁴⁸. Warto także rozważyć możliwość dodania do art. 56 kodeksu wyborczego umocowania w postaci warunku, przykładowo możliwe byłoby udzielenie pełnomocnictwa uzależnionego od zdarzenia przyszłego i niepewnego w postaci realizacji woli mandanta poprzez pełnomocnika.

Jednak takie ukształtowanie pełnomocnictwa musi znaleźć odzwierciedlenie w jego treści — wymaga tego względ na interes osób dokonujących czynności prawnych z pełnomocnikiem. Muszą one podjąć decyzję co do dokonania czynności prawnej ze świadomością, że kompetencja pełnomocnika ma charakter warunkowy⁴⁹.

2. Pełnomocnik w świetle konstytucyjnych zasad prawa wyborczego

2.1. Kwestia prawa wyborczego w sytuacjach obiektywnych ograniczeń ruchowych

W rozważaniach na temat aspektów uznania alternatywnych technik głosowania za instytucje prawa wyborczego jedną z zasadniczych kwestii jest zgodność z konstytucyjnym wzorcem zasad wyborczych. W Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej — tak jak w konstytucjach innych demokratycznych państw europejskich — znajdują się zasady prawa wyborczego, które stanowią fundament demokratycznych wyborów. Są to: powszechność, równość, wolność, bezpośredniość wyborów oraz tajność głosowania. Te główne warunki muszą być w praktyce spełnione, by wdrożenie konstytucyjnych pryncypiów prawa wyborczego było

⁴⁵ J. Szymanek, głos w dyskusji, [w:] *Międzynarodowa Konferencja Naukowa...*, s. 157.

⁴⁶ K. Skotnicki, *Głosowanie przez...*, s. 123.

⁴⁷ J. Szymanek, *op. cit.*, s. 157.

⁴⁸ K. Skotnicki, *Głosowanie przez...*, s. 123.

⁴⁹ Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 8 maja 2001 roku, sygn. akt IV CKN 354/00.

faktyczne. Rozważania na temat głosowania innego aniżeli osobiste w lokalu wyborczym muszą zatem uwzględniać, czy wprowadzenie takiej formy dokonywania wyboru do systemu wyborczego nie spowoduje pojawienia się problemów zgodności ze wspomnianymi wyborczymi wartościami konstytucyjnymi⁵⁰.

Zasada powszechności wyborów nakłada na obwodowe komisje wyborcze obowiązek umożliwienia udziału w głosowaniu wszystkim wyborcom, którzy przyszli głosować w wyznaczonym ustawowo miejscu i czasie⁵¹. Zasada powszechności nabiera więc realnego charakteru wyłącznie wtedy, gdy nie ma przeszkód faktycznych i prawnych do partycypacji w wyborach wszystkich uprawnionych do tego obywateli.

Warto zauważyć również, że wśród przymiotników wyborczych ustrojodawca na pierwszym miejscu zawsze wymienia, że wybory są powszechne, co prowadzi do wniosku, że powszechny udział obywateli w wyborach stanowi samoistną wartość konstytucyjną⁵². Oznacza to, że zakres podmiotowy czynnego prawa wyborczego, przy założeniu, że dotyczy obywateli państwa, powinien być maksymalnie szeroki⁵³.

Polski system prawny wydaje się przyjmować „z dobrodziejstwem stanu zastanego”, że orzeczenie sądu o ubezwłasnowolnieniu zarówno częściowym, jak i całkowitym należy traktować zawsze jako negatywną przesłankę realizacji praw wyborczych, bez względu na rzeczywiste przyczyny podjęcia takiego rozstrzygnięcia. W praktyce więc nie bierze się pod uwagę ani stopnia niepełnosprawności, ani jej rodzajów⁵⁴.

Jak zauważa M. Jabłoński, w odniesieniu do instytucji ubezwłasnowolnienia (w tym różnicowania ubezwłasnowolnienia całkowitego i częściowego) i jej interpretacji w kontekście postanowień art. 62 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej przywołuje się dość często wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z 20 maja 2010 roku w sprawie Alajos Kiss, wskazując, że automatyczne pozbawienie praw wyborczych osób częściowo ubezwłasnowolnionych jest niezgodne z art. 3 Protokołu nr 1 do Europejskiej konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności. Już w 2010 roku jeden z posłów, występując do Ministra Sprawiedliwości, zwrócił uwagę na potrzebę zmiany tego przepisu Konstytucji. Postulat ten wobec braku jakichkolwiek działań nakierowanych nie tylko na modyfikację treści art. 62 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, ale przede wszystkim na wprowadzenie odpowiednich procedur uznaniowych, został

⁵⁰ W. Czaplicki, *op. cit.*, s. 26.

⁵¹ Postanowienie SN z dnia 25 października 2000 roku, sygn. akt III SW 54/00.

⁵² Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 lipca 2011 roku, sygn. akt SW 54/00.

⁵³ R. Wieruszewski, *Załącznik 1 art. 25*, [w:] *Międzynarodowy pakt praw obywatelskich (osobistych) i politycznych. Komentarz*, LEX, 2.12.2016, <https://sip.lex.pl/#/komentarz/587337887/135327> (dostęp: 6.01.2017).

⁵⁴ M. Jabłoński, *Realizacja praw wyborczych przez osoby niepełnosprawne (kwestie dyskusyjne)*, [w:] *Aktualne problemy prawa wyborczego*, Zielona Góra 2015, s. 177.

powtórzony przez Helsińską Fundację Praw Człowieka, według której „konieczna jest nowelizacja art. 62 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej i zniesienie ograniczenia praw wyborczych osób ubezwłasnowolnionych”⁵⁵.

2.2. Prawne ramy funkcjonowania pełnomocnika

Rozpatrując zasadę powszechności „w aspekcie prawnych gwarancji jej przestrzegania, nie sposób nie wspomnieć o kolidującej, a ubiegającej się o pierwszeństwo zasadzie tajności głosowania, która zostaje *de facto* naruszona. Jako że konstrukcja udzielenia pełnomocnictwa, o ile nie jest niedopuszczalnym — bo godzącym w zasadę powszechności i równości wyborów — przekazaniem prawa do głosowania na rzecz innej osoby, nakłada na wyborcę przymus wyjawienia pełnomocnikowi swojej preferencji w głosowaniu⁵⁶. „Z kolei konieczność zachowania tajności głosowania alternatywnego wobec osób z zewnątrz, jak również wobec organów wyborczych, ma aspekty raczej techniczne aniżeli prawne i wiąże się z problemem bezpieczeństwa oraz wiarygodności operacji sprawdzenia, czy głosowała osoba uprawniona i właściwego zaliczenia takiego głosu”⁵⁷. Oczywiście wyborca może świadomie z tej gwarancji zrezygnować, dokonując publicznego wypełnienia karty lub w inny sposób demonstrując swoją preferencję⁵⁸.

Nadużycia polegające na oddawaniu przez pełnomocnika wyborczego głosu o treści, która nie będzie zgodna z preferencją mocodawcy, będzie pojawiać się zawsze, ale istnienie pewnego marginesu tego typu nieprawidłowości w przypadku procedury głosowania przez pełnomocnika z góry powinniśmy przyjąć i w przypadku braku dokonania możliwości weryfikacji ewentualnych nieprawidłowości po prostu zaakceptować milcząco⁵⁹. Głosowanie przez pełnomocnika jest bezpieczniejsze, gdyż sami go ustanawiamy, wybieramy więc osobę, której ufamy, często o podobnych poglądach⁶⁰. Wiadomo, że może zdarzyć się tak, że pełnomocnik zagłosuje inaczej, niż chciał i wyobrażał sobie mocodawca⁶¹.

Analiza przepisów kodeksu wyborczego prowadzi do wniosku, że pełnomocnik oddaje głos w imieniu wyborcy, a nie swoim. Upoważnienie pełnomocnika do głosowania nie pozbawia wyborcy jego praw wyborczych. Wyborca, który udzielił pełnomocnictwa, nie jest z tego względu wykreślany z rejestru wyborców

⁵⁵ *Ibidem*.

⁵⁶ K. Kozłowski, *Instytucje głosowania przez pełnomocnika a konstytucyjna zasada bezpośredniości wyborów — problem, który wciąż nie został rozwiązany*, [w:] *Aktualne problemy...*, s. 220.

⁵⁷ W. Czaplicki, *op. cit.*, s. 46.

⁵⁸ B. Banaszak, *Prawo wyborcze obywateli*, Warszawa 1996, s. 36–37.

⁵⁹ A. Bisztyga, *op. cit.*, s. 160.

⁶⁰ A. Żukowski, *Głosowanie korespondencyjne — wskazówki dla Polski*, „Studia Wyborcze” 7, 2009, s. 25.

⁶¹ Zob. K. Skotnicki, *Głosowanie przez...*, s. 161.

lub spisu wyborców. Co więcej, udzielenie pełnomocnictwa nie jest wcześniej odnotowywane w spisie wyborców, choć ten, co do zasady, sporządzany jest przez gminę⁶².

2.3. Postulaty *de lege ferenda*

Prawodawca powinien tworzyć prawo wyborcze sprzyjające powszechnej, równej i bezpośredniej partycypacji obywateli w życiu publicznym. Jest ona wskaźnikiem poczucia odpowiedzialności obywateli za losy ojczyzny⁶³, a głosowanie przez pełnomocnika to nowa gwarancja dla konstytucyjnej zasady powszechności wyborów stanowiąca większą wartość od konstytucyjnej zasady równości wyborów⁶⁴.

Podsumowanie

Konstrukcję prawną instytucji pełnomocnika zawartą w kodeksie wyborczym należy ocenić pozytywnie. Pojawiają się głosy wskazujące na duży formalizm tej procedury. Warto jednak pamiętać, że instytucja ta została wprowadzona jako wyraz kompromisu. Bez wątpienia jest to procedura głosowania konieczna do realizacji zasady powszechności wyborów, ułatwiająca jej adresatom — osobom niepełnosprawnym i w zaawansowanym wieku — udział w życiu publicznym⁶⁵. Warunkiem koniecznym rozwoju państwa prawnego opierającego się na zasadzie demokratycznej formy rządów jest poszukiwanie instytucji prawa wyborczego, które zwiększają partycypację obywateli w życiu publicznym⁶⁶. Jednak krytyka i dylematy natury konstytucyjnej sprawiły, że była ona wprowadzana z wieloma ograniczeniami i obudowana licznymi mechanizmami warunkującymi korzystanie z niej (ograniczona grupa wyborców, którzy mogą korzystać z procedury, stosowany tryb urzędowego potwierdzenia udzielenia pełnomocnictwa, ograniczona liczba pełnomocnictw⁶⁷, czas udzielenia pełnomocnictwa i okres jego ważności, techniczna strona udzielenia pełnomocnictwa, cofnięcie pełnomocnictwa i jego wygaśnięcie czy miejsce głosowania przez pełnomocnika⁶⁸). Dzięki wspólnym, konsekwentnym staraniom wielu instytucji i zaangażowanych osób, od 2009 roku sytuacja zaczęła się zmieniać. Ostatecznie w kodeksie wyborczym, który wszedł

⁶² Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 lipca 2011 roku, sygn. akt SW 54/00.

⁶³ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 lipca 2011 roku, sygn. K 9/11. W tym wyroku Trybunał Konstytucyjny odwołał się do wyroku z 15 października 2009 roku, sygn. K 26/08 (OTK ZU, nr 9/A/2009, poz. 135).

⁶⁴ K. Skotnicki, *Glosa do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 20.07.2011 r.*, K 9/11, P. Sejm. 2012, Nr 1, s. 124.

⁶⁵ A. Rakowska, *Głosowanie przez pełnomocnika (uwagi krytyczne)*, „Studia Wyborcze” 4, 2007.

⁶⁶ K. Kozłowski, *Instytucje...*, s. 225.

⁶⁷ J. Zbieranek, *Gwarancje...*, s. 29.

⁶⁸ K. Skotnicki, *Głosowanie przez...*, s. 122–123.

w życie w 2011 roku, wprowadzono bardzo duży pakiet różnorodnych mechanizmów, które mają na celu ułatwienie udziału w wyborach, w tym możliwość głosowania przez pełnomocnika, co „wzbudza i powinno wzbudzać emocje”, jak podkreśla J. Szymanek⁶⁹.

Problemem jest jednak to, że nie wprowadzono żadnej instytucji weryfikacji głosowania przez pełnomocnika, która pozwoliłaby na skontrolowanie poprawności jego głosowania. Oznacza to, że priorytetowe znaczenie ma zasada tajności głosowania, a nadzór nad pełnomocnikiem wiązałby się z koniecznością odtajnienia głosowania przed komisją wyborczą⁷⁰. Nadużycia polegające na oddawaniu przez pełnomocnika wyborczego głosu o treści, która nie będzie zgodna z preferencją mocodawcy, będzie pojawiać się zawsze, ale istnienie pewnego marginesu tego typu nieprawidłowości w przypadku procedury głosowania przez pełnomocnika z góry powinniśmy przyjąć⁷¹.

Mocodawca nie ma bowiem możliwości sprawdzenia poczynań pełnomocnika w kwestii realizacji własnych preferencji wyborczych czy też samego udziału wspomnianego wyżej w wyborach. Jednocześnie nie powinien być zobligowany, aby to uczynić, gdyż ustanawia go osobiście, wyznaczając osobę godną zaufania, najbliższą, mającą tożsame preferencje wyborcze. Głosowanie poprzez przedstawiciela jest zatem bezpieczne, ponieważ nie jest narzucana wyborcy ani osoba pełnomocnika, ani obligatoryjność korzystania z alternatywnej metody głosowania, jaką jest bez wątpienia głosowanie przez pełnomocnika. Mocodawca, korzystając z omawianej w niniejszym opracowaniu alternatywy, robi to dobrowolnie, a jeśli nie ma osoby godnej zaufania, może skorzystać z innych alternatyw przewidzianych przez ustawodawcę, na przykład głosowania korespondencyjnego.

Nie zgadzam się zatem z zarzutami K. Kozłowskiego, iż „głosowanie przez pełnomocnika narusza zasadę suwerenności (władzy zwierzchniej) narodu, jak również zasadę demokratycznego państwa prawnego w zakresie, w jakim deklaruje ona demokratyczną formę rządów”. Głosowanie poprzez przedstawiciela uważam bowiem za mechanizm wspomagający w stosunku do głosowania osobistego, odwołujący się jedynie do zasady głosowania jednostopniowego.

W literaturze przedmiotu w sposób przeważający akcentuje się, że tylko pierwotnie formułowano zastrzeżenia dotyczące zgodności głosowania przez pełnomocnika z zasadą bezpośredniości, a „zwłaszcza z uwagi na towarzyszący postępowi cywilizacyjnemu rozwój techniki komunikowania się”⁷², sposób oddania głosu (osobiście lub przez pełnomocnika) nie ma znaczenia⁷³. Głosowanie przez pełnomocnika nie narusza zasady bezpośredniości wyborów, ponieważ z zasady tej nie

⁶⁹ J. Szymanek, *op. cit.*, s. 157.

⁷⁰ B. Banaszak, *Kodeks wyborczy. Komentarz*, Warszawa 2014, s. 107.

⁷¹ A. Bisztyga, *op. cit.*, s. 160.

⁷² W. Skrzydło, *Polskie prawo konstytucyjne*, Lublin 2003, s. 208.

⁷³ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 lipca 2011 roku, sygn. akt SW 54/00.

wynika obowiązek głosowania osobistego⁷⁴. Naturalnie, istnieje niebezpieczeństwo naruszenia tajności głosowania i fałszowania wyników głosowania i wyborów⁷⁵. Istnieje ryzyko, że uprawniony zdecydowany na udział w wyborach przez ustanowienie swojego przedstawiciela może przekazać mu takie wytyczne co do sposobu głosowania, które nie są zgodne z jego wolą, ale wpisują się chociażby w preferencje pełnomocnika. Co więcej, w wypadku osób starszych lub dotkniętych złym stanem zdrowia taka zależność, na przykład od członka rodziny, personelu medycznego lub środowiskowego, może się jawić jako oczywista⁷⁶. A. Bisztyga słusznie uznaje jednak, że „taka jest już natura pełnomocnictwa, iż zawiera się w niej element zaufania, który stanowi pierwotną i istotną składową instytucji pełnomocnictwa”⁷⁷. Należy mieć zatem na uwadze, że wyborca świadomie rezygnuje z gwarancji tajności, dokonując wyboru pełnomocnika, rezygnuje dobrowolnie i w ograniczonym zakresie obejmującym jedynie jedną osobę niepowołaną — przedstawiciela. Wskazanie pełnomocnika jest bowiem integralnie związane z ujawnieniem przez mocodawcę swoich preferencji wyborczych osobie trzeciej. Dzieje się to, gdy wyborca darzy przedstawiciela pełnym zaufaniem, decyduje się zrealizować swój cel poprzez tę alternatywę głosowania, a nie inną regulację prawa wyborczego. Wyrażając tym samym swoją wolę, którą należy uszanować.

Bibliografia

- Banaszak B., *Kodeks wyborczy. Komentarz*, Warszawa 2014.
- Banaszak B., *Prawo wyborcze obywateli*, Warszawa 1996.
- Biuletyn KNOW nr 3372/IV z dnia 10 lutego 2010.
- Chmaj M., *Zagadnienia ogólne*, [w:] M. Chmaj, W. Skrzydło, *System wyborczy w Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2008.
- Florczak-Wątor M., *Status prawny wyborcy niepełnosprawnego*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2011, nr 3.
- Garlicki L., *Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności*, t. 2. *Komentarz do artykułów 19–59 oraz Protokołów Dodatkowych*, Warszawa 2011.
- Grzelka M., *Instytucja pełnomocnictwa w Kodeksie wyborczym*, [w:] *Fiat iustitia pereat mundus. Księga jubileuszowa poświęcona Sędziemu Sądu Najwyższego Stanisławowi Zabłockiemu z okazji 40-lecia pracy zawodowej*, red. P. Hofmański, Warszawa 2014, <https://sip.lex.pl/#/monografia/369338912/11>.
- Jabłoński M., *Realizacja praw wyborczych przez osoby niepełnosprawne (kwestie dyskusyjne)*, [w:] *Aktualne problemy prawa wyborczego*, Zielona Góra 2015.
- Jaworski S., *Kodeks wyborczy. Komentarz*, LEX, 2.12.2016, <https://sip.lex.pl/#/komentarz/587376743/174183>.

⁷⁴ B. Przywora, *Głosowanie przez pełnomocnika w Polsce — próba analizy i podsumowania*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2014, nr 7–8, s. 188–199.

⁷⁵ K. Skotnicki, *Głosowanie przez...*, s. 161.

⁷⁶ M. Florczak-Wątor, *Status prawny wyborcy niepełnosprawnego*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2011, nr 3, s. 126–127.

⁷⁷ A. Bisztyga, *op. cit.*, s. 160.

- Kolarska-Bobińska L., *Czerwona kartka wyborcza*, „Rzeczpospolita” 24.10.2005.
- Kozłowski K., *Instytucje głosowania przez pełnomocnika a konstytucyjna zasada bezpośredniości wyborów — problem, który wciąż nie został rozwiązany*, [w:] *Aktualne problemy prawa wyborczego*, Zielona Góra 2015.
- Międzynarodowa Konferencja Naukowa nt.: Alternatywne sposoby głosowania a aktywizacja elektoratu, Rzeszów 26–27 marca 2007 roku*, red. S. Grabowska, R. Grabowski, oprac. A. Drzazga, G. Maroń, J. Sznajder, Rzeszów 2007.
- Nowak M., *Economic, Social and Cultural Rights in International Law*, Oxford 2012.
- Przywora B., *Głosowanie przez pełnomocnika w Polsce — próba analizy i podsumowania*, „Przeгляд Prawa Publicznego” 2014, nr 7–8.
- Rakowska A., *Głosowanie przez pełnomocnika (uwagi krytyczne)*, „Studia Wyborcze” 4, 2007.
- Skotnicki K., *Glosa do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 20.07.2011 r.*, K 9/11, P. Sejm. 2012.
- Skotnicki K., *Zasada powszechności w prawie wyborczym. Zagadnienia teorii i praktyki*, Łódź 2000.
- Skrzydło W., *Polskie prawo konstytucyjne*, Lublin 2003.
- Wieruszewski R., *Załącznik 1 art. 25*, [w:] *Międzynarodowy pakt praw obywatelskich (osobistych) i politycznych. Komentarz*, LEX, 2.12.2016 <https://sip.lex.pl/#komentarz/587337887/135327>.
- Wróbel A., *Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności*, t. 1. *Komentarz do artykułów 1–18*, Warszawa 2010.
- Zbieranek J., *Alternatywne procedury głosowania w polskim prawie wyborczym — gwarancja zasady powszechności wyborów czy mechanizm zwiększania frekwencji wyborczej*, Warszawa 2013.
- Zbieranek J., *Gwarancje korzystania z czynnego prawa wyborczego przez osoby starsze i osoby z niepełnosprawnościami*, Warszawa 2012.
- Zbieranek J., *W stronę reformy procedur głosowania w Polsce*, „Analizy i Opinie” 2005, nr 52.
- Żukowski A., *Głosowanie korespondencyjne — wskazówki dla Polski*, „Studia Wyborcze” 7, 2009.

Akty prawne

- Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych sporządzony w Nowym Jorku z dnia 19 grudnia 1966 roku (Dz.U. z 1997 r. Nr 38, poz.167).
- Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 15 lipca 2010 roku, sygn. akt III SW 96/10, OSNP 2011, nr 3–4, poz. 55.
- Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 25 października 2000 roku, sygn. akt III SW 54/00.
- Protokół nr 1 do Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności sporządzony w Paryżu w dniu 20 marca 1952 roku (Dz.U. z 1995 r. Nr 36, poz. 175).
- Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 roku Kodeks wyborczy (Dz.U. z 2011 r. Nr 21, poz. 112).
- Ustawa z dnia 11 września 2015 roku o osobach starszych (Dz.U. z 2015 r., poz. 1705).

Orzecznictwo

- Wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w sprawie *Mathieu-Mohin i Clerfayt*, par. 50.
- Wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w sprawie *Sejdić i Finci*, par. 42.
- Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 8 maja 2001 roku, sygn. akt IV CKN 354/00.
- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 lipca 2011 roku, sygn. akt SW 54/00.

Źródła internetowe

- Code of good practices in electoral matters. Guidelines and explanatory report, <https://books.google.pl/books?id=07B5CdE-u0EC&pg=PA13&lpg=PA13&dq=Code+of+good+practices+in+electoral+matters.+Guidelines+and+explanatory+report.&source=bl&ots=Plzg1cvUK3&sig=vXtCx->

b713TZNs-ai-4yIqIzH4&hl=pl&sa=X&ved=2ahUKEwjCsrnluL_eAhUEKewKHZVaA-DE4ChDoATACegQICBAB#v=onepage&q=Code%20of%20good%20practices%20in%20electoral%20matters.%20Guidelines%20and%20explanatory%20report.&f=false.

Voting by a proxy as a guarantee of exercising elderly and handicapped people active voting rights

Summary

The authority doesn't have a possibility to check the proxy actions in a matter of taking part in elections. Simultaneously, the principal shouldn't be obligated to do so because authorising a proxy personally determinates a trustworthy person, the closest who acquires the same electoral preferences. Voting by a proxy is secure because there is no intruding on election nor a person nor an obligation to use an alternative voting method which voting by a proxy without a doubt is. The authority using an alternative discussed in the present study does it voluntary and in a case of not having the trustworthy person can use other alternatives provided by the legislator, for instance a postal vote. Although, it's necessary to take into consideration that an election turning away from a guarantee of secrecy knowingly by choosing a proxy, gives up voluntarily and to a limited extent provides only one non-qualified person — a proxy. Indicating a proxy is integrally bounded to disclosure the authority electoral preferences to third parties. It occurs in a situation when an election has a confidence in a proxy, decides to accomplish an objective using this voting alternative, not any other electoral law regulation. In this way, the authority expresses its will which should be respected.