

## Anna Kuchciak

(Uniwersytet Wrocławski)

### *Wpływ procesów demograficznych na prawo wyborcze*

#### ABSTRACT

#### **The influence of demographic processes on the electoral law**

The aim of this article is a brief indication of demographic changes on the electoral law. Special attention is paid to the ageing of society, because the progressive character of this process. The article especially emphasises – as prescribed by the Election Code dated 5th January 2011 – solutions to help older people to participate in elections which include alternative voting procedures or electoral wards in welfare homes. For reference purposes, the impact of migration movements on electoral regulations was presented.

**Słowa kluczowe:** prawo wyborcze, procesy demograficzne, osoby starsze, alternatywne sposoby głosowania, odrębne obwody głosowania

Starożytne zaczątki prawa wyborczego dały solidne podwaliny pod współczesne rozwiązania, a w określonym przedziale temporalnym toczyły się złożone, choć niejednostajne procesy ewolutywne. Ich intensyfikacja skorelowana była często ze stanowczą demonstracją woli społecznej. Satysfakcjonująca realizacja postulatów wspólnoty była często odraczana, ale zainteresowanie społeczeństwa podtrzymywało temat wyborów w przestrzeni publicznej. Rozprzestrzeniająca się koncepcja pierwszej generacji praw człowieka wzmacniała argumenty postulatorów większego wpływu jednostek na sprawowanie władzy. Ustawiczna obecność zagadnienia w debacie sprzyjała także krytycznej refleksji oraz formułowaniu konstruktywnych propozycji optymalizacji elekcji na poziomie konfiguracji elementów poszczególnych etapów procesu, a także przełożenia ich konkretnego kształtu na wynik wyborów.

Prawo wyborcze podlega ustawicznym przeobrażeniom. Urzeczywistnia się w nich przede wszystkim optymalizacyjny imperatyw, chociaż pobudki do modyfikacji mogą mieć różnoraki charakter – to najczęściej zmienna kombinacja wielu czynników. Wydaje się jednak,

że progresywny charakter rzeczywistości jest newralgiczną determinantą - „(...) gwałtowny postęp cywilizacyjny wymaga unowocześnień procesu głosowania, by pełniej odpowiadał on stylowi życia i technice XXI wieku”<sup>1</sup>. Swoistym *signum temporis* jest wszechogarniająca informatyzacja, która weszła również do obiegu prawa wyborczego. Pod uwspółcześnianie oblicza antycznych ideałów można zaliczyć *e-voting*<sup>2</sup> – oddanie głosu przy użyciu urządzenia elektronicznego. Ten sposób głosowania uskuteczniany jest pod różnymi szerokościami geograficznymi, jednak idące za nim nakłady (zwłaszcza finansowe) przełożyły się na jego względną popularność w praktyce wyborczej. Mimo tego temat pojawia się systematycznie w literaturze przedmiotu<sup>3</sup>. Stymulantem zmian w prawie wyborczym są również procesy demograficzne, choć nie są one kwalifikowane jako prymarne determinanty. Skala komplikacji z nich wynikłych – bez podjętych uprzednio działań zapobiegawczych – będzie w pełni odczuwalna dopiero w dalszej perspektywie czasowej, rzutując negatywnie na różne sfery ludzkiej aktywności. Wśród postępujących procesów ludnościowych wyróżnia się starzenie się społeczeństwa – osoby starsze są obecnie znaczną (i liczącą się) częścią zbiorowego podmiotu suwerenności, a zgodnie z prognozami demograficznymi ich udział w ogólnej liczbie ludności będzie się systematycznie powiększał. Potrzeby seniorów są dostrzegane przez ustawodawcę kształtującego prawo wyborcze, wespół jednak z innymi wyborcami znajdującymi się w specyficznym położeniu. Zapotrzebowanie na szczególne, dostosowane do konkretnych członków elektoratu konstrukcje normatywne sygnalizowane jest także w rozlicznych opracowaniach gruntownie i skrupulatnie analizujących system prawa wyborczego<sup>4</sup>. Uwypuklają one podstawowy problem, z jakimi już zmagają się osoby starsze, a jaki będzie narastał – wyłączenie tej grupy osób z kluczowej czynności wyborczej. Choć oddanie głosu stanowi zaledwie punkt na rozległej osi czasu wydarzenia, jakimi są

---

<sup>1</sup> K.W. Czaplicki, *Alternatywne sposoby głosowania (Zarys problemów)*, [w:] Międzynarodowa Konferencja Naukowa nt.: *Alternatywne sposoby głosowania a aktywizacja elektoratu*, Rzeszów, 26-27 marca 2007 roku, S. Grabowska, R. Grabowski (red.), Rzeszów 2007, s. 29.

<sup>2</sup> Zob. szerzej: A. Sokala, *Głosowanie elektroniczne*, [w:] A. Sokala, B. Michalak, P. Uziębło, *Leksykon prawa wyborczego i referendalnego oraz systemów wyborczych*, Warszawa 2013, s. 66.

<sup>3</sup> Zob. szerzej, np.: R. Balicki, A. Preisner, *e-Voting – szanse, możliwości, zagrożenia*, [w:] Międzynarodowa Konferencja Naukowa..., dz. cyt., S. Grabowska, R. Grabowski (red.); M. Musiał-Karg, *E-voting jako nowa forma uczestnictwa obywateli w procesach wyborczych. Doświadczenia wybranych państw europejskich*, [w:] *Prawo wyborcze i wybory. Doświadczenia dwudziestu lat procesów demokratycznych w Polsce*, A. Stelmach (red.), Poznań 2010; J. Rzucidło, *Perspektywy głosowania za pośrednictwem Internetu w Rzeczypospolitej Polskiej*, „*Studia Wyborcze*”, t.15/2013; I. Dyś-Branicka, *E-voting jako alternatywna procedura głosowania na przykładzie Estonii – szanse i zagrożenia*, [w:] *Institucje demokracji bezpośredniej w praktyce*, O. Hałub, M. Jabłoński, M. Radajewski (red.), Wrocław 2016.

<sup>4</sup> Sztandarowym przykładem jest przede wszystkim raport pt.: *Gwarancje korzystania z czynnego prawa wyborczego przez osoby starsze i osoby z niepełnosprawnościami. Analiza i zalecenia* (J. Zbieranek (red. tomu), Warszawa 2012), wydany przez Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich. Opracowanie w sposób analityczny podchodzi do przedmiotowego zagadnienia, szczegółowo podejmując rozwiązania wpisujące się w tytułową tematykę i formułując również (poprzedzone wnioskami) rekomendacje.

wybory, to jednak właśnie uzewnętrznienie decyzji wyborcy wydaje się tym najdonioślejszym momentem, którego seniorzy są często – wbrew własnej woli – pozbawiani.

Na fundamencie demokratycznych idei wzniesiono przez stulecia filary podtrzymujące konstrukcję prawa wyborczego, znane powszechnie jako jego zasady, w katalogu których wymienia się przede wszystkim: powszechność, bezpośredniość, równość, tajność głosowania i proporcjonalność<sup>5</sup>. W tym kanonie swą ważkością wyróżnia się zasada powszechności, wyznaczająca krąg wyborców. Historyczny rys rozwoju demokracji na świecie ilustruje tendencję do poszerzania grupy podmiotów korzystających z praw wyborczych, umożliwiającą realizację zasady suwerenności narodu. Stopniowe znoszenie ograniczeń przejawiało się przede wszystkim w eliminacji ich zinstytucjonalizowanych postaci, znanych jako tzw. cenzusy<sup>6</sup>, czyli – w znacznym uproszczeniu – określone w regulacjach prawnych kryteria ograniczające przyznanie podmiotowych praw wyborczych. Występowały one w różnych modyfikacjach i konfiguracjach, także nierównocześnie rugowane były z porządków prawnych poszczególnych państw<sup>7</sup>. Skrojoną na miarę puentą wydaje się być zatem

<sup>5</sup> Polska ustawa zasadnicza (Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.; Dz.U. z 1997 r., Nr 78 poz. 483 ze zm.; dalej: Konstytucja RP lub ustawa zasadnicza) operuje pięcioma zasadami, choć w „komplecie” odnoszą się jedynie do wyborów do Sejmu (art. 96 ust. 2 Konstytucji RP), w pozostałych przypadkach ustrojodawca zdecydował się na okrojony pakiet (powszechność, równość, bezpośredniość i tajność głosowania w wyborach prezydenckich, art. 127 ust. 1 Konstytucji RP, oraz w wyborach do organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego, art. 169 ust. 2 Konstytucji RP; powszechność, bezpośredniość i tajność głosowania w wyborach do Senatu, art. 97 ust. 2 Konstytucji RP). W wyliczeniu należy również uwzględnić zasadę wolnych wyborów, chociaż – jak odnotował B. Banaszak – została ona przez obecną Konstytucję wyeliminowana z zasad konstytucyjnych, co stanowi regres (B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 567).

<sup>6</sup> Warto rozwinąć, że cenzus jest dwójako rozumiany: „Po pierwsze, jako każdy warunek, od którego uzależnione jest korzystanie człowieka z podmiotowych praw wyborczych. Po drugie natomiast jako dyskryminujące wyłączenie od korzystania z podmiotowych praw wyborczych z uwagi na brak określonych kwalifikacji” (A. Sokala, *Cenzusy wyborcze*, [w:] A. Sokala, B. Michalak, P. Uziębło, *Leksykon...*, dz. cyt., s. 26). Implikuje to dalszy podział – w oparciu o pierwszy pogląd wyróżnia się cenzusy wyborcze: występujące w przeszłości oraz współczesne (Tamże). Zwolennicy drugiego z przedstawionych poglądów „(...) występujące obecnie ograniczenia w korzystaniu z podmiotowych praw wyborczych (z uwagi na obywatelstwo, wiek, domicyl, stan umysłu i pełnię praw publicznych) uznają za naturalne (niedyskryminujące) wyłączenia od korzystania z praw wyborczych, a nie cenzusy wyborcze” (Tamże).

<sup>7</sup> Bazując na polskim przykładzie, znamieną cezurą na osi czasu jest 1918 r. – podkreślić trzeba, że już sto lat temu wyłączona została wynikająca z płci zależność w korzystaniu z prawa wyborczego, a ten właśnie cenzus eliminował w partykularnych przypadkach kobiety z korpusu wyborczego na kontynencie europejskim do lat 80-tych XX wieku. Dekret o ordynacji wyborczej do Sejmu Ustawodawczego (Dz.U. z 1918 r. Nr 18, poz. 46, dalej: dekret) ustanowił jednak cenzus zawodowy, który pozbawiał prawa wybierania wojskowych wszystkich stopni i wszystkich rodzajów broni w służbie czynnej (art. 4 dekretu). Wyłączenie związane z pełnieniem służby wojskowej zostało wprowadzone na poziom regulacji konstytucyjnych w 1921 r. – wojskowi w służbie czynnej zostali pozbawieni czynnego prawa wyborczego (art. 12 zd. 3 ustawy z dnia 17 marca 1921 r. - Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej; Dz.U. z 1921 r. Nr 44, poz. 267 ze zm.; dalej: Konstytucja Marcowa), jednak mogli zostać wybrani do izb parlamentu. Następczynie Konstytucji Marcowej odniosła się również do warunków korzystania z praw wyborczych (m.in. art. 33 Ustawy Konstytucyjnej z dnia 23 kwietnia 1935 r.; Dz.U. z 1935 r. Nr 30, poz. 227; dalej: Konstytucja Kwietniowa), jednak trzon prawa wyborczego stanowiły regulacje rozwinięte przez lipcowe ordynacje wyborcze do obu izb parlamentarnych (ustawa z dnia 8 lipca 1935 r. - Ordynacja wyborcza do Sejmu (Dz.U. z 1935 r., Nr 47 poz. 319) oraz ustawa z dnia 8 lipca 1935 r. - Ordynacja wyborcza do Senatu (Dz.U. z 1935, Nr 47 poz. 320)). Czynne prawo wyborcze zostało obwarowane szeregiem

konstatacja J. Buczkowskiego, iż „(...) istota zasady powszechności tkwi w elektoracie (wyborcach)”<sup>8</sup>. Nadto, wyszczególnienie elektoratu prawnego oraz faktycznego<sup>9</sup> zachęca do wnikliwszej analizy problematyki wyborczej, potwierdzając jednocześnie jej frapującą wieloaspektowość. O ile w odniesieniu do czynnego prawa wyborczego debata doktrynalna nieco okrzepła, to rozbieżność pomiędzy ogółem wyborców a liczbą jednostek korzystających w rzeczywistości z przyznanej możliwości odczeka poddawana jest pod dyskusję. Frekwencja wyborcza absorbuje przedstawicieli wielu dziedzin nauki, eksplorujących zarówno czynniki zaangażowania uprawnionych, jak i przyczyny rezygnacji z głosowania. Ciężar zainteresowania przesuwają się w stronę absencji, pojmowanej jako zaniechanie udziału w głosowaniu<sup>10</sup>. Zawiniona absencja to złożone zjawisko<sup>11</sup>, jednak jego *spiritus movens* stanowi wola jednostki, przez co ustępuje miejsca sytuacji determinowanej przyczynami niezależnymi od wyborcy, uniemożliwiającymi udział w akcie wyborczym. Niezawiniona absencja urasta do rangi problemu priorytetowego, bowiem z korpusu wyborczego może zostać praktycznie wyłączony spory wycinek osób. Przegląd przyczyn absencyjnych ilustruje ich zróżnicowanie, identyfikując jednocześnie rozliczne kategorie osób, które nie mogą wykorzystać posiadanego prawa wyborczego. Wśród nich wyraźnie zarysowuje się szczególne położenie osób starszych. Ustawodawca wdrożył kilka konstrukcji, potencjalnie eliminujących niesprawność systemu, do których zalicza się przede wszystkim alternatywne procedury głosowania<sup>12</sup>.

---

obostrzeń. Uwagę zwracają przepisy odnoszące się do wojskowych, należących do części zmobilizowanej wojska, a także marynarki wojennej - nie brali oni udziału w głosowaniu. Co więcej, należało jeszcze dopełnić warunki wpisujące się w cenzus wykształcenia czy zaufania.

Obecnie obowiązująca ustawa zasadnicza w art. 62 ustanawia czynne prawo wyborcze. Ustrojodawca określił pozytywne i negatywne przesłanki korzystania z niego (B. Banaszak, M. Jabłoński, *Komentarz do art. 62, pkt III, [w:] Konstytucje Rzeczypospolitej oraz komentarz do Konstytucji RP z 1997 roku*, J. Boć (red.), Wrocław 1998, s.117). Do pierwszej grupy zaliczono wymóg ukończenia 18 lat (najpóźniej w dniu głosowania) oraz posiadania polskiego obywatelstwa. Kolejną kategorię przesłanek zawiera art. 62 ust. 2 Konstytucji RP, pozbawiając prawa wybierania osoby, które prawomocnym orzeczeniem sądowym są ubezwłasnowolnione lub pozbawione praw publicznych albo wyborczych.

<sup>8</sup> J. Buczkowski, *Podstawowe zasady prawa wyborczego III Rzeczypospolitej*, Lublin 1998, s. 47.

<sup>9</sup> Według J. Buczkowskiego, elektorat prawny to „(...) ogół obywateli, którym przysługuje prawo wybierania” (Tamże, s. 48), natomiast elektorat faktyczny to ogół głosujących (Tamże, s. 47).

<sup>10</sup> B. Michalak, *Absencja wyborcza*, [w:] A. Sokala, B. Michalak, P. Uziębło, *Leksykon...*, dz. cyt., s. 15.

<sup>11</sup> Tamże, s. 15.

<sup>12</sup> W ramach podsumowania tego fragmentu, warto przywołać następujący komentarz: „Absencja przymusowa ma (...) miejsce wtedy, gdy wyborca z przyczyn od niego niezależnych nie może oddać głosu w wyborach. Wynika z tego, iż w przypadku absencji przymusowej wina spada na państwo, które nie jest w stanie zapewnić obywatelowi możliwości oddania głosu. Problem ten jest na gruncie polskim ściśle związany z alternatywnymi sposobami głosowania. Ich wprowadzenie zapewniłoby bowiem możliwość oddania głosu »na odległość«, przyczyniając się do redukcji liczby potencjalnych wyborców, których obejmuje definicja absencji przymusowej” (R. Grabowski, S. Grabowska, *Środowisko teoretyków i praktyków prawa wyborczego wobec postulatów reformy polskiego systemu wyborczego z wykorzystaniem alternatywnych sposobów głosowania* [w:] *Międzynarodowa Konferencja Naukowa...*, dz. cyt., S. Grabowska, R. Grabowski (red.), s. 313). Rozwiązania pierwotnie miały być wymierzone w problem niezawinionej rezygnacji z głosowania, jednak nie można tracić z pola widzenia drugiej sfery ich oddziaływania: „(...) alternatywne procedury głosowania wprowadzone zostały do systemów wyborczych przeważającej większości państw jako mechanizmy mające gwarantować

Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. - Kodeks wyborczy<sup>13</sup> już na etapie procesu legislacyjnego wzbudziła powszechne zainteresowanie. Fundamentalny atut tego aktu prawnego dostrzegano w jego kompleksowym charakterze. Dla polskiego prawa wyborczego progresem miało być również wprowadzenie wielu innowacyjnych rozwiązań. Do *novum* kwalifikował się „pakiet”<sup>14</sup> alternatywnych procedur głosowania, o których praktycznym zastosowaniu debatowano na długo przed uchwaleniem Kodeksu wyborczego<sup>15</sup>. Oprócz szeregu bezspornych zalet, zgłaszano też niebezpieczne wątpliwości<sup>16</sup>, dotyczące nade wszystko realizacji tzw. przymiotników wyborczych. „Punktem odniesienia dla »alternatywy« jest tradycyjny, podstawowy tryb głosowania w lokalu wyborczym”<sup>17</sup>, który wiąże się z osobistym stawiennictwem. Artykuł 2 k.w. „(...) proklamuje zasadę głosowania osobistego, stanowiącą – obok zasady głosowania imiennego – integralną komponentę zasady bezpośredniości prawa wyborczego (...)”<sup>18</sup>, jednak wymóg nie ma bezwzględniego charakteru<sup>19</sup>. „Od reguły tej sam kodeks może ustanowić odstępstwa, gdy będą za tym przemawiały potrzeby części wyborców”<sup>20</sup>, a takowe przejawiają chociażby osoby starsze. Zostały one zaliczone do grona głównych beneficjentów nowych rozwiązań prawa

---

powszechność wyborów poprzez likwidację bądź znaczące zredukowanie wszelkich organizacyjnych barier, jakie mogą napotkać wyborcy. (...) Dopiero z czasem, wraz z kolejnymi etapami upowszechniania tych procedur, a w szczególności wraz z umożliwieniem korzystania z nich przez wszystkich wyborców bez względu na przyczynę, a często nawet bez konieczności składania wniosku, podnosić zaczęto kwestię wpływu takich procedur na frekwencję wyborczą, oczekując jej podniesienia” (J. Zbieranek, *Alternatywne procedury głosowania w polskim prawie wyborczym - gwarancja zasady powszechności wyborów czy mechanizm zwiększania frekwencji wyborczej?*, Warszawa 2013, s. 77).

<sup>13</sup> T.j.: Dz.U. z 2018 r., poz. 754 ze zm., dalej: Kodeks wyborczy lub k.w.

<sup>14</sup> J. Zbieranek, *Alternatywne procedury głosowania...*, dz. cyt., s. 150.

<sup>15</sup> Na marginesie trzeba zwrócić uwagę, że „(...) od 1990 r. podejmowano próby wprowadzenia alternatywnych procedur głosowania. Ostatecznie, pod koniec pierwszej dekady XXI wieku prace te cechowało największe natężenie, a część z postulowanych zmian udało się wprowadzić, czego ukoronowaniem było uchwalenie całego pakietu nowych procedur w kodeksie wyborczym” (J. Zbieranek, *Nowe procedury: głosowanie korespondencyjne i przez pełnomocnika* [w:] *Kodeks wyborczy...*, dz. cyt., K. Skotnicki (red.), Warszawa 2011, s. 41).

<sup>16</sup> O wieloaspektowości dyskursu mogą świadczyć esencjonalne komentarze na jego temat, np.: „(...) przy rozpatrywaniu problemów alternatywnych sposobów głosowania, będziemy mieli do czynienia z dwoma grupami problemów: technicznych (praktycznych) i filozoficznych (ideowych)” (A. Łuszczynski, *Alternatywne sposoby głosowania a problemy demokracji*, [w:] *Międzynarodowa Konferencja Naukowa...*, dz. cyt., S. Grabowska, R. Grabowski (red.), s. 270). K. W. Czaplicki dodaje, iż: „Przy wyborze innowacyjnych dla naszego systemu wyborczego technik głosowania muszą być uwzględnione zarówno czynniki społeczne, jak i ekonomiczne, ale także potencjalne zagrożenia, jakie modyfikacja procedury głosowania może nieść dla przejrzystości wyborów i ich demokratycznego przebiegu oraz możliwości kontroli społecznej nad ustalaniem ich wyników” (Tenże, *Alternatywne sposoby głosowania...*, dz. cyt., [w:] *Międzynarodowa Konferencja Naukowa...*, dz. cyt., S. Grabowska, R. Grabowski (red.), s. 47).

<sup>17</sup> J. Zbieranek, *Alternatywne procedury głosowania...*, dz. cyt., s. 15

<sup>18</sup> A. Biłgorajski, *Komentarz do art. 2* [w:] *Kodeks wyborczy. Komentarz. T. 1, Komentarz do artykułów 1-151*, A. Biłgorajski (red.), Katowice 2017, s. 28.

<sup>19</sup> Tamże.

<sup>20</sup> B. Banaszak, *Kodeks wyborczy. Komentarz*, Warszawa 2015, s. 12.

wyborczego, właśnie ze względu na możliwość korzystania z alternatywnych sposobów głosowania<sup>21</sup>.

W pierwszej kolejności należy zogniskować uwagę na konstrukcji, która w przeciągu siedmiu lat obowiązywania Kodeksu wyborczego była poddawana korektom, lecz ustrzegła się rozległych zmian. Głosowaniu przez pełnomocnika<sup>22</sup> został dedykowany w całości Rozdział 7 k.w.<sup>23</sup>, a otwierający jednostkę systematyzacyjną artykuł identyfikuje grupy wyborców, które mogą udzielić pełnomocnictwa do głosowania, bowiem „(...) jest to rozwiązanie o ograniczonym podmiotowo charakterze”<sup>24</sup>. Wyznaczony art. 54 k.w. krąg adresatów obejmuje wyborców niepełnosprawnych<sup>25</sup> o znacznym lub umiarkowanym stopniu niepełnosprawności (w rozumieniu ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnieniu osób niepełnosprawnych<sup>26</sup>)<sup>27</sup> oraz tych, którzy najpóźniej w dniu głosowania kończą 75 lat<sup>28</sup>. Instytucja ta skierowana jest zatem do „(...) wyborców, którzy z różnych względów nie mogą samodzielnie (lub jest to dla nich znaczącym utrudnieniem) głosować osobiście w dniu wyborów w lokalu wyborczym”<sup>29</sup> i traktowana jest jako wyjątek od zasady osobistego głosowania w wyborach powszechnych. Już na wstępie przywołanego rozdziału zakomunikowano wyłączenie możliwości skorzystania z głosowania przez pełnomocnika, jeżeli wyborca głosuje w odrębnych obwodach głosowania<sup>30</sup>. Co więcej, wyborca niepełnosprawny nie może ustanowić pełnomocnictwa, jeżeli (wcześniej) zgłosił zamiar głosowania korespondencyjnego<sup>31</sup>.

<sup>21</sup> B. Przywora, *Nowe instrumenty w świetle Kodeksu wyborczego – próba oceny ich znaczenia w praktyce z uwzględnieniem oddziaływania na społeczności lokalne* [w:] *Praktyka realizacji biernego prawa wyborczego w Polsce: źródła regulacji, wykładnia przepisów prawa i efekty ich stosowania w świetle ustawy Kodeks wyborczy*, M. Mączyński (red. nauk.), Warszawa 2015, s. 159.

<sup>22</sup> Wymaga zaznaczenia, że jeszcze na etapie formułowania propozycji polskiego wydania tego alternatywnego sposobu głosowania, stanowił on temat wnikliwych analiz, punktujących nie tylko mocne, ale również słabsze strony tego rozwiązania, zob. np.: A. Rakowska, *Głosowanie przez pełnomocnika (uwagi krytyczne)*, „Studia Wyborcze”, t. 4/2007.

<sup>23</sup> W Dziale I „Przepisy wstępne”.

<sup>24</sup> A. Jackiewicz, *Głosowanie korespondencyjne oraz głosowanie przez pełnomocnika jako alternatywne metody głosowania w świetle polskiego Kodeksu wyborczego*, „Białostockie Studia Prawnicze”, z. 20/2016, s. 278.

<sup>25</sup> Zgodnie z tzw. słowniczkiem ustawowym zawartym w art. 5 k.w., przez wyborcę niepełnosprawnego należy rozumieć „wyborcę o ograniczonej sprawności fizycznej, psychicznej, umysłowej lub w zakresie zmysłów, która utrudnia mu wzięcie udziału w wyborach” (art. 5 pkt 11 k.w.).

<sup>26</sup> T.j.: Dz.U. z 2018 r., poz. 511 ze zm.

<sup>27</sup> Art. 54 § 1 k.w.

<sup>28</sup> Art. 54 § 3 k.w.

<sup>29</sup> T. Strzałkowski, *Rozdział 7. Głosowanie przez pełnomocnika*, [w:] *Kodeks wyborczy...*, dz. cyt., A. Biłgorajski (red.), s. 153.

<sup>30</sup> Głosowanie przez pełnomocnika nie ma zastosowania w obwodach głosowania utworzonych w: zakładach leczniczych, domach pomocy społecznej, zakładach karnych, aresztach śledczych (i oddziałach zewnętrznych takich zakładów i aresztów), domach studenckich lub zespołach domów studenckich (prowadzonych przez uczelnie lub inne podmioty na podstawie umów zawartych z uczelniami) oraz obwodach głosowania utworzonych za granicą i na polskich statkach morskich (na podst. art. 54 § 4 k.w.).

<sup>31</sup> Art. 54 § 4 *in fine* k.w.

Ustawodawca wprowadził również ograniczenia dotyczące osoby pełnomocnika – zgodnie z wymogami wyeksplikowanymi w art. 55 § 1 k.w., może nim być „tylko osoba wpisana do rejestru wyborców w tej samej gminie, co udzielający pełnomocnictwa do głosowania lub posiadająca zaświadczenie o prawie do głosowania (...)”<sup>32</sup>. Co do zasady, pełnomocnictwo do głosowania przyjmuje się od jednej osoby, choć dopuszczalne jest przyjęcie pełnomocnictw od dwóch osób, jednakże ten wyjątek dotyczy sytuacji, w której to co najmniej jeden z wyborców jest wstępnym, zstępnym, małżonkiem, bratem, siostrą lub osobą pozostającą w stosunku przysposobienia, opieki lub kurateli w stosunku do pełnomocnika (art. 55 § 2-3 k.w.). Procedura sporządzenia aktu pełnomocnictwa do głosowania została szeroko uregulowana na poziomie ustawowym, doprecyzowana przepisami wykonawczymi<sup>33</sup>. Newralgiczne jest dotrzymanie terminu wniesienia wniosku o sporządzenie aktu pełnomocnictwa do wójta gminy – należy to uczynić najpóźniej w 9 dniu przed dniem wyborów. Pełnomocnictwa udziela się przed wójtem (lub innym, upoważnionym przez wójta, pracownikiem urzędu gminy), ale akt „jest sporządzany w miejscu zamieszkania wyborcy udzielającego pełnomocnictwa do głosowania (...)”<sup>34</sup>, a dogodność takiego rozwiązania należy oceniać aprobatywnie. Dodatkowo, czynność ta może nastąpić w innym miejscu (na obszarze gminy), jeżeli zostało ono wskazane we wniosku<sup>35</sup>, co także spotyka się z pozytywnym odbiorem, „(...) bardzo często bowiem osoby udzielające pełnomocnictwa znajdują się pod stałą opieką innych osób, przebywając tym samym pod innym adresem niż adres zamieszkania”<sup>36</sup>. Ten – koncentrujący się wybiórczo na strategicznych rozwiązaniach – zarys nie oddaje złożoności procedury głosowania przez pełnomocnika, a właśnie zarzut sformalizowania bywa podnoszony w literaturze przedmiotu. Nadmierny formalizm nie koresponduje z rozwiązaniem z założenia mającym usprawniać czynność wyborczą, którego beneficjenci zapewne liczą na uproszczoną i przejrzystą konstrukcję. Dalsze uprzystępnianie powściąga jednak argument o prawdopodobieństwie ziszczenia się ryzyka nieprawidłowości i

---

<sup>32</sup> Ustawodawca wyraźnie wyłączył z kręgu potencjalnych pełnomocników osoby wchodzące w skład obwodowej komisji wyborczej (właściwej dla obwodu głosowania osoby udzielającej pełnomocnictwa do głosowania) oraz mężów zaufania i kandydatów w danych wyborach (art. 55 § 4 k.w.). Jak ocenił J. Zbieranek: „Ograniczenie takie należy uznać za w pełni uzasadnione z uwagi na zasadę uczciwości wyborów” (Tenże, *Nowe procedury: głosowanie...*, dz. cyt., [w:] *Kodeks wyborczy...*, dz. cyt., K. Skotnicki (red.), s. 56).

<sup>33</sup> Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 28 lipca 2011 r. w sprawie sporządzenia aktu pełnomocnictwa do głosowania w wyborach: do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej, Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, do Parlamentu Europejskiego w Rzeczypospolitej Polskiej, do organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego oraz wójtów, burmistrzów i prezydentów miast (t.j.: Dz.U. z 2015 r., poz. 1724 ze zm.).

<sup>34</sup> Fragm. art. 56 § 5 k.w.

<sup>35</sup> Na podst. art. 56 § 6 k.w.

<sup>36</sup> T. Strzałkowski, *Komentarz do art. 56*, [w:] *Kodeks wyborczy...*, dz. cyt., A. Biłgorajski (red.), s. 159.

nadużyć<sup>37</sup>, przywoływane są więc względy bezpieczeństwa wyborów<sup>38</sup>. Kodeks wyborczy przewiduje również możliwość cofnięcia udzielonego pełnomocnictwa (art. 58 § 1 k.w.) – stosowne oświadczenie należy złożyć wójtowi najpóźniej na 2 dni przed dniem wyborów lub też doręczyć obwodowej komisji do spraw przeprowadzenia głosowania w dniu głosowania. Przyczyny „(...) są prawnie obojętne i nie podlegają badaniu (...). Wydaje się jednak, że zasadniczą przyczyną cofnięcia pełnomocnictwa to utrata zaufania do pełnomocnika, że zagłosuje zgodnie z wolą mocodawcy”<sup>39</sup>. Uwypukla się tym samym specyficzną więź, na której zasadza się relacja pomiędzy mocodawcą a pełnomocnikiem. Jak zauważyła M. Florczak-Wątor: „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”<sup>40</sup>. Spostrzeżenia te mogą stanowić asumpt do sformułowania kolejnego zarzutu względem omawianej konstrukcji, a mianowicie braku „(...) instytucji weryfikacji głosowania przez pełnomocnika, która pozwoliłaby na skontrolowanie poprawności jego głosowania”<sup>41</sup>, zyskującego w wymiarze praktycznym dowolność<sup>42</sup>. Rozważając – nawet hipotetyczne – dysponowanie „dodatkowym” głosem przez wyborcę (będącego jednocześnie pełnomocnikiem), wywołuje się niemalże bezwiednie wątpliwości o realizację zasady równości w prawie wyborczym, do których odniósł się zresztą Trybunał Konstytucyjny<sup>43</sup>. Obraz należy uzupełnić o walory tego sposobu głosowania,

<sup>37</sup> „Pojawiają się głosy wskazujące na duży formalizm tej procedury. (...) Bez wątpienia jest to procedura głosowania konieczna do realizacji zasady powszechności wyborów. Jednak duża krytyka i dylematy natury konstytucyjnej sprawiły, że była ona wprowadzana z wieloma ograniczeniami i obudowana licznymi mechanizmami warunkującymi korzystanie z niej (...)” (J. Zbieranek, *Nowe procedury: głosowanie...*, dz. cyt. [w:] *Kodeks wyborczy...*, dz. cyt., K. Skotnicki (red.), s. 59-60). W ramach dopełnienia przywołać można kolejne spostrzeżenie: „Biorąc pod uwagę poglądy doktryny wskazujące na niebezpieczeństwa związane z głosowaniem przez pełnomocnika, polski model normatywny tego mechanizmu wyborczego, ograniczony podmiotowo i stosunkowo sformalizowany, wydaje się być rozwiązaniem na tyle ostrożnym, iż traktowany jako wyjątek od zasady osobistego głosowania mieści się w kanonach państwa demokratycznego, aczkolwiek dopiero praktyka kilku następnych wyborów pokaże, czy mechanizm ten nie jest przedmiotem nadużyć” (A. Jackiewicz, *Głosowanie korespondencyjne...*, dz. cyt., s. 280).

<sup>38</sup> Tamże, s. 279.

<sup>39</sup> S. J. Jaworski, *Komentarz do art. 58*, [w:] K. W. Czaplicki, B. Dauter, S. J. Jaworski, A. Kisielewicz, F. Rymarz, *Kodeks wyborczy. Komentarz*, Warszawa 2014, s. 185

<sup>40</sup> M. Florczak-Wątor, *Status prawny wyborcy niepełnosprawnego*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” nr 3/2011, s. 126.

<sup>41</sup> B. Banaszak, *Kodeks wyborczy...*, dz. cyt., s. 151.

<sup>42</sup> Tamże.

<sup>43</sup> Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 lipca 2011 r., sygn. K 9/11. W przywołanym orzeczeniu stwierdzono niekonstytucyjność szeregu przepisów k.w., wskazanych w skierowanym do Trybunału Konstytucyjnego wniosku. Uzasadnienie do wyroku zawiera rozbudowane objaśnienia także do tych regulacji wyborczych, które zostały uznane za zgodne z ustawą zasadniczą. Przedmiotem kontroli były m.in. przepisy instytucji głosowania przez pełnomocnika, a sformułowane zarzuty dotyczyły przede wszystkim zgodności z



dostrzegane przez jego zwolenników – wyróżnia się zarówno aspekty o wymiernym charakterze (instytucja pełnomocnika jest mniej kosztowana niż chociażby głosowanie korespondencyjne), jak i *stricte* pragmatyczne (mniejsze komplikacje organizacyjne)<sup>44</sup>. „Wszelkie minusy tej metody zdaje się równoważyć jej podstawowa zaleta: realizacja podmiotowego prawa wyborczego – prawa do udziału w głosowaniu”<sup>45</sup>.

Podobnie dyskurs poświęcony głosowaniu korespondencyjnemu naświetlał pozytywy i negatywy tej procedury, czerpiąc z bogatszego doświadczenia innych państw<sup>46</sup>. Ambiwalentne, a właściwie (skrajnie) odmienne podejście do głosowania korespondencyjnego ilustrują dwie znaczące inicjatywy zmian w prawie wyborczym: sfinalizowane w 2014 r. upowszechnienie głosowania korespondencyjnego<sup>47</sup> oraz propozycja jego zniesienia, która została wyartykułowana w poselskim projekcie ustawy o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych z listopada 2017 r.<sup>48</sup>. Wyrugowanie tego rodzaju głosowania alternatywnego eksplikowano tym, że gwarancje prawa do głosowania osób, które nie będą mogły udać się do lokalu wyborczego z przyczyn od siebie niezależnych, zapewnia instytucja głosowania przez pełnomocnika<sup>49</sup>. Położono również nacisk na osobiste uczestnictwo w procesie wyborczym<sup>50</sup>. Zwrócono ponadto uwagę na większe ryzyko nieprawidłowości<sup>51</sup>, do których może dojść w trakcie głosowania korespondencyjnego. Procedowany projekt został poddany intensywnym pracom legislacyjnym, ostatecznie uchwalono ustawę zachowującą ten rodzaj głosowania, jednakże

---

dwoma przymiotnikami wyborczymi: bezpośredniością i równością. Odnosząc się do zasady bezpośredniości, Trybunał w swoisty sposób zażegnał doktrynalny dwugłós, przychylając się do rozumienia jej jako jednostopniowości wyborów (a nie wymogu osobistego głosowania). Natomiast w przypadku zasady równości, orzeczono bezzasadność zarzutu dysponowania przez pełnomocnika dwoma głosami – głos wyborcy udzielającego pełnomocnictwa nie jest tożsamy z głosem, który pełnomocnik oddaje we własnym imieniu.

<sup>44</sup> Na podst.: J. Zbieranek, *Nowe procedury: głosowanie...*, dz. cyt., [w:] *Kodeks wyborczy...*, dz. cyt., K. Skotnicki (red.), s. 45.

<sup>45</sup> R. Grabowski, S. Grabowska, *Środowisko teoretyków i praktyków...*, dz. cyt., [w:] *Międzynarodowa Konferencja Naukowa...*, dz. cyt., S. Grabowska, R. Grabowski (red.), s. 318.

<sup>46</sup> Ustalenia i zalecenia odnośnie tego rodzaju alternatywnego sposobu głosowania formułowano w doktrynie na długo przed próbami wprowadzenia odpowiednich rozwiązań do systemu prawnego, np.: A. Żukowski, *Głosowanie korespondencyjne – wskazówki dla Polski*, „Studia Wyborcze”, t. 7/2009.

<sup>47</sup> Ustawa z dnia 11 lipca 2014 r. o zmianie ustawy – Kodeks wyborczy oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2014 r., poz. 1072).

<sup>48</sup> Druk sejmowy nr 2001, dalej: Projekt (<http://orka.sejm.gov.pl/Druki8ka.nsf/0/07868D7E8E38658BC12581D7004FA309/%24File/2001.pdf>, dostęp: 26.06.2018)

<sup>49</sup> Uzasadnienie, [w:] Projekt, s. 82.

<sup>50</sup> Tamże.

<sup>51</sup> Tamże.

ze znacznie ograniczonym katalogiem beneficjentów<sup>52</sup> – wyborcami niepełnosprawnymi. W związku z naturalnym dla ludzkiego organizmu pogarszaniem się kondycji psychofizycznej wraz z postępującym wiekiem, wśród osób starszych wzrasta prawdopodobieństwo wystąpienia niepełnosprawności, co uprawnia ich do tej formy oddania głosu. Wobec tego wskazane jest, chociażby zwięzłe, nawiązanie do tego instrumentu.

Już obecne brzmienie tytułu Rozdziału 6a k.w.<sup>53</sup> („Głosowanie korespondencyjne przez wyborców niepełnosprawnych”) uprzedza o zawężeniu podmiotowym w porównaniu do wcześniej obowiązujących rozwiązań. *De facto* to właśnie do ograniczenia beneficjentów tej regulacji sprowadza się nowelizacja w obrębie tego alternatywnego sposobu głosowania – nawet pobieżna analiza przepisów umiejscowionych w powołanej jednostce systematyzacyjnej prowadzi do wniosku, że konstrukcja tej instytucji nie uległa radykalnym zmianom, w tej materii korekty były następstwem dostosowania do okrojonego katalogu podmiotów. Ustawodawca w art. 53a § 1 k.w. potwierdził, że możliwość skorzystania z głosowania korespondencyjnego przysługuje wyborcy niepełnosprawnemu<sup>54</sup>. Co istotne, w art. 53a § 4 k.w. utrzymane zostały wyłączenia, rozszerzone o obwody głosowania utworzone za granicą<sup>55</sup>. Detalicznie określoną procedurę można zrekonstruować na podstawie kolejnych artykułów. Punktem wyjścia jest obszerny art. 53b k.w., którego § 1 wprowadza termin na zgłoszenie zamiaru głosowania korespondencyjnego komisarzowi wyborczemu<sup>56</sup> – do 15 dnia przed dniem wyborów<sup>57</sup>. Sprawność procedury ma zapewnić obowiązek niezwłocznego przekazania zgłoszenia właściwemu urzędnikowi wyborczemu<sup>58</sup>. W poczet udogodnień można zaliczyć wachlarz poręcznych form zgłoszenia – można tego dokonać „ustnie,

<sup>52</sup> Ustawa z dnia 11 stycznia 2018 r. o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych (Dz.U. z 2018 r., poz. 130).

<sup>53</sup> Rozdział ten (w Dziale I „Przepisy wstępne”) został wprowadzony nowelizacją z 2014 r. (ustawa z dnia 11 lipca 2014 r. o zmianie ustawy - Kodeks wyborczy oraz niektórych innych ustaw), a jego tytuł w poprzednim stanie prawnym brzmiał: „Głosowanie korespondencyjne”.

<sup>54</sup> Przed 31 stycznia 2018 r. głosować mogli wszyscy wyborcy.

<sup>55</sup> Oprócz tego, tak jak w poprzednio obowiązującym stanie prawnym, nie można głosować korespondencyjnie w obwodach utworzonych na podstawie art. 12 § 4 i 7 k.w. (zob. niżej) oraz na polskich statkach morskich. Nie można także skorzystać z tego rodzaju głosowania „w przypadku udzielenia przez wyborcę niepełnosprawnego pełnomocnictwa do głosowania” (art. 53a § 4 *in fine* k.w.). Jak konstatował S. J. Jaworski (odnosząc się do tego wyłączenia przed omawianą nowelizacją): „Ustawa wyłącza kumulowanie obu tych instytucji” (Tenże, *Komentarz do art. 61a*, [w:] K. W. Czaplicki, B. Dauter, S. J. Jaworski, A. Kisielewicz, F. Rymarz, *Kodeks wyborczy...*, dz. cyt., s. 192).

<sup>56</sup> W poprzednim stanie prawnym zgłoszenie było kierowane do wójta. W przypadku głosowania za granicą, odbiorcą zgłoszenia był konsul, a termin został wydłużony do 18 dni przed dniem głosowania (nowelizacja z 2015 r.: ustawa z dnia 25 czerwca 2015 r. o zmianie ustawy - Kodeks wyborczy; Dz.U. z 2015 r., poz. 1043).

<sup>57</sup> Art. 53b § 1 k.w.

<sup>58</sup> Art. 53b § 2a k.w.

pisemnie, telefaksem lub w formie elektronicznej”<sup>59</sup>. Artykuł 53c § 1 k.w. przewiduje możliwość uzupełnienia niespełniającego wymogów formalnych zgłoszenia (w jednodniowym terminie). Zdaje się, że to zbyt krótki czas na reakcję, jednak w odniesieniu do poprzednio obowiązującego terminu na uzupełnienie (3 dni<sup>60</sup>) pojawiały się także następujące komentarze: „W perspektywie całej procedury głosowania korespondencyjnego termin ten również wydaje się nazbyt wydłużony. W konsekwencji, w przypadku złożenia zgłoszenia posiadającego braki formalne, głosowanie korespondencyjne może okazać się niemożliwe”<sup>61</sup>. Z tej regulacji daje się wyciągnąć dorozumianą sugestię, aby wyborca jak najszybciej podjął czynności niezbędne do sukcesywnego sfinalizowania swych starań, zwłaszcza że przekroczenie terminów skutkuje pozostawieniem zgłoszenia bez rozpoznania (o czym informuje się wyborcę)<sup>62</sup>. Kolejny rygor czasowy dotyczy doręczenia wyborcy pakietu wyborczego, co powinno nastąpić najpóźniej na 7 dni przed dniem wyborów<sup>63</sup>. Obowiązek ten spoczywa na urzędniku wyborczym<sup>64</sup>, który korzysta z pośrednictwa operatora wyznaczonego (art. 3 pkt 13 ustawy z dnia 23 listopada 2012 r. Prawo pocztowe<sup>65</sup>)<sup>66</sup>. Kodeks wyborczy wyraźnie zastrzega, że pakiet wyborczy ma zostać dostarczony wyłącznie do rąk własnych wyborcy niepełnosprawnego, przy czym konieczne jest okazanie dokumentu potwierdzającego tożsamość i pisemne pokwitowanie odbioru (art. 53e § 6 k.w.). Ustawodawca uregulował również sytuację związaną z nieskuteczną próbą doręczenia<sup>67</sup> pakietu wyborczego – powtórne doręczenie następuje w terminie nie dłuższym niż jeden dzień<sup>68</sup> od dnia pierwszego doręczenia, a zawiadomienie o nim umieszcza się w oddawczej skrzynce pocztowej lub na drzwiach (art. 53e § 8 k.w.). „Zawartość pakietu wyborczego

<sup>59</sup> Art. 53b § 2 k.w. Jak zauważył T. Strzałkowski: „Zgłoszenia wniosku można dokonać w kilku dogodnych formach (...). Brak jest możliwości zgłoszenia wniosku telefonicznie, przy czym rozmowa telefoniczna ma formę ustną (Tenże, *Komentarz do art. 53b*, [w:] *Kodeks wyborczy...*, dz. cyt., A. Biłgorajski (red.), s. 138). Dopowiedzenie poczynione przez Autora eksplikuje takie rozwiązania (zachowujące aktualność w obliczu zmiany regulacji dotyczących głosowania korespondencyjnego): „W przypadku wyborców niepełnosprawnych (...) okaże się jednak w pewien sposób niewystarczająca, albowiem konieczne będzie również dołączenie kopii aktualnego orzeczenia o ustaleniu stopnia niepełnosprawności” (Tamże). Artykuł 53b § 3a k.w. (w obecnym brzmieniu) wprowadza zresztą obowiązek dołączenia do zgłoszenia kopii aktualnego orzeczenia właściwego organu orzekającego o ustaleniu stopnia niepełnosprawności.

<sup>60</sup> Na podstawie art. 53c § 1 k.w. w brzmieniu sprzed 31 stycznia 2018 r.

<sup>61</sup> T. Strzałkowski, *Komentarz do art. 53c*, [w:] *Kodeks wyborczy...*, dz. cyt., A. Biłgorajski (red.), s. 140.

<sup>62</sup> Art. 53c § 2 *in fine* k.w.

<sup>63</sup> Art. 53e § 1 k.w. B. Banaszak podkreślił, że: „Termin ten dotyczy otrzymania przez wyborcę pakietu, a nie jego wysłania przez urząd” (B. Banaszak, *Kodeks wyborczy...*, dz. cyt., s. 139).

<sup>64</sup> W poprzednim stanie prawnym ustawodawca *expressis verbis* wskazywał na urząd gminy jako podmiot zobowiązany do dostarczenia pakietu, z czym związane były dodatkowe regulacje, uchylone w ramach nowelizacji.

<sup>65</sup> T.j.: Dz.U. z 2017 r., poz. 1481 ze zm. Zgodnie z przywołaną w tekście głównym podstawą prawną, operatorem wyznaczonym jest operator pocztowy obowiązany do świadczenia usług powszechnych.

<sup>66</sup> Art. 53e § 4 k.w.

<sup>67</sup> T. Strzałkowski, *Komentarz do art. 53e*, [w:] *Kodeks wyborczy...*, dz. cyt., A. Biłgorajski (red.), s. 143.

<sup>68</sup> Termin ten został skrócony z trzech dni (podstawie art. 53e § 8 k.w. w brzmieniu sprzed 31 stycznia 2018 r.).

została precyzyjnie określona<sup>69</sup>, w jego skład<sup>70</sup> wchodzi koperta zwrotna, karta (lub karty) do głosowania oraz koperta na nią. Do tych nieodzownych elementów zestawu dochodzą jeszcze bardzo pomocne komponenty: instrukcja głosowania oraz – jeżeli wyborca zażądał ich przesłania – nakładka (lub nakładki) na kartę do głosowania sporządzone w alfabecie Braille’a. Wyliczenie składowych pakietu zamyka oświadczenie o osobistym i tajnym oddaniu głosu na karcie głosowania, którego złożenie jest newralgiczne z punktu widzenia zasad prawa wyborczego<sup>71</sup>. Równie istotne jest spakowanie pakietu wyborczego<sup>72</sup>, a właściwych objaśnień dostarcza art. 53h k.w. Koperta zwrotna może zostać przekazana przedstawicielowi operatora wyznaczonego albo dostarczona osobiście w godzinach głosowania do obwodowej komisji wyborczej<sup>73</sup>. Pokrótce zaprezentowana forma głosowania postrzegana jest jako dogodny instrument, choć ten obraz zakłóca nieco kilka elementów nastroczających potencjalne trudności, *ad exemplum* pomyłka przy pakowaniu kopert. Empiria dostarcza bardziej rozbudowane wyliczenie zarówno słabych, jak i tych mocnych stron głosowania, jednak należy zwrócić się w stronę zastrzeżeń natury konstytucyjnej, które niechybnie pojawiły się. Wybija się zwłaszcza zarzut naruszenia zasady tajności głosowania wskutek głosowania poza lokalem wyborczym. Replika ze strony Trybunału Konstytucyjnego wskazała jednak na świadomą rezygnację z tej gwarancji poprzez powzięcie decyzji o głosowaniu korespondencyjnym – tajność głosowania jest przywilejem, a nie obowiązkiem. Dodatkowo należy pamiętać, że wyborca dołącza podpisane oświadczenie o osobistym i tajnym oddaniu głosu<sup>74</sup>.

W omawiany kontekst starzenia się ludności wpisuje się również jedna z szeregu gwarancji realizacji zasady powszechności, a mianowicie odrębne obwody wyborcze

<sup>69</sup> T. Strzałkowski, *Komentarz do art. 53g, [w:] Kodeks wyborczy...*, dz. cyt., A. Biłgorajski (red.), s. 145. S. J. Jaworski stwierdził (w odniesieniu do regulacji określającej zawartość pakietu wyborczego w poprzednim stanie prawnym), iż: „Przepis (...) określa precyzyjnie taksatywny katalog dokumentów wyborczych wchodzących w skład pakietu wyborczego. Pakiet, który nie zawiera chociażby jednego z dokumentów wymienionych w pkt 1-6, jest pakietem wadliwym, podlegającym zwrotowi nadawcy” (Tenże, *Komentarz do art. 61g, [w:] K. W. Czaplicki, B. Dauter, S. J. Jaworski, A. Kisielewicz, F. Rymarz, Kodeks wyborczy...*, dz. cyt., s. 199).

<sup>70</sup> Na podst.: art. 53g § 1 k.w.

<sup>71</sup> Jak skomentował T. Strzałkowski: „(...) wymóg złożenia oświadczenia o osobistym i tajnym oddaniu głosu, co – przynajmniej teoretycznie – gwarantuje, że głos został oddany z zachowaniem właśnie tych dwóch zasad” (Tenże, *Komentarz do art. 53g, [w:] Kodeks wyborczy...*, dz. cyt., A. Biłgorajski (red.), s. 146).

<sup>72</sup> T. Strzałkowski, *Komentarz do art. 53h, [w:] Kodeks wyborczy...*, dz. cyt., A. Biłgorajski (red.), s. 147.

<sup>73</sup> Na podst.: art. 53h § 2 i 4 k.w.

<sup>74</sup> Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 lipca 2011 r., sygn. K 9/11. Kolejne zarzuty odnosiły się do pośredniczenia w przesyłaniu kart instytucji pocztowych znajdujących się poza nadzorem polskich władz publicznych, przez co nie jest możliwe m.in. zapewnienie ochrony tajemnicy korespondencji (Trybunał Konstytucyjny wskazał, że zarzut odnosi się do sfery stosowania przepisów, a w momencie orzekania k.w. nie wszedł jeszcze w życie) oraz naruszenie wymogu głosowania w jednym dniu (według Trybunału oddanie głosu w wyborach następuje nie w momencie wypełnienia karty do głosowania przez wyborcę, ale w momencie jej wrzucenia do urny wyborczej).

tworzone w domach pomocy społecznej. To ostatnie pojęcie znalazło się w tzw. słowniczku ustawowym (art. 5 k.w.), jednakże Kodeks wyborczy odsyła także do jego rozumienia na grunt ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej<sup>75</sup> (art. 5 pkt 8 k.w.). Zgodnie z art. 54 ust. 1 u.p.s., prawo do umieszczenia w domu pomocy społecznej przysługuje osobie, która wymaga całodobowej opieki z powodu wieku, choroby czy niepełnosprawności, nie może samodzielnie funkcjonować w codziennym życiu, a pomoc w formie usług opiekuńczych nie zapewnia niezbędnej pomocy. Na podstawie tej regulacji można wstępnie wyróżnić pewne kategorie pensjonariuszy domu pomocy społecznej, jednakże art. 56 u.p.s. określa rodzaje tych jednostek w zależności od tego, dla kogo są przeznaczone, a w katalogu znalazły się domy dla osób w podeszłym wieku (art. 56 pkt 1 u.p.s.)<sup>76</sup>. Długoterminowość pobytu osób przebywających w domach pomocy społecznej – „mieszkańców domów”<sup>77</sup> – zapowiada wydawanie decyzji o skierowaniu do nich na czas nieokreślony<sup>78</sup>. Istnieje więc duże prawdopodobieństwo, iż w tym czasie odbędą się wybory, stąd też uzasadnione jest skonstruowanie i wdrożenie rozwiązań dostosowanych do lokalizacji, a przede wszystkim do mieszkających w niej wyborców w starszym wieku.

Kodeks wyborczy wyróżnia stałe i odrębne obwody głosowania<sup>79</sup>, tworzone na podstawie kryteriów wyeksplikowanych w Rozdziale 3 k.w. („Obwody głosowania”). Taki podział funkcjonował również przed 1 sierpnia 2011 r. Instytucja odrębnych obwodów głosowania została utrzymana przez Kodeks wyborczy „(...) z uwagi na dyrektywę stworzenia takich warunków organizacyjnych, by krąg osób korzystających w praktyce z podmiotowych praw wyborczych był maksymalnie szeroki (...)”<sup>80</sup>. Nazwy rodzajów

---

<sup>75</sup> T.j.: Dz.U. z 2018 r., poz. 1508, dalej: u.p.s.

<sup>76</sup> Art. 56 u.p.s. dopełnia to wyliczenie następującymi typami domów, dla: osób przewlekle somatycznie chorych; osób przewlekle psychicznie chorych; dorosłych niepełnosprawnych intelektualnie; dzieci i młodzieży niepełnosprawnych intelektualnie; osób niepełnosprawnych fizycznie; osób uzależnionych od alkoholu.

<sup>77</sup> Art. 55 ust. 1 zd. 1 *in fine* u.p.s.

<sup>78</sup> Zgodnie z § 10 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 23 sierpnia 2012 r. w sprawie domów pomocy społecznej (t.j.: Dz. U. z 2018 r., poz. 734): „Osoba ubiegająca się jest kierowana do domu na czas nieokreślony, chyba że wystąpi ona lub jej przedstawiciel ustawowy z wnioskiem o skierowanie do domu na czas określony”. Nawet w przypadku skierowania oraz umieszczenia na czas określony – do domu pomocy społecznej dla osób uzależnionych od alkoholu – decyzję wydaje się nie dłużej niż na 12 miesięcy, z opcjonalnym przedłużeniem w uzasadnionych przypadkach do 18 miesięcy (art. 59 ust. 7 u.p.s.), co również jest dłuższym przedziałem czasowym.

<sup>79</sup> Art. 12 § 1 k.w.

<sup>80</sup> A. Sokala, *Obwody odrębne*, [w:] A. Sokala, B. Michalak, P. Uziębło, *Leksykon...*, dz. cyt., s. 145. Można także przywołać konstatację A. Żukowskiego, odnoszącą się do tego typu obwodów (umiejscowionych w szpitalach, domach opieki społecznej, więzieniach, aresztach czy statkach pełnomorskich), których tworzenie jest pożądanym działaniem, „realizującym zasadę powszechności wyborów” (Tenże, *Systemy wyborcze: wprowadzenie*, Olsztyn 1999, s. 32). Jak dodaje: „Mimo że przeprowadzenie wyborów w tych obwodach nie ma prawie żadnego znaczenia dla wyników głosowania w skali ogólnokrajowej, to jednak świadczy o trosce ustawodawców danego prawa wyborczego objęcia zasadą powszechności wyborów bez mała wszystkich obywateli państwa” (Tamże).

obwodów sugestywnie naprowadzają na istotę ich tworzenia – obwody stałe (terytorialne) stanowią podstawową formę ustalania obwodów głosowania<sup>81</sup>, z kolei obwody odrębne (specjalne) zlokalizowane są w określonych przez k.w. miejscach, a tym samym ograniczają się do grupy przebywających w nich – z różnych powodów – wyborców. Jak słusznie zauważył K. Skotnicki: „Objęcie całego terytorium państwa siecią obwodów głosowania tworzonych na zasadzie terytorialnej nie oznacza, że wszyscy wyborcy mają możliwość oddania głosu. Wiele osób posiadających prawo głosowania bowiem nie ma szansy udziału w głosowaniu na ogólnych warunkach bądź udział ten jest znacznie ograniczony (...)”<sup>82</sup>. Uprawnionym do głosowania znajdującym się we wskazanej sytuacji wychodzą naprzeciw wdrażane stopniowo rozwiązania, a jednym z nich, wykazującym się „dłuższym stażem”, są właśnie odrębne obwody głosowania tworzone „w zakładzie leczniczym, domu pomocy społecznej, zakładzie karnym i areszcie śledczym oraz w oddziale zewnętrznym takiego zakładu i aresztu”(art.12 § 4 zd. 1 k.w.)<sup>83</sup>, a także „w domu studenckim lub zespołach domów studenckich prowadzonych przez uczelnie lub inne podmioty na podstawie umów zawartych z uczelniami” (art. 12 § 7 k.w.). O ile w przypadku pierwszej grupy ustawodawca „kieruje się tym, że takie osoby nie mogą z różnych powodów opuszczać miejsca pobytu (...)”<sup>84</sup>, o tyle w drugim „(...) ma jedynie na uwadze ułatwienie im oddania głosu (...)”<sup>85</sup>. Niejednakowe położenie wyborców ma swój refleks w procedurze tworzenia. Utworzenie odrębnych obwodów jest obligatoryjne w miejscach wymienionych w art. 12 § 4 zd. 1 k.w., „jeżeli w dniu wyborów będzie w nim przebywać co najmniej 15 wyborców” (art. 12 § 4 zd. 1 *in fine* k.w.)<sup>86</sup>. Prawodawca wyraźnie zaznaczył, że odstępstwo od tego obowiązku jest możliwe „wyłącznie w uzasadnionych przypadkach na wniosek osoby kierującej daną jednostką” (art. 12 § 4 zd. 2 k.w.). W odniesieniu do pozostałych jednostek (dom studencki lub ich zespoły)

<sup>81</sup> A. Jarecka, *Zasada powszechności i równości w polskim prawie wyborczym*, Warszawa 2000, s. 84.

<sup>82</sup> K. Skotnicki, *Zasada powszechności w prawie wyborczym: zagadnienia teorii i praktyki*, Łódź 2000, s. 179. W odniesieniu do tzw. obwodów zamkniętych warto przytoczyć komentarz J. Buczkowskiego: „Troska o najpełniejsze zagwarantowanie zasady powszechności wyborów wyraża się (...) w precyzowaniu szeregu zasad, których sens sprowadza się do tworzenia dogodnych warunków dla pewnych **kategorii** wyborców. Chodzi mianowicie o te osoby, dla których (...) udział w wyborach na zasadach ogólnie obowiązujących byłby utrudniony albo wręcz niemożliwy” (Tenże, *Podstawowe zasady...*, dz. cyt., s. 115 – 116), a prawo wyborcze umożliwia odstępstwo od zasady terytorialnej (Tamże).

<sup>83</sup> „Niewątpliwie najczęściej ustawy wyborcze przewidują tworzenie specjalnych zamkniętych obwodów głosowania w szpitalach, sanatoriach i innych placówkach służby zdrowia oraz opieki społecznej. (...) Są to przy tym obwody wzbudzające stosunkowo najmniej kontrowersji” (K. Skotnicki, *Zasada powszechności...*, dz. cyt., s. 180).

<sup>84</sup> A. Biłgorajski, *Komentarz do art. 12*, [w:] *Kodeks wyborczy...*, dz. cyt., A. Biłgorajski (red.), s. 73.

<sup>85</sup> Tamże.

<sup>86</sup> W art. 12 § 5 k.w. wprowadzono dodatkowe obostrzenie dotyczące wyborów do organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego oraz wyborów wójta – w tych przypadkach odrębny obwód tworzony jest wtedy, „jeżeli w dniu wyborów będzie w niej przebywać co najmniej 15 wyborców ujętych w rejestrze wyborców prowadzonym w gminie, na terenie której położona jest dana jednostka” (art.12 § 5 k.w.).

utworzenie odrębnego obwodu „jest zawsze fakultatywne”<sup>87</sup>, przy czym idą za tym dodatkowe obostrzenia i ograniczenia – po pierwsze, „co najmniej 50 osób uprawnionych do udziału w wyborach poinformuje na piśmie rektora uczelni (...) o zamiarze przebywania w domu studenckim w dniu głosowania”( art. 12 § 7 k.w.), po drugie, nie będą to wybory do organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego oraz wybory wójta (art. 12 § 8 k.w.). Nadmienić należy, że odrębne obwody głosowania tworzy rada gminy (w drodze uchwały) na wniosek wójta (w przypadku obwodów w domach studenckich lub ich zespołów, konieczna jest uprzednia zgoda rektora uczelni)<sup>88</sup>, a ich utworzenie „następuje najpóźniej w 35 dniu przed dniem wyborów” (art. 12 § 10 k.w.). Odnotować trzeba także, iż w ramach obowiązków informacyjnych<sup>89</sup> nałożonych na wójta (obwieszczenie podawane do wiadomości wyborców najpóźniej w 30 dniu przed dniem wyborów oraz zamieszczone w tym terminie w Biuletynie Informacji Publicznej)<sup>90</sup> znajduje się m.in. informacja o numerach i granicach odrębnych obwodów głosowania, lokalach obwodowych komisji wyborczych dostosowanych do potrzeb wyborców niepełnosprawnych czy też możliwości korespondencyjnego głosowania przez wyborców niepełnosprawnych, jak i głosowania przez pełnomocnika (art. 16 § 1 pkt 1, 3 i 4 k.w.).

Ustawodawca w swoisty sposób dodatkowo uwypuklił specyfikę odrębnych obwodów wyborczych tworzonych właśnie w domach pomocy społecznej, a także w zakładach leczniczych, wzmacniając przy tym gwarancję realizacji uprawnień wyborczych osób znajdujących się w tych jednostkach poprzez umożliwienie wykorzystania tzw. pomocniczej urny wyborczej<sup>91</sup>, wprowadzając tym samym „(...) wyjątek od zasady, w świetle której każda obwodowa komisja wyborcza przeprowadza głosowanie z zastosowaniem jednej urny wyborczej”<sup>92</sup>. Instytucja znana była już na gruncie poprzednio obowiązującej ordynacji wyborczej do parlamentu<sup>93</sup>. Artykuł 44 § 2 k.w. klaruje, iż druga urna przeznaczona jest wyłącznie do wrzucania kart do głosowania, a z § 1 tej jednostki redakcyjnej wynika obowiązek uzgodnienia z właściwą komisją wyborczą wyższego stopnia zastosowania tego mechanizmu. Co więcej, jeżeli wyborca wyrazi wolę skorzystania z urny pomocniczej, przy

<sup>87</sup> A. Biłgorajski, *Komentarz do art. 12*, [w:] *Kodeks wyborczy...*, dz. cyt., A. Biłgorajski (red.), s.73.

<sup>88</sup> Na podst.: art. 12 § 4 i 9 k.w.

Zgodnie z nowelizacją Kodeksu wyborczego, od 1 stycznia 2019 r. odrębne obwody głosowania będzie tworzył – na mocy postanowienia – komisarz wyborczy.

<sup>89</sup> A. Biłgorajski, *Komentarz do art. 16*, [w:] *Kodeks wyborczy...*, dz. cyt., A. Biłgorajski (red.), s.80.

<sup>90</sup> Na podst.: art. 16 § 1 i § 2 k.w.

<sup>91</sup> Pomocnicza urna wyborcza znana jest także pod nazwami: wędrująca, latająca czy przenośna (J. Zbieranek, *Alternatywne procedury głosowania...*, dz. cyt., s. 20).

<sup>92</sup> A. Biłgorajski, *Komentarz do art. 44*, [w:] *Kodeks wyborczy...*, dz. cyt., A. Biłgorajski (red.), s. 123.

<sup>93</sup> Art. 62 ustawy z dnia 12 kwietnia 2001 r. Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej (t.j.: Dz.U. z 2007 r. Nr 190 poz. 1360 ze zm.).

czynności wrzucenia karty do głosowania wymagana jest obecność co najmniej dwóch członków obwodowej komisji wyborczej (zgłoszonych przez różne komitety wyborcze)<sup>94</sup>. Wspomniane rozwiązanie diametralnie usprawnia przebieg głosowania, albowiem nawet w odrębnych obwodach, ze względu na położenie czy kondycję zdrowotną, dotarcie do lokalu wyborczego może być kłopotliwe i dokuczliwe<sup>95</sup>. Mobilna urna wyborcza znalazła zastosowanie w praktyce wielu państw, przy czym procedura głosowania przy jej pomocy „(...) jest wyjątkowa i skierowana do precyzyjnie wskazanej, wąskiej grupy wyborców. Najczęściej są to osoby chore, w zaawansowanym wieku lub niepełnosprawne”<sup>96</sup>. Funkcjonalizacja wymaga jednak przestrzegania szeregu dodatkowych restrykcji, które zapewnią prawidłowy przebieg wyborów, minimalizując sposobność wykorzystania tego mechanizmu do naruszeń prawa wyborczego. Zastosowanie omawianego rozwiązania na masową skalę wpłynęło defektywnie na przebieg procesu wyborczego w niektórych państwach<sup>97</sup>, stąd też nie zaskakuje brak aprobaty dla szerszego wykorzystania tej metody<sup>98</sup>, „(...) albowiem może ona być zastąpiona innymi, bardziej podatnymi na proceduralne zabezpieczenie”<sup>99</sup>. Przenośna urna wyborcza – eksploatowana w wąskim zakresie dyktowanym wyjątkowymi okolicznościami – ma rację bytu, bowiem daje osobom z niej korzystającym substytut obecności w lokalu wyborczym i – choć może to wybrzmieć patetycznie – namiastkę odczucia tej specyficznej, unikalnej atmosfery.

Główny nurt rozważań został skierowany na konstrukcje sprofilowane do potrzeb seniorów, choć osoby te nie są ekskluzywnymi dysponentami przyznaných uprawnień wyborczych. Starzenie się społeczeństwa nie jest podnoszone *expressis verbis* jako *ratio legis* wprowadzonych ułatwień, jednak świadomość wzmagającego charakteru tego procesu wydaje się być implicytnie wyrażona w zabiegach ustawodawcy. Podkreślenia wymaga, że z pewnością nie wszystkie jego następstwa uzewnętrzniły się, co generuje pytanie, jakim

---

<sup>94</sup> Na podst.: art. 44 § 3 k.w.

<sup>95</sup> Tytułem dopowiedzenia należałoby przywołać następujące spostrzeżenie A. Jareckiej odnoszące się do obwodów głosowania, w ramach których „(...) stworzone są odpowiednie warunki techniczne (lokal wyborczy) i organizacyjne (obwodowe komisje wyborcze)” (A. Jarecka, *Zasada powszechności i równości...*, dz. cyt., s. 81). Autorka dodaje, że „(...) nie bez znaczenia jest miejsce usytuowania lokalu wyborczego, od tego bowiem uzależniona jest w pewnej mierze realizacja czynnego prawa wyborczego przez osoby starsze i niepełnosprawne” (Tamże, s. 82) i wymienia zaistniałe sytuacje obrazujące przykładowe utrudnienia, jak i ułatwienia w udziale w głosowaniu (zob. szerzej: Tamże, s. 82 i n.).

<sup>96</sup> J. Zbieranek, *Alternatywne procedury głosowania...*, dz. cyt., s. 69.

<sup>97</sup> Tamże, s. 70 i n.

<sup>98</sup> K. W. Czaplicki, *Alternatywne sposoby głosowania...*, dz. cyt., [w:] *Międzynarodowa Konferencja Naukowa...*, dz. cyt., S. Grabowska, R. Grabowski (red.), s. 49.

<sup>99</sup> Tamże.



jeszcze wyzwaniom prawo wyborcze będzie musiało sprostać<sup>100</sup>. Wyrazić trzeba przypuszczenia, że nabierające tempa starzenie się ludności będzie multiplikowało komplikacje, a to z kolei wyegzekwuje bardziej zaawansowane modyfikacje prawa wyborczego, uwzględniające szczególną sytuację wyborców w wieku senioralnym, jak i zachowanie konstytucyjnie gwarantowanych wartości, co już w samej zapowiedzi sprawia wrażenie wymagającego zadania.

*Sui generis* materiałem pogładowym będzie *résumé* oddziaływania procesów migracyjnych na organizację elekcji. Zważywszy, że ruchy te są niemalże „odwieczne”, można wyprowadzić uzasadnione założenie o wypracowaniu odpowiednich do sytuacji rozwiązań na gruncie prawa wyborczego, co wydają się potwierdzać globalne doświadczenia. Abstrahując od zmian miejsca pobytu w obrębie kraju<sup>101</sup>, migracje można pogrupować w oparciu o kryterium kierunku przemieszczania się ludności. Odnosząc się do emigracji, jednym z najczęściej stosowanych sposobów umożliwiających obywatelom przebywającym za granicą oddanie głosu jest tworzenie zagranicznych obwodów głosowania. Odpowiednią

<sup>100</sup> Zupełnie inną – choć bezwiednie narzucającą się w obliczu powyżej zrelacjonowanych okoliczności – kwestią do rozważenia jest dolna granica wieku wyborczego. Skoro uwaga skupiała się na wyborcach w zaawansowanym wieku, trzeba również odnieść się do sytuacji osób, które ze względu na przywołaną przesłankę nie mogą (jeszcze) skorzystać z prawa wybierania. Obranie 18 roku życia za „przepustkę” do udziału w akcie wyborczym jest zbieżne z osiągnięciem pełnoletności na gruncie prawa cywilnego (i pełnej zdolności do czynności prawnych). Oznacza zdolność do podejmowania świadomych decyzji (B. Banaszak, *Kodeks wyborczy...*, dz. cyt., s. 27) i wiąże się z posiadaniem minimalnego doświadczenia życiowego (K. Skotnicki, *Zasada powszechności...*, dz. cyt., s. 99). Można więc uznać, że przesłanka wieku ustalona na tym poziomie jest naturalnym wyłączeniem (A. Biłgorajski, *Komentarz do art. 10*, [w:] *Kodeks wyborczy...*, dz. cyt., A. Biłgorajski (red.), s. 42). Obserwowana na świecie tendencja do obniżania wieku wyborczego (uskuteczniania systematycznie od II połowy XX w. – zob. szerzej: K. Skotnicki, *Zasada powszechności...*, dz. cyt., s. 104 i nn.), prowadzi do pytania o możliwość i celowość zaaplikowania podobnego trendu na gruncie krajowym. Zważywszy, że art. 62 ust. 1 Konstytucji RP *explicite* wskazuje na 18 lat, ewentualny manewr przy progu wiekowym wymagałby zmiany ustawy zasadniczej. Z regulacji tej odczytywana jest przychylność ustrojodawcy względem młodych wyborców. Przepisy Konstytucji RP wychodzą im naprzeciw, bowiem wymóg osiągnięcia wieku przypada na dzień wyborów (A. Jarecka, *Zasada powszechności i równości...*, dz. cyt., s. 36), a nie na jakkolwiek etap poprzedzający (*ad exemplum*, dekret przyznawał czynne prawo wyborcze osobom, które ukończyły 21 lat do dnia ogłoszenia wyborów). Oznacza to, że w zarówno w rejestrze, jak i spisie wyborców należy uwzględnić osoby, które spełnią wymóg ukończenia 18 lat życia najpóźniej w dniu wyborów (A. Kisielewicz, *Komentarz do art. 10*, [w:] K. W. Czaplicki, B. Dauter, S. J. Jaworski, A. Kisielewicz, F. Rymarz, *Kodeks wyborczy...*, dz. cyt., s. 46). Powracając do obniżenia progu uzyskania czynnego prawa wyborczego, należy to ująć w ramach przybierającego na sile starzenia się ludności. W tym miejscu pojawia się kolejne pytanie, czy rosnący udział osób starszych w społeczeństwie może rzutować na sytuację młodszych wyborców, których reprezentacja jest mniej liczebna i w efekcie marginalizować ich interesy. Trudno udzielić jednoznacznej odpowiedzi, która wymagałaby pogłębionej refleksji. Wydaje się jednak, że poszerzenie kręgu wyborców wskutek przesuwania granicy wieku („w dół”) nie jest remedium na wskazaną sytuację. Jak zauważył K. Prokop: „Dopiero zintensyfikowanie działań zmierzających do pobudzenia aktywności społecznej i politycznej młodzieży może pozwolić w przyszłości na podjęcie w Polsce poważnej dyskusji o ewentualnym obniżeniu progu wyborczego poniżej 18 lat” (Tenże, *Prawa wyborcze młodzieży*, „Studia Wyborcze”, t. 9/2010, s. 114). Podejście zakładające konieczność uprzedniego wykształcenia odpowiedzialnej i rozsądnej postawy zaangażowania wśród młodzieży wydaje się być słuszną strategią, która powinna być wdrażana bez okazjonalnej motywacji.

<sup>101</sup> Jako rozwiązanie „czyniące zadość” sytuacji wymienionej w tekście głównym można wskazać – wydawane wyborcom zmieniającym miejsce pobytu przed dniem wyborów - zaświadczenie o prawie do głosowania w miejscu pobytu w dniu wyborów, przewidziane przez art. 32 k.w.

podstawę prawną zawierała już ustawa z dnia 22 grudnia 1960 r. o uzupełnieniu i zmianie niektórych przepisów prawa wyborczego<sup>102</sup>, a komentowana konstrukcja przejmowana była przez kolejno obowiązujące ordynacje. Kodeks wyborczy reguluje obwody głosowania zlokalizowane za granicą w art. 14. Jak stanowi powołany przepis, ich utworzenie zależy od spełnienia dwóch przesłanek: prawdopodobieństwa przebywania co najmniej 15 osób na terenie obwodu oraz istnienia możliwości niezwłocznego przekazania wyników głosów właściwej komisji wyborczej<sup>103</sup>. Obwody tworzy – po zasięgnięciu opinii Państwowej Komisji Wyborczej – minister właściwy do spraw zagranicznych, w drodze rozporządzenia<sup>104</sup>. Z dopełniającego art. 35 k.w. wyłuskać należy konieczność posiadania ważnego polskiego paszportu, niezbędnego do zgłoszenia do spisu wyborców sporządzanego przez konsula – czynność ta może być dokonana w wielu przystępnych dla wyborcy formach, w terminie (najpóźniej) 3. dni przed dniem wyborów<sup>105</sup>. Nie można pominąć obwodów do głosowania na statkach morskich (art. 15 § 1 k.w.), w odniesieniu do których został skompilowany nieco bardziej rozbudowany katalog przesłanek – istotne jest zwłaszcza to, że musi być to polski statek („podnoszący polską banderę i dowodzony przez polskiego kapitana” – art. 15 § 2 k.w.)<sup>106</sup> znajdujący się w podróży w okresie obejmującym dzień wyborów, na którym przebywa co najmniej 15 wyborców (art. 15 § 1 k.w.). Jak w przypadku zagranicznych obwodów głosowania, kluczowy jest czas przekazania wyników. Wyeksponować trzeba dosyć długą tradycję tworzenia wzmiankowanych obwodów za granicą i na statkach<sup>107</sup>. W literaturze podkreśla się, że uwzględnienie w prawie wyborczym takich rozwiązań jest przejawem troski i dbałości o realizację praw wyborczych przez wszystkich polskich obywateli, nawet tych znajdujących się poza granicami państwa<sup>108</sup>. Z odmiennego punktu widzenia nietrudno poczynić zarzuty wymierzone w zasadność dopuszczenia do procesu kreowania (składu) krajowych organów przedstawicielskich osób, które żyją poza jego granicami, jednak w erze środków komunikacji elektronicznej jedna z głównych motywacji oponentów tego rozwiązania, a mianowicie nieznanostwo rodzimych realiów, wydaje się nieco dezaktualizować. *Ad extremum* wątku emigracyjnego winno się

<sup>102</sup> Dz.U. z 1960 r. Nr 57, poz. 323.

<sup>103</sup> A. Biłgorajski, *Komentarz do art. 14*, [w:] *Kodeks wyborczy...*, dz. cyt., A. Biłgorajski (red.), s. 77 i n.

<sup>104</sup> Art. 14 § 2 k.w.

<sup>105</sup> Na podst.: art. 35 § 1 i 2 k.w.

<sup>106</sup> W tym miejscu należałoby przytoczyć fragment akapitu podsumowującego artykuł poświęcony obwodom do głosowania na statkach morskich – jak zauważył M. Kijowski: „Jeśli jednak powrót polskich statków pod polską banderę nie stanie się faktem, perspektywy zasięgu decydowania marynarzy o stanie spraw kraju postrzegam pesymistycznie” (Tenże, *Wybory i referendum ogólnokrajowe na polskich statkach morskich. Fakty, wnioski, spostrzeżenia*, „Studia Wyborcze”, t. 24/2017, s. 54).

<sup>107</sup> Zob. szerzej: J. Buczkowski, *Podstawowe zasady...*, dz. cyt., s. 119 i nn.

<sup>108</sup> A. Jarecka, *Zasada powszechności i równości...*, dz. cyt., s. 90 i 94.

nadmienić, że we wcześniejszym stanie prawnym obywatele przebywający za granicą mogli również głosować korespondencyjnie, co było wygodną opcją zwłaszcza dla wyborców mieszkających peryferyjnie w stosunku do obwodów głosowania usytuowanych najczęściej w większych miastach. Co więcej, w pierwotnej odsłonie tego alternatywnego sposobu głosowania, był on przewidziany jedynie w obwodach głosowania utworzonych za granicą<sup>109</sup>. Przechodząc już do imigracji, na wstępie należy wyciągnąć przed nawias zasadę, zgodnie z którą cudzoziemcy (jak i apatrydzi) pozbawieni są czynnego prawa wyborczego, zastrzeżonego dla polskich obywateli (art. 62 ust. 1 Konstytucji RP). Nie ma ona jednak bezwzględного charakteru<sup>110</sup>, a przewidziane wyjątki postrzegane są jako konsekwencja członkostwa w Unii Europejskiej<sup>111</sup>. Wyczerpujący katalog odstępstw zawiera art. 10 k.w., zgodnie z którym obywatelowi Unii Europejskiej niebędącemu obywatelem polskim, przysługuje prawo wybierania w wyborach do Parlamentu Europejskiego (przeprowadzanych w Rzeczypospolitej), rady gminy oraz wójta. Koniecznym jest przy tym spełnienie pozostałych przesłanek: wieku (ukończenie 18 lat) oraz domicylu (stałe zamieszkiwanie na terenie Polski, odpowiednio gminy)<sup>112</sup>. Dostyc zrozumiiałe, że rozwiązania te *prima facie* wzbudzają wątpliwości co do zgodności z art. 62 ustawy zasadniczej, które zostały jednak rozwiane przez Trybunał Konstytucyjny – orzekł on, iż przyznanie czynnego prawa wyborczego unijnym obywatelom w wyborach do Parlamentu Europejskiego, jak i do podstawowej jednostki podziału terytorialnego nie narusza Konstytucji RP, co obszernie rozwinięto w uzasadnieniu do wyroków<sup>113</sup>. Sprawy te były pewnego rodzaju probierzem rezerwy, a nawet obaw uzewnętrznianych w szeroko rozumianym dyskursie na temat włączenia w proces decyzyjny obcokrajowców. Problematyka, choć ma odległą genezę, nie jest społecznie obojętna i cyklicznie (zazwyczaj pod koniec kadencji danego organu) aktualizuje się, a motywem przewodnim dyskusji jest najczęściej różnorodnie pojmowany interes. Same konstrukcje, wdrożone do systemu wyborczego jako odzew na wywołane ruchami migracyjnymi utrudnienia, wykazują się już pewnym stażem i mają za sobą

<sup>109</sup> Rozdział 8 (w Dziale I k.w. w pierwotnym brzmieniu) nosił tytuł „Głosowanie korespondencyjne w obwodach głosowania utworzonych za granicą” (tekst ogłoszony Kodeksu wyborczego: Dz.U. z 2011 r., Nr 21 poz. 112).

<sup>110</sup> A. Biłgorajski, *Komentarz do art. 10*, [w:] *Kodeks wyborczy...*, dz. cyt., A. Biłgorajski (red.), s. 40.

<sup>111</sup> A. Kisielewicz, *Komentarz do art. 10*, [w:] K. W. Czaplicki, B. Dauter, S. J. Jaworski, A. Kisielewicz, F. Rymarz, *Kodeks wyborczy...*, dz. cyt., s. 41.

<sup>112</sup> Na podst.: art. 10 § 1 k.w.

O zmianach w polskim prawie wyborczym wynikających z integracji unijnej – zob. szerzej, np.: P. Uziębło, *Podstawowe prawa i wolności polityczne cudzoziemców w RP*, „Białostockie Studia Prawnicze”, z. 2/2007; A. Piekutowska, *Prawa wyborcze imigrantów. Refleksje na tle instytucji obywatelstwa europejskiego*, „Białostockie Studia Prawnicze”, z. 20/2016.

<sup>113</sup> Zob. szerzej: odpowiednio wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 31 maja 2004 r., sygn. K 15/04 oraz wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 11 maja 2005 r., sygn. K 18/04.

przekształceniowe przesilenie, podlegając bardziej korektom (mogącym, co prawda, stać się „języczkiem u wagi”). Prawo wyborcze w tym obszarze jawi się jako lepiej przystosowane do przemieszczania się ludności niż do jej starzenia się.

Chociaż ostatecznie to wybrani przedstawiciele znajdują się w centrum uwagi, pierwszoplanową rolę w wyborach odgrywa elektorat. Jak zwykle się mawiać, liczy się głos każdego wyborcy. Ten decyzyjny substrat osobowy podlega tym samym przeobrażeniom demograficznym co ludność *in toto*, której wycinek stanowi. Wielowymiarowość procesów ludnościowych pociąga za sobą konglomerat implikacji, które mogą – nawet potencjalnie – uniemożliwić realizację zasad prawa wyborczego określonym grupom osób, poddając w wątpliwość demokratyczny przymiot wyborów. Ustawodawca powinien więc monitorować zachodzące zmiany i ich tendencje, podejmując odpowiednie działania adaptacyjne, bowiem spóźniony respons może nie tyle utrudniać urzeczywistnienie chęci wzięcia udziału w akcie wyborczym osobom napotykanym na – *nomen omen* – drodze różne bariery, co zupełnie wykluczyć z tego wydarzenia politycznego.

#### **Bibliografia:**

- Balicki R., Preisner A., *e-Voting – szanse, możliwości, zagrożenia*, [w:] *Międzynarodowa Konferencja Naukowa nt.: Alternatywne sposoby głosowania a aktywizacja elektoratu, Rzeszów, 26-27 marca 2007 roku*, S. Grabowska, R. Grabowski (red.), Rzeszów 2007.
- Banaszak B., Jabłoński M., *Komentarz do art. 62, pkt III*, [w:] *Konstytucje Rzeczypospolitej oraz komentarz do Konstytucji RP z 1997 roku*, J. Boć (red.), Wrocław 1998.
- Banaszak B., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2012.
- Banaszak B., *Kodeks wyborczy. Komentarz*, Warszawa 2015.
- Biłgorajski A., *Komentarz do art. 2*, [w:] *Kodeks wyborczy. Komentarz. T. 1, Komentarz do artykułów 1-151*, A. Biłgorajski (red.), Katowice 2017.
- Biłgorajski A., *Komentarz do art. 10*, [w:] *Kodeks wyborczy. Komentarz. T. 1, Komentarz do artykułów 1-151*, A. Biłgorajski (red.), Katowice 2017.
- Biłgorajski A., *Komentarz do art. 12*, [w:] *Kodeks wyborczy. Komentarz. T. 1, Komentarz do artykułów 1-151*, A. Biłgorajski (red.), Katowice 2017.
- Biłgorajski A., *Komentarz do art. 14*, [w:] *Kodeks wyborczy. Komentarz. T. 1, Komentarz do artykułów 1-151*, A. Biłgorajski (red.), Katowice 2017.
- Biłgorajski A., *Komentarz do art. 16*, [w:] *Kodeks wyborczy. Komentarz. T. 1, Komentarz do artykułów 1-151*, A. Biłgorajski (red.), Katowice 2017.

- Biłgorajski A., *Komentarz do art. 44*, [w:] *Kodeks wyborczy. Komentarz. T. 1, Komentarz do artykułów 1-151*, A. Biłgorajski (red.), Katowice 2017.
- Buczkowski J., *Podstawowe zasady prawa wyborczego III Rzeczypospolitej*, Lublin 1998.
- Czaplicki K. W. *Alternatywne sposoby głosowania (Zarys problemów)*, [w:] *Międzynarodowa Konferencja Naukowa nt.: Alternatywne sposoby głosowania a aktywizacja elektoratu, Rzeszów, 26-27 marca 2007 roku*, S. Grabowska, R. Grabowski (red.), Rzeszów 2007.
- Dyś-Branicka I., *E-voting jako alternatywna procedura głosowania na przykładzie Estonii – szanse i zagrożenia*, [w:] *Instytucje demokracji bezpośredniej w praktyce*, O. Hałub, M. Jabłoński, M. Radajewski (red.), Wrocław 2016.
- Florczak-Wątor M., *Status prawny wyborcy niepełnosprawnego*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” nr 3/2011.
- Grabowski R., Grabowska S., *Środowisko teoretyków i praktyków prawa wyborczego wobec postulatu reformy polskiego systemu wyborczego z wykorzystaniem alternatywnych sposobów głosowania*, [w:] *Międzynarodowa Konferencja Naukowa nt.: Alternatywne sposoby głosowania a aktywizacja elektoratu, Rzeszów, 26-27 marca 2007 roku*, S. Grabowska, R. Grabowski (red.), Rzeszów 2007.
- Jackiewicz A., *Głosowanie korespondencyjne oraz głosowanie przez pełnomocnika jako alternatywne metody głosowania w świetle polskiego Kodeksu wyborczego*, „Białostockie Studia Prawnicze”, z. 20/2016.
- Jarecka A., *Zasada powszechności i równości w polskim prawie wyborczym*, Warszawa 2000.
- Jaworski S. J., *Komentarz do art. 58*, [w:] K. W. Czaplicki, B. Dauter, S. J. Jaworski, A. Kisielewicz, F. Rymarz, *Kodeks wyborczy. Komentarz*, Warszawa 2014.
- Jaworski S. J., *Komentarz do art. 61a*, [w:] K. W. Czaplicki, B. Dauter, S. J. Jaworski, A. Kisielewicz, F. Rymarz, *Kodeks wyborczy. Komentarz*, Warszawa 2014.
- Jaworski S. J., *Komentarz do art. 61g*, [w:] K. W. Czaplicki, B. Dauter, S. J. Jaworski, A. Kisielewicz, F. Rymarz, *Kodeks wyborczy. Komentarz*, Warszawa 2014.
- Kijowski M., *Wybory i referendum ogólnokrajowe na polskich statkach morskich. Fakty, wnioski, spostrzeżenia*, „Studia Wyborcze”, t. 24/2017.
- Kisielewicz A., *Komentarz do art. 10*, [w:] K. W. Czaplicki, B. Dauter, S. J. Jaworski, A. Kisielewicz, F. Rymarz, *Kodeks wyborczy. Komentarz*, Warszawa 2014.
- Łuszczynski A., *Alternatywne sposoby głosowania a problemy demokracji*, [w:] *Międzynarodowa Konferencja Naukowa nt.: Alternatywne sposoby głosowania a aktywizacja elektoratu, Rzeszów, 26-27 marca 2007 roku*, S. Grabowska, R. Grabowski (red.), Rzeszów 2007.

- Michalak B., *Absencja wyborcza*, [w:] A. Sokala, B. Michalak, P. Uziębło, *Leksykon prawa wyborczego i referendalnego oraz systemów wyborczych*, Warszawa 2013.
- Musiał-Karg M., *E-voting jako nowa forma uczestnictwa obywateli w procesach wyborczych. Doświadczenia wybranych państw europejskich*, [w:] *Prawo wyborcze i wybory. Doświadczenia dwudziestu lat procesów demokratyzacyjnych w Polsce*, A. Stelmach (red.), Poznań 2010.
- Piekutowska A., *Prawa wyborcze imigrantów. Refleksje na tle instytucji obywatelstwa europejskiego*, „Białostockie Studia Prawnicze”, z. 20/2016.
- Prokop K., *Prawa wyborcze młodzieży*, „Studia Wyborcze”, t. 9/2010.
- Przywora B., *Nowe instrumenty w świetle Kodeksu wyborczego – próba oceny ich znaczenia w praktyce z uwzględnieniem oddziaływania na społeczności lokalne*, [w:] *Praktyka realizacji biernego prawa wyborczego w Polsce: źródła regulacji, wykładnia przepisów prawa i efekty ich stosowania w świetle ustawy Kodeks wyborczy*, M. Mączyński (red. nauk.), Warszawa 2015.
- Rakowska A., *Głosowanie przez pełnomocnika (uwagi krytyczne)*, „Studia Wyborcze”, t. 4/2007.
- Rzucidło J., *Perspektywy głosowania za pośrednictwem Internetu w Rzeczypospolitej Polskiej*, „Studia Wyborcze”, t.15/2013.
- Skotnicki K., *Zasada powszechności w prawie wyborczym: zagadnienia teorii i praktyki*, Łódź 2000.
- Sokala A., *Cenzusy wyborcze*, [w:] A. Sokala, B. Michalak, P. Uziębło, *Leksykon prawa wyborczego i referendalnego oraz systemów wyborczych*, Warszawa 2013.
- Sokala A., *Głosowanie elektroniczne*, [w:] A. Sokala, B. Michalak, P. Uziębło, *Leksykon prawa wyborczego i referendalnego oraz systemów wyborczych*, Warszawa 2013.
- Sokala A., *Obwody odrębne*, [w:] A. Sokala, B. Michalak, P. Uziębło, *Leksykon prawa wyborczego i referendalnego oraz systemów wyborczych*, Warszawa 2013.
- Strzałkowski T., *Rozdział 7. Głosowanie przez pełnomocnika*, [w:] *Kodeks wyborczy. Komentarz. T. 1, Komentarz do artykułów 1-151*, A. Biłgorajski (red.), Katowice 2017.
- Strzałkowski T., *Komentarz do art. 53b*, [w:] *Kodeks wyborczy. Komentarz. T. 1, Komentarz do artykułów 1-151*, A. Biłgorajski (red.), Katowice 2017.
- Strzałkowski T., *Komentarz do art. 53c*, [w:] *Kodeks wyborczy. Komentarz. T. 1, Komentarz do artykułów 1-151*, A. Biłgorajski (red.), Katowice 2017.
- Strzałkowski T., *Komentarz do art. 53e*, [w:] *Kodeks wyborczy. Komentarz. T. 1, Komentarz do artykułów 1-151*, A. Biłgorajski (red.), Katowice 2017.

Strzałkowski T., *Komentarz do art. 53g*, [w:] *Kodeks wyborczy. Komentarz. T. 1, Komentarz do artykułów 1-151*, A. Biłgorajski (red.), Katowice 2017;

Strzałkowski T., *Komentarz do art. 53h*, [w:] *Kodeks wyborczy. Komentarz. T. 1, Komentarz do artykułów 1-151*, A. Biłgorajski (red.), Katowice 2017.

Strzałkowski T., *Komentarz do art. 56*, [w:] *Kodeks wyborczy. Komentarz. T. 1, Komentarz do artykułów 1-151*, A. Biłgorajski (red.), Katowice 2017.

Uziębło P., *Podstawowe prawa i wolności polityczne cudzoziemców w RP*, „Białostockie Studia Prawnicze”, z. 2/2007.

Zbieranek J., *Nowe procedury: głosowanie korespondencyjne i przez pełnomocnika*, [w:] *Kodeks wyborczy. Wstępna ocena*, K. Skotnicki (red.), Warszawa 2011.

Zbieranek J. (red. tomu), *Gwarancje korzystania z czynnego prawa wyborczego przez osoby starsze i osoby z niepełnosprawnościami. Analiza i zalecenia*, Warszawa 2012.

Zbieranek J., *Alternatywne procedury głosowania w polskim prawie wyborczym – gwarancja zasady powszechności wyborów czy mechanizm zwiększania frekwencji wyborczej?*, Warszawa 2013.

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

Żukowski A., *Głosowanie korespondencyjne – wskazówki dla Polski*, „Studia Wyborcze”, t. 7/2009.

#### **Akty prawne:**

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 ze zm.).

Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. - Kodeks wyborczy (Dz.U. z 2011 r. Nr 21, poz. 112 oraz t.j.: Dz.U. z 2018 r., poz. 754 ze zm.).

Ustawa z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (t.j.: Dz.U. z 2018 r., poz. 511 ze zm.).

Ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (t.j.: Dz.U. z 2018 r., poz. 1508).

Ustawa z dnia 23 listopada 2012 r. Prawo pocztowe (t.j.: Dz.U. z 2017 r., poz. 1481 ze zm.).

Ustawa z dnia 11 lipca 2014 r. o zmianie ustawy - Kodeks wyborczy oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2014 r., poz. 1072).

Ustawa z dnia 25 czerwca 2015 r. o zmianie ustawy - Kodeks wyborczy (Dz.U. z 2015 r., poz. 1043).

Ustawa z dnia 11 stycznia 2018 r. o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych (Dz.U. z 2018 r., poz. 130).

Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 28 lipca 2011 r. w sprawie sporządzenia aktu pełnomocnictwa do głosowania w wyborach: do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej, Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, do Parlamentu Europejskiego w Rzeczypospolitej Polskiej, do organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego oraz wójtów, burmistrzów i prezydentów miast (t.j.: Dz.U. z 2015 r., poz. 1724).

Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 23 sierpnia 2012 r. w sprawie domów pomocy społecznej (t.j.: Dz. U. z 2018 r., poz. 734).

**Nieobowiązujące akty prawne:**

Ustawa z dnia 17 marca 1921 r. - Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 1921 r. Nr 44, poz. 267 ze zm.).

Ustawa Konstytucyjna z dnia 23 kwietnia 1935 r. (Dz.U. z 1935 r. Nr 30, poz. 227).

Dekret o ordynacji wyborczej do Sejmu Ustawodawczego (Dz.U. z 1918 r. Nr 18, poz. 46).

Ustawa z dnia 8 lipca 1935 r. - Ordynacja wyborcza do Sejmu (Dz.U. z 1935 r. Nr 47, poz. 319).

Ustawa z dnia 8 lipca 1935 r. - Ordynacja wyborcza do Senatu (Dz.U. z 1935 Nr 47, poz. 320).

Ustawa z dnia 22 grudnia 1960 r. o uzupełnieniu i zmianie niektórych przepisów prawa wyborczego (Dz.U. z 1960 r. Nr 57, poz. 323).

Ustawa z dnia 12 kwietnia 2001 r. Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej (t.j.: Dz.U. z 2007 r. Nr 190, poz. 1360 ze zm.).

**Orzecznictwo:**

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 31 maja 2004 r., sygn. K 15/04.

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 11 maja 2005 r., sygn. K 18/04.

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 lipca 2011 r., sygn. K 9/11.

**Pozostałe źródła:**

Poselski projekt ustawy o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych,



ANNA KUCHCIAK

<http://orka.sejm.gov.pl/Druki8ka.nsf/0/07868D7E8E38658BC12581D7004FA309/%24File/2001.pdf>, dostęp: 26.06.2018.