

Patrycja Ściebior-Jońska

Uniwersytet Wrocławski

Głosowanie przez pełnomocnika

Słowa kluczowe: głosowanie przez pełnomocnika, alternatywne metody głosowania

Europejska tradycja głosowania przez pełnomocnika

Umożliwienie obywatelom partycypacji politycznej, wyrażonej ich uczestnictwem w wyborach, wymaga od rządzących wprowadzenia do praktyki politycznej danego kraju rozwiązań, które zapobiegą dyskryminacji jakiejkolwiek grupy społecznej. Jednym z proponowanych rozwiązań jest wdrożenie możliwości głosowania przez pełnomocnika. Instytucja ta stosowana jest w takich krajach, jak: Holandia, Belgia, Francja, Wielka Brytania, Polska.

Wprowadzenie tego rozwiązania było spowodowane różnymi przyczynami. Jedną z nich jest próba poradzenia sobie z problemem przymusowej absencji wyborczej. Zjawisko to występuje, „kiedy niedostosowane do potrzeb wyborców procedury głosowania uniemożliwiają im udział w wyborach” mimo osobistej chęci oddania głosu¹. Przymusowa absencja wyborcza dotyczy: (1) osób niepełnosprawnych, (2) osób w podeszłym wieku oraz (3) osób, których nieobecność na wyborach spowodowana jest wykonywaniem obowiązków służbowych². Kolejną z przyczyn wprowadzania alternatywnych wobec funkcjonujących w danym państwie sposobów głosowania jest chęć zwiększenia frekwencji wyborczej. Umożliwienie realizacji aktu głosowania wskazanym grupom obywateli może, choć nie musi, powodować wzrost liczby osób biorących udział w głosowaniu. Pojawia się tutaj wątpliwość, czy wzrost ten będzie znaczny, czy osoby z wymienionych grup skorzystają z proponowanych przez ustawodawcę rozwiązań, czy tendencja wzrostu będzie trwała.

Wprowadzenie instytucji głosowania przez pełnomocnika jest także odpowiedzią na zmieniające się warunki współczesnego życia. Rozwój Internetu sprawił, że poruszane są na świecie kwestie związane ze zdalnym głosowaniem elektronicznym (*e-voting*). Debaty nad wprowadzeniem nowych technologii zmuszają do analizy funkcjonujących

¹ J. Zbieranek, *W stronę reformy procedur głosowania w Polsce*, [w:] *Analizy i Opinie*, nr 52, www.isp.org.pl/files/1947357344033681000114923452.pdf, s. 2 (dostęp: 08.12.2011).

² *Ibidem*, s. 2.

w danym kraju metod głosowania, jak i dyskusji nad innymi niż *e-voting*, alternatywnymi metodami. Wprowadzenie instytucji głosowania przez pełnomocnika może wynikać także ze specyficznych przyczyn występujących wyłącznie w danym kraju. Przykładem jest Francja, gdzie obawiając się niezgodnego z zasadami wyborczymi wykorzystania głosowania korespondencyjnego, zabroniono w 1975 r. wojskowym, urzędnikom cywilnym wykonującym funkcje poza granicami państwa francuskiego oraz ich rodzinom korzystania z tej instytucji³.

Instytucja głosowania przez pełnomocnika pojawiała się w krajach Europy Zachodniej w różnym czasie. Jej rozwój w odmiennych okresach, systemach prawnych i politycznych powodował, że dostrzegalne są różnice między przyjętymi rozwiązaniami. Jak wskazuje K. Skotnicki, „najistotniejsze są rozbieżności dotyczące kręgu osób, które mogą udzielać pełnomocnictwa (mocodawców), jak i kręgu osób, które mogą je przyjmować”⁴.

Holandia wprowadziła głosowanie przez pełnomocnika w 1928 roku. Z instytucji tej może skorzystać każdy obywatel uprawniony do głosowania. Zasada wskazywania pełnomocnika jest w Holandii bardzo łatwa. Każdy obywatel przed wyborami otrzymuje wezwanie do wyborów, które może podpisać i wręczyć osobie mającej być jego pełnomocnikiem. Pełnomocnik musi być z tego samego okręgu wyborczego, choć istnieje wyjątek mówiący, że wyborca ma prawo wskazać pełnomocnika z innego okręgu wyborczego, jeśli zwróci się do zarządu gminy o dowód pełnomocnictwa. W tym wypadku pełnomocnik musi jednak głosować w tym samym okręgu wyborczym, co osoba udzielająca mu pełnomocnictwa.

We Francji, która wprowadziła do swojej praktyki wyborczej tę instytucję w latach 50. XX wieku⁵, krąg podmiotów, które mogą udzielić pełnomocnictwa, został zawężony do następujących grup: (1) osoby, które nie mogą głosować w gminie, w której są wpisane do spisu wyborców, gdyż wypełniają obowiązki uniemożliwiające im przebywanie w dniu wyborów w owej gminie. Ustawodawca francuski podkreśla, że obowiązki te muszą być „należycie stwierdzone” i wymienia 23 przyczyny, które pozwalają skorzystać z tej instytucji; (2) osoby spełniające określone warunki, mimo iż mają one możliwość głosowania osobistego i/lub przebywają na terenie gminy, w której wpisani są do rejestru wyborców. Zalicza się do nich m.in.: osoby niepełnosprawne, chorych, tymczasowo aresztowanych, zatrzymanych i skazanych. We Francji udzielenie pełnomocnictwa odbywa się przed określonymi urzędami, których lista jest publikowana w prasie. Procedura przyznania pełnomocnictwa podlega kontroli i wymaga przedstawienia dokumentów potwierdzających, że osoba chcąc ustanowić pełnomocnika należy do jednej z opisanych powyżej grup oraz „przekona, że udzielenie pełnomocnictwa jest prawnie dopuszczalne”⁶. Wymagana jest także obecność pełnomocnika.

Kwestią łączącą wszystkie kraje jest ograniczenie liczby pełnomocnictw, które mogą zostać wydane jednej osobie. Zarówno w Holandii, jak i Francji i Wielkiej Brytanii moż-

³ W. Skrzydło, *Ustrój polityczny Francji*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1992, s. 120.

⁴ K. Skotnicki, *Zasada powszechności w prawie wyborczym. Zagadnienia teorii i praktyki*, Łódź 2000, s. 263 nn.

⁵ *Ibidem*, s. 263.

⁶ *Ibidem*, s. 270.

na otrzymać maksymalnie dwa pełnomocnictwa, w Belgii zaś dopuszczalne jest ustanowienie jednego pełnomocnictwa.

Polski model głosowania przez pełnomocnika

Starania o wprowadzenie instytucji głosowania przez pełnomocnika do polskiej tradycji wyborczej rozpoczęła w 1992 roku Państwowa Komisja Wyborcza (PKW), opracowując trzy projekty ordynacji wyborczej do Sejmu, „umożliwiające przeprowadzenie wyborów odpowiednio według zasady większościowej, zasady mieszanej proporcjonalno-większościowej i zasady proporcjonalności”⁷. W każdym z nich rozwiązania dotyczące głosowania przez pełnomocnika były identyczne⁸.

W zaproponowanych rozwiązaniach PKW zawężyła krąg podmiotów mających prawo ustanawiać pełnomocnika do dwóch grup obywateli polskich: (1) przebywających stale za granicą oraz (2) zameldowanych w kraju i czasowo przebywających za granicą. Komisja chciała w ten sposób rozwiązać problem tworzenia obwodów poza granicami kraju, które były, przy jednoczesnym zagwarantowaniu realizacji praw wyborczych obywateli polskich przebywających za granicą. Każdy obywatel mający czynne prawo wyborcze mógł zostać pełnomocnikiem. Maksymalna liczba pełnomocnictw przypadających na jednego obywatela wynosiła dwa. Obywatel chcący ustanowić swojego pełnomocnika musiał to zrobić pisemnie na specjalnym wniosku, którego wzór miał zostać opracowany we współpracy PKW i Ministerstwa Spraw Zagranicznych. Wniosek należało złożyć osobiście na minimum 14 dni przed dniem wyborów.

Projekt przewidywał 4 sytuacje, w których pełnomocnictwo wygasło: (1) śmierć mocodawcy, (2) śmierć pełnomocnika, (3) utrata czynnego prawa wyborczego przez mocodawcę, (4) utrata czynnego prawa wyborczego przez pełnomocnika⁹. PKW wskazywała, że pełnomocnik osoby stale przebywającej za granicą mógł głosować w obwodzie właściwym dla niego samego, podczas gdy pełnomocnik osoby czasowo przebywającej za granicą mógł głosować jedynie w obwodzie właściwym dla miejsca zameldowania mocodawcy. Zdaniem K. Skotnickiego „jest to rozwiązanie słuszne, dzięki któremu nie może nastąpić sztuczne zwiększenie liczby głosów oddanych w okręgu wyborczym, a tym samym nie może to doprowadzić do deformacji wyników głosowania i wyborów”¹⁰.

Projekt stał się przedmiotem prac Komisji Nadzwyczajnej do rozpatrywania projektu ustawy Ordynacja wyborcza do Sejmu RP, która zdecydowała o „konieczności zasięgnię-

⁷ K. Skotnicki, *Głosowanie przez przedstawiciela*, [w:] *Międzynarodowa Konferencja Naukowa nt.: Alternatywne sposoby głosowania a aktywizacja elektoratu Rzeszów 26–27 marca 2007 r.*, red. S. Grabowska, R. Grabowski, Rzeszów 2007, s. 120.

⁸ K. Skotnicki, *Zasada...*, s. 272.

⁹ Projekt przewidywał także, że udzielone pełnomocnictwo może zostać odwołane „z czym wiązała się konieczność zwrotu właściwemu konsulowi dokumentu potwierdzającego udzielenie pełnomocnictwa”; cyt. za: K. Skotnicki, *Zasada...*, s. 272.

¹⁰ *Ibidem*, s. 272 nn.

cia w tej sprawie opinii Ministerstwa Spraw Zagranicznych”¹¹. Projekt w konsekwencji braku zainteresowania nie był przedmiotem dalszych prac.

Kolejną próbę wprowadzenia tej instytucji podjęto w 2000 roku w ramach prac nad nową ordynacją wyborczą do Sejmu i Senatu. Kolejne próby podejmowane były także w latach 2003 i 2005. W 2005 r. inicjatorem wprowadzenia tej instytucji do polskiego systemu wyborczego był Instytut Spraw Publicznych. Projekt przedstawiony przez ISP, przy współpracy z PKW oraz instytucjami wspierającymi niepełnosprawnych, był — zdaniem K. W. Czaplickiego — „niewątpliwie dojrzałym prawnie, określającym zasady ustanowienia pełnomocnictwa i realizacji tego pełnomocnictwa w sposób gwarantujący wysoki poziom bezpieczeństwa głosowania”¹². Konstrukcja prawna tego projektu ograniczała także możliwość nadużyć i prób wpływania na wyniki wyborów w sposób bezprawny. W toku prac nad projektem ustawy opracowano formułę „głosowania z pomocą osoby upoważnionej”¹³. Jest to metoda łącząca w sobie rozwiązania zastosowane w takich instytucjach, jak: głosowanie przez pełnomocnika, głosowanie korespondencyjne i głosowanie za pomocą urny pomocniczej. Metoda ta polega na upoważnieniu innej osoby do odebrania w imieniu mocodawcy materiału wyborczego i dostarczeniu go w sposób nienaruszony do mocodawcy. Upoważniający dokonywałby osobiście aktu głosowania i prosił osobę upoważnioną do dostarczenia swojego głosu do komisji wyborczej. Projekt zakładał, że beneficjentami tej instytucji byłyby osoby niepełnosprawne, korzystające z pomocy swojego opiekuna¹⁴. W tym miejscu warto zastanowić się, czy rzeczywiście wprowadzenie tego typu rozwiązania jest zasadne, gdyż istnieje w Polsce instytucja głosowania przy pomocy urny pomocniczej. Sposób ten polega na tym, że osoba pozbawiona możliwości osobistego stawienia się w lokalu wyborczym składa odpowiedni wniosek, na podstawie którego w dniu wyborów przedstawiciele komisji wyborczej przychodzą do niej z urną wyborczą, umożliwiając jej tym samym oddanie głosu¹⁵.

Możliwość głosowania przez pełnomocnika została ustanowiona w ustawie z dnia 12 lutego 2009 r. o zmianie ustawy o wyborze Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, ustawy o referendum ogólnokrajowym oraz ustawy — Ordynacja wyborcza do Parlamentu Europejskiego¹⁶. Ustawa ta od początku wzbudziła wiele kontrowersji. Prezydent skierował do Trybunału Konstytucyjnego wniosek o zbadanie, czy przepisy ustawy nie łamią zapisów polskiej Ustawy Zasadniczej. Trybunał jednak nie zajął stanowiska w tej kwestii, motywując swoje postępowanie tym, iż wniosek Prezydenta nie zawierał wskazania, „które przepisy Konstytucji RP mogłyby stanowić wzorzec kontroli konstytucyjności”¹⁷, w związku z tym jest zbyt ogólny, by na jego podstawie można było wydać

¹¹ *Ibidem*, s. 273.

¹² K.W. Czaplicki, *Alternatywne sposoby głosowania (Zarys problemów)*, [w:] *Międzynarodowa Konferencja Naukowa...*, s. 41.

¹³ J. Zbieranek, *op. cit.*, s. 6.

¹⁴ Zob. *ibidem*, s. 6.

¹⁵ Metoda ta stosowana jest w wypadku wyborów do Sejmu RP, Senatu RP i Parlamentu Europejskiego.

¹⁶ Dz.U. z 2009 nr 202, poz. 1547.

¹⁷ K. Skotnicki, *Możliwość wykorzystania alternatywnych sposobów głosowania podczas wyborów samorządowych*, [w:] *Wybory i referenda lokalne. Aspekty prawne i politologiczne*, red. M. Stec, K. Małyś-Sulińska, Warszawa 2010, s. 117.

orzeczenie. Trybunał stwierdził, że jest świadomy problemów, jakie mogą wynikać ze stosowania tej instytucji, jednak nie jest upoważniony do działań z urzędu i nie może z własnej inicjatywy podjąć czynności zmierzających do wydania wyroku w tych kwestiach. Wniesienie wniosku do Trybunału Konstytucyjnego sprawiło, że zastosowanie tej instytucji było możliwe dopiero w wyborach prezydenckich w 2010 r.

Dnia 5 stycznia 2011 r. została wprowadzona nowa ustawa — Kodeks Wyborczy, która uregulowała zasady przeprowadzania głosowania przez pełnomocnika¹⁸. Ustawodawca polski zdecydował się przyjąć rozwiązania francuskie i belgijskie i wyznaczyć katalog osób, które mają prawo ustanowić swojego pełnomocnika. Zaliczył do nich: (1) osoby niepełnosprawne — o znacznym lub umiarkowanym stopniu niepełnosprawności, które nie decydowały się głosować korespondencyjnie, oraz (2) osoby, które ukończyły (najpóźniej w dniu wyborów) 75. rok życia. Uniemożliwiono zastosowanie tej instytucji w wypadku obwodów utworzonych w: zakładzie opieki zdrowotnej, domu pomocy społecznej, zakładzie karnym i areszcie śledczym oraz w oddziale zewnętrznym takiego zakładu i aresztu, w domu studenckim lub zespołach domów studenckich prowadzonych przez uczelnie lub inne podmioty na podstawie umów zawartych z uczelniami¹⁹.

Zgodnie z zapisami ustawy pełnomocnikiem może zostać osoba mająca czynne prawo wyborcze, która jest wpisana do rejestru wyborców w tej samej gminie, co mocodawca. Może nią zostać także osoba posiadająca zaświadczenie o prawie do głosowania. Pełnomocnik ma prawo uzyskać maksymalnie dwa pełnomocnictwa z zastrzeżeniem, że drugie musi pochodzić od osoby najbliższej. Pełnomocnikiem nie może zostać, z oczywistych względów, mąż zaufania, członek komisji wyborczej oraz kandydat startujący w danych wyborach.

Formalna strona działań związanych z udzieleniem pełnomocnictwa polega na wniesieniu do wójta gminy, w której wyborca figuruje w rejestrze wyborczym (lub innej osoby upoważnionej przez wójta do sporządzania aktów pełnomocnictwa), wniosku, który zawiera podstawowe dane wnioskodawcy wraz z kompletem wymaganych dokumentów, do których ustawa zalicza kopię aktualnego orzeczenia o niepełnosprawności, zgodę osoby mającej zostać pełnomocnikiem, wyrażoną na piśmie wraz z danymi osobowymi²⁰. W wypadku, gdy pełnomocnik nie znajduje się w rejestrze wyborców w tej samej gminie, co mocodawca, ale posiada zaświadczenie o prawie do głosowania, do dokumentów należy dołączyć kopię tego zaświadczenia. Termin ostatecznego złożenia wniosku upływa w dziesiątym dniu przed dniem wyborów. Kodeks nie reguluje, kiedy najwcześniej można wystąpić z wnioskiem o udzielenie pełnomocnictwa.

¹⁸ Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. — Kodeks Wyborczy (Dz.U. 2011, nr 21, poz. 112).

¹⁹ *Ibidem*, art. 54, ust. z 4.

²⁰ Art. 56 ust. 2 ustawy Kodeks Wyborczy z dnia 5 stycznia 2011 r. wskazuje, że wniosek o sporządzenie aktu pełnomocnictwa musi zawierać następujące dane: nazwisko i imię (imiona), imię ojca, datę urodzenia, numer ewidencyjny PESEL oraz adres zamieszkania zarówno wyborcy, jak i osoby, której ma być udzielone pełnomocnictwo do głosowania, a także wyraźne oznaczenie wyborów, których dotyczy pełnomocnictwo do głosowania.

Mocodawca został wyposażony w prawo cofnięcia udzielonego pełnomocnictwa, jeśli uzna takie rozwiązanie za stosowne. W tym celu, najpóźniej na dwa dni przed dniem wyborów, musi dostarczyć wójtowi gminy, w której sporządzano akt pełnomocnictwa, oświadczenie odwołujące pełnomocnictwo. Może także dostarczyć je właściwej komisji w dniu wyborów. Oba organy są ustawowo zobowiązane do poczynienia odpowiednich adnotacji w spisie wyborczym. Ustawodawca w art. 58 ust. 2 wskazał 5 przypadków, w których dochodzi do wygaśnięcia pełnomocnictwa: (1) śmierć mocodawcy, (2) śmierć pełnomocnika, (3) brak wpisania pełnomocnika do rejestru wyborców w tej samej gminie co mocodawca lub brak zaświadczenia o prawie do głosowania, (4) pełnienie funkcji członka komisji, męża zaufania bądź kandydowania w danych wyborach, (5) gdy mocodawca zagłosował przed pełnomocnikiem.

W sprawie konstytucjonalności rozwiązań dotyczących pełnomocnika, zapisanych w ustawie Kodeks Wyborczy, wypowiedział się Trybunał Konstytucyjny, stwierdzając, że nie ma podstaw uznania tych rozwiązań za niezgodne z konstytucją²¹. Trybunał uzasadnił swój wyrok, stwierdzając, że głosowanie przez pełnomocnika jest jedną z alternatywnych form głosowania, w której nie następuje przeniesienie praw wyborczych na pełnomocnika. Pełnomocnictwo należy traktować jako ułatwienie bądź umożliwienie głosowania osobie niepełnosprawnej lub w podeszłym wieku. Istotą pełnomocnictwa jest więc łącząca mocodawcę z pełnomocnikiem, oparta na zaufaniu i poczuciu pewności, że osoba wybrana na pełnomocnika zagłosuje zgodnie z wolą mocodawcy. Trybunał rozwiął także wątpliwości, które pojawiły się w doktrynie, a dotyczyły zachowania zasady bezpośredniości, równości wyborów w sensie formalnym oraz tajności głosowania. Uznał, że w praktyce wyborczej istniała możliwość pomocy osobie niepełnosprawnej (np. niewidomej), która będąc w lokalu, nie mogła dokonać zaznaczenia odpowiedniego kandydata i prosiła o dokonanie tej czynności inną osobę. Nie mogła, co oczywiste, sprawdzić, czy głos został zakreślony zgodnie z jej życzeniem. Równość w sensie formalnym także została zachowana, pełnomocnik bowiem nie zostaje wyposażony w dodatkowy głos, bo ten nadal należy do mocodawcy, pełnomocnik zaś wykonuje akt głosowania w jego imieniu i zgodnie z jego wolą. Trybunał, odnosząc się do zachowania tajności głosowania, stwierdził: „dla wyborcy tajność głosowania jest opcją, nie obowiązkiem”²². Wyborca może więc głosować w sposób jawny oraz poinformować innych o podjętej decyzji wyborczej, o ile zachowanie to nie jest agitacją wyborczą. Nie ma też znaczenia czas, w którym wyborca decyduje się na ujawnienie dokonanego przez siebie wyboru.

Praktyka głosowania przez pełnomocnika w polskich elekcjach

Instytucja głosowania przez pełnomocnika została zastosowana w Polsce w dwóch ogólnopolskich wyborach: (1) na prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej (I tura 20 czerwca

²¹ Komunikat prasowy po ogłoszeniu wyroku dotyczącego Kodeksu wyborczego, http://www.trybunal.gov.pl/Rozprawy/2011/k_09_11, s. 1 (dostęp: 22.02.12).

²² *Ibidem*, s. 9.

2010 r. i II tura 4 lipca 2010 r.) oraz (2) w wyborach do Sejmu i Senatu Rzeczypospolitej Polskiej, przeprowadzonych w dniu 9 października 2011 r. Analiza tych wyborów pozwoli zaobserwować pewne rodzące się prawidłowości, jednak nie daje możliwości formułowania generalnych wniosków, gdyż instytucja ta jest jeszcze w fazie kształtowania się, a wyborcy muszą po pierwsze ją poznać, po drugie — zastosować w praktyce.

W pierwszej turze wyborów prezydenckich liczba wyborców, którzy zdecydowali się powierzyć oddanie głosu swemu przedstawicielowi, wynosiła jedynie 6456, co stanowi zaledwie i w przybliżeniu 0,04% liczby wyborców, którym wydano karty do głosowania (liczba ta wynosiła bowiem 16 929 088)²³. W drugiej turze liczba głosów oddanych przy pomocy pełnomocnika była nieco większa i wynosiła 11 613 osób, co stanowi w przybliżeniu 0,07%²⁴. Można zadać pytanie, co miało wpływ na zwiększenie liczby osób, które zdecydowały się wykorzystać instytucję pełnomocnika w drugiej turze wyborów. Możliwości jest kilka — większa mobilizacja związana z chęcią, by kandydat, którego popieramy, zwyciężył, a ten drugi przegrał (tzw. głosowanie negatywne), zwiększona liczba osób, które dowiedziały się o takiej możliwości, przełamanie lęku przed upoważnieniem innej osoby do zagłosowania w imieniu mocodawcy, ranga wyborów i poczucie, że „liczy się każdy głos”, ostra rywalizacja między kandydatami. Być może są jeszcze inne przyczyny, które obecnie są niedostrzegalne. Zwiększyła się również liczba osób, które w ogóle zdecydowały się wziąć udział w wyborach (z 16 929 088 do 17 054 690). Warto zauważyć, że w miastach będących stolicą województw tylko w Katowicach liczba osób głosujących przez pełnomocnika była większa w I niż II turze głosowania (zob. tabela 1. Głosowanie przez pełnomocnika w wyborach ogólnopolskich w stolicach województw).

Aktem prawnym, który regulował zasady przeprowadzania głosowania przez pełnomocnika w dniu 9 października 2011 r. w wyborach do Sejmu i Senatu Rzeczypospolitej Polskiej, była ustawa Kodeks Wyborczy z dnia 5 stycznia 2011 r. W wyborach do Senatu z instytucji pełnomocnika skorzystały 12 394 osoby (w przybliżeniu to 0,08% wszystkich wydanych kart do głosowania), natomiast w wyborach do Sejmu 12 427 (stanowi to również 0,08% wszystkich kart wydanych wyborcom w dniu wyborów)²⁵.

Ogólnie w wyborach do Sejmu i Senatu Rzeczypospolitej Polskiej z instytucji pełnomocnika skorzystało więcej wyborców niż podczas II tury wyborów na prezydenta. Szczegółowa analiza liczby wyborców głosujących przy użyciu tej alternatywnej metody

²³ Obwieszczenie Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 21 czerwca 2010 r. o wynikach głosowania i wyniku wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, zarządzonych na dzień 20 czerwca 2010 r. — strona internetowa Państwowej Komisji Wyborczej http://pkw.gov.pl/g2/i/19/99/34/199934/pkw_obw_pzt.pdf (dostęp: 15.04.2012).

²⁴ Obwieszczenie Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 5 lipca 2010 r. o wynikach ponownego głosowania i wyniku wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej — strona internetowa Państwowej Komisji Wyborczej http://pkw.gov.pl/g2/i/20/03/76/200376/II_tura.pdf (dostęp: 15.04.2012).

²⁵ Obwieszczenie Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 11 października 2011 r. o wynikach wyborów do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej, przeprowadzonych w dniu 9 października 2011 r. — strona internetowa PKW http://pkw.gov.pl/g2/2011_10/133a1e304e971fc0c9184acbb8fc9821.pdf oraz Obwieszczenie Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 11 października 2011 r. o wynikach wyborów do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, przeprowadzonych w dniu 9 października 2011 r. — strona internetowa PKW http://pkw.gov.pl/g2/2011_10/0a409df0d614d3d42f854615f3ab6286.pdf (dostęp: 15.04.2012).

głosowania pokazuje, że w 8 miastach będących stolicami województw opisana zasada nie znajduje potwierdzenia — Bydgoszcz, Gorzów Wielkopolski, Kielce, Kraków, Rzeszów, Szczecin, Toruń, Wrocław²⁶. Może to być spowodowane różnymi przyczynami, do których należy zaliczyć m.in.: mniejsze zainteresowanie wyborców tego typu wyborami, śmiercią osób, które w poprzednich wyborach korzystały z tej formy głosowania.

Zamieszczona poniżej tabela w sposób zbiorczy prezentuje, ilu wyborców zdecydowało się na ustanowienie swojego pełnomocnika w danym typie wyborów w podziale na miasta będące stolicą województw.

Tabela 1. Głosowanie przez pełnomocnika w wyborach ogólnopolskich w stolicach województw

Miasto	Wybory na Prezydenta RP		Wybory do Sejmu RP (9 października 2011)	Wybory do Senatu RP (9 października 2011)
	I tura (20 czerwca 2010)	II tura (4 lipca 2010)		
Białystok	41	83	brak danych	brak danych
Bydgoszcz	86	235	144	144
Gdańsk	52	90	131	131
Gorzów Wielkopolski	13	58	43	43
Katowice	132	86	127	127
Kielce	45	94	71	71
Kraków	182	432	366	–
Lublin	43	125	125	125
Łódź	176	298	314	–
Olsztyn	26	56	59	59
Opole	26	43	54	54
Poznań	101	158	190	190
Rzeszów	29	63	60	60
Szczecin	67	202	157	156
Toruń	68	90	57	57
Miasto stołeczne Warszawa	386	668	831	822
Wrocław	93	376	221	–
Zielona Góra	15	34	61	51

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych udostępnionych na stronach internetowych PKW: <http://wybory2011.pkw.gov.pl/wyn/pl/000000.html#tabs-1>; <http://prezydent2010.pkw.gov.pl/PZT1/PL/WYN/W/index.htm>; <http://prezydent2010.pkw.gov.pl/PZT/PL/WYN/W/index.htm> (dostęp: 28.06.2012)

²⁶ Za alternatywne sposoby głosowania A. Sokala uznaje „dodatkowe i uzupełniające względem tradycyjnych i podstawowych sposobów głosowania techniki głosowania, umożliwiające oddanie głosu bez konieczności udawania się do punktu głosowania”; zob. definicja alternatywnych metod głosowania podana w publikacji B. Michalak, A. Sokala, *Leksykon prawa wyborczego i systemów wyborczych*, Warszawa 2010, s. 13.

We Wrocławiu, zgodnie z ustawą, wniosek składany jest do Prezydenta Wrocławia za pośrednictwem jednego z centrów obsługi mieszkańca. Osoba chcąc ustanowić swojego pełnomocnika wraz z wnioskiem zobowiązana jest przedstawić wymienione w ustawie dokumenty. Pełnomocnik zaś ma obowiązek dostarczyć zgodę na przyjęcie pełnomocnictwa. Może on także dostarczyć wniosek w imieniu mocodawcy. W takim wypadku urzędnicy Urzędu Miejskiego docierają do osoby niepełnosprawnej lub wyborcy, który najpóźniej w dniu wyborów kończy 75 lat. Wyborca w obecności urzędnika składa oświadczenie woli o ustanowieniu pełnomocnika. Jeśli osoba niepełnosprawna nie ma możliwości złożenia podpisu po oświadczeniu woli, urzędnik podpisuje się za tę osobę.

We Wrocławiu liczba wyborców głosujących przez pełnomocnika w I turze wyborów na prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej wyniosła 93²⁷. Stanowi to w przybliżeniu 1,44% ogółu wszystkich wystawionych pełnomocnictw do głosowania w I turze wyborów prezydenckich. W drugiej turze znacząco wzrósł odsetek osób, które we Wrocławiu ustanowiły swojego pełnomocnika, i liczba kart do głosowania wydanych na podstawie otrzymanych przez komisje obwodowe aktów pełnomocnictwa wyniosła 376²⁸. Stanowi to w przybliżeniu 3,24% ogółu wszystkich wystawionych pełnomocnictw do głosowania w II turze wyborów prezydenckich.

Podsumowanie

Możliwość zastosowania w praktyce instytucji głosowania przez pełnomocnika tylko w dwóch wyborach (trzech głosowaniach) nie pozwala nam na wysnucie ogólnych wniosków i formułowanie dalej idących sugestii²⁹. Daje nam tylko możliwość uchwycenia pewnych problemów i pozwala ewentualnie przewidzieć kierunek, w jakim praktyka jej stosowania może pójść. Kolejne elekcje dostarczą nowego materiału badawczego, którego analiza pozwoli na uchwycenie pewnych tendencji w procesie rozwoju tej instytucji w Polsce. Praktyka pokaże, czy sposób ewolucji instytucji głosowania przez pełnomocnika spełnia oczekiwania ustawodawcy oraz społeczeństwa, czy być może instytucja ewoluuje w zupełnie innym, nieprzewidzianym przez nikogo, kierunku. Z racji tego właściwym postępowaniem jest cierpliwa obserwacja, opisywanie danego zjawiska oraz przeprowadzanie stosownych badań i analiz.

²⁷ Opracowanie własne na podstawie danych udostępnionych na stronie internetowej PKW — <http://prezydent2010.pkw.gov.pl/PZT1/PL/WYN/W/index.htm> (dostęp: 28.06.2012).

²⁸ Opracowanie własne na podstawie danych udostępnionych na stronie internetowej PKW — <http://prezydent2010.pkw.gov.pl/PZT/PL/WYN/W/index.htm> (dostęp: 28.06.2012).

²⁹ Chodzi o ogólnopolskie wybory do Sejmu i Senatu z dnia 9 października 2011 r. oraz wybory Prezydenta RP, które odbyły się w dwóch turach.

Bibliografia

- Czaplicki K.W., *Alternatywne sposoby głosowania (Zarys problemów)*, [w:] *Międzynarodowa Konferencja Naukowa nt.: Alternatywne sposoby głosowania a aktywizacja elektoratu Rzeszów 26–27 marca 2007 r.*, red. S. Grabowska, R. Grabowski, Poligrafia Wyższego Seminarium Duchownego w Rzeszowie, Rzeszów 2007.
- Michalak B., Sokala A., *Leksykon prawa wyborczego i systemów wyborczych*, Warszawa 2010.
- Skotnicki K., *Głosowanie przez przedstawiciela*, [w:] *Międzynarodowa Konferencja Naukowa nt.: Alternatywne sposoby głosowania a aktywizacja elektoratu Rzeszów 26–27 marca 2007 r.*, red. S. Grabowska, R. Grabowski, Poligrafia Wyższego Seminarium Duchownego w Rzeszowie, Rzeszów 2007.
- Skotnicki K., *Możliwość wykorzystania alternatywnych sposobów głosowania podczas wyborów samorządowych*, [w:] *Wybory i referenda lokalne. Aspekty prawne i politologiczne*, red. M. Stec, K. Małysa-Sulińska, Warszawa 2010.
- Skotnicki K., *Zasada powszechności w prawie wyborczym. Zagadnienia teorii i praktyki*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2000.
- Skrzydło W., *Ustrój polityczny Francji*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1992.

Strony internetowe

- <http://wybory2011.pkw.gov.pl/wyn/pl/000000.html#tabs-1>.
- <http://prezydent2010.pkw.gov.pl/PZT1/PL/WYN/W/index.htm>.
- <http://prezydent2010.pkw.gov.pl/PZT/PL/WYN/W/index.htm>.
- Komunikat prasowy po ogłoszeniu wyroku dotyczącego Kodeksu wyborczego, http://www.trybunal.gov.pl/Rozprawy/2011/k_09_11.
- Obwieszczenie Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 21 czerwca 2010 r. o wynikach głosowania i wyniku wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, zarządzonych na dzień 20 czerwca 2010 — strona internetowa Państwowej Komisji Wyborczej http://pkw.gov.pl/g2/i/19/99/34/199934/pkw_obw_pzt.pdf.
- Obwieszczenie Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 5 lipca 2010 r. o wynikach ponownego głosowania i wyniku wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej - strona internetowa Państwowej Komisji Wyborczej http://pkw.gov.pl/g2/i/20/03/76/200376/II_tura.pdf.
- Obwieszczenie Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 11 października 2011 r. o wynikach wyborów do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej przeprowadzonych w dniu 9 października 2011 r. — strona internetowa PKW http://pkw.gov.pl/g2/2011_10/133a1e304e971fc0c9184acbb8fc9821.pdf.
- Obwieszczenie Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 11 października 2011 r. o wynikach wyborów do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej przeprowadzonych w dniu 9 października 2011 r. — strona internetowa PKW http://pkw.gov.pl/g2/2011_10/0a409df0d614d3d42f854615f3ab6286.pdf.
- Zbieranek J., *W stronę reformy procedur głosowania w Polsce*, [w:] *Analizy i Opinie*, nr 52, www.isp.org.pl/files/1947357344033681000114923452.pdf.

Źródła prawa

- Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. — Kodeks Wyborczy (Dz.U. 2011, nr 21, poz. 112).
- Ustawa z dnia 12 lutego 2009 r. o zmianie ustawy o wyborze Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, ustawy referendum ogólnokrajowym oraz ustawy — Ordynacja wyborcza do Parlamentu Europejskiego (Dz.U. z 2009 nr 202, poz. 1547).

Voting by proxy

Keywords: voting by proxy, alternative voting methods

Summary

Voting by proxy is a form of voting which has been used in several Western European countries such as France, Belgium. Undertaken since 1992, attempts to introduce the practice of electoral institutions of our country have been completed by the establishment of the act giving specific groups of voters the right to use this method of voting. Practice and insightful analysis of the institutions of voting demonstrate the direction of changes — whether the evolution is consistent with the expectations of the legislature, the society and the interested parties, or maybe just the opposite.

Translated by Katarzyna Jońska