

**Magdalena Wrzalik<sup>1</sup>**

## **Wstępna analiza procedury głosowania korespondencyjnego przez wyborców niepełnosprawnych w kraju**

**Streszczenie:** Jedną z istotnych alternatywnych procedur głosowania jest głosowanie korespondencyjne, dzięki któremu od 26 sierpnia 2014 r. mogą zagłosować wszyscy wyborcy, z wyłączeniem jednak wyborów do organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego oraz w wyborach wójta (burmistrza, prezydenta miasta). Wyłączenie to nie dotyczy jednak osób niepełnosprawnych o znacznym lub umiarkowanym stopniu niepełnosprawności. Instytucja ta zapewnia wszystkim osobom z niepełnosprawnościami zdolnymi do podejmowania racjonalnych decyzji wyborczych faktyczną możliwość udziału w wyborach.

**Słowa kluczowe:** Głosowanie korespondencyjne, osoby niepełnosprawne, kodeks wyborczy, prawo wyborcze.

### **Preliminary analysis of the voting procedure by voters with disabilities in the country**

**Summary:** One of the important alternative voting procedures is voting by correspondence, which allows all voters to vote from 26 August 2014, but excluding elections to organs constituting local government units and elections of the mayor (mayor, city president). This exclusion does not apply, however, to persons with disabilities with a significant or moderate degree of disability. This institution provides all persons with disabilities capable of making rational electoral decisions the actual opportunity to participate in the elections.

**Key words:** Correspondence voting, disabled people, electoral code, electoral law.

## **1. Wstęp**

Prawo wyborcze w Polsce, określane jako jądro całego systemu politycznego państwa, jako dynamiczna część prawa konstytucyjnego, będąca przedmiotem dyskusji politycznych, jak i naukowych. Obecnie swoje uregulowanie znajduje

---

<sup>1</sup> Mgr Magdalena Wrzalik – Uniwersytet Łódzki.

w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 roku<sup>2</sup> oraz w ustawie Kodeks Wyborczy z dnia 5 stycznia 2011 roku<sup>3</sup> (dalej: kw).

Za uchwaleniem Kodeksu wyborczego postulowali przedstawiciele doktryny prawa konstytucyjnego (np., J. Buczkowski, K. Skotnicki, A. Żukowski<sup>4</sup>) politolodzy, politycy, a także Państwowa Komisja Wyborcza, Kierownik Krajowego Biura Wyborczego. Było to o tyle ważne, gdyż Kodeks wyborczy m.in. wprowadził nowe rozwiązania, które kiedyś nie były unormowane w polskim prawie, a które z pewnością wpływają na poprawę sytuacji obywateli, którzy chcą wziąć udział w głosowaniu, zachęcając do głosowania oraz poprawiając jego jakość; organów organizujących wybory. Przykładem jednego z takich rozwiązań jest umieszczenie w Kodeksie wyborczym unormowań dotyczących alternatywnych procedur głosowania. Dla osób niepełnosprawnych są o tyle ważne, gdyż gwarantują one tym wyborcom realną możliwość zagłosowania w inny sposób niż w lokalu wyborczym. Należy podkreślić, że osoby niepełnosprawne prócz niemożności dotarcia do obwodowej komisji wyborczej, mają również problem ze zrozumieniem znajdujących się tam ogłoszeń, jak również z prawidłowym odczytaniem kart do głosowania, a tym samym oddaniem ważnego głosu<sup>5</sup>. Dlatego też we współczesnym świecie, w tym w Polsce, poszukuje się takich rozwiązań, które stworzą takim osobom możliwość aktywnego udziału w najważniejszym wydarzeniu państwa, jakim jest akt głosowania podczas wyborów, czy referendum.

Celem tego opracowania jest przybliżenie istoty jednej z alternatywnych procedur głosowania - głosowania korespondencyjnego, dzięki któremu od 26 sierpnia 2014 r. mogą zagłosować wszyscy wyborcy, z wyłączeniem jednak wyborów do organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego oraz w wyborach wójta (burmistrza, prezydenta miasta). Wyłączenie to nie dotyczy jednak osób niepełnosprawnych o znacznym lub umiarkowanym stopniu niepełnosprawności. Warto podkreślić, że instytucja ta zapewnia wszystkim osobom z niepełnosprawnościami zdolnymi do podejmowania racjonalnych decyzji wyborczych faktyczną możliwość udziału w wyborach<sup>6</sup>.

## 2. Prace nad wprowadzeniem głosowania korespondencyjnego do polskiego prawa wyborczego

Próba wprowadzenia procedury głosowania korespondencyjnego do polskiego systemu prawnego została po raz pierwszy podjęta dopiero w 1992 roku, przy okazji omawiania projektu instytucji głosowania przez pełnomocnika<sup>7</sup>. Wcześniej

<sup>2</sup> Dz. U. 1997r. Nr 78, poz. 483 ze zm.

<sup>3</sup> Dz. U. 2011 r. Nr 21, poz. 112 ze zm.

<sup>4</sup> Zob. J. Buczkowski, *Podstawowe zasady prawa wyborczego III Rzeczypospolitej Polskiej*, Lublin 1998, s. 362; K. Skotnicki, *Zasada powszechności w prawie wyborczym. Zagadnienia teorii i praktyki*, Łódź 2000, s. 84; A. Żukowski, *System wyborczy do Sejmu i Senatu RP*, Warszawa 2004, s. 191.

<sup>5</sup> K. Skotnicki, *Prawa wyborcze osób niepełnosprawnych i ich gwarancje*, [w:] E. Widawska, K. Skotnicki (red.), *Spoleczne i prawne aspekty funkcjonowania osób z niepełnosprawnością*, Częstochowa 2014, s. 159.

<sup>6</sup> K. Kurowski, *Wolności i prawa człowieka i obywatela z perspektywy osób z niepełnosprawnościami*, Warszawa 2014, s. 156.

<sup>7</sup> J. Zbieranek, *Alternatywne procedury głosowania w polskim prawie wyborczym – gwarancja zasady po-*

problematyka ta była dość rzadkim przedmiotem debat, stąd nie powstawały konkretne rozwiązania prawne umożliwiające jej wprowadzenie.

Przez wiele kolejnych lat nadal dyskutowano o potrzebie wprowadzenia głosowania korespondencyjnego do polskiego systemu wyborczego. Ostatecznie, po dokonaniu licznych poprawek, 5 stycznia 2011 r. został uchwalony Kodeks wyborczy, w którym rozdział 8 poświęcony był właśnie głosowaniu korespondencyjnemu. Przepisy tego rozdziału zostały znowelizowane na mocy ustawy z 15 kwietnia 2011 r. o zmianie ustawy - Kodeks wyborczy oraz ustawy - Przepisy wprowadzające ustawę - Kodeks wyborczy<sup>8</sup>. Niestety wciąż tej procedurze towarzyszyły liczne burzliwe dyskusje. Stąd też, pojawiła się myśl stworzenia nowego rozwiązania, które zostało przedstawione w inicjatywie poselskiej projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks wyborczy oraz niektórych innych ustaw. 24 lipca 2013 roku. Propozycja wniesienia wielu zmian w obowiązującym prawie wyborczym została zainicjowana przez Grupę posłów na Sejm Klubu Platforma Obywatelska<sup>9</sup>. Projekt stanowił obszerny zbiór różnych regulacji doskonalących to prawo, a incydentalnie również tzw. ustrojowe ustawy samorządowe<sup>10</sup>. Wskazywano na jedenaście takich zmian, z czego najdonioślejsze znaczenie przypisywał ustanowieniu możliwości głosowania korespondencyjnego. Zasadna więc była propozycja wprowadzenia jednego rozdziału w dziale I Kodeksu wyborczego, oznaczonego jako 7a, który w sposób całościowy miał regulować tę procedurę głosowania, a tym samym uchylecia dotychczasowego rozdziału 8. Niestety, od początku procedowania nad dookreśleniem istniejącego już unormowania odnośnie do głosowania korespondencyjnego, wysuwano wiele wątpliwości w związku z niebezpieczeństwem fałszerstw wyborczych. Z drugiej strony z wprowadzeniem powszechnego głosowania korespondencyjnego wiązano nadzieję wzrostu frekwencji wyborczej. W rezultacie w dalszych pracach parlamentarnych odstąpiono od pomysłu ustanowienia powszechnej możliwości głosowania korespondencyjnego podczas każdego wyborów. Stąd też, w uchwalonej przez Sejm w trzecim czytaniu i przyjętej przez Senat ustawie z dnia 10 czerwca 2014 roku o zmianie ustawy – Kodeks wyborczy oraz niektórych innych ustaw wprowadzono do Kodeksu wyborczego nowy rozdział 6a w Dziale I, zatytułowany Głosowanie korespondencyjne.

### **3. Procedura głosowania korespondencyjnego przez wyborców niepełnosprawnych w kraju**

Prawa osób niepełnosprawnych uregulowane oraz gwarantowane są w Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r., która stanowi, że wszyscy są równi wobec prawa oraz mają prawo do równego traktowania przez władze publiczne. Poza tym, zgodnie z art. 32 Konstytucji RP nikt nie może być dyskryminowany z jakiegokolwiek przyczyny w życiu politycznym, społecznym oraz gospodarczym. Zgodnie z art. 68 pkt. 3

---

*wszechności wyborów czy mechanizm zwiększania frekwencji wyborczej?*, Warszawa 2013, s. 108.

<sup>8</sup> Dz. U. z 2011 r., Nr 102, poz. 588.

<sup>9</sup> Druk nr 1786.

<sup>10</sup> K. Skotnicki, *Opinia prawna na temat poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks wyborczy oraz niektórych innych ustaw (druk nr 1786)*, Warszawa, 29 listopada 2013 r.

Konstytucji RP szczególna opieka zdrowotna przysługuje osobom niepełnosprawnym, a także gwarantuje pomoc w zabezpieczeniu egzystencji, przysposobieniu do pracy oraz komunikacji społecznej. Dlatego też ustawodawca zapewnił gwarancje korzystania z czynnego prawa wyborczego właśnie przez osoby niepełnosprawne. Przy czym warto tutaj zastanowić się nad samą definicją „wyborcy niepełnosprawnego”.

Do chwili obecnej nie powstała jedna, która jest powszechnie uznawaną definicja niepełnosprawności. Z jednej strony uważa się, że do osób niepełnosprawnych zalicza się osoby z długotrwałą obniżoną sprawnością fizyczną, umysłową, intelektualną, czy sensoryczną, która w interakcji z różnymi barierami może ograniczać ich pełne i efektywne uczestnictwo w życiu społecznym na równi z innymi obywatelami. Taką definicją posługują się Światowa Organizacja Zdrowia oraz sygnatariusze Konwencji ONZ o Prawach Osób Niepełnosprawnych<sup>11</sup>.

W Polsce stosowane są co najmniej dwie definicje. Po pierwsze, definicja wynikająca z przepisów prawa i dotyczy prawnej podstawy kwalifikacji do grupy osób niepełnosprawnych. Po drugie, nieco szersza, ujmując nie tylko osoby niepełnosprawne prawnie, ale również osoby, które orzeczenia o niepełnosprawności nie posiadają, ale sami deklarują, że mają trudności w wykonywaniu pewnych czynności<sup>12</sup>. Autorzy uchwalonego 5 stycznia 2011 roku Kodeksu wyborczego kierują się definicją drugą definicją oraz standardami ustalonymi w Konwencji ONZ o Prawach Osób Niepełnosprawnych. Zgodnie z art. 5 pkt. 11 kw., przez pojęcie wyborcy niepełnosprawnego „należy rozumieć wyborcę o ograniczonej zdolności psychicznej, fizycznej, umysłowej, lub w zakresie zamysłów, która utrudnia mu wzięcie udziału w wyborach”.

Nie można zapomnieć o ustawie z dnia 27 sierpnia 2007 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych<sup>13</sup>, która określa co to jest znaczny, umiarkowany oraz lekki stopień niepełnosprawności, która ma wielkie znaczenie dla osób niepełnosprawnych w polskim systemie prawnym. W myśl art. 4 tej ustawy, do znacznego stopnia niepełnosprawności zalicza się osobę z naruszoną sprawnością organizmu, niezdolną do pracy albo zdolną do pracy jedynie w warunkach pracy chronionej i wymagającą, w celu pełnienia ról społecznych, stałej lub długotrwałej opieki i pomocy innych osób w związku z niezdolnością do samodzielnej egzystencji. Do umiarkowanego stopnia niepełnosprawności zalicza się osobę z naruszoną sprawnością organizmu, niezdolną do pracy albo zdolną do pracy jedynie w warunkach pracy chronionej lub wymagającą czasowej albo częściowej pomocy innych osób w celu pełnienia ról społecznych. Lekki stopień niepełnosprawności dotyczy osoby o naruszonej sprawności organizmu, powodującej w sposób istotny obniżenie zdolności do wykonywania pracy, w porównaniu do zdolności jaką wykazuje osoba o podobnych kwalifikacjach zawodowych z pełną sprawnością psychiczną i fizyczną lub mająca ograniczenia w pełnieniu ról społecznych dające się kompensować przy pomocy wy-

<sup>11</sup> Konwencja o Prawach Osób Niepełnosprawnych przyjęta przez Zgromadzenie Ogólne Organizacji Narodów Zjednoczonych w dniu 13 grudnia 2006 roku na mocy Rezolucji nr 61/06, otwarta do podpisu w dniu 30 marca 2007 roku, a weszła w życie w dniu 3 maja 2008 roku.

<sup>12</sup> J. Zbieranek, A. Błaszczak, *Gwarancje z korzystania z czynnego prawa wyborczego przez osoby starsze i osoby z niepełnosprawnościami. Analiza i zalecenia*, [w:] J. Zbieranek (red.), *Zasady równego traktowania. Prawo i praktyka*, nr 4, Warszawa 2012, s. 9.

<sup>13</sup> Dz. U. z 2011 r., Nr 123, poz. 776, z późn. zm.

posażenia w przedmioty ortopedyczne, środki pomocnicze lub środki techniczne. Osoby, które nie ukończyły 16 roku życia zaliczane są do osób niepełnosprawnych, jeżeli mają naruszoną sprawność fizyczną lub psychiczną o przewidywanym okresie trwania powyżej 12 miesięcy z powodu wady wrodzonej, długotrwałej choroby lub uszkodzenia organizmu, powodującą konieczność zapewnienia im całkowitej opieki lub pomocy w zaspokajaniu podstawowych potrzeb życiowych w sposób przewyższający wsparcie potrzebne osobie w danym wieku.

Warto zaznaczyć, że problematyka uczestnictwa osób z niepełnosprawnościami w życiu publicznym i politycznym została również wyrażona w unormowaniach prawa międzynarodowego. Mowa tutaj m.in. o Międzynarodowym Pakcie Praw Obywatelskich i Politycznych<sup>14</sup>, Protokole nr 1 do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka<sup>15</sup>, Kodeksie dobrych praktyk wyborczy<sup>16</sup>, czy Konwencji ONZ o Prawach Osób Niepełnosprawnych<sup>17</sup>. Poza tym, problematyka ta została zauważona również przez Radę Europy, w Planie działań RE w celu promocji praw i pełnego uczestnictwa osób niepełnosprawnych w społeczeństwie: podnoszenie jakości życia osób niepełnosprawnych 2006 - 2015<sup>18</sup>.

W Międzynarodowym Pakcie Praw Obywatelskich i Politycznych<sup>19</sup>, w którym to art. 25 lit. B wskazano, że „każdy obywatel ma prawo korzystania z czynnego i biernego prawa wyborczego w rzetelnych wyborach”, a obowiązkiem państwa jest przeciwdziałać wszelkim rodzajom dyskryminacji i eliminować trudności jakie mogą napotkać osoby niepełnosprawne, jak również w Protokole nr 1 do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka<sup>20</sup>. Warto nadmienić, iż Europejska Komisja dla Demokracji przez Prawo (tzw. Komisja Wenecka) w Kodeksie dobrych praktyk wyborczych<sup>21</sup> wskazuje wyraźnie na fundamentalne znaczenie zasady powszechności wyborów dla rozwoju procesów demokratycznych. Podkreśla, że procedury wyborcze powinny być proste, a możliwość realizacji aktu wyborczego powinna być możliwa w lokalu wyborczym. Co nie oznacza, że przeczy i neguje alternatywne procedury głosowania, w szczególności dla wyborców przebywających w szpitalach, osób starszych, czy niepełnosprawnych.

Poprawienie dostępności systemu głosowania ułatwiające korzystanie z praw wyborczych obywatelom Unii Europejskiej jest przedmiotem postulatów Ko-

<sup>14</sup> Dz. U. z 1977 r. Nr 38, poz. 167.

<sup>15</sup> Dz. U. z 1995 r. Nr 36, poz. 175.

<sup>16</sup> *Kodeks dobrej praktyki w sprawach wyborczych został przyjęty przez Komisję Wenecką Rady Europy na 52 Sesji*, Wenecja, 18-19 październik 2002 r., CDL-AD(2002) 23 rev.

<sup>17</sup> Konwencja ONZ o Prawach Osób Niepełnosprawnych przyjęta została przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych 13 grudnia 2006 roku, rząd Polski podpisał ją 20 marca 2007 r., natomiast ratyfikacja Konwencji przez Polskę miała miejsce 6 września 2012r.

Celem Konwencji jest ochrona i zapewnienie pełnego i równego korzystania z praw człowieka i podstawowych wolności przez osoby z niepełnosprawnościami na równi ze wszystkimi innymi obywatelami. Polska zobowiązana jest do wprowadzenia w życie zawartych w Konwencji standardów postępowania w celu zapewnienia osobom z niepełnosprawnościami realizacji ich praw. (Dz. U. z dnia 25 października 2012 r., poz. 1169).

<sup>18</sup> Zalecenie nr Rec(2006)5 Komitetu Ministrów Rady Europy dla państw członkowskich, pkt. 3.1.3.

<sup>19</sup> Dz. U. z 1977 r. Nr 38, poz. 167.

<sup>20</sup> Dz. U. z 1995 r. Nr 36, poz. 175.

<sup>21</sup> *Kodeks dobrej praktyki w sprawach wyborczych został przyjęty przez Komisję Wenecką Rady Europy na 52 Sesji*, Wenecja, 18-19 październik 2002 r., CDL-AD(2002) 23 rev.

misji europejskiej w Komunikacie Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiego Komitetu Ekonomiczno – Społecznego i Komitetu Regionów „Europejska strategia w sprawie niepełnosprawności 2010 – 2020: Odnowione zobowiązanie do budowy Europy bez barier”<sup>22</sup>.

Innym aktem prawnym, określającym prawa osób niepełnosprawnych jest Karta Praw Osób Niepełnosprawnych<sup>23</sup>, która została uchwalona przez Sejm 1 sierpnia 1997 r. Sejm Rzeczypospolitej Polskiej ujął w niej, że osoby niepełnosprawne to osoby, których sprawność fizyczna, psychiczna lub umysłowa trwale lub okresowo utrudnia, ogranicza lub uniemożliwia życie codzienne, naukę, pracę oraz pełnienie ról społecznych, zgodnie z normami prawnymi i zwyczajowymi, mają prawo do niezależnego, samodzielnego i aktywnego życia oraz nie mogą podlegać dyskryminacji. Sejm stwierdził, iż oznacza to w szczególności prawo osób niepełnosprawnych do: dostępu do dóbr i usług umożliwiających pełne uczestnictwo w życiu społecznym, dostępu do leczenia i opieki medycznej, wczesnej diagnostyki, rehabilitacji i edukacji leczniczej, a także do świadczeń zdrowotnych uwzględniających rodzaj i stopień niepełnosprawności, w tym do zaopatrzenia w przedmioty ortopedyczne, środki pomocnicze, sprzęt rehabilitacyjny, dostęp do wszechstronnej rehabilitacji mającej na celu adaptację społeczną, nauki w szkołach wspólnie ze swymi pełnosprawnymi rówieśnikami, jak również do korzystania ze szkolnictwa specjalnego lub edukacji indywidualnej, pomocy psychologicznej, pedagogicznej i innej pomocy specjalistycznej umożliwiającej rozwój, zdobycie lub podniesienie kwalifikacji ogólnych i zawodowych. Ponadto, pracy na otwartym rynku pracy zgodnie z kwalifikacjami, wykształceniem i możliwościami oraz korzystania z doradztwa zawodowego i pośrednictwa, a gdy niepełnosprawność i stan zdrowia tego wymaga – prawo do pracy w warunkach dostosowanych do potrzeb niepełnosprawnych, zabezpieczenia społecznego uwzględniającego konieczność ponoszenia zwiększonych kosztów wynikających z niepełnosprawności, jak również uwzględnienia tych kosztów w systemie podatkowym, życia w środowisku wolnym od barier funkcjonalnych, w tym: dostępu do urzędów, punktów wyborczych i obiektów użyteczności publicznej, swobodnego przemieszczania się i powszechnego korzystania ze środków transportu, dostępu do informacji, możliwości komunikacji międzyludzkiej, posiadania samorządnej reprezentacji swego środowiska oraz do konsultowania z nim wszelkich projektów aktów prawnych dotyczących osób niepełnosprawnych, pełnego uczestnictwa w życiu publicznym, społecznym, kulturalnym, artystycznym, sportowym oraz rekreacji i turystyce odpowiednio do swych zainteresowań i potrzeb.

Należy podkreślić, że zarówno w Konstytucji RP, jak i dokumentach międzynarodowych zauważalna jest potrzeba respektowania praw osób niepełnosprawnych do udziału w życiu publicznym na równych zasadach z innymi obywatelami. Dlatego też duże znaczenie kładzie się na konieczność aktywnego działania Państwa w celu zapewnienia procesu wyborczego, który umożliwi dostępność procedur oraz materiałów wyborczych<sup>24</sup>. Jak wynika z ostatnich przeprowadzonych w Polsce da-

<sup>22</sup> KOM(2010)636.

<sup>23</sup> M.P. z 13.08.1997 r. Nr 50 poz. 475.

<sup>24</sup> J. Zbieranek, A. Błaszczak, *Gwarancje z korzystania z czynnego prawa wyborczego...*, dz. cyt., s. 15.

nych pochodzących z Narodowego Spisu Powszechnego (NSP) przeprowadzonego w 2011 roku, osób z niepełnosprawnościami żyło blisko 4,7 miliona, w tym około 3,1 miliona osób posiadało prawne potwierdzenie faktu niepełnosprawności<sup>25</sup>.

W 2011 roku zostały przeprowadzone statystyki, które ukazują Badania Aktywności Ekonomicznej Ludności według których w Polsce w tym okresie przebywało około 3,4 mln osób, co stanowiło 10,6 % ludności posiadających stopień niepełnosprawności. Warto jednak podkreślić na podstawie danych Eurostatu, że w 2009 r., aż 20% ankietowanych zadeklarowało poważne lub nieco słabsze ograniczenia zdolności w niektórych sytuacjach życiowych<sup>26</sup>.

Chciałabym przejść teraz do omówienia procedury głosowania przez tych wyborców.

Jak już wcześniej wspomniałam, w ustawie z dnia 10 czerwca 2014 roku o zmianie ustawy – Kodeks wyborczy oraz niektórych innych ustaw wprowadzono do Kodeksu wyborczego nowy rozdział 6a w Dziale I, zatytułowany Głosowanie korespondencyjne. Ustawodawca przyznał prawo do głosowania korespondencyjnego, osobom niepełnosprawnym o znacznym lub umiarkowanym stopniu niepełnosprawności – w myśl, wyżej wymienionej ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnienia osób niepełnosprawnych. Należy wspomnieć, że na mocy nowelizacji Kodeksu Wyborczego od 26 sierpnia 2014 r. głosować korespondencyjnie mogą wszyscy wyborcy z wyłączeniem jednak wyborców do organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego oraz w wyborach wójta (burmistrza, prezydenta miasta). Wyłączenie to nie dotyczy jednak osób niepełnosprawnych o znacznym lub umiarkowanym stopniu niepełnosprawności.

Zgodnie z regulacją kodeksową, do celów głosowania korespondencyjnego, wójt wyznacza co najmniej jedną obwodową komisję wyborczą na terenie gminy, a zamiar głosowania korespondencyjnego niepełnosprawny wyborca składa wójtowi do 15 dnia przed dniem wyborów ustnie, pisemnie, telefaksem lub w formie elektronicznej. Zgłoszenie powinno zawierać nazwisko i imię (imiona), imię ojca, datę urodzenia, numer ewidencyjny PESEL wyborcy niepełnosprawnego, oświadczenie o wpisaniu wyborcy do rejestru wyborców w danej gminie, oznaczenie wyborców, których dotyczy zgłoszenie, a także wskazanie adresu stałego zamieszkania, na który ma być wysłany pakiet wyborczy. Ponadto, do zgłoszenia powinna być dołączona kopia aktualnego orzeczenia o ustaleniu stopnia niepełnosprawności wydana przez właściwy organ orzekający. Zgodnie z art. 53b § 7 wyborca w zgłoszeniu ma prawo zwrócić się z prośbą o przesłanie wraz z pakietem wyborczym nakładki na karty do głosowania sporządzoną w alfabecie Braille'a.

Jeżeli wyborca, który zgłosił chęć głosowania korespondencyjnego, nie spełnia wszystkich wymogów, wójt lub upoważniony przez niego pracownik, informuje wy-

<sup>25</sup> <http://www.niepelnosprawni.gov.pl/p,78,dane-demograficzne> [05.05.2017 r.].

W związku z dobrowolnym charakterem pytań dotyczących niepełnosprawności blisko 1,5 mln respondentów odmówiło udzielenia odpowiedzi. Można zakładać, że w tej zbiorowości znajdują się osoby niepełnosprawne, które mogą posiadać udokumentowane orzeczenie, jednak nie chciały udzielić odpowiedzi na pytania formularza w części dotyczącej niepełnosprawności.

<sup>26</sup> Tamże, s. 11.

borcę niepełnosprawnego do uzupełnienia zgłoszenia w terminie 3 dni. Jeśli wyborca nie uzupełni brakujących dokumentów w terminie, zgłoszenie pozostawia się bez rozpoznania informując o tym wyborcę. Taka sama procedura odbywa się w przypadku, kiedy wyborca niepełnosprawny złoży zgłoszenie po terminie.

Wyborca, który zgłosił zamiar głosowania korespondencyjnego w terminie i bez żadnych uchybień, zostaje umieszczony w spisie wyborców w obwodzie głosowania właściwym dla obwodowej komisji wyborczej, wyznaczonej dla celów głosowania korespondencyjnego na terenie gminy, w której wyborca ma miejsce stałego zamieszkania. Następnie wyborca najpóźniej do 7 dnia przed dniem wyborów, otrzymuje z urzędu gminy pakiet wyborczy, który jest doręczany przez upoważnionego pracownika urzędu gminy lub przesłany za pośrednictwem operatora publicznego<sup>27</sup>. Informacje o wysłaniu pakietu wyborczego zaznacza się w rubryce spisu wyborców „uwagi” odpowiadającej pozycji, pod którą umieszczono nazwisko wyborcy niepełnosprawnego, który wyraził chęć głosowania korespondencyjnego. Pakiet wyborczy powinien trafić do rąk własnych wyborcy niepełnosprawnego, po okazaniu dokumentu potwierdzającego jego tożsamość i pisemnym pokwitowaniu odbioru. W przypadku, gdy wyborca nie może osobiście potwierdzić odbioru pakietu poprzez własnoręczny podpis, dostarczający sam wskazując datę oraz dane odbierającego, a także przyczynę, która wyjaśnia brak podpisu wyborcy niepełnosprawnego. W przypadku, gdy wyborca będzie nieobecny pod wskazanym adresem, dostarczający zostawia zawiadomienie o powtórnym doręczeniu w oddawczej skrzynce pocztowej lub, gdy jest to niemożliwe w drzwiach mieszkania wyborcy. Termin ponownego doręczenia pakietu wyborczego nie może być dłuższy niż 3 dni od dnia pierwszego doręczenia. W sytuacji, gdy pakiet wyborczy zostanie niedoręczony w wyznaczonym czasie, trafia do obwodowej komisji wyborczej do zakończenia głosowania lub do właściwego dyrektora delegatury Krajowego Biura Wyborczego, w przypadku przekazanie pakietu wyborczego obwodowej komisji wyborczej nie było możliwe.

Pakiet wyborczy zawiera: kopertę zwrotną, kartę lub karty do głosowania, kopertę na kartę (lub karty) do głosowania, zwaną dalej „kopertą na kartę do głosowania”, instrukcję głosowania korespondencyjnego oraz oświadczenie o osobistym i tajnym oddaniu głosu na karcie do głosowania. Jedynym dodatkiem do pakietu wyborczego, mogą być nakładki na karty do głosowania sporządzone w alfabecie Braille’a, których wyborca zażądał wcześniej. Formularz oświadczenia nieco różni się w przypadku głosowania korespondencyjnego przez wyborców niepełnosprawnych, ponieważ urząd gminy umieszcza w nim jedynie imię (imiona), nazwisko oraz numer ewidencyjny PESEL oraz składa się własnoręczny podpis.

Ważnym jest, że to Państwowa Komisja Wyborcza, biorąc pod uwagę różne rodzaje niepełnosprawności wyborców, określa w drodze uchwały, wzór i rozmiar koperty na pakiet wyborczy, koperty zwrotnej, koperty na kartę do głosowania, oświadczenia oraz instrukcji głosowania korespondencyjnego.

Po dopełnieniu wszystkich formalności i otrzymaniu pakietu wyborczego przez wyborcę, wypełnia on kartę do głosowania, a następnie umieszcza w kopercie

<sup>27</sup> Dz. U. z 2008 r. Nr 189, poz. 1159, ze zm.



na kartę do głosowania, którą zakleja, a w dalszej kolejności umieszcza w kopercie zwrotnej łącznie z podpisanym oświadczeniem i nie ponosząc żadnej opłaty, wysyła za pomocą operatora – Poczta Polska – na adres właściwej obwodowej komisji wyborczej. Należy również pamiętać, że wyborca ma możliwość osobistego dostarczenia koperty zwrotnej do właściwej komisji wyborczej.

## 4. Zakończenie

Chociaż procedura głosowania korespondencyjnego dla osób niepełnosprawnych wydaje się metodą łatwiejszą i wygodniejszą niż głosowanie w sposób tradycyjny, o tyle wyborcy nie są jeszcze do niej całkowicie przekonani. Jak wynika z badań CBOS przeprowadzonych w lipcu 2011 r.<sup>28</sup>, aż 82% deklaruje, że mimo wszystko wolałoby głosować w sposób tradycyjny w lokalu wyborczym, a tylko 14% ankietowanych zdecydowałoby się na inny, alternatywny sposób głosowania.

Dane te przenoszą się niestety na statystyki związane z głosowaniem korespondencyjnym podając przykład wyborów do Sejmu RP i Senatu RP, które odbyły się 9 października 2011 r. Pakiety wyborcze zostały wysłane do 807 osób<sup>29</sup>, z czego tylko 672 kopert na karty do głosowania wrzucono do urn (119 kopert nie zawierało oświadczenia o osobistym i tajnym głosowaniu, 4 oświadczenia nie zostały podpisane, w kolejnych 4 nie było kopert na kartę do głosowania, a następne 4 nie zostały zaklejone, 1 koperta nie zawierała karty do głosowania).

Jak wskazują badania przeprowadzone wspólnie przez CBOS i Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich z kwietnia 2015 roku, Polacy bardzo rzadko wskazywali na zamiar skorzystania z procedury głosowania korespondencyjnego. Zagłosować korespondencyjnie zamierzało niespełna 3% ankietowanych, niezdecydowanych było 6%, a 92% ankietowanych wykluczało skorzystanie z tej procedury<sup>30</sup>.

Warto podkreślić, że w pierwszych wyborach, w czasie których można było skorzystać z głosowania korespondencyjnego, zamiar taki wyraziło prawie 23 tys. wyborców, ale ostatecznie skutecznie skorzystało z tej formy tylko nieco ponad 17 tys. W praktyce jednak w przytaczającej większości zagłosowały w ten sposób nie osoby niepełnosprawne, ale Polacy przebywający za granicą. Poza okręgiem warszawskim (nr 19), gdzie dolicza się wyniki głosowania za granicą, z możliwości tej skorzystało jedynie 609 niepełnosprawnych. Jeszcze gorzej wyglądała sytuacja w wyborach do Parlamentu Europejskiego z 2014 r., gdzie za pośrednictwem poczty głosowało tylko 167 niepełnosprawnych<sup>31</sup>. Dane te jasno pokazują, że głosowanie korespondencyjne nie stało się mechanizmem aktywizacji wyborczej niepełnosprawnych.

Widać to również po pierwszej, jak i drugiej turze wyborów prezydenckich

<sup>28</sup> Komunikat z badań CBOS „Polacy o ułatwieniach w głosowaniu”, BS/84/2011, Warszawa, lipiec 2011 r.

<sup>29</sup> *Pismo Przewodniczącego PKW (ZPOW-432-2/12) z dnia 1 lutego 2012 r. do Przewodniczącego Komisji Polityki Społecznej i Rodziny Sejmu RP*, [w:] J. Zbieranek, Gwarancje korzystania z czynnego prawa wyborczego przez osoby starsze i osoby z niepełnosprawnościami, Warszawa, wrzesień 2012 r., s. 69-70.

<sup>30</sup> J. Zbieranek, *Wiedza o ułatwieniach w głosowaniu przed wyborami prezydenckimi*, CBOS, Warszawa 2015.

<sup>31</sup> Dla porównania w tych samych wyborach zamiar głosowania korespondencyjnego zgłosiło 6001 Polaków przebywających za granicą, a skutecznie skorzystało z tej formy 4745 z nich.

w 2015 roku, z których wynika, że dla obywateli instrukcja dołączona do pakietu wyborczego nie była do końca jasna w odbiorze. Skutkowało to niedołączeniem oświadczenia, niepodpisaniem oświadczenia, niezaklejeniu koperty na kartę do głosowania. Praktyka wyborcza pokazuje również, że wielu wyborców, mimo zgłoszenia zamiaru głosowania korespondencyjnego, nie odesłało pakietu wyborczego, a może nawet odesłało, tylko pakiet z opóźnieniem dotarł do obwodowej komisji wyborczej, lub po prostu się „zagubił”. Dla przykładu, w pierwszej turze wyborów Prezydenta RP z 2015 r. na 42 814 pakietów wyborczych wysłanych do wyborców na potrzeby głosowania korespondencyjnego, tylko 35 053 pakietów dotarło do obwodowych komisji wyborczych. Spośród tych, które dotarły wiele z nich i tak nie zostało wziętych pod uwagę przy podliczaniu głosów ze względu na istotne uchybienia formalne takie jak brak dołączonego oświadczenia o tajnym i osobistym głosowaniu, niezaklejeniu koperty itd.

Należy zastanowić się wobec powyższych statystyk, co stanowi przyczynę tak niewielkiego zainteresowania wyborców niepełnosprawnych możliwością głosowania korespondencyjnego. Po pierwsze, warto powziąć pod rozwagę, czy wyborcom przekazywane są klarowne i bezpośrednio do nich skierowane informacje odnośnie do istnienia i możliwości skorzystania z tej procedury. Po drugie, czy wyborca niepełnosprawny ma wiedzę na temat najbliższego dla niego lokalu wyborczego, który będzie dostosowany do jego potrzeb. Po trzecie, podkreślanie, że wyborca ma prawo nie tylko do łatwości pozyskiwania informacji o wyborach, czy referendach, ale i wynikach głosowania w miejscach umożliwiających dostęp osobom niepełnosprawnym. Po czwarte, czy instrukcje Państwowej Komisji Wyborczej, które często stanowią problem w interpretacji dla wyborców w pełni zdrowych, są jasne i klarowne dla wyborców niepełnosprawnych. Przykładów, które mogłyby i zapewne wpływają na niską liczbę wyborców niepełnosprawnych decydujących się na skorzystanie z tej procedury, można mnożyć. Jednak, warto zastanowić się, jakie powziąć działania aby zniwelować przeszkody i stworzyć realne możliwości tym wyborcom w wyrażeniu swoich preferencji przez udział w akcie głosowania. Nie należy oczywiście deprymować, gdyż sytuacja osób z niepełnosprawnościami ulega ewaluacji. Niestety, należy przede wszystkim skoncentrować się na zapoznaniu się i realizacji potrzeb tych wyborców wobec ich udziału w wyborach. Czy stworzenie wyborcom niepełnosprawnym tylko możliwości wyrażenia swoich preferencji przez procedury głosowania korespondencyjnego, czy przez pełnomocnika, nie przyczynia się do utwierdzenia tych osób w przekonaniu o wykluczeniu ze społeczeństwa, ich jednak znaczącej różności od innych obywateli, pewnym wyalienowaniu.

## Bibliografia

- Buczkowski J., *Podstawowe zasady prawa wyborczego III Rzeczypospolitej Polskiej*, Lublin 1998.
- Dz. U. 1997 r. Nr 78, poz. 483 ze zm.
- Dz. U. 2011 r. Nr 21, poz. 112 ze zm.
- Dz. U. z 1977 r. Nr 38, poz. 167.
- Dz. U. z 1995 r. Nr 36, poz. 175.

- Dz. U. z 2008 r. Nr 189, poz. 1159, ze zm.
- Dz. U. z 2011 r., Nr 123, poz. 776, z późn. zm.
- Dz. U. z dnia 25 października 2012 r., poz. 1169.
- <http://www.niepelnosprawni.gov.pl/p,78,dane-demograficzne> [05.05.2017 r.].
- *Kodeks dobrej praktyki w sprawach wyborczych został przyjęty przez Komisję Wenecką Rady Europy na 52 Sesji*, Wenecja, 18-19 październik 2002 r., CDL-AD(2002) 23 rev.
- KOM(2010)636.
- Komunikat z badań CBOS „Polacy o ułatwieniach w głosowaniu”, BS/84/2011, Warszawa, lipiec 2011 r.
- Konwencja o Prawach Osób Niepełnosprawnych przyjęta przez Zgromadzenie Ogólne Organizacji Narodów Zjednoczonych w dniu 13 grudnia 2006 roku na mocy Rezolucji nr 61/06, otwarta do podpisu w dniu 30 marca 2007 roku, a weszła w życie w dniu 3 maja 2008 roku.
- Konwencja ONZ o Prawach Osób Niepełnosprawnych przyjęta została przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych 13 grudnia 2006 roku, rząd Polski podpisał ją 20 marca 2007 r., natomiast ratyfikacja Konwencji przez Polskę miała miejsce 6 września 2012r.
- Kurowski K., *Wolności i prawa człowieka i obywatela z perspektywy osób z niepełnosprawnościami*, Warszawa 2014.
- M.P. z 13.08.1997 r. Nr 50 poz. 475.
- *Pismo Przewodniczącego PKW (ZPOW-432-2/12) z dnia 1 lutego 2012 r. do Przewodniczącego Komisji Polityki Społecznej i Rodziny Sejmu RP*, [w:] Zbieranek J., *Gwarancje korzystania z czynnego prawa wyborczego przez osoby starsze i osoby z niepełnosprawnościami*, Warszawa, wrzesień 2012.
- Skotnicki K., *Prawa wyborcze osób niepełnosprawnych i ich gwarancje*, [w:] Widawska E., Skotnicki K. (red.), *Społeczne i prawne aspekty funkcjonowania osób z niepełnosprawnościami*, Częstochowa 2014.
- Skotnicki K., *Zasada powszechności w prawie wyborczym. Zagadnienia teorii i praktyki*, Łódź 2000.
- Zalecenie nr Rec(2006)5 Komitetu Ministrów Rady Europy dla państw członkowskich, pkt. 3.1.3.
- Zbieranek J., *Alternatywne procedury głosowania w polskim prawie wyborczym – gwarancja zasady powszechności wyborów czy mechanizm zwiększania frekwencji wyborczej?*, Warszawa 2013.
- Zbieranek J., Błaszczak A., *Gwarancje z korzystania z czynnego prawa wyborczego przez osoby starsze i osoby z niepełnosprawnościami. Analiza i zalecenia*, [w:] Zbieranek J. (red.), *Zasady równego traktowania. Prawo i praktyka*, nr 4, Warszawa 2012.
- Zbieranek J., *Wiedza o ułatwieniach w głosowaniu przed wyborami prezydenckimi*, CBOS, Warszawa 2015.
- Żukowski A., *System wyborczy do Sejmu i Senatu RP*, Warszawa 2004.